



POSITIONSPAPIER

**Der EU-Beitritt der Westbalkanstaaten:
Stockende technische Prozesse brauchen
mutige politische Maßnahmen**

von Agon Maliqi

Oktober 2024

DIE AUSGANGSLAGE

1. Der Westbalkan hat sich als widerstandsfähig gegenüber den Sicherheitsrisiken erwiesen, die durch Russlands Aggression in der Ukraine entstanden sind. Jedoch hat die Dynamik zur EU-Erweiterung über die letzten zwei Jahre bereits nachgelassen; sowohl Pull- als auch Push-Faktoren werden allmählich schwächer und am Horizont zeichnet sich ein neuerlicher Stillstand ab.

Bislang sind die aus Russlands Aggression in der Ukraine entstandenen geopolitischen Risiken noch nicht in der Region auf die Weise zum Tragen gekommen, wie Russland es sich wünschen würde. Die NATO-Präsenz in der Region hat der secessionistischen Rhetorik in Bosnien und Herzegowina und dem versuchten bewaffneten Aufstand im Nordkosovo entgegenwirken können. Hinzu kommt, dass die EU durch Russlands Vorgehen aus ihrer Erweiterungs-Lethargie gerissen und das Gebiet der Beitrittskandidaten nach Osten erweitert wurde (sodass es jetzt auch die Ukraine, Moldawien und Georgien umfasst). Diese Entwicklungen haben im Westbalkan die Hoffnung wiederaufleben lassen, dass der seit mehr als einem Jahrzehnt festgefahrene Prozess nun endlich wieder in Gang kommen könnte. Der höhere Stellenwert der Erweiterung auf der politischen Agenda hat anscheinend zumindest einigen Ländern des westlichen Balkans die Möglichkeit eröffnet, ihren Weg zu beschleunigen und möglicherweise neben der Ukraine und Moldawien an der nächsten Erweiterungswelle teilzunehmen.. Die personelle Besetzung der neuen EU-Institutionen – insbesondere die vorgeschlagenen Berufungen von Kaja Kallas (Estland) und Marta Kos (Slowenien) in Schlüsselpositionen im Europäischen Auswärtigen Dienst und dem Erweiterungs-Ressort – wirken (zumindest auf den ersten Blick) wie ein begrüßenswerter Schritt in Richtung einer geopolitischen EU, die sowohl die Wichtigkeit des Erweiterungsprozesses versteht, als auch Glaubwürdigkeit und demokratische Maßstäbe wieder zu ihren Grundwerten erhebt.

Nichtsdestotrotz kommt der Prozess noch immer schmerzhaft langsam voran und mahnt zu einer skeptischeren Prognose vor dem Hintergrund der vielen Risiken auf diesem steinigen Weg. Auch wenn die Beitrittsverhandlungen mit Albanien in diesem Jahr endlich begonnen haben – zehn Jahre nach der Bewilligung des Kandidatenstatus –, so sind die Verhandlungen mit keinem der Westbalkanstaaten wesentlich vorangekommen, seit der Prozess vor zwei Jahren als wiederbelebt galt. Zwar hat bei den diesjährigen EU-Wahlen das Pro-EU- und Pro-Erweiterungs-Lager abermals eine Mehrheit erlangt, jedoch ist diese Mehrheit geschrumpft, und aufgrund seiner breiten Zusammenstellung ist der politische Zusammenhalt innerhalb dieses Lagers mittlerweile geringer. Die zunehmende Zahl von rechtsextremen Regierungen in Europa und die wachsende Unsicherheit über die Regierungsstabilität in den Schlüsselstaaten Frankreich und Deutschland stellen Risiken für die Erweiterungsvorhaben im EU-Ministerrat dar, wo bereits einige Staaten den Beitrittsprozess zur Verhandlung bilateraler Auseinandersetzung mit Beitrittskandidaten missbraucht oder die Tagesordnung aktuellen innerstaatlichen Politikvorhaben untergeordnet haben. Die Anfang 2020 eingeführte neue Methodik zur EU-Erweiterung hat die Rolle und die Macht des EU-Rats im Rahmen des Prozesses gestärkt und dabei „Stolperfallen“ geschaffen.[1]

Gleichzeitig ist bei dem Ukraine-Krieg kein Ende in Sicht, und Russland arbeitet aggressiv daran, Moldawiens und Georgiens Weg in die EU zu untergraben.[2] Diese Dynamiken könnten die Kandidatenstaaten der Schwarzmeerregion darin behindern, Reformen umzusetzen und somit belastbare Argumente für eine EU-Mitgliedschaft vorzubringen und die politische Schwungkraft innerhalb der EU zugunsten einer Erweiterung aufrechtzuerhalten, von der in der Vergangenheit auch die Westbalkanstaaten profitiert haben. Die Unsicherheit über den Ausgang der US-Wahlen verkompliziert die Angelegenheit zusätzlich, da eine Trump-Regierung im Westen zu einer strategischen bzw. taktischen Zerrissenheit darüber führen könnte, wie weiter mit den bestehenden Sicherheitsrisiken in den Westbalkanstaaten umzugehen sei. Diese Situation könnte darüber hinaus das politische Kalkül von Staatschef:innen in der Region verändern und zu Dynamiken führen, die eine allgemeine Instabilität und bspw. Grenzverschiebungen zur Folge haben. Alles in allem scheinen die Push- und Pull-Faktoren für eine Erweiterung nachzulassen, und scheinen sich die Prozesse mittlerweile auf dünnem Eis zu bewegen. Mit hoher Wahrscheinlichkeit wird die Region abermals in einen Stillstand verfallen und werden Sicherheitsfragen wieder zum beherrschenden Thema werden.

[1] „EU enlargement is dead. Long live EU enlargement!“ Agon Maliqi, Sbunker, Februar 2020. <https://remarker.media/politics/eu-enlargement-is-dead-long-live-eu-enlargement/>

[2] „Georgia and Moldova: Putin’s dominoes?“ Ian Bond. Zentrum für europäische Reformen. Oktober 2024. <https://www.cer.eu/insights/georgia-and-moldova-putins-dominoes>

2. Noch immer führt die westliche Priorisierung von Sicherheits- und Wirtschaftsthemen zur Stärkung autoritärer Herrschaften und zur Schwächung jener institutionellen Reformen, die für einen EU-Beitritt nötig wären. Die EU ist mittlerweile von einer transformativen eher zu einer transaktionalen Akteurin geworden, die den illiberalen Status quo aufrechterhält.

Der schleppende Fortschritt der letzten zwei Jahre zeigt, dass der Prozess der EU-Erweiterung nicht mit einem „An/Aus-Schalter“ funktioniert – der Schalter hat zu lange auf „Aus“ gestanden, und das hat Folgen. Die EU hat über die letzten zehn Jahre faktisch eine Eindämmungspolitik verfolgt, und die Situation vor Ort im Westbalkan hat sich in dieser Zeit auf eine Weise verschlechtert, die nur schwer rückgängig zu machen sein wird. Die öffentliche Meinung gegenüber einem EU-Beitritt ist noch immer größtenteils positiv – in manchen Ländern stärker als in anderen –, aber der Enthusiasmus mit Blick auf den Weg dorthin hat merklich nachgelassen, und eine Ernüchterung und Skepsis gegenüber der Glaubwürdigkeit des Beitrittsangebots macht sich breit.[3] Die politischen Eliten im Westbalkan haben mit einer Regierungsarbeit zu dieser Skepsis beigetragen, die von dem Glauben geprägt war, dass der EU-Beitritt während ihrer jeweiligen Mandate sowieso keine realistische Möglichkeit darstellt. Als Folge davon haben sie sich nicht sehr zugänglich für EU-Konditionalität gezeigt, weder im Hinblick auf demokratische Richtlinien oder die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), und suchen weiterhin andernorts politische und finanzielle Unterstützung, insbesondere aus Russland und China.[4] Während in einigen Ländern ein verhaltener Fortschritt erreicht werden konnte – so arbeitet beispielsweise die Justizreform in Albanien darauf hin, die Straffreiheit der Eliten abzuschaffen –, ist die Folge von zehn Jahren EU-Beitrittsprozess vor allem die Vertiefung jener institutionellen Schwäche, die die Westbalkanstaaten in den Augen vieler Mitgliedstaaten zu unattraktiven Kandidaten macht, insbesondere im Hinblick auf Aspekte der Rechtsstaatlichkeit. Die Region steckt noch immer in einem Zustand des „illiberalen Gleichgewichts“ fest, in dem selbst Staaten, die einen gewissen Fortschritt aufweisen, oftmals bald wieder auf den regionalen Durchschnitt zurückfallen.[5] Alle Staaten dieser Region, selbst jene mit einer positiven Entwicklung, werden weiterhin als hybride Demokratien eingestuft.[6]

Unglücklicherweise werden diese, Autoritarismus begünstigende, Dynamiken von führenden EU-Mitgliedsstaaten selbst noch verstärkt. Serbiens kürzlich mit Frankreich geschlossenes Waffenlieferungsabkommen und das von Deutschland vermittelte Abkommen über neue Lithium-Minen zur Versorgung von Industrien innerhalb der EU führen das Land möglicherweise näher an das westliche Sicherheits- und Wirtschaftssystem, und vielleicht helfen sie auch bei Europas Energiewende weg von fossilen Brennstoffen. Jedoch wird damit im gleichen Zuge ein autoritäres Regime legitimiert und bestärkt, das die Demokratie in dem größten Staat der Region zunehmend untergraben und mehreren seiner Nachbarländern Steine in den Weg in Richtung der EU gelegt hat. Ganz zu schweigen von den Umweltrisiken, die sich für Serbien aufgrund seiner mangelhaften Aufsichtsmechanismen im Bergbaubereich ergeben. Einige neue Praktiken von Regierungen dieser Region – wie Albanien's Abkommen mit Italien zur Einrichtung von Migrantenlagern, oder die Vereinbarung des Kosovo mit Dänemark, ausländische Gefangene aufzunehmen – erscheinen wie politische Tauschhandel, mithilfe derer sie sich die politische und finanzielle Unterstützung von EU-Staaten sichern, die Migration fürchten. Doch sie nehmen dafür Menschenrechtsverletzungen in Kauf und dies kann dazu führen, dass die Kandidatenländer rechtlich haftbar gemacht werden.

Es besteht ein reelles Risiko, dass sich die Westbalkanstaaten – schon jetzt eine sicherheitstechnische Grauzone und anfällig für russische Destabilisierungsversuche – in eine bequeme Müllhalde für die unangenehmen Menschenrechts- und Umweltprobleme der EU verwandeln. Dieser transaktionale Beitrag des Westbalkans zur politischen und wirtschaftlichen Sicherheit der EU bringt keine der sonst üblichen Vorteile der Lastenverteilung wie einen Finanzausgleich mit sich. Autoritär veranlagte Staatsoberhäupter in der Region wären mehr als gewillt, solcherlei Anliegen nachzukommen im Austausch für westliches Stillschweigen gegenüber illiberaler Regierungsführung.

[3] „The Western Balkans are stuck, yet resilient.” Agon Maliqi, Sbunker, Mai 2024. <https://sbunker.org/en/analyze/balkani-perendimor-eshte-i-gendrueshem-por-i-ngujuar/>

[4] „All is not well with EU enlargement to the Western Balkans.” Dimitar Bechev und Iliriana Gjoni. Carnegie Europe. [https://carnegieendowment.org/posts/2024/10/all-is-not-well-with-eu-enlargement-to-the-western-balkans?](https://carnegieendowment.org/posts/2024/10/all-is-not-well-with-eu-enlargement-to-the-western-balkans?lang=en¢er=europe)

[5] „Transition to what? Western Balkans democracies in a state of illiberal equilibrium.” Sbunker. 2020 <https://sbunker.org/en/publikimet/transition-to-what-western-balkans-democracies-in-a-state-of-illiberal-equilibrium/>

[6] „A region reordered by autocracy and democracy.” Freedom House. 2024 <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2024/region-reordered-autocracy-and-democracy>

Die EU wird dadurch mehr und mehr zur Förderin des Status quo, anstatt die gestaltende Akteurin zu sein, als die sie bei früheren Beitrittswellen aufgetreten ist. In Wahrheit verhält es sich so, dass die Westbalkanstaaten in Sachen Demokratie stagnieren, während die wirtschaftliche Kluft zwischen den Staaten der Region und ihren EU-Nachbarn aufgrund stark zurückgegangener EU-Zahlungen immer größer wird. Der vielbeschworene Wachstumsplan umfasst nur etwa 0,3–0,4 % des Bruttoinlandsproduktes der Region, und der Finanzrahmen beträgt insgesamt pro Kopf nur ein Zwölftel dessen, was das EU-Mitglied Kroatien an Leistungen erhalten hat.[7]

3. Der Westen hat mehr Wert auf Sicherheit als auf Demokratie gelegt, und am Ende keins von beidem bekommen. Das undurchsichtige Netz aus bilateralen und ethnischen Auseinandersetzungen sorgt dafür, dass Sicherheitsthemen weiterhin zentral bleiben, und ist noch immer eine der größten Hürden für demokratische Reformen, regionale Integration und, schlussendlich, einen EU-Beitritt.

Einigen Staaten in der Region wird der Weg in die EU aus Gründen blockiert, die nichts mit den eigentlichen Mitgliedschaftskriterien zu tun haben und für die unmöglich ein innerstaatlicher Konsens erreicht werden kann. Nachdem Nordmazedonien durch Griechenland zwei Jahrzehnte lang wegen seines Namens aufgehalten worden ist, kann es die Beitrittsverhandlungen jetzt nicht beginnen, weil Bulgarien es mit einem Disput zur Staatsidentität und -geschichte aufhält. Der Kosovo kann nicht einmal einen Kandidatenstatus erhalten, weil es von fünf Mitgliedstaaten nicht anerkannt wird. Der Weg in die EU für die Westbalkanstaaten wird auch durch die Auseinandersetzungen zwischen einzelnen Ländern der Region behindert, oder durch innerstaatliche bzw. interne ethnische Auseinandersetzungen, von denen die meisten durch Serbiens hegemoniale Politik befeuert werden. Diese hat unter Aleksandar Vučić die revisionistische Agenda verfolgt, ethnische Serben im Kosovo, in Montenegro und in Bosnien und Herzegowina einzusetzen zur Aufrechterhaltung ihres Einflusses und ihrer Vetomacht über den Weg in die EU von Staaten in der Region. Montenegro – das als Spitzenreiter gilt und dessen Beitrittsverhandlungen am weitesten vorangeschritten sind – versinkt seit einigen Jahren in einer von fragilen Regierungen geprägten politischen Instabilität. Ein zentrales Problem ist die Tatsache, dass Parteien mit starken Verbindungen nach Serbien und Russland über eine entscheidende Hebelkraft verfügen und vermutlich aktuelle und zukünftige politische Mehrheiten verhindern können. Bosnien und Herzegowina wird noch immer paralysiert durch einen anhaltenden Sezessionismus innerhalb der Republik Srpska und durch die Schwierigkeit seiner drei konstitutiven Volksgruppen, sich auf eine Machtaufteilung zu einigen.

Diese strukturellen Hürden und die daraus entstehenden Sicherheitsbedenken schaffen den besten Nährboden für autoritäre Führer und ermöglichen ihnen, ihre politischen Agenden auf Nationalismus und Polarisierung auszurichten. Zum Beispiel haben die Spannungen im Nordkosovo im Laufe der letzten zwei Jahre, die in den Terrorangriffen 2023 auf die kosovarische Polizei in Banjska gipfelten, den Regierungen Serbiens und des Kosovo dabei geholfen, kritische Stimmen mundtot zu machen und die Aufmerksamkeit von den ausstehenden Reformen und wirtschaftlichen Problemen wegzulenken. Bilaterale Auseinandersetzungen führen auch dazu, dass die Beitrittsbedingungen der EU ausgehöhlt werden, die in großem Maße auf die Glaubwürdigkeit der EU angewiesen sind. Beitrittsreformen sind politisch oft kostspielig und sehr viel schwieriger zu umzusetzen, wenn am Horizont nicht umfassende Verbesserungen und weitere Schritte in Richtung EU-Beitritt winken. Diese produktive Dynamik des Beitrittsprozesses, wie sie insbesondere am Beispiel von Nordmazedonien zu sehen war, ist verlorengegangen. Die bilateralen Dispute haben zudem den Versöhnungsprozess in der Region zum Stocken gebracht. Der Berliner Prozess – mittlerweile in seinem zehnten Jahr – bewegt sich weiterhin nur schleppend auf seine Hauptziele wie den Gemeinsamen Regionalen Markt zu – in erster Linie dank der Spannungen zwischen dem Kosovo und Serbien bei den Themen Handel und Sicherheit. Er ist noch immer hauptsächlich eine Plattform zum Austausch zwischen den Staaten in der Region, ohne gleichzeitig regional viel entscheiden oder längerfristige Initiativen aufweisen zu können.[8] Die Unfähigkeit der Region zu Konsens und zu einer gemeinsamen Agenda, beeinträchtigt auch ihre Fähigkeit, in der EU mit einer Stimme zu sprechen, was angesichts der ohnehin schwierigen Aufgabe, die Erweiterung ganz oben auf der EU-Agenda zu halten, von entscheidender Bedeutung ist.

[7] „New Growth Plan for the Western Balkans, Solid Foundations, Shaky Extensions.” European Policy Institute (EPI) Skopje, 2024. https://epi.org.mk/wp-content/uploads/New-Growth-Plan-for-the-Western-Balkans_Solid-Foundations-Shaky-Extensions.pdf

[8] „Ten Years of the Berlin Process: Stocktaking Study” Südosteuropa-Gesellschaft and Aspen Institute Germany. 2024 https://wb-csf.eu/docs/24114_ASPEN_SOG_STUDY_GESAMT_241007.pdf.pdf

4. Die Bürger:innen des Westbalkans haben sich als widerstandsfähig gegenüber Kriegsrhetorik erwiesen, und die breite Zivilgesellschaft ist – wenn man die schwachen bzw. unzuverlässigen Oppositionen bedenkt – noch nimmer ein Schlüsselakteur bei der Überwindung des Status quo. Jedoch wird die Zivilgesellschaft in ihrer Rolle als Katalysator für Wandel durch ihre Entmachtung und ihre Desillusionierung gegenüber der EU behindert. Vielen Bürger:innen sind wirtschaftliche und sicherheitspolitische Themen wichtiger, oder sie entscheiden sich für einen Ausstieg (Migration) und gegen den Kampf für einen politischen Wandel.

Trotz all der Fokussierung der politischen Eliten auf Sicherheitsrisiken und nationalistische Rhetorik interessieren sich die Bürger:innen des Westbalkans weniger für Krieg und mehr für Themen, die unmittelbar mit ihrer Lebensqualität zu tun haben.[9] Andererseits sind breite zivilgesellschaftliche Bewegungen und investigative Medien weiterhin die wichtigsten Störer autoritärer Regime, insbesondere in jenen Ländern der Region, in denen die Oppositionen keine glaubwürdigen Alternativen darstellen. Die Zivilgesellschaft spielt beispielsweise in Serbien eine zentrale Rolle dabei, Medienübernahmen, Wahlbetrug und Umweltthemen anzusprechen. Im Kosovo hat sie entscheidend dazu beigetragen, die Versuche der Regierung zur Einschränkung medialer Freiheiten abzuwehren. Jedoch wird die Rolle der Zivilgesellschaft als Triebfeder zum EU-Beitritt regelmäßig von der oftmals bedingungslosen politischen Unterstützung ausgehöhlt, die westliche Länder Westbalkan-Regierungen für deren Zustimmung in Sicherheits- und Wirtschaftsfragen zusichern. Das beinhaltet oft die Zögerlichkeit westlicher Geldgeber, regierungskritische zivilgesellschaftliche Akteure zu finanzieren und zu unterstützen, und die Bevorzugung derjenigen Akteure, die sich an EU-bezogenen institutionellen Reformen beteiligen (was die politischen Eliten jedoch in die reinste Fassade verwandelt haben). Die auf Transaktionen ausgerichteten Beziehungen der EU zu Staatsoberhäuptern im Westbalkan sowie die Prominenz autoritärer Führer wie Viktor Orbán in den Erweiterungsdebatten haben darüber hinaus dem öffentlichen Bild der EU, ihrem Nutzenversprechen und ihrer Inspirationskraft geschadet. Anders als in Georgien ist es bei Zivilprotesten im Westbalkan nicht üblich, dass viele EU-Fahnen geschwenkt werden.

Das bürgerliche Engagement wird auch von dem Grundwesen der politischen Ökonomie zurückgehalten. Da der Klientelismus immer noch die vorherrschende Form der Staatsführung darstellt, wird die Fähigkeit der Bürger:innen, ihre Meinung zu äußern, weiterhin sowohl von der politischen Kontrolle über die Verteilung öffentlicher Ressourcen als auch von der Alltäglichkeit von Mauseheleien im Privatsektor beschnitten, oder es kommt zur Selbstzensur. Das erstreckt sich auch auf den Mediensektor, der höchst anfällig für Klientelismus und noch immer stark auf die Vorteile angewiesen ist, die den Besitzern der Medienhäuser durch politisch kontrollierte Wirtschaftssektoren zuteil werden. Das demokratische Potenzial der Westbalkanstaaten wird außerdem nach wie vor durch den kontinuierlichen Wegzug seines Mittelstands in EU-Mitgliedsstaaten beschnitten, die liberale Arbeitsvisa-Programme aufweisen. Diejenigen, die sich für einen Weggang anstatt für Engagement entscheiden, nehmen damit den Westbalkanstaaten genau jene Wähler:innen, die in stärkerem Maße zu einem politischen Wandel bereit wären. Gemeinhin heißt es mittlerweile, dass die Bürger:innen des Westbalkans der EU jetzt einzeln beitreten, nachdem sie es als Staaten nicht geschafft haben.

[9] The Western Balkans are stuck, yet resilient.” Agon Maliqi, Sbunker, May 2024. <https://sbunker.org/en/analyze/balkani-perendimor-eshte-i-gendrueshem-por-i-ngujuar/>

5. Die Erweiterungs-Befürworter in den wichtigsten Mitgliedsstaaten müssen erhebliches politisches Kapital investieren, um die Hürden im Erweiterungsprozess aus dem Weg zu räumen sowie die Ungleichbehandlung der Kandidatenstaaten zu beenden – das ist der Schlüssel zur Wiederherstellung der Glaubwürdigkeit der EU und würde ein wirkliches Interesse erkennen lassen.

Ohne mutige politische Schritte im EU-Rat werden die Erweiterungsretorik und die damit verbundenen institutionellen Prozesse (wie auch den Berliner Prozess) weiterhin wie bedeutungslose Worthülsen wirken und wird die EU-Kommission weiterhin ausgehöhlt werden. Die Verfechter einer Erweiterung im EU-Rat müssen, wenn sie es damit wirklich ernst meinen, die Bedeutung der Erweiterung immer wieder im EU-Tagesgeschäft aufs Tableau bringen, und sie nicht nur im Nachsatz abhandeln. Eine pragmatische Reform, die die EU dafür in ihrem Entscheidungsverfahren umsetzen könnte, wäre eine Qualifizierte Mehrheitsentscheidung (QME) im Rahmen des Erweiterungsprozesses.^[10] Auch wenn die EU-Mitgliedschaft von Westbalkanstaaten natürlich einen Konsens unter den Mitgliedstaaten erfordert: Kandidatenstaaten die Möglichkeit zu geben, schwierige Reformen durchzuführen, ohne dass diese Prozesse von bilateralen Disputen überschattet werden, wäre eine wegweisende Veränderung hin zu einer Beschleunigung der Dynamiken, insbesondere für Staaten wie Nordmazedonien. Darüber hinaus müssen die fünf EU-Mitglieder, die den Kosovo nicht anerkennen (Griechenland, die Slowakei, Spanien, Rumänien und Zypern), dazu gebracht werden, den Kandidatenstatus des Kosovo nicht länger zu verhindern. Die EU erachtet das Abkommen über den Weg zur Normalisierung zwischen dem Kosovo und Serbien^[11] als rechtsverbindlich für die EU. Dieses Abkommen sieht vor, dass dem Kosovo der Weg zu einer Mitgliedschaft in internationalen Organisationen offensteht. Die Rechtsverbindlichkeit dieser Zusage sollte auch für die EU-Mitgliedsstaaten gelten.

6. Die bilateralen und ethnischen Auseinandersetzungen, die die Entschlusskraft der Sicherheitsarchitektur behindern, müssen dringend und entschlossen gelöst oder zumindest eingedämmt werden – der Westen hat genügend Druckmittel zur Verfügung, um den Staatsoberhäuptern in der Region ihr schärfstes Schwert (nämlich geopolitische Erpressung) zu nehmen, mit dem sie die Region in ihrer Entwicklung aufhalten.

Die Umsetzung des Abkommens zur vollständigen Normalisierung der Beziehungen zwischen dem Kosovo und Serbien muss dringend zur Priorität erklärt werden, damit der Nordkosovo aufhört, ein Krisenherd regionaler Spannungen zu sein. Die Umsetzung des Abkommen muss von einem schnelleren Eintritt des Kosovo in die NATO begleitet werden. Den Westbalkanstaaten ist der Weg in die EU versperrt, solange einige Länder existenzielle Sicherheitsprobleme aufweisen, die Russland zur Gefährdung der regionalen Stabilität nutzen kann, auch in NATO-Mitgliedsstaaten wie Nordmazedonien oder Montenegro. Der Westen kann genügend wirtschaftlichen, militärischen und politischen Druck ausüben, um sowohl Aleksandar Vučićs geopolitischen Absicherungen Handel mit China und Russland als auch seiner hegemonialen Agenda in der Region entgegenzuwirken. Die EU sollte diese Druckmittel nutzen, um von Serbien mit mehr Bestimmtheit die vollständige Befolgung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) zu verlangen. Die Lösung bilateraler Auseinandersetzungen und Serbiens volle Befolgung der GASP sind außerdem entscheidende Voraussetzungen dafür, dass die Region stärker zusammenwachsen kann und der Wachstumsplan Früchte trägt.

[10] „Why the EU Should Introduce Qualified Majority Voting in the Enlargement Process.“ Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik. 2024 <https://dgap.org/en/mediacenter/explainers/why-eu-should-introduce-qualified-majority-voting-enlargement-process>

[11] „Belgrade-Pristina Dialogue: Agreement on the path to normalization between Kosovo and Serbia.“ Europäischer Auswärtiger Dienst (EAD), Februar 2023. https://www.eeas.europa.eu/eeas/belgrade-pristina-dialogue-agreement-path-normalisation-between-kosovo-and-serbia_en

7. Die EU muss sich im Hinblick auf demokratische Standards moralisch klar positionieren und Anreize für einen regionalen Beitritts-Wettlauf schaffen – die Finanzrahmen und andere Formen der Unterstützung sollten stark ausgeweitet und deutlich gekoppelt werden an die Umsetzung der „Fundamentals“^[12]“.

Wenn die EU die strukturellen Hürden für einen Beitritt durch Maßnahmen wie die QME bei der Entscheidungsfindung beseitigt und die Bedeutung von Sicherheitsbedenken und bilateralen Auseinandersetzungen reduziert, erhält sie dadurch mehr Hebelkraft und muss sich dann bei der Kritik schlechter Staatsführung in regionalen Regierungen nicht mehr zurückhalten. Die moralische Klarheit der EU im Fall von Georgien sollte da als Beispiel dienen.^[13] Mehrere führende Brüsseler Denkfabriken sind schon lange der Meinung, dass die EU nur dann ein stärker geopolitischer Akteur werden kann, wenn sie intern einen Kantschen Idealismus und extern einen pragmatischen Machiavellismus anwendet.^[14] Doch die EU muss deutlich machen, dass die Westbalkanstaaten, wenn sie dann volle EU-Mitglieder sind, nicht wie eine Region behandelt werden können, in der die EU ihre Ideale vernachlässigt, sondern in der sie sie in die Tat umsetzt. Abgesehen von einem Wandel in der Rhetorik muss die EU auch Anreize für einen Wettstreit zwischen den Westbalkanstaaten bieten, und sowohl gute Leistungen belohnen als auch Zögerlichkeit abstrafen. Es könnten klare und realistische Beitrittszeitpunkte festgelegt werden, gekoppelt an spürbare Vorteile schon während des Prozesses wie beispielsweise eine allmähliche Integration in den EU-Binnenmarkt.^[15] Dies würde die inländische Dynamik in Staaten der Region dahingehend verändern, dass reformierende Kräfte die Oberhand erhielten und die Werkzeuge dafür an die Hand bekämen, ihre Versprechen den Bürger:innen gegenüber einzuhalten und eine Zukunftsvision anzubieten. Auch ein stärkerer wirtschaftlicher Austausch und Zugang zum EU-Budget werden notwendig sein, um den demografischen Aderlass zu stoppen und die aktive Beteiligung reformorientierter Wähler:innen in der Region aufrechtzuerhalten.

8. Wenn der Westbalkan die Gelegenheit zur EU-Erweiterung wahrnimmt, müssen progressive und wirkliche prodemokratische zivilgesellschaftliche Akteur:innen sowie die Medien maßgeblich dabei unterstützt werden, den Status quo aktiv zu zerrütten.

Eine potenzielle Ausweitung des EU-Finanzrahmens für die Westbalkanstaaten bringt das Risiko weiteren Missbrauchs und weiterer Ausnutzung durch autoritäre politische Eliten mit sich. Deshalb muss jede Erhöhung von EU-Förderungen die Unterstützung der Zivilgesellschaft und der Medien priorisieren, da sie die Schlüsselakteure zur Wahrung des demokratischen Rahmens und in dem Streben nach einem EU-Beitritt sind. Eine finanzielle Unterstützung durch die EU sollte ebenso die Förderung jener Einrichtungen beinhalten, die den Spielraum für die Zivilgesellschaft und die Medien regulieren, um damit den weiteren Rückgang bürgerlichen Engagements zu verhindern. Am wichtigsten ist, dass die EU sich ihrer Kraft bewusst wird und sich nicht aus Angst vor politischen Konsequenzen scheuen sollte, die zivilgesellschaftliche Akteure zu fördern, die sich den Regierungen entschieden entgegenstellen. Der Fokus dieser Förderungen könnte sich nicht nur auf herkömmliche Organisationen zur Problemerkennung/Interessenvertretung richten, sondern auch auf neuere, weniger formelle und strukturierte Akteur:innen, die als Graswurzelbewegungen hervortreten und dadurch in der öffentlichen Wahrnehmung eine größere Legitimität besitzen. Diese Art der „Venture Capital“-Arbeit für die Zivilgesellschaften haben bereits EU-finanzierte Institutionen wie der Europäische Demokratiefonds begonnen, und sie sollte ausgebaut werden. Im Hinblick auf die Medien könnte die EU Möglichkeiten eruieren, regionale Medienhäuser bei der Produktion wirtschaftlich unrentabler Inhalte zu unterstützen, speziell analytischer und investigativer Inhalte, wobei gleichzeitig ein Kapazitätsausbau hin zur informativen Seriosität und zur Resilienz gegenüber Desinformation angestrebt werden sollte.

[12] Die „Fundamentals“ bilden das erste cluster der zu verhandelnden Beitrittskapitel. Anm. Übersetzung

[13] „EU strips Georgia of 121 million EUR funding over ‚democratic backsliding‘. Politico. 8. Oktober 2024. <https://www.politico.eu/article/eu-georgia-130-million-funding-democratic-backsliding/>

[14] „Protecting Eden, or the Dark New Geopolitics of Fortress Europe“. Internationale Politik Quarterly. November 2022 <https://ip-quarterly.com/en/protecting-eden-or-dark-new-geopolitics-fortress-europe>

[15] „New Growth Plan for the Western Balkans, Solid Foundations, Shaky Extensions.“ European Policy Institute (EPI) Skopje, 2024. https://epi.org.mk/wp-content/uploads/New-Growth-Plan-for-the-Western-Balkans_Solid-Foundations-Shaky-Extensions.pdf