

# Ein Funken Hoffnung

Der Westliche Balkan ist zurück auf der EU-Agenda

Sarah Wohlfeld | **In Brüssel spricht man wieder über den Westlichen Balkan. Aus Angst vor neuer Instabilität in der direkten Nachbarschaft will die Europäische Kommission die EU-Integration der Region mit neuem Schwung vorantreiben. Sie sieht eine „einzigartige historische Chance“, die Länder fest an die EU zu binden. Doch ist dieser Optimismus gerechtfertigt?**

Bereits 2003 versprachen die Staats- und Regierungschefs der EU beim Ratgipfel in Thessaloniki dem Westlichen Balkan eine Zukunft innerhalb der Union. Diesem Versprechen folgten in den vergangenen Jahren wenig Taten: Angesichts interner Konflikte und institutioneller Krisen rutschte die Heranführung potenzieller Mitgliedstaaten weit nach unten auf der EU-Agenda. Erst als im Zuge der Flüchtlingskrise wieder einmal deutlich wurde, wie abhängig die EU von Stabilität im Westlichen Balkan ist, verschob sie die Prioritäten erneut zugunsten der Region.

Doch nicht nur die Tatsache, dass zu Hochzeiten der Krise Hunderttausende Flüchtlinge den Westlichen Balkan als Transitroute vor allem Richtung Deutschland nutzten, hat die EU in Alarmstimmung versetzt. Die enttäuschten Hoffnungen auf eine zügige Integration in europäische Strukturen, mehr Freiheiten und Wohlstand haben ein Vakuum entstehen lassen, das vor allem Russland zu nut-

zen weiß. Gezielt facht Moskau antiwestliche Ressentiments in den slawischen Bevölkerungsgruppen an und stiftet durch Propaganda und die Unterstützung prorussischer Parteien und Akteure Unruhe in der Region. Auch die Bestrebungen der Türkei, die mehrheitlich muslimischen Westbalkan-Staaten enger an sich zu binden, sowie steigende chinesische Investitionen beobachtet man in der EU mit Sorge. So sind es vor allem geostrategische Überlegungen, die den Westlichen Balkan wieder auf die Brüsseler Tagesordnung katapultiert haben.

Dieses wiedererwachte Interesse am Westlichen Balkan in den europäischen Hauptstädten versucht die Europäische Kommission in eine Belebung der EU-Erweiterungspolitik umzumünzen. Bereits im September 2017 kündigte Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker in seiner Rede zur Lage der Union an, die EU werde in Zukunft mehr als 27 Mitglieder haben. Auch die neue Erweiterungsstrategie der Kommission, veröffent-

## Mazedonien und Albanien sind positive Beispiele

licht im Februar, betont diese klare Beitrittsperspektive und die Bedeutung des EU-Integrationsprozesses für Stabilität in der Region. Um dem Versprechen auf eine europäische Zukunft Nachdruck zu verleihen, nennt das Dokument mit 2025 erstmals ein mögliches Beitrittsdatum für die beiden Spitzenreiter im Integrationsprozess: Serbien und Montenegro.

Gleich im Mai folgte das nächste wichtige Ereignis für die Region. Unter der Ratspräsidentschaft Bulgariens, einem entschiedenen Befürworter einer neuen Erweiterungsrunde, fand in Sofia ein Westbalkan-Gipfel statt – der erste seit 15 Jahren. Gemeinsam erörterten die Staats- und Regierungschefs der EU mit ihren Kollegen aus dem Westlichen Balkan ihre politischen Beziehungen. Nachdem dieser Gipfel nur allgemeinen Konsultationen diene, sollten beim EU-Ratsgipfel am 28./29. Juni konkrete Entscheidungen gefällt werden.

### Endlich mal gute Nachrichten

Die Europäische Kommission hat sich für die Aufnahme von Beitrittsgesprächen mit Albanien und Mazedonien ausgesprochen. Nach Jahren der Stagnation im demokratischen Reformprozess der Region geben die jüngsten Entwicklungen in diesen beiden Ländern Anlass zu vorsichtigem Optimismus.

Insbesondere Mazedonien ist es gelungen, vom Sorgenkind zum Hoffnungsträger zu werden. Im Mai 2017 gelang ein friedlicher Machtwechsel, der die über zwei Jahre andauernde politische Krise im Land beendete. Nachdem durch Abhörprotokolle öffentlich wurde, dass die Staats-

spitze zutiefst in kriminelle Machenschaften verstrickt war und zudem Tausende Bürger bespitzelte, kam es zu teilweise gewaltsamen Konflikten zwischen Regierung und Opposition. Diese konnten erst durch Neuwahlen und internationale Vermittlung beendet werden. Die neue Regierung unter Ministerpräsident Zoran Zaev zeigt ernsthaften Reformwillen, und auch im Namensstreit mit Griechenland ist ein Durchbruch gelungen: Nach mehrmonatigen Verhandlungen einigten sich Zaev und sein griechischer Kollege Alexis Tsipras auf „Nord-Mazedonien“ als neuen Namen für die ehemalige jugoslawische Republik. Trotz beträchtlichem Gegenwind in beiden Ländern stehen die Chancen für eine Ratifizierung der Vereinbarung durch die nationalen Parlamente sowie ein Referendum in Mazedonien – das eigens seine Verfassung ändern muss – gut. Das Ende der griechischen Blockaden wäre ein Meilenstein sowohl im NATO- als auch im EU-Beitrittsprozess des Westbalkan-Staates.

Auch Albanien schickt sich an, andere Länder in der Region auf dem Weg Richtung EU zu überholen. Die Regierung setzt derzeit eine Justizreform um, die das Potenzial hat, das politische System grundsätzlich zu erneuern. Kernstück der Reform ist der so genannte „Vetting Process“. Insgesamt rund 800 Richter und Staatsanwälte werden unter der Kontrolle der EU von einer Kommission auf persönliche Integrität und professionelle Eignung geprüft. Das Gesetzespaket sichert die Unabhängigkeit der Justiz und schafft so die Grundlage, auch in anderen Bereichen Erfolge zu erzielen, wie beim Kampf gegen Korruption und organisierte Kriminalität. Ge-

# Bild nur in Printausgabe verfügbar

nau hier hat Albanien noch immensen Nachholbedarf. Voraussetzungen sind allerdings eine konsequente Implementierung der Reform und andauernde Unterstützung seitens der EU. So besteht etwa Bedarf an weitreichenden Qualifizierungsprogrammen, um die durch das Vetting freierwerdenden Stellen neu zu besetzen.

## **Korruption und Kriminalität**

Doch trotz dieser positiven Beispiele: Die Probleme im Westlichen Balkan sind nach wie vor gravierend. Nicht nur die Wirtschaftskraft der Westbalkan-Staaten liegt weit unter EU-Niveau. Es sind vor allem Defizite im Bereich der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, die es zu überwinden gilt.

Dabei ist es auf dem Papier um die rechtsstaatliche Verfassung der Westbalkan-Staaten gut bestellt. Es ist die Implementierung von Recht und Gesetz, die häufig mangelhaft ist und an bestehenden Machtstrukturen scheitert. Korruption ist nach wie vor weit

verbreitet in der Region. Insbesondere hochrangige Beamte werden nur in Ausnahmefällen angeklagt oder gar verurteilt. Dies verstärkt das Gefühl in der Bevölkerung, dass Regeln nicht für alle gleich verbindlich gelten. Auch organisierte Kriminalität ist weiterhin fest verankert in der Region. Der Handel mit Drogen, Menschen und Waffen verläuft parallel und häufig mit guten Verbindungen zu staatlichen Strukturen. Zwar hat die Europäische Kommission Reformen im Bereich Rechtsstaatlichkeit als Priorität im EU-Annäherungsprozess gefordert; jedoch gibt es gerade hier kaum Fortschritte.

Gleiches gilt für einen nachhaltigen demokratischen Wandel der politischen Systeme. Die Parlamente in der Region verfügen über geringe Einflussmöglichkeiten, die Macht liegt weitestgehend bei der Exekutive. Da innerparteiliche Demokratie schwach ausgeprägt ist, trifft zu meist ein starker Parteiführer zent-

## Schwache Demokratie begünstigt autokratische Strukturen

ralisiert Entscheidungen. Dies hat die Herausbildung autokratischer Strukturen begünstigt. Paradebeispiele für diese Entwicklung sind Serbien und Montenegro, in denen Aleksandar Vucic und Milo Dukanovic als Präsidenten die Macht in ihren Händen konzentrieren. Die Opposition, zivilgesellschaftliche Organisationen und unabhängige Medien leiden unter Repressionen. Dass es gerade Serbien und Montenegro sind, die im EU-Beitrittsprozess am weitesten vorangeschritten sind, macht ein zentrales Problem der Erweiterungspolitik deutlich: Brüssel und die Mitgliedstaaten sind zuallererst an einem stabilen Westlichen Balkan interessiert. Gerade in der Flüchtlingskrise brauchte man durchsetzungsstarke Partner in der Region. Für die „Garanten der Stabilität“ drückte die EU ein Auge bei der innerstaatlichen Demokratie zu und trug so zur Etablierung von autokratischen Strukturen mit bei.

### Vergangenheit verhindert Zukunft

Neben Problemen bei Demokratie und Rechtsstaatlichkeit lastet vor allem das Erbe der Vergangenheit auf dem Westlichen Balkan und verhindert eine zügige Integration in europäische Strukturen. Nationalismus ist überall in der Region präsent, Kriegsverbrecher gelten als Helden und an den Schulen werden verschiedene Versionen der Vergangenheit gelehrt.

Insbesondere Bosnien und Herzegowina leidet unter seiner Geschichte. Das Dayton-Abkommen von 1995 hat den Krieg zwischen den Volksgruppen der Bosniaken, Kroaten und Serben beendet, das Land aber mit einer komplizierten, auf ethnischen Pro-

porz bedachten Verwaltungsstruktur unregierbar gemacht. Das politische Klima ist vergiftet und regelmäßige Drohungen aus der serbischen Teilrepublik, ein Unabhängigkeitsreferendum durchzuführen, halten das Land in Atem. Zudem verhindern gegenseitige Blockaden der regierenden Parteien die Verabschiedung eines neuen Wahlgesetzes, das aber für die im Oktober anstehenden Wahlen auf allen Ebenen notwendig ist.

Auch im Falle Serbiens und Kosovos ist kein Ende der territorialen Streitigkeiten in Sicht. Zwar verhandeln Belgrad und Pristina unter EU-Vermittlung über die Normalisierung ihrer Beziehungen, allerdings ist dieser Prozess weitestgehend eingefroren. Eine Anerkennung Kosovos durch Belgrad ist aber Voraussetzung für einen EU-Beitritt beider Länder. Die Bereitschaft, sich in dem Streit zu bewegen, ist dabei sowohl bei Vucic als auch seinem kosovarischen Kollegen Hashim Thacis durchaus vorhanden. Das Thema ist jedoch auf beiden Seiten der Grenze so emotional besetzt, dass die Politiker mit Konzessionen in dem Streit ihr politisches Überleben gefährden würden. Auch wenn der Druck, eine Einigung zu erzielen, seitens der EU wächst, ist eine Lösung des Konflikts nicht absehbar. Und selbst bei einer formalen Einigung wäre der Weg zu einer Aussöhnung der Bevölkerungen noch weit.

Aufgrund dieser vielfältigen Probleme im Westlichen Balkan teilen die EU-Staats- und Regierungschefs den Optimismus der EU-Kommission nur sehr bedingt. Dies wurde beim Westbalkan-Gipfel im Mai deutlich. Fünf EU-Länder erkennen Kosovo nicht an. Und Frankreichs Präsident Emmanuel Macron machte deutlich, dass für ihn

eine Vertiefung der EU klar Vorrang vor einer erneuten Erweiterung hat.

Um die Skeptiker in den eigenen Reihen zur Unterzeichnung der Abschlusserklärung zu bewegen, formulierte man entsprechend vage. So beschreibt das Dokument aufgrund des ungeklärten Status Kosovos den Westlichen Balkan als „Partner“ und vermeidet das Wort „Staaten“. Zwar wird betont, dass die EU die europäische Perspektive des Westbalkans unterstütze, es fehlen aber neue und konkrete Vorschläge, wie diese Unterstützung aussehen soll. Weder das Wort „Erweiterung“ noch das Zieldatum 2025 für den Beitritt Serbiens und Montenegros finden sich in dem Dokument.

Längst nicht alle EU-Staaten sind davon überzeugt, dass der Westliche Balkan in ihre Gemeinschaft gehört. Die Gefahr ist groß, dass die Region auch in Anbetracht neuer interner Krisen – etwa infolge der Italien-Wahl – wieder auf das Abstellgleis gelangt. Die Verantwortung, dies zu verhindern, liegt auch bei der deutschen Bundesregierung. Stabilität im Westlichen Balkan ist zentral für Deutschlands Sicherheit, zudem bestehen enge gesellschaftliche und wirtschaftliche Verflechtungen. Eine klare EU-Perspektive ist der einzige Weg, die Region dauerhaft zu stabilisieren. Angela Merkel weiß dies und befürwortet von daher deutlicher als viele ihrer EU-Kollegen die Heranführung aller Westbalkan-Staaten an die EU. Gleichzeitig pocht Deutschland auf strikte Beitrittskonditionalität. Berlin hat sich auf diesem Wege Einfluss sowohl in der Region als auch innerhalb der EU gesichert. Diesen Einfluss muss die Bundesregierung weiterhin geltend machen. Zum einen muss sie den Druck auf die Westbalkan-Staa-

ten bei der Umsetzung von Reformen hochhalten und dabei mehr als in der Vergangenheit auf die Einhaltung demokratischer Standards und europäischer Werte bestehen. Zum anderen gilt es die skeptischen EU-Partner von der Notwendigkeit weiterer Integrations-schritte zu überzeugen.

Die Europäische Kommission hat hoch gepokert, indem sie von einer „historischen Chance“ für den Westlichen Balkan sprach. Das Ziel war, die Mitgliedstaaten mit pathetischen Worten unter Handlungsdruck zu setzen. Sollte diese Chance jedoch ungenutzt bleiben, hätte die Enttäuschung in der Region ebenfalls historische Ausmaße. Die Folge wäre weniger, dass externe Akteure wie Russland und die Türkei ihre Einflussphäre ausweiten. Weder Ankara noch Moskau können der Region eine echte politische und wirtschaftliche Alternative anbieten.

Die Folge eines nachlassenden EU-Engagements wären neu aufflammende Konflikte, Migrationsbewegungen insbesondere Richtung Deutschland und langfristig Instabilität inmitten Europas. Genau diese Entwicklungen waren in den vergangenen Jahren, in denen der Westliche Balkan nicht auf dem Radar der EU war, zu beobachten und sollten Warnung genug sein.

**Der einzige Weg zur Stabilität ist eine klare EU-Perspektive**



**Sarah Wohlfeld** leitet im Alfred von Oppenheim-Zentrum für Europäische Zukunftsfragen der DGAP ein Programm zur Förderung von Think Tanks im Westlichen Balkan.