

Jenny Nordman

Nationalismus, EU-Integration und Stabilität im Westbalkan

Einführung

Ethnischer Nationalismus spielte in vielen der Tragödien, die sich in den 1990er Jahren in der Balkanregion zutrugen, eine entscheidende Rolle. Von Politikern der Region wurde er häufig als Instrument dafür benutzt, ihre Macht zu vergrößern. Und obwohl sich alle Balkanstaaten zu demokratischen und an der EU orientierten Reformen zu bekennen scheinen, sind Spannungen zwischen ethnischen Gruppen und eine nationalistische Rhetorik unter den politischen Eliten auch heute noch ein Merkmal der Politik in der Region. Im folgenden Beitrag soll gezeigt werden, dass die Bedrohung durch Nationalismus und Instabilität in jüngster Vergangenheit von Politikern der Westbalkanländer internationalen Organisationen gegenüber instrumentalisiert wurde, um ihren Einfluss in den Beitrittsverhandlungen zu erhöhen. Insbesondere die Gefahr des Nationalismus wurde zuletzt immer wieder dazu benutzt, den Druck auf die Europäische Union zu verstärken, damit sie den Integrationsprozess beschleunigt; sie steht daher im Mittelpunkt des vorliegenden Beitrags. Dabei soll die Logik hinter dieser Rhetorik erläutert und der Frage nachgegangen werden, ob ein Zusammenhang zwischen dem Mangel an sichtbaren Fortschritten bei der Aufnahme in die EU und den erhöhten Spannungen zwischen ethnischen Gruppen sowie den Gefahren für die Stabilität in der Region bestehen könnte. Dazu werden beispielhaft Erklärungen von offizieller Seite sowie Äußerungen in den Medien untersucht und zu ihrer möglichen Erklärung Studien zum Nationalismus und zur EU-Integration herangezogen. Der Beitrag wirft zudem die Frage auf, wie die Fähigkeit der EU, einen Wandel in der Region herbeizuführen, aufrechterhalten werden kann.

Der Nationalismus im Westbalkan seit den 1990er Jahren

Nachdem in den 1990er Jahren eine Politik, die Nationalismus und eine auf ethnischer Zugehörigkeit beruhende Einheit propagierte, zu einer Serie von Kriegen und bewaffneten Auseinandersetzungen geführt hatte, standen die Westbalkanländer vor der Aufgabe, staatsbürgerliche nationale Identitäten auf der Grundlage der internationalen Normen der Demokratie, der Menschenrechte und der freien Marktwirtschaft aufzubauen. Alle Länder der Region haben sich dafür entschieden, dies innerhalb des politischen und wirt-

schaftlichen Rahmens zu tun, den internationale Organisationen wie die EU, die OSZE, die NATO und die VN zur Verfügung stellen.

Die internationalen Organisationen haben ethnisch bedingte Spannungen und aggressiven Nationalismus als Bedrohungen der Demokratie und der internationalen Sicherheit identifiziert. Sie führen daher Maßnahmen durch, die darauf abzielen, sich abzeichnende Konflikte frühzeitig zu bearbeiten, die Leistungsfähigkeit relevanter Institutionen zu stärken und die Einhaltung demokratischer Werte zu befördern, um dadurch langfristig Konflikte zu verhüten. So ist beispielsweise die OSZE im Bereich Frühwarnung und frühzeitiges Handeln, insbesondere in Gestalt des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten, aktiv. Sie befasst sich darüber hinaus mit Kapazitäts- und Institutionenaufbau und bietet Aus- und Weiterbildungslehrgänge sowie Rechtsberatung an. Als Gegenleistung für die Einhaltung der mit der EU-Integration und der EU-Mitgliedschaft verbundenen Versprechen verlangt die EU von den Bewerberländern Verbesserungen bei den Minderheitenrechten und gutnachbarschaftliche Beziehungen entsprechend dem EU-*Acquis* sowie wirtschaftliche und politische Reformen. Wie unten noch weiter ausgeführt wird, hat dies den Politikern der Mitte die Argumente für eine politische Agenda geliefert, die von den Prioritäten einer EU-Integration bestimmt ist. Die politischen Eliten haben ihr Engagement für die Durchführung von Reformen zur Erfüllung der Kriterien für eine EU-Mitgliedschaft unter Beweis gestellt und sich öffentlich zugunsten der EU ausgesprochen. Kroatien wurde 2013 Mitglied der Europäischen Union. Die EU hat Beitrittsverhandlungen mit Serbien und Montenegro eröffnet und Albanien und die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien haben den Status eines Beitrittskandidaten erhalten. Bosnien und Herzegowina und das Kosovo sind nach wie vor potenzielle Kandidaten.

Dennoch gibt es in der Region noch immer Spannungen zwischen ethnischen Gruppen. In Bosnien und Herzegowina sowie im Kosovo wurden die ethnischen Trennlinien mittels eines Systems zur Teilung der Macht zwischen ethnischen Gruppen institutionalisiert. Serbien erkennt das Kosovo, dessen Bevölkerung mehrheitlich aus ethnischen Albanern besteht, nicht als unabhängigen Staat an. Manchmal flammt erneut ethno-politische Gewalt auf, vor allem in den nördlichen Teilen des Kosovo und jüngst auch in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien. Am 9. Mai 2015 kam es in der Kleinstadt Kumanovo zu Zusammenstößen zwischen militanten ethnischen Albanern und der mazedonischen Polizei, bei denen 22 Menschen getötet und Dutzende verletzt wurden. In den letzten Jahren hat nationalistische Rhetorik in der politischen Debatte wieder zunehmend an Bedeutung gewonnen. In einigen Fällen bezieht sie sich auf innerstaatliche Spaltungen zwischen ethnischen Gruppen, in anderen beeinflusst Ethnopolitik aber auch die Festlegung außenpolitischer Prioritäten und die regionalen Beziehungen.

Die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien

Die politische Landschaft in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien ist immer noch entlang ethnischer Grenzen gespalten, und politische Parteien vertreten nach wie vor die Interessen ihrer eigenen ethnischen Gruppe. Seit 2001 regelt das Rahmenabkommen von Ohrid die Beziehungen zwischen den Ethnien. Dank des Abkommens hat das Land bei der Durchführung von Reformen und bei der Integration seiner ethnisch albanischen Gemeinde Fortschritte gemacht, die sich jedoch seit 2008 deutlich verlangsamt haben. Damals blockierte Griechenland die weitere NATO- und EU-Integration des Landes aufgrund des Streits zwischen beiden Ländern über den Namen „Mazedonien“. Seitdem haben sich die Beziehungen zwischen ethnischen Mazedoniern und Albanern verschlechtert. Der Nationalismus nimmt zu, und die demokratischen Reformen sind ins Stocken geraten.¹ Albanische Politiker fordern die vollständige Umsetzung des Ohrider Rahmenabkommens, was auch eine der Bedingungen für die Mitgliedschaft in der EU ist. Die *Nation-building*-Strategie von Ministerpräsident Nikola Gruevski wird dafür kritisiert, dass sie die Mazedonier auf Kosten der ethnischen Minderheiten privilegiere.² Ein kürzlich aufgedeckter Abhörskandal brachte zutage, dass unter Politikern Korruption, Kriminalität und antialbanische Einstellungen weit verbreitet sind. Nach dem Vorfall in Kumanovo kamen Verschwörungstheorien auf, die behaupteten, die Regierung habe die Auseinandersetzungen inszeniert, um von dem Abhörskandal abzulenken und die Aufmerksamkeit auf ethnopolitische Fragen zu lenken.³

Albanien

Anstatt sich um ethnische Trennlinien im eigenen Land Gedanken zu machen, setzen sich albanische Politiker vernehmbar für die Interessen ethnischer Albaner im Ausland ein. Seit 2012 haben nationalistische Töne in der albanischen Politik zugenommen.⁴ Der frühere Ministerpräsident Sali Berisha hat mehrfach auf die Einheit der ethnischen Albaner in der Region hingewie-

-
- 1 Vgl. Balkans in Europe Policy Advisory Group, *The Unfulfilled Promise: Completing the Balkan Enlargement*, Mai 2014.
 - 2 Vgl. Kester Eddy, *Macedonia: recreating history through Skopje 2014 urban renewal project*, in: *Financial Times*, 12. September 2015, unter: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/646c0e0c-13bd-11e3-9289-00144feabdc0.html>; Simonida Kacarska, *The EU in Macedonian Party Politics – consolidating and dividing*, in: Corina Stratulat (Hrsg.), *EU integration and Party Politics in the Balkans*, EPC Issue Paper 77, European Policy Centre, 2014.
 - 3 Vgl. International Crisis Group, *Macedonia: Defusing the Bombs*, Crisis Group Europe Briefing 75, Skopje/Brüssel, 9. Juli 2015.
 - 4 Vgl. Alba Çela/Joana Kosho, *The state of Albanian Democracy at the eve of 2013 General elections*, Tirana 2013, unter: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/albanien/10055.pdf>; Freedom House, *Nations in Transit 2014*, Albania, unter: <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2014/albania>.

sen.⁵ Auf der politischen Bühne erschienen zwei nationalistische Parteien: die Allianz Rot und Schwarz, die für die Vereinigung der ethnischen Albaner eintritt, sowie die Partei für Gerechtigkeit, Integration und Einheit, die die Interessen der Çamen, die bis zum Ende des Zweiten Weltkrieges in Griechenland lebten, und anderer ethnisch albanischer Gruppen vertritt. Auch wenn einige Parteien sich während des Wahlkampfs weiterhin einer solchen Rhetorik bedienten, nahm sie 2013 insgesamt ab, als die von der Sozialistischen Partei geführte Koalition unter Ministerpräsident Edi Rama die Regierungsgeschäfte übernahm.⁶ Allerdings hat Ramas Regierung mehrfach Albanien enge Verbindungen mit dem Kosovo betont. Im März 2015 kamen die Regierungen Albanien und des Kosovo in Tirana zu einem Treffen unter dem Motto „Ein Land, ein Volk, ein Traum“ zusammen. Während des Treffens wurden Bilder der miteinander verschmelzenden albanischen und kosovarischen Flaggen gezeigt. Die beiden Regierungen unterzeichneten elf Abkommen über eine Zusammenarbeit u.a. in den Bereichen Sicherheit, Grenzsicherung und Bildung, auch wenn diese Abkommen wohl eher symbolisch als substantiell waren.⁷

Die Idee eines „Großalbanien“, die Vorstellung von einem einzigen Land, in dem alle Albaner der Region vereint sind, wird von einem großen Teil der Bevölkerung unterstützt. In einer Umfrage aus dem Jahr 2013 gaben 55 Prozent der Befragten an, dass sie in einem Referendum für eine Vereinigung Albanien mit dem Kosovo stimmen würden.⁸ Darüber kam es im Oktober 2014 zu einer hitzigen Auseinandersetzung, als während eines Fußballspiels zwischen Albanien und Serbien eine Drohne mit dem Symbol „Großalbanien“ ins Stadion flog. Am Tag nach dem Spiel wurden mehrere kleine albanische Geschäfte im Norden Serbiens angegriffen, und die albanische Botschaft in Podgorica wurde mutwillig beschädigt.⁹

Die Gefahr des Nationalismus bei den Verhandlungen mit internationalen Organisationen

Bedrohungen durch Nationalismus, zunehmende Spannungen und Instabilität wurden in den Verhandlungen der Westbalkanländer mit internationalen Organisationen bereits mehrfach als Argument instrumentalisiert. Bisher be-

5 Cf. Dušan Reljić, Die „albanische Frage“ nach der Wende in Tirana, Berlin, 3. Juli 2013, unter: <https://www.swp-berlin.org/publikationen/kurz-gesagt/die-albanische-frage-nach-der-wende-in-tirana.html>; Benet Koleka, Albanian leaders fan flames of nationalism, unnerving West, Reuters, 16. April 2013, unter: <http://www.reuters.com/article/2013/04/16/us-albania-election-nationalism-idUSBRE93F0WJ20130416>.

6 Vgl. Freedom House, a.a.O. (Anm.4).

7 Vgl. Gjergj Erebara, Albania's Nationalist Show: All Bark and no Bite, in: Balkan Insight, 25. März 2015, unter: <http://www.balkaninsight.com/en/blog/albania-s-nationalist-show-all-bark-and-no-bite>.

8 Vgl. Çela/Kosho, a.a.O. (Anm. 4), S. 41

9 Vgl. Euronews, 17. Oktober 2014, Albania-Serbia nationalist tensions rise, unter: <http://www.euronews.com/2014/10/17/albania-serbia-nationalist-tensions-rise>.

schränkte sich dies auf Verhandlungen mit der EU und der NATO über eine potenzielle Mitgliedschaft in diesen Organisationen. Politiker und Politikwissenschaftler warnen davor, dass es zum Wiederaufleben nationalistischer Einstellungen in der Region sowie zu einer Radikalisierung und letztlich zum Wiederaufflammen ethnischer Konflikte beitragen könnte, wenn die Integration in die EU nicht beschleunigt wird.¹⁰ So weisen Politiker z.B. darauf hin, dass die ethnischen Spannungen und der ins Stocken geratene Demokratisierungsprozess in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien die Folge der „Erweiterungsmüdigkeit“ der EU und ihrer daraus resultierenden Passivität in Bezug auf den Reformprozess des Landes seien. Während des *Vienna Business Forum* im Mai 2015 argumentierten die sechs Ministerpräsidenten aus dem Westbalkan mehrheitlich ganz ähnlich. Montenegros Ministerpräsident Milo Đukanović betonte die Wichtigkeit der euroatlantischen Integration zur Gewährleistung der Stabilität in der Region. Mit dem Hinweis auf den Vorfall in Kumanovo und die Situation in Bosnien und Herzegowina unterstrich Đukanović, dass größere Unterstützung durch die internationale Gemeinschaft notwendig sei, um eine weitere Zunahme der Spannungen und andere negative Konsequenzen zu verhindern.¹¹

Der albanische Ministerpräsident Rama ist einer der entschiedensten Befürworter einer beschleunigten EU-Integration als Gegenmittel gegen den zunehmenden Nationalismus. Im April 2015 erklärte er öffentlich in einem Fernsehinterview, dass „die Vereinigung der Albaner aus Albanien und aus dem Kosovo [...] unausweichlich und unstrittig“ sei.¹² Rama zufolge kann die Vereinigung auf zweierlei Weise vor sich gehen: „im Kontext der EU als ein natürlicher Prozess, der für alle nachvollziehbar ist“, oder „als Reaktion auf europäische Blindheit oder Faulheit“,¹³ was Albanien und das Kosovo möglicherweise dazu zwingen würde, „sich auf traditionelle Weise zu vereinigen“.¹⁴ Der stellvertretende Ministerpräsident des Kosovo, Hashim Thaçi, kommentierte Ramas Äußerung mit den Worten, eine solche „traditionelle Vereinigung“ könnte als Resultat der Isolation des Kosovo durch die EU zur

10 Siehe z.B. Neil Buckley, Membership: Currency crisis exacerbates „enlargement fatigue“, in: *Financial Times*, 8. Mai 2012, unter: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/c727f85c-92c8-11e1-b6e2-00144feab49a.html>; Dušan Reljić, a.a.O. (Anm. 5); Otto Schily, If the EU reneges on Balkan enlargement it's at its own peril, *Europe's World*, 1. Oktober 2009, unter: <http://europesworld.org/2009/10/01/if-the-eu-reneges-on-balkan-enlargement-its-at-its-own-peril>.

11 Vgl. Government of Montenegro, Tirana: Prime Minister Milo Đukanović attends 2015 Vienna Business Forum, 28. Mai 2015, unter: <http://www.gov.me/en/News/149444/Tirana-Prime-Minister-Milo-jukanovic-attends-2015-Vienna-Business-Forum.html>.

12 Zitiert nach: Fatos Bytyci/Matt Robinson, Albania and Kosovo to unite, inside EU or not – Albanian PM, *Reuters*, 7. April 2015, unter: <http://uk.reuters.com/article/uk-albania-kosovo-unification-idUKKBN0MY19320150407>.

13 Zitiert nach: ebenda.

14 Zitiert nach: Maja Poznatov, „Greater Albania“ statement awakens old ghosts in Balkans, *EurActive*, 10. April 2015, unter: <http://www.euractiv.com/sections/enlargement/greater-albania-statement-awakens-old-ghosts-balkans-313685>.

Realität werden, und drängte auf eine schnellere NATO- und EU-Integration.¹⁵

Bislang wurden diese erst kürzlich gemachten Äußerungen kaum eingehend analysiert. Einige *Think-Tanks* und auch einige Medien sehen in Ramas Äußerungen vom April jedoch den Versuch, die EU zu schnelleren Beitrittsverhandlungen zu zwingen.¹⁶ Die Reaktion der EU lässt diesen Eindruck möglicherweise noch plausibler erscheinen: Sie wies darauf hin, dass sich die Westbalkanländer der EU in ihrem eigenen Tempo annähern, dass zu ihrer Verpflichtung auf die Prinzipien der EU auch die regionale Zusammenarbeit und gutnachbarschaftliche Beziehungen gehören und dass derartige Äußerungen inakzeptabel seien.¹⁷ Serbien betrachtete Ramas Feststellung als Provokation und das serbische Außenministerium ließ verlauten, dass eine solche Bemerkung den bilateralen Beziehungen zwischen Albanien und Serbien schade und der regionalen Stabilität abträglich sei.¹⁸ Obwohl Rama später erklärte, seine Äußerung habe seine persönliche Meinung wiedergegeben und sei nicht als Provokation gemeint gewesen, hatte er damit dennoch die Unterstützung Albaniens für das Kosovo und die Spannungen zwischen Albanien und Serbien bekräftigt.

Hier zeigen sich Parallelen zu den Drohungen einzelner Mitgliedstaaten, die Mitgliedschaft von Nachbarländern in internationalen Organisationen zu blockieren, solange Angehörige der eigenen Ethnie im Ausland nicht besser behandelt werden. Nach dem Vorfall in Kumanovo erklärte Rama, dass die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien nicht Mitglied der NATO werden könne, solange sie die Implementierung des Abkommens von Ohrid nicht gewährleiste; hierauf hätten sich alle NATO-Mitgliedstaaten auf dem Gipfel in Wales geeinigt.¹⁹ Albanien ist gleichzeitig vehementer Befürworter einer Mitgliedschaft des Kosovo in der NATO und in der EU. Serbien wiederum hat sich nachdrücklich gegen den Beitritt des Kosovo zur OSZE ausgesprochen, mit dem Argument, dass eine Mitgliedschaft des Kosovo die Arbeit der OSZE im Kosovo und in der Region erschweren und das Thema Serbien-

15 Vgl. ebenda.

16 Vgl. Adelina Marini, *Western Balkans Are Beginning To Put New Conditions to EU*, euinside, 9. April 2015, unter: <http://www.euinside.eu/en/news/albania-kosovo-serbia-tensions>; Fedja Pavlovic, *The greater, broken Albania*, euobserver, 17. April 2015, unter: <https://euobserver.com/opinion/128340>; Stratfor Global Intelligence, *Albania and Serbia Are at Odds Again*, 10. April 2015, unter: <https://www.stratfor.com/analysis/albania-and-serbia-are-odds-again>.

17 Vgl. Top Channel, BE: *E ardhmja e Ballkanit, në Evropë* [EU: Die Zukunft des Balkans, in Europa], 8. Mai 2015, unter: <https://www.youtube.com/watch?v=MXVcbFIHBK8>.

18 Vgl. Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Serbia, *Reaction of the Ministry of Foreign Affairs regarding the statement of the Prime Minister of Albania, Edi Rama*, 9. April 2015, unter: <http://www.mfa.gov.rs/en/press-service/statements/14046-reaction-of-the-ministry-of-foreign-affairs-regarding-the-statement-of-the-prime-minister-of-albania-edi-rama>.

19 Vgl. Prime Minister's Office, *The word „terrorism“ cannot be tolerated in relation to the tragedy of Kumanovo*, 20. Mai 2015, unter: <http://www.kryeministria.al/en/newsroom/speeches/the-word-quot-terrorism-quot-cannot-be-tolerated-in-relation-to-the-tragedy-of-kumanovo>.

Kosovo wieder in den Mittelpunkt der Organisation rücken würde.²⁰ All dies macht deutlich, welchen hohen Stellenwert die Mitgliedschaft in internationalen Organisationen auf der politischen Agenda aller Westbalkanländer hat.

Die Logik hinter dem Konflikt zwischen Nationalismus einerseits und Westorientierung bzw. EU-Integration andererseits

Um die Logik hinter den oben skizzierten Warnungen von Politikern aus dem Westbalkan besser zu verstehen, empfiehlt es sich zunächst zu untersuchen, welche Faktoren dem in den Gesellschaften vorhandenen Nationalismus zugrundeliegen und wie Nationalismus als Instrument zum Aufbau oder zur Verfestigung politischer Macht eingesetzt wird. Anschließend wird versucht Erklärungen dafür zu finden, warum sowohl politische Eliten als auch Bürger die EU-Integration ebenso unterstützen wie die Etablierung einer bürgerlichen politischen Kultur und Beziehungen zwischen dem Staat und seinen Bürgern, die nicht auf ethnischen, sondern auf staatsbürgerlichen Faktoren beruht.

David Brown zufolge entsteht ethno-kultureller Nationalismus als Reaktion auf fehlende staatliche Legitimität.²¹ Die wahrgenommene soziale Ungerechtigkeit und mangelndes Vertrauen in staatliche Behörden können das Zugehörigkeitsgefühl zu einer ethnischen Gruppe verstärken. Ganz ähnlich argumentiert George Schöpflin, dass eine übertriebene Fokussierung auf Ethnizität von schwachen staatlichen Kapazitäten und einer schwachen Zivilgesellschaft herrühren könne.²² Ausgehend von der Annahme, dass herrschende Eliten ihre einheimische Machtbasis erhalten wollen, bietet sich das gezielte Ansprechen der Interessen der Mitglieder einer Gruppe als ein effektives Mittel zu diesem Zweck an, zumindest sofern diese Interessen mit ihren eigenen Machtinteressen zusammenfallen. Politiker sind also möglicherweise eher geneigt, sich einer nationalistischen Rhetorik, Symbolik und nationaler Mythen zu bedienen, wenn sie glauben, damit Unterstützung gewinnen und ihre Macht erhalten zu können. Sie können auch versuchen, den Schwerpunkt der politischen Debatte von solchen Bereichen, in denen die herrschenden Eliten möglicherweise Eigeninteressen haben, wie z.B. wirtschaftliche und politische Machtstrukturen, auf andere Themen zu lenken und an nationalistische Gefühle zu appellieren, die auf einer gemeinsamen Gruppenidentität beruhen.²³

20 Vgl. International Radio Serbia, Dačić: Albania must respect OSCE principles instead of worrying about Kosovo, 19. Februar 2015, unter: <http://voiceofserbia.org/content/dačić-albania-must-respect-osce-principles-instead-worrying-about-kosovo>.

21 Vgl. David Brown, *Contemporary Nationalism – Civic, Ethnocultural & Multicultural Politics*, London 2000, S.43-44.

22 Vgl. George Schöpflin, *Nations, Identity, Power*, London 2000, S.42-46.

23 Vgl. V.P. Gagnon, Jr., *Ethnic Nationalism and International Conflict: The Case of Serbia*, in: *International Security* 3/1994-95, S.130-166, hier: S. 135-136.

Die Präsenz internationaler Organisationen im Westbalkan während der 2000er Jahre hat dazu beigetragen, dass sich die öffentliche Unterstützung zugunsten gemäßiger und prowestlicher Parteien in der Mitte des politischen Spektrums und zulasten nationalistischer Parteien und auf den eigenen Vorteil bedachter Politiker verlagert hat. Internationale Organisationen konnten stets Druck ausüben, indem sie auf die Vorteile von Reformen hinwiesen, wie etwa erhöhte Sicherheit und bessere wirtschaftliche Bedingungen. Vor allem die EU war in dieser Hinsicht erfolgreich, da sie Politikern überzeugende Argumente für eine EU-Mitgliedschaft lieferte, die sie ihren Wählern präsentieren können, darunter ein höherer Lebensstandard (durch bessere Wirtschaftsleistung, Dienstleistungsstandards und den Schutz von Rechten) und die Möglichkeit, in andere Länder zu reisen und auch dort zu arbeiten.²⁴

Die Vorteile, die sich daraus ergaben, dass man öffentliche Unterstützung durch eine nationalistische politische Rhetorik gewinnen konnte, wurden dadurch wettgemacht. Der politische Wille, sich weiterhin für die von internationalen Organisationen vorgeschlagenen Reformen und den Prozess der EU-Integration einzusetzen, geht also zum Teil auf die öffentliche Zustimmung zur EU zurück. Politiker haben nicht nur dadurch an öffentlichem Zuspruch gewonnen, dass sie die Vorteile einer EU-Mitgliedschaft aufzeigten, sondern auch dadurch, dass sie konkrete Veränderungen und Reformen in unterschiedlichen Bereichen – von der Infrastruktur bis zur Stärkung der Institutionen und der Marktwirtschaft – durchführten. Zudem haben die Reformen die politischen und wirtschaftlichen Systeme effizienter, transparenter und leistungsabhängiger gemacht. Dadurch wurde es für Politiker zunehmend schwerer, auf den eigenen Vorteil abzielende oder nepotistische Agenden voranzutreiben. Die EU diente auch als Garant für die Legitimität der einheimischen Politiker. Indem sie darauf bestand, dass Reformen im Einklang mit den Regeln und Prinzipien der EU durchgeführt werden, hat die EU der Öffentlichkeit signalisiert, dass Politiker von internationalen Organisationen auch zur Rechenschaft gezogen werden. Dies trug dazu bei, das geringe Vertrauen der Öffentlichkeit in die eigenen Politiker in den Ländern des Westbalkans zu steigern.

Der Zusammenhang zwischen einer Verlangsamung des EU-Integrationsprozesses und Nationalismus

Politiker aus den Westbalkanländern warnen häufig, dass der öffentliche Zuspruch zur EU abnehme, falls die Aussicht auf weitere Vorteile durch eine baldige EU-Integration schwinden sollte. Ein Beispiel hierfür ist die Visa-freiheit für Bürger aus dem Kosovo. Die Regierung des Kosovo ist der An-

24 Vgl. Milada Anna Vachudova, *The Leverage of International Institutions on Democratizing States: Eastern Europe and the European Union*, EUI Working Papers, San Domenico (FI) 2001, S. 5.

sicht, dass die in den Gesprächen mit der EU über eine Liberalisierung der Visabestimmungen gestellten Bedingungen bereits erfüllt seien.²⁵ In demselben Interview, in dem Rama eine Vereinigung zwischen Albanien und dem Kosovo in Aussicht stellte, merkte er auch an, es sei „eine Schande für die EU, dass der Visa-Liberalisierungsprozess für kosovarische Bürger nicht abgeschlossen wurde“.²⁶

Darüber hinaus wird davor gewarnt, dass die wirtschaftlichen und politischen Reformen ohne die EU als treibende Kraft zum Stillstand kommen könnten und anhaltende Ineffizienz, fortgesetzte Gelegenheiten zum Systemmissbrauch, fehlende Investitionen aus dem Ausland und ein im Vergleich zu EU-Mitgliedstaaten weiterhin niedriger Lebensstandard die Folge wären. Mitunter wird auch das Argument vorgebracht, dass die gegenwärtige politische Krise und die Stagnation im Reformprozess in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien durch die Passivität der EU dem Land gegenüber noch verschärft worden sei.²⁷ Angesichts der Logik einer Wahl zwischen einer nationalistischen oder einer westlichen bzw. EU-orientierten Agenda könnten die genannten Faktoren auf lange Sicht theoretisch dazu führen, dass die Bevölkerung für die Argumente nationalistischer Politiker zunehmend empfänglich wird, und gleichzeitig die Politiker dazu verleiten, sich den Unmut ihrer Wählerschaft für populistische und nationalistische Agenden zunutze zu machen.

Die Beziehungen zwischen der EU und den Beitrittskandidaten sind asymmetrisch. *Ceteris paribus* sind die Vorteile eines EU-Beitritts für die beitretenden Länder größer als für die jetzigen EU-Mitgliedstaaten.²⁸ Deswegen sind die von der EU festgesetzten Bedingungen für die Beitrittsländer praktisch nicht verhandelbar. Um im Prozess der EU-Integration weiterzukommen, müssen die Beitrittskandidaten bereit sein, die wechselnden Forderungen der EU sowie lange Übergangsphasen zu akzeptieren. Sie müssen auch dazu bereit sein, Reformen durchzuführen, die in einigen Fällen schwierig zu realisieren oder bei bestimmten Gruppen unbeliebt sein könnten. Ein Beispiel hierfür ist Albaniens Reform des Justizsystems. Die Funktionsweise des jetzigen Systems wird durch Politisierung, eine begrenzte Rechenschaftspflicht, ungenügende Ressourcen, Arbeitsrückstände und Korruption beeinträchtigt,²⁹

25 Vgl. Republic of Kosovo, Ministry of Foreign Affairs, The Kosovo delegation is seeking the support from EP regarding visa liberalization, Brüssel, 18. November 2015, unter: <http://www.mfa-ks.net/?page=2,217,2945>.

26 Zitiert nach: Poznatov, a.a.O. (Anm. 14).

27 Vgl. z.B. Naser Pajaziti, Parties in FYROM: The agreement for the solution of the crisis is still undefined, Independent Balkan News Agency, 4. Juni 2015, unter: <http://www.balkaneu.com/parties-fyrom-agreement-solution-crisis-undefined/#sthash.rGsfh6kZ.dpuf>.

28 Vgl. Andrew Moravcsik/Milada Anna Vachudova, National Interests, State Power, and EU Enlargement, in: East European Politics and Societies 1/2003, S. 42-57, hier: S. 46.

29 Vgl. Europäische Kommission, Commission Staff Working Document, Albania, 2014 Progress Report, SWD(2014) 304 final, Accompanying the document: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Enlargement Strategy and Main Challenges {2014-2015, COM(2014) 700 final}, Brüssel, 8. Oktober 2014, S. 11.

was einem Missbrauch des Systems Vorschub leistet. Zu befürchtende negative Konsequenzen für diejenigen, die ein Eigeninteresse am bestehenden System haben, können dazu führen, dass Veränderungen nur widerwillig akzeptiert werden, was wiederum erhebliche Verzögerungen im EU-Integrationsprozess zur Folge haben könnte.

Die wirtschaftlichen Vorteile einer Integration der Westbalkanländer in die EU sind für die jetzigen Mitglieder zwar gering, wichtigstes Ziel der EU-Erweiterung und der EU-Nachbarschaftspolitik ist es jedoch, die Stabilität und eine friedliche Entwicklung innerhalb der EU und in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft zu gewährleisten.³⁰ Mit ihren Warnungen vor einem möglichen Wiedererstarken des Nationalismus und wachsender Instabilität versuchen Politiker in den Westbalkanländern die Dynamik der Beziehungen ihrer Länder mit der EU zu verändern. Sie heben vor allem die potenziellen Sicherheitsrisiken hervor, die entstehen könnten, wenn der Prozess der EU-Integration nicht beschleunigt wird, und stellen dabei auch einen direkten Zusammenhang mit den jüngsten Konflikten zwischen ethnischen Gruppen und der nationalistischen Rhetorik einiger Politiker her.

Die Aussichten auf eine EU-Mitgliedschaft müssen glaubwürdig sein, damit die EU durch ihre Erweiterungspolitik auf Beitrittskandidaten Einfluss nehmen kann. Das heißt: Wenn die Aufnahmekriterien erfüllt sind, muss ein Kandidat auch aufgenommen werden.³¹ Die Drohungen gegenüber der EU bezogen sich in der Regel auf deren angebliche „Erweiterungsmüdigkeit“ angesichts von Wirtschaftskrisen und wachsender Unterstützung für politische Parteien mit einer nationalistischen, populistischen und immigrantenfeindlichen Rhetorik. Die Zustimmung der Wähler in den EU-Mitgliedstaaten zur Erweiterung der EU ist gesunken. Im Jahr 2013 lehnten 53 Prozent der Europäer eine erneute Erweiterung ab, 37 Prozent waren dafür.³² Die einzelnen EU-Mitgliedstaaten spielen infolgedessen eine immer größere Rolle bei der Formulierung der Bedingungen für Fortschritte im Integrationsprozess. Dies führt unter Umständen zu wechselhaften Forderungen, was eine Prognose für den weiteren Prozess erschwert. Bei seiner Ernennung zum Präsidenten der Europäischen Kommission erklärte Jean-Claude Juncker öffentlich, dass es innerhalb der nächsten fünf Jahre keine zusätzliche Erweiterung geben werde.³³ Es ist zwar ohnehin unwahrscheinlich, dass die Westbalkanländer innerhalb dieses Zeitrahmens der EU beigetreten wären, Junckers Aussage wurde jedoch von den Bewerberländern als politisches Signal dafür verstanden, dass der Prozess sich verlangsamen würde. Rama hat mehrmals an-

30 Vgl. European Commission, Good to know about EU Enlargement, Brüssel, März 2009.

31 Vgl. Sandra Lavenex/Frank Schimmelfenning, Relations with the Wider Europe, in: The JCMS Annual Review of the European Union in 2007, Special Issue, September 2008, S. 145-164, hier: S. 146.

32 Vgl. European Commission, Standard Eurobarometer 79, Spring 2013, Tables of Results, Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union, Befragung: Mai 2013, S. T84.

33 Vgl. Jean-Claude Juncker, A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change, Political Guidelines for the next European Commission, Opening Statement in the European Parliament Plenary Session, Straßburg, 15. Juli 2014.

gemerkt, dass die Westbalkanländer auf die Erweiterungsmüdigkeit der EU mit einer „Gedulds müdigkeit“ reagieren werden, und drängte die EU zum Handeln, um etwaige negative Konsequenzen zu verhindern, die daraus entstehen könnten.³⁴

„Erweiterungsmüdigkeit“ und die Gefahr neuer ethnischer Konflikte im Westbalkan

Sind die Warnungen vor potenziellen Sicherheitsrisiken, die ein langsamer EU-Integrationsprozess mit sich bringen könnte, lediglich ein Mittel zur Beschleunigung der Beitrittsverhandlungen? Oder gibt es in der Tat Gründe, sich über schwindende Aussichten auf eine Demokratisierung und die EU-Integration im Westbalkan Sorgen zu machen? Als die entscheidenden Faktoren für eine wirksame Einflussnahme der EU mithilfe ihrer Erweiterungspolitik wurden die Zustimmung der Öffentlichkeit und das Bekenntnis der Eliten zur EU-Integration identifiziert. Im Westbalkan können die Regierungsparteien durch sichtbare Fortschritte im EU-Integrationsprozess noch immer Stimmen gewinnen. Parteien aus dem gesamten politischen Spektrum in den Westbalkanländern zeigen sich der Agenda der EU-Integration noch immer verpflichtet. Die öffentliche Unterstützung für eine EU-Mitgliedschaft ist mit 92 Prozent in Albanien³⁵ und 80 Prozent in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien³⁶ nach wie vor hoch.

Dass die übrigen Westbalkanländer in näherer Zukunft in die EU aufgenommen werden, ist jedoch unwahrscheinlich. Kroatien erhielt den Status eines Beitrittskandidaten im Jahr 2003. Danach dauerte es zehn Jahre, bis das Land der EU endlich beitreten konnte. Nichts deutet darauf hin, dass das Verfahren für andere Länder kürzer sein wird. Wenn ein Land dem EU-Integrationsprozess verpflichtet bleiben soll, ist es daher umso wichtiger, dass der weitere Verlauf des Integrationsprozesses absehbar ist. Die Erwartungen der Beitrittskandidaten an die EU und die Erwartungen der EU an die Kandidaten in Bezug auf deren Fortschritte in Richtung EU-Standards müssen sich zumindest teilweise einander annähern. Gegenwärtig scheint es keine solche Annäherung zu geben. Im Jahr 2014 waren 53 Prozent der Albaner der Meinung, dass ihr Land bereit sei, Mitglied der EU zu werden – eine Steigerung von 23 Prozent gegenüber dem Vorjahr.³⁷ Im April 2015 erklärte Rama, sein Land

34 Vgl. Deutsche Welle, Albania's Prime Minister Edi Rama: „The past cannot hold us back“, 22. Oktober 2015, unter: <http://www.dw.com/en/albanias-prime-minister-edi-rama-the-past-cannot-hold-us-back/a-18012998>.

35 Vgl. Open Society Foundation for Albania, SOROS, National survey on perceptions & expectations towards a potential EU membership of Albania, Tirana 2014, S. 74.

36 Vgl. Institute for Democracy Societas Civile – Skopje/Konrad-Adenauer-Stiftung, Survey on „Macedonia's EU Integration“, 19. September 2014, unter: http://www.kas.de/wf/doc/kas_38833-1522-2-30.pdf?140919082453.

37 Vgl. Open Society Foundation for Albania, a.a.O., (Anm. 35), S.74.

sei bereit, Beitrittsverhandlungen aufzunehmen.³⁸ Der Kommissar für Erweiterung und Europäische Nachbarschaftspolitik gab hingegen bekannt, dass die Verhandlungen dieses Jahr noch nicht beginnen würden.³⁹ Gjorge Ivanov, Präsident der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, hat betont, wie wichtig es sei, einen Termin für den Beginn der EU-Beitrittsverhandlungen festzulegen (und den Namensstreit als ein „Kapitel“ in die Verhandlungen einzubeziehen). Außerdem müsse die NATO anerkennen, dass Griechenlands Veto gegen die Bewerbung der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien um Mitgliedschaft in der NATO gegen ein Abkommen aus dem Jahr 1995 verstoße.⁴⁰

Ethnische Spannungen bleiben bestehen

Wie wir gesehen haben, bestehen noch immer Spannungen zwischen ethnischen Gruppen sowohl innerhalb eines Staates als auch über die Staatsgrenzen in der Region hinweg. Ethnische Gruppen überschreiten nach wie vor Staatsgrenzen, um Angehörige derselben Ethnie zu unterstützen. Eine Polarisierung ethnischer Gruppe im Inland kann sich daher auf die Beziehungen in der gesamten Region auswirken, und lokale Konflikte können leicht zu regionalen Unruhen eskalieren. Wenn die Reformen in einem Land ins Stocken geraten, kann dies auch Folgen für die Stabilität der Region haben. Könnten schwindende Aussichten auf eine EU-Mitgliedschaft zu einer Verschärfung der ethnischen Spannungen beitragen? Ramas Äußerungen lassen vermuten, dass die Politiker bereit sein könnten andere Taktiken auszuprobieren, um den Druck auf die EU zu erhöhen, den Integrationsprozess voranzutreiben. Alternativ könnten sie auch nach Argumenten suchen, die ihnen an anderer Stelle Wählerstimmen einbringen. Der damalige albanische Ministerpräsident Sali Berisha entschied sich 2012 offenbar für Letzteres. In der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien finden Politiker noch immer Unterstützung für ihre ethnisch geprägten Programme und die Verlangsamung der Reformen im Land hat ihre Neigung, diese Programme weiterhin zu verfolgen, damit das auch so bleibt, noch verstärkt. Wenn die politischen Eliten keinen Anreiz mehr sehen, auf die Versöhnung zwischen ethnischen Gruppen, den Schutz von Minderheitenrechten und Demokratisierung zu setzen, dürften diese Prozesse aller Wahrscheinlichkeit nach stagnieren. In einer Region, in der die Arbeitslosigkeit hoch, der Dienstleistungssektor ineffizient und das Vertrauen in staatliche Institutionen gering ist, sind die Menschen für radika-

38 Vgl. Independent Balkan News Agency, Albania is ready to start negotiations with the EU, says PM Rama, 22. April 2015, unter: <http://www.balkaneu.com/albania-ready-start-negotiations-eu-pm-rama>.

39 Vgl. Wolfgang Tucek, EU-Kommissar Hahn: „Ohne Rechtsstaat keine Investoren“, in: Wirtschaftsblatt, 22. Juli 2015, unter: http://wirtschaftsblatt.at/home/nachrichten/europa_cee/4781941/EUKommissar-Hahn_Ohne-Rechtsstaat-keine-Investoren.

40 Republika English, Macedonia is facing today new turning point, 2. August, 2015, unter: <http://english.republika.mk/president-ivanov-macedonia-is-facing-today-new-turning-point>.

le Lösungen ihrer Probleme empfänglicher. Nationalistische oder populistische Argumente fallen hier auf fruchtbaren Boden.

Mitte der 2000er Jahre konnten derartige Entwicklungen in der Türkei beobachtet werden. Obwohl die Beitrittsverhandlungen 2005 aufgenommen wurden, äußerten mehrere EU-Mitgliedstaaten Bedenken, die Türkei als vollwertiges Mitglied in die Union aufzunehmen. Auch wegen der Zypernfrage garieten die Verhandlungen ins Stocken. Dies führte dazu, dass sich einige Politiker für eine nationalistische Agenda entschieden, anstatt gesellschaftliche und wirtschaftliche Reformen in Angriff zu nehmen, für die der EU-Integrationsprozess als Motor gedient hätte. Zuvor hatten sich gerade diese Reformen noch als besonders attraktiv für die Wähler erwiesen.⁴¹ Angesichts der großen Unterstützung für eine EU-Integration durch Politiker und Wähler in den Westbalkanländern erscheint eine ähnliche Entwicklung dort jedoch zumindest im Augenblick unwahrscheinlich.

Bereits durchgeführte Reformen könnten auch teilweise dazu beitragen, zumindest in näherer Zukunft einen Rückfall in eine nationalistische oder kompromisslose Politik zu verhindern. Wenn erst einmal Verfassungen geändert und politische Entscheidungsverfahren sowie wirtschaftliche Prozesse effizienter und transparenter geworden sind und Zivilgesellschaften zunehmend für ihre demokratischen Rechte und Menschenrechte sensibilisiert wurden, kann eine solche Entwicklung nur schwer wieder rückgängig gemacht werden. Einiges deutet auf einen gegenläufigen Trend in der Reaktion der Westbalkanländer auf jene Probleme hin, die angeblich von der „Erweiterungsmüdigkeit“ herrühren. Statt sich in erster Linie auf regionale Konflikte zu konzentrieren, betonten die Regierungschefs der Westbalkanländer während einer Veranstaltung des *Vienna Business Forum* im Mai 2015 vor allem die Bedeutung regionaler Zusammenarbeit für das Vorankommen im EU-Integrationsprozess. Sie gingen sogar noch weiter und erklärten, dass sie bei einem ihrer wichtigsten Ziele, der Verbesserung der Konnektivität in der Region, zusammenarbeiten würden, unabhängig davon, ob die EU sie dabei unterstütze oder nicht.⁴² Die Äußerungen von Politikern aus den Westbalkanländern könnten zwar als Warnzeichen verstanden werden, dass die EU in der Region an Einfluss verliert. Sie deuten aber auch auf die Bereitschaft hin, alte Streitigkeiten aus pragmatischen Gründen zurückzustellen. Sollte dem so sein, hat die Gefahr einer „Erweiterungsmüdigkeit“ statt zu einer Spaltung eher dazu geführt, dass sich die Regierungschefs der Westbalkanländer zusammengetan haben, um ein gemeinsames Ziel zu verfolgen.

41 Vgl. Ruairi Patterson, *Rising Nationalism and the EU Accession Process*, in: *Turkish Policy Quarterly* 1/2008, S. 131-138, hier: S. 137, unter: http://www.esiweb.org/pdf/esi_turkey_tpq_vol7_no1_RuairiPatterson.pdf.

42 Vgl. Gjergj Erebara, *Balkan Feuds Re-Surface at Leaders' Tirana Summit*, in: *Balkan Insight*, 28. Mai 2015, unter: <http://www.balkaninsight.com/en/article/regional-cooperation-emphasized-while-old-and-new-disputes-lingers-in-the-balkans>.

Fazit

Politiker aus dem Westbalkan haben davor gewarnt, dass ethnische Spannungen wiederaufleben und möglicherweise zum Ausbruch von Konflikten führen könnten, wenn der EU-Integrationsprozess für die Länder der Region nicht schneller verläuft. Wie in diesem Beitrag gezeigt wurde, dienten diese Warnungen dazu, den Druck auf die EU zu erhöhen, da sowohl den Politikern als auch der Bevölkerung in den Westbalkanländern klar ist, welche Vorteile eine Integration in die EU mit sich bringt.

Die möglichen Konsequenzen eines schwindenden internationalen Einflusses in der Region sollten jedoch nicht ignoriert werden. Nach wie vor bestehen Spannungen zwischen ethnischen Gruppen, und Zusammenstöße zwischen diesen Gruppen enden mitunter gewaltsam. Mit nationalistischer und populistischer Rhetorik können Politiker noch immer politische Unterstützung mobilisieren, sofern wenn sie sich auf Dauer etwas davon versprechen. Die EU und andere internationale Organisationen haben für die Vermittlung zwischen verschiedenen Gruppen, die Aufrechterhaltung stabiler regionaler Beziehungen und die Verbesserung des Schutzes von Minderheitenrechten wichtige Instrumente zur Verfügung gestellt. Langfristig tragen sie zum Aufbau von Institutionen bei, die Spannungen zwischen gesellschaftlichen Gruppen mit Hilfe gerechter und demokratischer Prozesse kanalisieren können.

Bis solche Institutionen vollständig eingerichtet sind, muss die Öffentlichkeit über die Vorteile einer EU-Integration informiert sein. Reformen müssen zu klaren – auch kurzfristigen – Ergebnissen führen und diese müssen den Bürgern kommuniziert werden. Letztlich liegt es bei den Politikern der Westbalkanländer, die vereinbarten Reformen umzusetzen. Die EU und andere internationale Akteure wiederum müssen Druck auf die Politiker ausüben, damit sie Reformen nicht hinauszögern, die vielleicht nicht ganz in ihrem Interesse sind, auch wenn sie grundsätzlich Reformen nach westlichem Vorbild und die Mitgliedschaft in der EU befürworten. Ethnisch motivierte Gewalt, Rassismus und das Schüren von Hass müssen deutlich verurteilt werden. Generell sollte die EU ihre politische Präsenz in der Region aufrechterhalten und ausbauen und genügend Ressourcen für eine Erweiterung zur Verfügung stellen.

Die Geschwindigkeit der EU-Integration hängt von der Leistung des jeweiligen Bewerberlandes ab, d.h. davon, ob und wann es die von der Kommission festgelegten Kriterien erfüllt. Wenn zwischen einem Beitrittskandidaten und der EU Uneinigkeit über die Fortschritte des Landes im Integrationsprozess herrscht, sollte dies thematisiert werden. Für die Bewerberländer sollte der Verlauf des EU-Integrationsprozesses berechenbar sein. Zwischen dem Erfüllen der EU-Kriterien und entsprechenden Gegenleistungen sollte ein klarer Zusammenhang bestehen. Im Augenblick können Bewerberländer, die ihre vereinbarten prioritären Verpflichtungen erfüllt haben, jedoch auch nur dann weitere Schritte im Integrationsprozess unternehmen, wenn sie von EU-Mit-

gliedstaaten politisch unterstützt werden. Um diese Unterstützung zu verstärken, müssen die Vorzüge einer EU-Erweiterung – wie etwa deren Beitrag zur Stabilisierung des Westbalkans – auch den Wählern in den EU-Mitgliedstaaten klar vermittelt werden.

Die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten sollten nicht vergessen, welche entscheidende Rolle die EU für die Stabilität im Westbalkan spielt. Die Union braucht eine klare Strategie, wie sie ihre Gestaltungsmöglichkeiten in der Region bewahren will.