

Natasha Wunsch

Erneutes Engagement der EU im Westbalkan: 2018 – eine verpasste Chance

Einführung

Das Jahr 2018 wurde als Wendepunkt für das Engagement der Europäischen Union (EU) im westlichen Balkan gefeiert. Fünfzehn Jahre nachdem die Länder der Region auf dem Gipfeltreffen von Thessaloniki im Juni 2003 eine explizite Beitrittsperspektive erhalten hatten, bekräftigten die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten, dass diese Perspektive nach wie vor sowohl glaubwürdig als auch realistisch sei, vorausgesetzt die Länder des westlichen Balkans erfüllen die für ihren Beitritt festgelegten verbleibenden Bedingungen. Dieses erneuerte Engagement kommt zu einem entscheidenden Zeitpunkt, denn die Region steht an einem Scheideweg zwischen weiteren Fortschritten auf dem Weg zur EU-Mitgliedschaft und der Zunahme autoritärer Trends und zahlreicher Quellen der Destabilisierung, die einige der früheren Erfolge der Union gefährden. Der vorliegende Beitrag liefert eine kritische Analyse des angestrebten erneuten Engagements der EU auf dem Westbalkan. Er beleuchtet die aktuellen Herausforderungen, mit denen die Region konfrontiert ist, untersucht die Hauptmerkmale und Mängel der neuen Strategie der Europäischen Kommission für den Westbalkan und verweist auf unterschiedliche Signale und mangelndes Engagement der Mitgliedstaaten als Hauptgründe dafür, dass 2018 eine verpasste Gelegenheit für ein stärkeres Engagement der EU für die Transformation der Region darstellt.

Der Westbalkan am Scheideweg

Nach einer langen Periode relativer Stagnation in den Verhandlungen über die EU-Mitgliedschaft unter dem häufig wiederholten Mantra der „Erweiterungsmüdigkeit“ ist die Region aufgrund des rapiden Anstiegs externer und interner Herausforderungen, mit denen der westliche Balkan konfrontiert ist, nun wieder ins Blickfeld Brüssels gerückt. Bei seinem Amtsantritt im Juli 2014 hatte Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker deutlich erklärt, dass es in seiner Amtszeit keine erneute Erweiterung geben würde.¹ Obwohl sachlich korrekt – keines der Westbalkanländer konnte zu diesem Zeitpunkt realistischerweise erwarten, dass die Verhandlungen bis 2019 abgeschlossen sein würden –,

1 Vgl. Jean-Claude Juncker, Ein neuer Anfang für Europa, Rede zur Eröffnung der Plenartagung des Europäischen Parlaments, Straßburg, 15. Juli 2014, unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/SPEECH_14_567.

wurde die Erklärung in der Region als ein deutliches Zeichen des Desinteresses und des Rückzugs der EU wahrgenommen, was zu einer Verlangsamung der Reformbemühungen und zur Desillusionierung der dortigen Bevölkerung führte.² Drei Jahre später sah sich Juncker gezwungen, ganz entschieden von der abwartenden Haltung gegenüber der Erweiterung abzurücken, die seit dem erfolgreichen Abschluss der kroatischen Beitrittsverhandlungen vorgeherrscht hatte.³ Als der Westbalkan nun plötzlich drohte, erneut zu einer Quelle der Instabilität zu werden, erkannte die Kommission, dass ein stärkeres Engagement erforderlich war, um zu verhindern, dass die positiven Entwicklungen, die in den vorangegangenen Jahren des EU-Engagements in der Region erreicht worden waren, zunichte gemacht würden. In seiner Rede zur Lage der Union 2017 reagierte Juncker auf die neue Situation, indem er sich für die Ausweitung einer glaubwürdigen Erweiterungsperspektive für die Westbalkanländer aussprach, um die Stabilität in der Nachbarschaft der EU zu fördern.⁴ Es gibt mehrere Gründe für diesen plötzlichen Politikwechsel.

2015 wurde der Westbalkan zu einer wichtigen Durchgangsrouten für irreguläre Migranten, die von Griechenland aus in weiter nördlich gelegene EU-Mitgliedstaaten, hauptsächlich nach Deutschland und Schweden, gelangen wollten. Diese Situation belastete nicht nur die schwachen Verwaltungen der Region und die erschöpften Staatshaushalte, sondern zeigte auch die Bereitschaft der lokalen Bevölkerung, sich trotz ihrer eigenen wirtschaftlichen Schwierigkeiten zu engagieren und Menschen in Not zu helfen. Die Situation war besonders heikel, da das Problem diesmal aus dem unkoordinierten Vorgehen der EU-Mitgliedstaaten angesichts des plötzlichen Zustroms von Flüchtlingen resultierte und – ganz entgegen dem üblichen Muster – nicht aus der Instabilität des Balkans. Da Griechenland nicht in der Lage war, seine Grenze zu Mazedonien zu sichern, und Ungarn darauf bedacht war, die Migranten von seinem Territorium fernzuhalten, waren es die Westbalkanstaaten, die mit den Auswirkungen fertig werden mussten.⁵

Die daraus entstandene Krise wurde noch dadurch verschärft, dass sich mehrere Tausend Bürger des Westbalkans den Migranten, die über die Türkei und Griechenland kommend auf ihrem Weg in wohlhabendere Länder waren, angeschlossen. Dort stieg die Zahl der Asylbewerber dadurch so weit an, dass viele

2 Vgl. The western Balkans and the EU: In the queue. The door to membership remains open, but the region must do more to get it, in: *The Economist*, 27. September 2014, unter: <https://www.economist.com/europe/2014/09/27/in-the-queue>.

3 Vgl. Heather Grabbe/Gerald Knaus/Daniel Korski, Beyond wait-and-see: the way forward for EU Balkan policy, in: European Council on Foreign Relations, Policy Brief, 27. Mai 2010, unter: https://www.ecfr.eu/publications/summary/beyond_wait_and_see_the_way_forward_for_eu_balkan_policy.

4 Vgl. Zoran Radosavljevic, Juncker waves „credible EU prospects“ at Balkans, but no fast membership, EURACTIV.com, 13. September 2017 (aktualisiert am 5. Oktober 2017), unter: <https://www.euractiv.com/section/enlargement/news/juncker-waves-credible-eu-prospects-at-balkans-but-no-fast-membership/>.

5 Vgl. Natasha Wunsch, Doppelt unter Druck: Der Westbalkan als Transitroute und Herkunftsregion, in: *Internationale Politik* 1, Januar/Februar 2016, S. 50-54.

nationale Regierungen in Westeuropa von der schieren Zahl überfordert waren.⁶ Nach Angaben des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge betrug die Zahl der Asylersuchen aus Albanien und Kosovo 2014 jeweils rund 7.000, stieg jedoch im Laufe des Jahres 2015 auf über 53.000 bzw. über 33.000 an.⁷ Dieser Höchststand der Asylbewerberzahlen stellt nur die sichtbare Spitze des Eisbergs des weitaus größeren Phänomens der Abwanderung von Fachkräften dar, das dem Westbalkan immer mehr Bürger, die ein besseres Leben außerhalb der Region suchen, entzieht. Angesichts dieser dramatischen Demonstration der Folgen des stagnierenden oder sich sogar verschlechternden Lebensstandards auf dem Balkan sowie der daraus resultierenden Desillusionierung der lokalen Bevölkerung war die EU gezwungen, nicht nur die Notwendigkeit einer Zusammenarbeit mit der Region anzuerkennen, wenn es um die Steuerung der externen Migration geht, sondern auch im Hinblick auf die Gewährleistung angemessener Lebensbedingungen vor Ort.

Neben den externen Herausforderungen gibt auch das Fortbestehen zahlreicher bilateraler Streitigkeiten in der Region der EU Anlass zur Sorge.⁸ Trotz rhetorischer Zusagen aller Parteien, offene Streitigkeiten friedlich und schnell beizulegen, kommt es in bestimmten Fragen regelmäßig zu Spannungen, die die regionale Stabilität und eine noch immer nur fragile und partielle Aussöhnung gefährden. Die umfassende direkte Beteiligung des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) und der Hohen Vertreterin Federica Mogherini am Dialog zwischen Serbien und Kosovo hat bisher nur zu einer begrenzten Anzahl von technischen Übereinkommen geführt, eine umfassendere Lösung für die umstrittene Eigenstaatlichkeit der früheren Provinz ist jedoch nach wie vor nicht absehbar. Selbst scheinbar geringfügige Meinungsverschiedenheiten über die genaue Festlegung der Grenzen bergen ein Eskalationspotenzial, wie der erst kürzlich abgeschlossene Prozess der Grenzziehung zwischen Kosovo und Montenegro zeigt.⁹

Und schließlich stehen die Staaten des Westbalkans der wachsenden innenpolitischen Herausforderung eines schleichenden Autoritarismus gegenüber.¹⁰

6 Vgl. Nikola Dimitrov/Natasha Wunsch, The migrant crisis: a catalyst for EU enlargement? Balkans in Europe Policy Advisory Group, Policy Brief, Juni 2016, unter: <http://www.balkanfund.org/publib/biepag/The-migrant-crisis-a-catalyst-for-EU-enlargement-web.pdf>.

7 Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung, Migrationsbericht 2015, S. 92, unter: <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Forschung/Migrationsberichte/migrationsbericht-2015.html?nn=1362958>.

8 Vgl. Marika Djolai/Zoran Nechev, Bilateral Disputes Conundrum: Accepting the Past and Finding Solutions for the Western Balkans, Balkans in Europe Policy Advisory Group, Policy Brief, 5. April 2018, unter: <http://www.biepag.eu/wp-content/uploads/2018/04/Bilateral-Disputes-Conundrum-Accepting-the-Past-and-Finding-Solutions-for-the-Western-Balkans.pdf>.

9 Vgl. Die Morina, Kosovo Parliament Approves Montenegro Border Deal, BalkanInsight, 21. März 2018, unter: <http://www.balkaninsight.com/en/article/xx-kosovo-parliament-approves-montenegro-border-deal-03-21-2018>.

10 Vgl. Marko Kmezić/Florian Bieber (Hrsg.), The Crisis of Democracy in the Western Balkans. An Anatomy of Stabilitocracy and the Limits of EU Democracy Promotion, Balkans

Die von Freedom House für 2016 ermittelten Werte zeigen, dass die Leistungsfähigkeit der Demokratie in der Region im Durchschnitt auf das bereits 2004 erreichte Niveau zurückgegangen ist.¹¹ So zeichnete sich Mazedonien zunächst trotz der komplexen ethnischen Zusammensetzung des Landes – rund ein Viertel der Bevölkerung sind ethnische Albaner, was zu häufigen Spannungen wegen möglicher irredentistischer Ambitionen unter dem Etikett „Großalbanien“ führte – durch einen überraschend reibungslosen Übergang zur Demokratie aus, erlebte 2015/2016 jedoch eine tiefgreifende Regierungskrise. Nach der Veröffentlichung von Telefonmitschnitten durch Oppositionsführer Zoran Zaev und darauf folgenden Massendemonstrationen gegen die Regierung versuchte Premierminister Nikola Gruevski den politischen Konflikt zu ethnisieren, indem er den Nationalismus unter seinen Anhängern schürte.¹² Nach von der EU vermittelten umstrittenen Wahlen wurde das mazedonische Parlament im April 2017 von einer Horde von Schlägern gestürmt, die, offenbar von der ehemaligen Regierungspartei ermutigt, mehrere Abgeordnete angriffen und verletzten.¹³ Diese Szene erinnerte schmerzhaft an den fragilen Zustand der Demokratie in der Region und verdeutlichte angesichts der Stagnation der Beitrittsverhandlungen mit Mazedonien aufgrund des ungelösten Namensstreits mit Griechenland das große Destabilisierungspotenzial enttäuschter Erwartungen, sobald der Beitrittsprozess ins Stocken gerät.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass sich die Westbalkanstaaten an einem kritischen Punkt befinden. Die Länder der Region sind gleichzeitig mit großen externen sowie regionalen Herausforderungen und mit einer Verschlechterung der nationalen Regierungsführung konfrontiert. Vor diesem Hintergrund hat die EU-Kommission in Absprache mit den Mitgliedstaaten beschlossen, ihr Engagement für den EU-Beitritt der Region zu erneuern.

Auf dem Weg zu einem erneuten Engagement der EU: eine neue Strategie für den Westbalkan

Im Februar 2018 verabschiedete die Kommission eine neue Strategie, die „eine glaubwürdige Erweiterungsperspektive für und ein verstärktes Engagement der EU gegenüber dem westlichen Balkan“ bietet.¹⁴ Angesichts der offensichtlichen Bedrohungen für die bisherigen Errungenschaften der EU in der Region

in Europe Policy Advisory Group, Policy Study, März 2017, unter: <http://www.biepag.eu/wp-content/uploads/2017/05/final.pdf>.

11 Vgl. Nate Schenkkan, Europe and Eurasia Brace for Impact, Freedom House, Nations in Transit 2016, unter: <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/nations-transit-2016>.

12 Vgl. Besir Ceka, Macedonia: A New Beginning?, in: Journal of Democracy 2/2018, S. 143-157.

13 Vgl. Sinisa Jakov Marusic, Macedonia Shaken by Violence in Parliament, BalkanInsight, 28. April 2017, unter: <http://www.balkaninsight.com/en/article/macedonia-calms-down-after-parliament-violence-04-27-2017>.

14 Europäische Kommission, Eine glaubwürdige Erweiterungsperspektive für und ein verstärktes Engagement der EU gegenüber dem westlichen Balkan, 6. Februar 2018, unter:

stellt die Strategie einen Versuch dar, ein erneuertes Bekenntnis zur EU-Mitgliedschaft für die Westbalkanstaaten mit dem Beharren auf den noch ausstehenden Reformen in Einklang zu bringen. Die einleitenden Absätze bestätigen, dass die Region „Teil Europas“ ist und dass ein letztendlicher EU-Beitritt „im ureigenen politischen, sicherheitspolitischen und wirtschaftlichen Interesse der Union“ liegt.¹⁵ Die EU bietet den derzeitigen Topkandidaten im Verhandlungsprozess erstmals einen konkreten, wenn auch bedingten Zeitrahmen an und eröffnet eine vorsichtige Perspektive für eine nächste Erweiterungsrunde bereits im Jahr 2025. Gleichzeitig betont sie, dass diese Perspektive „sehr ambitioniert“ sei und dass der EU-Beitritt stets von den tatsächlichen Leistungen jedes einzelnen Landes abhängen wird. Der Einführungsabschnitt endet mit einer Bestätigung der Bereitschaft der EU, ihre Unterstützung für die westlichen Balkanländer zu verstärken.

Die beiden Hauptteile der Strategie befassen sich mit den verbleibenden Herausforderungen, denen sich die Westbalkanstaaten stellen müssen, und mit den Maßnahmen, mit denen die EU diese Bemühungen unterstützen will. Die Strategie nennt vier große Herausforderungen: die schwache Rechtsstaatlichkeit, die mangelnde Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaften, das Fortbestehen bilateraler Streitigkeiten und das unklare politische und gesellschaftliche Engagement der Kandidatenländer für eine Mitgliedschaft in der EU. Die Strategie verurteilt in ungewöhnlich klaren Worten, die Tatsache, dass es „in allen Ländern [...] klare Anzeichen einer Vereinnahmung des Staates [gibt], die sowohl in der Korruption und den Verbindungen zur organisierten Kriminalität auf allen Regierungs- und Verwaltungsebenen als auch in der ausgeprägten Verquickung von öffentlichen und privaten Interessen ihren Ausdruck findet“.¹⁶ Wurde der Begriff „Vereinnahmung des Staates“ bisher nur für Mazedonien im Länderbericht 2016 benutzt, so wird er nun auf die gesamte Region angewandt.

Mit Blick auf die bilateralen Beziehungen betont die Strategie, dass die politischen Führungsspitzen der Westbalkanstaaten die volle Eigenverantwortung für die regionale Zusammenarbeit übernehmen und auf eine Aussöhnung mit ihren Nachbarn hinarbeiten müssen. Sie empfiehlt für den Fall, dass Grenzstreitigkeiten nicht bilateral beigelegt werden können, ein „internationales Schiedsgericht“ damit zu befassen und dessen „verbindliche, rechtskräftige Urteile“ noch vor dem Beitritt uneingeschränkt umzusetzen und einzuhalten.¹⁷ Dieser Hinweis macht deutlich, dass die EU ungelöste bilaterale Fragen als unüberwindliches Hindernis für den Beitritt betrachtet, es aber vorzieht, die Schlichtung solcher Streitigkeiten an internationale Gerichte zu delegieren, anstatt sich direkt an Verhandlungen zu beteiligen. Frühere Versuche einer di-

<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/DE/COM-2018-65-F1-DE-MAIN-PART-1.PDF>.

15 Ebenda, S. 1.

16 Ebenda, S. 3.

17 Ebenda, S. 9.

rekten Vermittlung durch die EU, z.B. bei den Streitigkeiten zwischen Slowenien und Kroatien über den Status der Bucht von Piran, waren nur begrenzt erfolgreich. Angesichts ausbleibender Fortschritte in den von der EU vermittelten Gesprächen wurde der Streit schließlich vor den Ständigen Schiedshof gebracht, bleibt aber aufgrund der Weigerung Kroatiens, das zugunsten Sloweniens ausgefallene Urteil zu akzeptieren, nach wie vor teilweise ungelöst.¹⁸ Darüber hinaus ist die Beteiligung der EU besonders heikel, wenn ein Mitgliedstaat von einem Streitfall betroffen ist, der seine asymmetrische Macht dazu missbrauchen kann, Fortschritte der anderen Partei in den Beitrittsverhandlungen zu behindern, wie man im Falle des Namensstreits zwischen Griechenland und Mazedonien beobachten konnte.¹⁹ Indem die Kommission unterstreicht, dass alle offenen Streitigkeiten vor dem EU-Beitritt beigelegt werden müssen, überträgt sie den gegnerischen Parteien die Verantwortung dafür, eine dauerhafte Lösung zu finden oder sich einem internationalen Schiedsverfahren zu unterwerfen.

Die Strategie betont, dass eine größere Eigenverantwortung für den Beitrittsprozess erforderlich ist, und unterstreicht, dass es sich bei dem „Beitritt zur EU um eine bewusste Entscheidung handelt“,²⁰ die mit Eindeutigkeit verfolgt werden muss, um den ehrgeizigen Zeitplan für die derzeitigen Topkandidaten einhalten zu können. Dies spielt den Ball wieder an die Beitrittskandidaten zurück und ist eine kaum verschleierte Anspielung insbesondere auf Serbiens häufiges Hin-und-her-Schwanken zwischen einem entschlossenen Engagement für den EU-Beitritt und der Aufrechterhaltung enger Beziehungen zu Russland. Darüber hinaus hebt die Strategie auch die Verantwortung der Bürger der Region hervor, ihre politischen Führungen zur Verantwortung zu ziehen und „ihre Regierungen daran [zu] messen, ob sie willens und in der Lage sind, ihre europäischen Ambitionen zu verwirklichen“.²¹

Im Hinblick auf eine stärkere Unterstützung der Länder des Westbalkans verspricht die Strategie „einen deutlichen Ausbau des Engagements der EU“.²² Dies soll durch sechs „Leitinitiativen“ konkretisiert werden: Stärkung der Rechtsstaatlichkeit, Stärkung der Zusammenarbeit in den Bereichen Sicherheit und Migration, stärkere Förderung der sozioökonomischen Entwicklung, Verbesserung der Verkehrs- und Energieanbindung, Einführung einer digitalen Agenda für den Westbalkan sowie Förderung der Aussöhnung und gutnachbarlicher Beziehungen. Diese Leitinitiativen knüpfen an viele der Kernziele

18 Vgl. Kait Bolongaro, Slovenia ups stakes in Adriatic border dispute, Politico, 19. Februar 2018 (aktualisiert am 21. Februar 2018), unter: <https://www.politico.eu/article/slovenia-croatia-border-piran-ups-stakes-in-adriatic-fishing-dispute/>.

19 Vgl. Nikola Dimitrov/Marika Djolai/Natasha Wunsch, Removing obstacles to EU accession: Bilateral disputes in the Western Balkans, Balkans in Europe Policy Advisory Group, Policy brief, September 2015, unter: <http://www.balkanfund.org/publib/biepag/BIEPAG-Policy-brief-web.pdf>.

20 Europäische Kommission, Eine glaubwürdige Erweiterungsperspektive für und ein verstärktes Engagement der EU gegenüber dem westlichen Balkan, a.a.O. (Anm. 14), S. 4.

21 Ebenda.

22 Ebenda, S. 11

des Berlin-Prozesses an, nicht zuletzt in Bezug auf Konnektivität, bilaterale Streitigkeiten und regionale Jugendzusammenarbeit (die im Zusammenhang mit dem Themenkomplex Aussöhnung erwähnt wird). Der Berlin-Prozess, der zunächst als deutsche diplomatische Initiative begann und von mehreren anderen Mitgliedstaaten unterstützt wurde, zielte darauf ab, den noch jungen Erweiterungsprozess zu ergänzen, indem er sichtbare Verbesserungen im Westbalkan schafft. In gewisser Weise bedeutet die Aufnahme dieser Punkte in die neue Strategie der EU, dass der Berlin-Prozess wieder in den breiteren Rahmen der EU zurückgeführt wird, und beendet damit Spekulationen darüber, dass diese parallele Initiative die Beitrittsperspektiven der Westbalkanländer eher ersetzen als unterstützen sollte. Schließlich erwähnt die Strategie die institutionellen Anpassungen und die finanziellen Mittel, die zur Vorbereitung der Westbalkanländer auf den EU-Beitritt erforderlich sind, und legt weitere Einzelheiten zu den Leitinitiativen in einem beigefügten „Aktionsplan zur Unterstützung des Transformationsprozesses im westlichen Balkan“ dar.²³

Insgesamt ist die neue Strategie sowohl umfassend, was ihre Reichweite betrifft, als auch ziemlich detailliert hinsichtlich der Instrumente, mit denen positive Veränderungen in Schlüsselbereichen erreicht werden sollen. Sie signalisiert das glaubwürdige Bestreben der Europäischen Kommission, sich wieder in der Region zu engagieren, und enthält konkrete Maßnahmen zur Bewältigung der verbleibenden Herausforderungen sowie zur Gewährleistung der in dem Dokument versprochenen glaubwürdigen Erweiterungsperspektive. Dennoch bleibt sie hinter den Erwartungen zurück, die im Vorfeld ihrer Veröffentlichung geweckt wurden, wobei sowohl in der Strategie selbst als auch bei der Umsetzung durch die Kommission und die Mitgliedstaaten nach ihrer Annahme Defizite deutlich wurden.

Balance als Herausforderung: Defizite im Ansatz der Kommission

Die Strategie der Kommission für den westlichen Balkan stellt den ambitionierten Versuch dar, die Beziehungen der EU zu einer schwierigen Region zu verbessern. In ihren Bemühungen, eine ermutigende Botschaft an den Westbalkan zu vermitteln und dabei gleichzeitig weiterhin die verbleibenden Herausforderungen bei der Erfüllung der Beitrittskriterien zu betonen, fehlen jedoch einige entscheidende Elemente oder bleiben unterentwickelt, was ihre Schlagkraft schwächt.

23 Vgl. Europäische Kommission, Anhang der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Eine glaubwürdige Erweiterungsperspektive für und ein verstärktes Engagement der EU gegenüber dem westlichen Balkan, Straßburg, 6. Februar 2018, unter: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/DE/COM-2018-65-F1-DE-ANNEX-1-PART-1.PDF>.

Erstens ist die Strategie nach wie vor zu zaghaft, wenn es darum geht, die weit verbreitete Tendenz zum demokratischen Rückschritt in der Region aufzuzeigen. Der Hinweis auf die Vereinnahmung des Staates als regionale Herausforderung sendet zwar ein wichtiges Signal an autoritär orientierte Führer in der gesamten Region, bleibt jedoch die einzige Erwähnung solcher Tendenzen. Dadurch wird das Ausmaß, in dem Rückschritte bei der Demokratie zu einem Hindernis für die weitere Transformation der Region geworden sind, heruntergespielt. Die Strategie beklagt lediglich mangelnde Fortschritte bei der Rechtsstaatlichkeit, den Grundrechten und guter Regierungsführung. Das eigentliche Problem ist jedoch die tatsächliche Rücknahme der politischen und bürgerlichen Rechte, einschließlich offener Angriffe auf unabhängige Medien und die Arbeit von NGOs sowie der strategischen Manipulation von Wahlen. Werden diese Tendenzen nicht deutlich zur Sprache gebracht, fühlen sich die regionalen Führer in ihrer Erwartung bestätigt, dass die EU Tendenzen in Richtung „Stabilokratie“²⁴ zu tolerieren und zu übersehen bereit ist, solange die Länder einen relativen Frieden und den Anschein des Engagements für eine demokratische Regierungsführung wahren.

Die moderate Kritik in den von der Kommission im April veröffentlichten detaillierten Länderberichten bestätigt die allgemeine Zurückhaltung, Tendenzen zur Erosion der Demokratie energischer zu benennen. Im Falle Serbiens beispielsweise hebt der Länderbericht zwar die Bedenken des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE/BDIMR) in Bezug auf ungleiche Ausgangsbedingungen bei den Wahlen 2017 hervor und fordert die serbische Regierung auf, die im OSZE/BDIMR-Bericht formulierten Empfehlungen zu berücksichtigen.²⁵ Sie verzichtet jedoch auf die Erwähnung des Begriffs „Vereinnahmung des Staates“ und formuliert Kritik in zumeist technokratischer Sprache, die unterschiedliche Interpretationen zulässt.²⁶

Zweitens hält die Strategie am Konditionalitätsparadigma fest, das die bisherige Erweiterungspolitik der EU geprägt hat, das der nachhaltigen Transformation der Kandidatenländer jedoch nicht förderlich ist. Im Wesentlichen beruht die Erweiterungspolitik der EU auf der Prämisse, dass externe Anreize und die letztendliche Aussicht auf einen EU-Beitritt eine ausreichende Motivation zur Förderung nachhaltiger Reformen sei.²⁷ Kurz gesagt: Die EU legt die Beitrittsbedingungen fest, die Kandidatenländer passen ihre Gesetze und Institutionen entsprechend an, und die EU beschränkt ihre Rolle darauf, die Übernahme und

24 Srđan Pavlović, West is best: How „stabilitocracy“ undermines democracy building in the Balkans, LSE EUROPP, 5. Mai 2017, unter: <http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2017/05/05/west-is-best-how-stabilitocracy-undermines-democracy-building-in-the-balkans/>.

25 Vgl. European Commission, Serbia 2018 Report, 17. April 2018, S. 5-6, unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018SC0152&from=de>.

26 Vgl. Srđan Majstorović, Is Serbia ready to read Progress Report 2018 correctly?, European Policy Centre, 1. Mai 2018, unter: <http://cep.org.rs/en/blogs/is-serbia-ready-to-read-progress-report-2018-correctly/>.

27 Vgl. Heather Grabbe, The EU's Transformative Power: Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe, Basingstoke 2006.

Umsetzung der Beitrittsanforderungen zu überwachen. Die Strategie greift diesen Ansatz auf, indem sie eine glaubwürdige Mitgliedschaftsperspektive betont und gleich darauf eine detaillierte Liste der verbleibenden Reformen vorlegt, die die Länder noch durchführen müssen. Die Leitinitiative zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit hebt die Rolle der bestehenden Verhandlungsinstrumente hervor, wie beispielsweise detaillierte Aktionspläne, in denen die Reformverpflichtungen der Regierungen aufgeführt werden, und betont, dass die EU die durch die Verhandlungsrahmen mit Serbien und Montenegro gegebenen Einflussmöglichkeiten verstärkt nutzen wird.

Die jüngsten Entwicklungen in Ungarn und Polen zeigen jedoch, dass die an Bedingungen geknüpfte Transformation nicht ausreicht, um einen tiefen und dauerhaften Wandel zu bewirken. Wo Regierungen demokratische Anforderungen als Gegenleistung für Fortschritte in den Beitrittsverhandlungen erfüllen, besteht ein hohes Risiko, dass keine nachhaltigen Voraussetzungen für eine demokratische Konsolidierung geschaffen werden. Stattdessen werden Reformen zu einem technokratischen Unterfangen, und die öffentliche Diskussion sowie ein breiterer gesellschaftlicher Dialog über die politische Ausrichtung des Landes werden zugunsten schneller Fortschritte auf dem Weg zum EU-Beitritt in den Hintergrund gerückt oder gänzlich unterbunden.²⁸

Schließlich ist die Strategie nach wie vor weitgehend auf die intergouvernementale Ebene beschränkt und erreicht weder die Zivilgesellschaft noch andere innerstaatliche Akteure in den Beitrittsländern, die die Bemühungen der EU, positive Veränderungen zu fördern, von unten ergänzen könnten. In diesem Sinne stellen die vorgeschlagenen Leitinitiativen zwar eine Erweiterung des Umfangs, nicht aber eine Verbesserung der Art des Engagements der EU dar. Stattdessen umreißen sie vor allem Maßnahmen, die sich an die Regierungen der Beitrittsländer richten oder auf die technische Zusammenarbeit mit den Exekutivorganen abzielen. Die Strategie hebt zwar hervor, dass der EU-Beitritt eine „Generationenentscheidung“ sei, betont aber ebenfalls, dass die Kommunikation mit den Bürgern „zunächst Sache der Regierungen“ ist.²⁹ Die Zivilgesellschaft wird nur am Rande erwähnt, und die Strategie enthält keinen Hinweis auf die Absicht, die Zusammenarbeit der EU mit reformorientierten innerstaatlichen Akteuren in den Beitrittsländern auszuweiten. Auf diese Weise verpasst sie die Gelegenheit, eine Brücke zwischen den EU-Institutionen und den künftigen EU-Bürgern zu bauen. Stattdessen lässt sie die Tür offen für eine von der Exekutive gesteuerte Transformation – oder in einem pessimistischen Szenario: für die Marginalisierung gesellschaftlicher Anliegen durch die herrschenden Eliten, die darauf bedacht sind, ihre eigenen Vorteile zu zementieren, anstatt ihre Gesellschaften für alle Bürger zu verbessern.

28 Vgl. Anna Grzymala-Busse/Abby Innes, *Great Expectations: The EU and Domestic Political Competition in East Central Europe*, in: *East European Politics and Societies* 1/2003, S. 64-73.

29 Europäische Kommission, *Eine glaubwürdige Erweiterungsperspektive für und ein verstärktes Engagement*, a.a.O. (Anm. 14), S. 2 und 20.

Von der Strategie zur Umsetzung: unterschiedliche Signale und mangelndes Engagement

Die Mängel der neuen Strategie selbst sind schon problematisch genug, wenn es um die Gewährleistung ihrer kohärenten und erfolgreichen Umsetzung geht. Noch beunruhigender sind aber die unterschiedlichen Signale, die nach der Veröffentlichung der Strategie vorherrschten, insbesondere die mangelnde Begeisterung, mit der die EU-Mitgliedstaaten die Kernbotschaft der Strategie unterstützt haben. Die zögerliche Unterstützung seitens der Mitgliedstaaten schwächt das Transformationspotenzial der Strategie, da sie Zweifel am Einsatz der EU für ein erneutes Engagement auf dem westlichen Balkan sät.

Ursprünglich war geplant, dass die Kommission Anfang 2018 die Eckpfeiler eines erneuten Engagements der EU in der Region darlegt, die die Mitgliedstaaten auf einem speziellen EU-Westbalkan-Gipfel im Mai in Sofia durch die Verabschiedung einer Reihe konkreter Schritte in Richtung künftiger Erweiterungen bestätigen und untermauern sollten. Da Bulgarien erst kürzlich der EU beigetreten war, galt es als hierfür besonders geeigneter Gastgeber, und so wurde die Abfolge der Veranstaltungen zeitlich an die bulgarische EU-Ratspräsidentschaft angepasst. Der Gipfel selbst blieb jedoch hinter den Erwartungen an das vorgesehene große symbolische Ereignis zurück.³⁰ Vor dem Hintergrund der anhaltenden Katalonienkrise beschloss Spaniens Ministerpräsident Mariano Rajoy, lediglich am informellen Abendessen vor dem Gipfel teilzunehmen, um deutlich zu machen, dass Spanien gegen die Eigenstaatlichkeit Kosovos war, die als möglicher Präzedenzfall für die abtrünnige spanische Region angesehen wird.³¹ Während die Abwesenheit Rajoys der Demonstration der Einigkeit der EU für ein erneutes Engagement auf dem Westbalkan nur einen symbolischen Schlag versetzte, war es die erweiterungsskeptische Haltung Frankreichs, die die wesentliche Botschaft, die die EU auf dem Gipfel zu vermitteln gehofft hatte, untergrub. Unter erneutem Hinweis auf die traditionelle französische Betonung der „Vertiefung vor der Erweiterung“³² erklärte Präsident Emmanuel Macron, dass die Erweiterung in den letzten 15 Jahren zur Schwächung Europas beigetragen habe, und plädierte dafür, jegliche neuen Schritte in diese Richtung mit „viel Umsicht und Strenge“³³ geprüft werden sollten.

30 Vgl. Martin Dimitrov, *Enlargement Stays off Agenda at Sofia Summit*, BalkanInsight, 17. Mai 2018, unter: <http://www.balkaninsight.com/en/article/sofia-summit-balkans-meet-europe-for-the-first-time-in-15-years-05-17-2018>.

31 Vgl. Sarantis Michalopoulos, *Kosovo is not Catalonia, Kosovo's Thaci tells absent Spanish PM Rajoy*, EurActiv, 18. Mai 2018, unter: <https://www.euractiv.com/section/enlargement/news/kosovo-is-not-catalonia-kosovos-thaci-tells-absent-spanish-pm-rajoy/>.

32 Natasha Wunsch, *Between indifference and hesitation: France and EU enlargement towards the Balkans*, in: *Journal of South East European and Black Sea Studies* 4/17, S. 541-554 (eigene Übersetzung).

33 Andrew Gray, *Macron pours cold water on Balkan EU membership hopes*, Politico, 17. Mai 2018, unter: <https://www.politico.eu/article/emmanuel-macron-pours-cold-water-balkans-eu-membership-enlargement/> (eigene Übersetzung).

Da sich die Mitgliedstaaten nicht über eine zukünftige Erweiterung einigen konnten, enthält die Abschlusserklärung des Gipfels nur eine bewusst vage Formulierung, mit der die EU bekräftigt, dass sie „die europäische Perspektive des Westbalkans uneingeschränkt unterstützt“.³⁴ Dieses schwache Bekenntnis steht im Kontrast zu der auf dem Gipfel von Thessaloniki im Jahr 2003 gewählten stärkeren Formulierung „Die Zukunft der Balkanstaaten liegt in der Europäischen Union“³⁵ sowie zu der Hoffnung, dass das Treffen in Sofia im Jahr 2018 konkrete Fortschritte für die einzelnen Kandidatenländer bringen würde. Konkrete Maßnahmen hätten z.B. die Festlegung eines Termins für die Aufnahme von Verhandlungen mit Mazedonien und Albanien oder die Eröffnung weiterer Verhandlungskapitel mit Serbien und Montenegro sein können. Nichts davon ist passiert. Das Fehlen greifbarer Ergebnisse macht deutlich, dass die Mitgliedstaaten nicht mehr geschlossen hinter der EU-Mitgliedschaft der westlichen Balkanstaaten stehen. Viele Staats- und Regierungschefs der EU-Länder befürchten nun nicht mehr nur, Instabilität aus der Region zu importieren, sondern auch eine Gegenreaktion ihrer Wähler zu provozieren, die mittlerweile weitgehend erweiterungsskeptisch geworden sind.³⁶ Ein glaubwürdiger Fahrplan für den EU-Beitritt der Westbalkanländer kam somit auf dem Gipfel von Sofia nicht zustande, was die Glaubwürdigkeit der Botschaft der neuen Strategie der Kommission untergrub.

Das Londoner Gipfeltreffen des Berlin-Prozesses, das zwei Monate nach dem Treffen von Sofia stattfand, konnte den Eindruck eines nur halbherzigen Engagements der EU-Mitgliedstaaten für die Region nicht beseitigen. Das Hauptziel des Berlin-Prozesses hatte zunächst darin bestanden, ein alternatives Forum für das Engagement für den Westbalkan zu schaffen, das den Bürgern der Region sichtbare Vorteile bringen würde, beispielsweise in Form einer verbesserten Infrastruktur und der Förderung der Jugendzusammenarbeit. Sein Mehrwert als paralleles Format zur Ergänzung des institutionalisierten Erweiterungsdialogs wurde jedoch im Laufe der Zeit zunehmend in Frage gestellt.³⁷ Die Ironie, einen Gipfel zur zukünftigen EU-Erweiterung in einem Land abzuhalten, das sich entschieden hatte, die EU zu verlassen, entging weder Beobachtern noch Teilnehmern. Sie wurde geradezu überdeutlich, als der vorgehene Gastgeber des Gipfels, der britische Außenminister Boris Johnson,

34 EU-Western Balkans Summit, Erklärung von Sofia, 17. Mai 2018, S. 1, unter: https://www.consilium.europa.eu/media/34781/sofia-declaration_de.pdf.

35 Gipfeltreffen EU – westliche Balkanstaaten, Thessaloniki, 21. Juni 2003, unter: https://europa.eu/rapid/press-release_PRES-03-163_de.htm, S. 1.

36 Vgl. Rosa Balfour/Corina Stratulat (Hrsg.), EU member states and enlargement towards the Balkans, EPC Issue Paper Nr. 79, Juli 2015, unter: http://aei.pitt.edu/66050/1/pub_5832_eu_member_states_and_enlargement_towards_the_balkans.pdf.

37 Vgl. Florian Bieber, It is time to ditch the Berlin Process, European Western Balkans, 10. Juli 2018, unter: <https://europeanwesternbalkans.com/2018/07/10/time-ditch-berlin-process/>.

während des Gipfeltreffes zurücktrat, weil er mit den Plänen von Premierministerin Theresa May zum Brexit nicht einverstanden war, wodurch das Treffen praktisch zur Farce wurde.³⁸

Der Weg nach vorn

Was ist vom erneuten Engagement der EU auf dem Westbalkan zu halten? Trotz der bewussten Aufeinanderfolge hochrangiger Veranstaltungen, die ein gemeinsames Engagement der EU für eine fortgesetzte Erweiterung demonstrieren sollen, ist ein Missverhältnis zwischen der ehrgeizigen Haltung der Europäischen Kommission und der zögerlichen Art und Weise, in der die Mitgliedstaaten den Gedanken eines erneuten Engagements in der Region aufgenommen haben, offensichtlich. In diesem Sinne stellt das Jahr 2018 eine verpasste Gelegenheit dar, über das bisherige Versagen des Ansatzes der EU gegenüber den Westbalkanstaaten kritisch nachzudenken und eine umfassendere, aber auch lokal stärker verankerte Strategie für die Erweiterung zu entwickeln. Ein solch wirklich innovativer Ansatz würde voraussetzen, dass man über die bilateralen Verhandlungen mit den Regierungen hinausgeht, um künftige EU-Bürger frühzeitig in die Gestaltung der politischen Zukunft ihrer Länder einzubeziehen und die Voraussetzungen für eine tiefgreifende und nachhaltige politische und wirtschaftliche Transformation in der Region zu schaffen.

38 Vgl. Thanks to Boris Johnson, a farcical west-Balkan summit in London, The Economist, 11. Juli 2018, unter: <https://www.economist.com/europe/2018/07/11/thanks-to-boris-johnson-a-farcical-west-balkan-summit-in-london>.