

Norbert Mappes-Niediek

## West-Balkan im Wartesaal

Sechs Länder auf dem sogenannten Westbalkan wollen und sollen der Europäischen Union beitreten. Ungewiss ist nur, wann es für Serbien, Montenegro, Bosnien-Herzegowina, das Kosovo, Albanien und Mazedonien so weit sein wird. Jahr für Jahr misst die EU-Kommission in ihren „Fortschrittsberichten“, wie weit die Kandidaten auf ihrem Weg schon vorangekommen sind. Dieses Muster gilt in seinen Grundzügen seit dem EU-Gipfel von Thessaloniki im Jahr 2003. Es wurde in fünfzehn Jahren von niemandem ernsthaft in Zweifel gezogen und avancierte so im zunehmend unsicheren Europa zu einer der letzten Gewissheiten.

Zwar gab es in den langen Jahren seit 2003 immer wieder Irritationen. So drohte ein Beitrittskandidat, Mazedonien, in die Diktatur abzukippen. Im Kosovo und in Bosnien-Herzegowina bleibt die Entwicklung immer wieder stecken. Schließlich löste die Ankündigung des neu gewählten Kommissionspräsidenten Jean-Claude Juncker bei seinem Amtsantritt 2014, in den folgenden fünf Jahren werde kein Staat der EU beitreten, überall in der Region Verwirrung aus. Aber immer wieder konnten die Sorgen beruhigt werden. Kein Staat, weder jenseits noch diesseits der östlichen EU-Außengrenze, wich vom vorgezeichneten Pfad der EU-Erweiterung wirklich ab.

So klar, so beständig ist das Muster, dass die wenigsten registriert haben, wie verschobene äußere Umstände seine Bedeutung verändert oder sogar umgekehrt haben. Das Gesetz des Handelns, das lange Zeit von Brüssel und den großen EU-Staaten bestimmt wurde, ist mittlerweile auf die Beitrittsländer übergegangen. Wenn es

schlecht läuft, wird aus der Hoffnung von gestern sogar eine Bedrohung.

### Verzögerter Beitritt

Von Anfang an hatte die Erweiterungsstrategie mit Ungeduld zu kämpfen. In den vollen fünfzehn Jahren seit 2003 haben etwa in Serbien sechs Parlamentswahlen stattgefunden. Wer in diesem Jahr im Kosovo seinen 20. Geburtstag feiert, hat den Krieg des Jahres 1999 nur als Baby erlebt und ist mit der EU-Perspektive groß geworden wie mit einer fernen, zunehmend irrealen Verheißung. Die Altersgenossen in Bosnien haben in ihrem jungen Leben nur Stagnation kennengelernt; ihre älteren Geschwister haben die schönen Reden über Bosniens „europäische Zukunft“ oft wenigstens individuell wahrgemacht und sind ausgewandert.

Spätestens 2013 war so viel Zeit vergangen, dass das „Versprechen von Thessaloniki“ fortan auf jährlichen „Westbalkan-Konferenzen“ erneuert werden musste, so wie dieses Jahr am 17. Mai in Sofia. Anfangs reichten zu dem Zweck Fototermine mit gewichtigen Persönlichkeiten, vor allem mit Bundeskanzlerin Angela Merkel. Mit dem „Berlin-Prozess“ wurden die Heranführungshilfen für die sechs Westbalkanstaaten und Island kräftig aufgestockt und liegen in der laufenden Finanzperiode bei zwölf Mrd. Euro. Mehr Zuversicht bei den „Restbalkan“-Staaten erhoffte man sich in Brüssel und Berlin auch durch den EU-Beitritt Kroatiens 2013.

Ursprünglich hatte es für den Beitritt der Balkanländer wenigstens noch unverbindliche Terminvorgaben gege-

ben. Seit fast einem Jahrzehnt ist davon allerdings keine Rede mehr. Rumänien und Bulgarien seien der EU 2007 zu früh beigetreten, war und ist in der Kommission und bei fast allen westeuropäischen Politikern zu hören, die sich mit dem Thema auch nur oberflächlich befasst haben. Als Argument wird meistens genannt, dass die beiden neuen Mitglieder so schlecht auf den Abruf von Mitteln aus den großen Kohäsionsfonds der Union vorbereitet waren. Im Hintergrund schwingt immer auch der Schreck über das Wohlstandsgefälle und die daraus resultierende Armutsmigration mit. Kroatien als nächster Beitrittskandidat bekam die Konsequenz aus dieser Einschätzung deutlich zu spüren: Trotz hohen Reformtempos, eines entschiedenen Kampfes gegen die Korruption, dem am Ende sogar der oberste Reformminister, Ex-Premier Ivo Sanader, zum Opfer fiel, vergingen vom Beginn der Verhandlungen bis zum Beitritt fast acht Jahre.

Weil nach erfolgter Aufnahme im Sommer 2013 die kroatische Reformfreudigkeit gleich erschlaffte, ließ die Kommission die Latte für nachfolgende Kandidaten noch einmal ein wenig höher legen. „Nachbeitrittserschaffung“ (*post-accession fatigue*) wurde nun rückwirkend auch für Bulgarien und Rumänien diagnostiziert. Beide Länder müssen sich deshalb auch nach zehn Jahren Vollmitgliedschaft noch immer einem – wirkungslosen, aber als beleidigend empfundenen – Monitoring durch die Kommission unterwerfen.

Das Stop-and-go im Beitrittsprozess gehört zum Muster der „Konditionalität“ und muss niemanden beunruhigen. In den letzten Jahren aber haben sich die Koordinaten rings um den Beitrittsprozess verschoben.

Ungarn, Beitrittsland des Jahres 2004, fiel mit der „Justizreform“ von Regierungschef Viktor Orbán weit hinter alles zurück, was die Union auf diesem Feld von den künftigen Beitrittsländern erwartet. Und mit dem Wahl-

sieg der PiS unter Jarosław Kaczyński im Oktober 2015 in Polen und der österreichischen ÖVP-FPÖ-Koalition ist das ungarische Modell inzwischen gegen ernsthafte Interventionen nicht nur der Kommission, sondern sogar des Europäischen Rates gut abgesichert. Die Kommission schloss aus dem ungarischen Störfall, dass die Reformen in künftigen Beitrittsländern nicht nur gründlich und nachhaltig, sondern auch „unumkehrbar“ zu sein hätten.

### Schlüsselfaktor Flüchtlingskrise

Auf die ungarische Herausforderung folgte die Flüchtlingskrise, und sie veränderte den Kontext der Erweiterungspolitik ein weiteres Mal. Im Kandidatenland Mazedonien hatte nach 2008 eine kleine Gruppe rund um Regierungschef Nikola Gruevski Schritt für Schritt ein autoritäres Regime entwickelt: Medien wurden diszipliniert, eingeschüchtert und geschlossen, Wahlen gefälscht, politische Gegner bedroht. Es gab erste politische Gefangene, und bei einer vom Regime inszenierten Schießerei im Mai 2015 gab es sogar Tote. Die Kommission war alarmiert, verfügte aber über kaum einen wirksamen Hebel, denn Mazedoniens Beitritts Hoffnungen waren wegen eines griechischen Vetos im Namensstreit zwischen beiden Ländern ohnehin blockiert. Zwar hatte die Kommission dem Rat im Jahresabstand die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen empfohlen. Aber jedes Mal war die Empfehlung am Nein aus Athen gescheitert.

Nun ergoss sich durch das kleine Land seit dem Sommer 2015 der bekannte „Flüchtlingsstrom“, und so wurde Mazedonien für westliche EU-Mitgliedsländer unter einem anderen Aspekt wichtig. Anfang 2016 fassten Österreichs damaliger Außenminister Sebastian Kurz und Sloweniens Regierungschef Miro Cerar den Entschluss, die „Balkanroute“ zu blockieren. Ausgerechnet dem autoritär regierten

Mazedonien kam die Rolle zu, seine Südgrenze zu schließen, und das gegen das EU-Mitglied Griechenland. Sebastian Kurz trat für Gruevski sogar im Wahlkampf auf und desavouierte damit die Mazedonien-Politik der Kommission. Zwar konnte das Regime seine Schlüsselrolle nur zwei Wochen lang genießen; dann ließ das Türkei-Abkommen den Strom versiegen. Aber das Thema Grenzen und Sicherheit blieb im Fokus. Schon die erste Westbalkan-Konferenz 2013 hatte sich auf österreichisches Drängen hin vorwiegend mit Grenz- und Flüchtlingsfragen beschäftigt. Und auch bei der nächsten Konferenz in Sofia sollen diese wieder im Zentrum stehen.

Die dritte Veränderung brachte die Brexit-Entscheidung im Juni 2016. Mit ihr ist der Union ein potenter Beitragszahler abhandengekommen. Treten gleichzeitig eine Reihe von Nettoempfängern bei, dürfte das in der westeuropäischen, vor allem aber in der südeuropäischen Öffentlichkeit nicht reibungslos vonstattengehen. Derzeit sondieren die Mitgliedstaaten den neuen Finanzrahmen für die Jahre 2021 bis 2027. Mit dem voraussichtlich sinkenden Budget stehen nicht nur die Heranführungshilfen auf dem Prüfstand. Sollten, wie angekündigt, Serbien und Montenegro tatsächlich 2025 beitreten, müssten auch die Kohäsionsfonds neu verteilt werden. Zusätzlich kompliziert wird die Lage dadurch, dass gerade das erweiterungsfreundliche Österreich die Solidarität in der Union zurückfahren will.

### Demokratische Defizite

Die Öffentlichkeit in den Mitgliedsländern hat die EU-Erweiterungen bisher alle anstandslos passieren lassen. Auch über die Aufnahme der Westbalkan-Länder waren sich rechts und links im Grundsatz stets einig. Skepsis vor allem bei Innen- und Sozialpolitikern, aller politischer Lager, führte al-

lenfalls zu Verzögerungen, beispielsweise bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit, und zu einigen Einschränkungen, wie beim Zugangsrecht zur Sozialhilfe.

Dass die Erweiterung weiter so reibungslos verläuft, ist aber keineswegs sicher. Zwar geben die Regierungen auf Vorschlag der Kommission stets ihr Plazet zu neuen Schritten, etwa der Eröffnung neuer Verhandlungskapitel. Aber schon vor dem Beitritt Sloweniens 2004 und Kroatiens 2013 nutzten benachbarte EU-Länder ihre Stellung aus, um die Kandidaten zum Nachgeben in bilateralen Streitfragen zu nötigen. Je weiter man nach Südosten kommt, desto mehr nimmt die Zahl und Schwere dieser Streitfragen zu.

Aber es droht noch eine größere Gefahr: Käme irgendwo in Europa eine mitregierende populistische Partei auf die Idee, die Ratifizierung eines Beitrittsvertrags einer Volksabstimmung zu unterziehen, wäre das Ergebnis kaum positiv. Ein Alarmzeichen war das niederländische Referendum über ein harmloses Stabilisierungs- und Assoziationsabkommen mit der Ukraine im April 2016. Obwohl der Vertrag die Niederländer gar nicht messbar betraf und keine Zuwanderung erlaubte, stimmte eine Mehrheit emotionslos mit Nein. Auch andere Nationen dürften weit leichter gegen als für eine Erweiterung mobilisierbar sein, und gerade in den Niederlanden herrschen etwa gegenüber Serbien, anders als gegenüber der Ukraine, erhebliche Vorbehalte.

Viele Vorbehalte sind auch zunehmend berechtigt, nicht nur gegenüber Serbien. Auch in Montenegro und, wenn auch subtiler, in Albanien, Bosnien und im Kosovo nutzen es die jeweiligen Führungen aus, dass Orbán, Flüchtlinge und Brexit das Machtgefüge von West nach Ost verschoben haben. So liebäugelt man in Tirana gelegentlich mit einem Großalbanien und buhlt in Bosnien und dem Kosovo wiederholt um die Gunst des türkischen Präsidenten Recep Tayyip Erdoğan.

Der serbische Präsident Aleksandar Vučić nutzt seine Macht besonders geschickt. Einerseits setzt Belgrad entschlossen auf Europa, drückt aufs Tempo, erfüllt alle Brüsseler Forderungen und gibt sich sogar in der heiklen Kosovo-Frage geschmeidig. Andererseits lotet er immer wieder mit kleineren Provokationen gegen das Kosovo und mit freundlichen Signalen gegenüber Moskau seinen Spielraum aus. Von einem immer wieder behaupteten Schwanken des Präsidenten oder gar der serbischen Öffentlichkeit kann dabei keine Rede sein. Noch keiner ernstesten westlichen Anforderung hat sich Belgrad seit Vučićs Machtantritt 2012 je widersetzt. Als Abkehr von Europa sind die Signale aus Belgrad erst recht falsch gedeutet. Weder Russland noch die Türkei können den südosteuropäischen Staaten nur annähernd das versprechen, was die Europäische Union ihnen an Geld und politischem Einfluss bietet.

Zugleich regiert Vučić in Belgrad – nachdem er mit subtilen Mitteln alle wichtigen Medien auf seine Seite gebracht hat – so gut wie ohne Opposition und zivilgesellschaftliche Kontrolle. Seiner Popularität in westeuropäischen Regierungen tut das keinen Abbruch, im Gegenteil: So bietet er sich der EU nicht nur als Partner für einen baldigen Vollbeitritt an, sondern auch als Partner für den Fall, dass nichts oder so rasch nichts daraus wird und stattdessen Sicherheitsfragen in den Vordergrund treten. Etabliert hat diese Doppelstrategie vor ihm Milo Djukanović, der starke Mann des Kleinstaats Montenegro, der sich im April sogar wieder zum Staatspräsidenten wählen lassen konnte, ohne dass in der EU Bedenken laut geworden wären.

Vučić und Djukanović können nur gewinnen, gleich wie das Beitrittsvorhaben ausgeht. Klappt es nicht mit dem Beitritt, können sie vor dem eigenen Volk das Scheitern auf missgünstige Kräfte im Westen schieben. Von der EU würden sie für die Stabilität ihrer Län-

der und der ganzen Region dann nur umso dringender gebraucht. Klappt es doch und werden Serbien und Montenegro 2025 Mitglied, sind ihre Anführer unanfechtbar und können ihre Macht weiter ausbauen. Kritik wegen demokratischer Defizite müssten sie als Mitglieder nicht mehr fürchten. Nicht umsonst ist Viktor Orbán der lauteste Advokat eines möglichst baldigen Beitritts der Balkanländer.

### Geschürte Konflikte

Vor- und Außenposten des Westens zu sein ist die traditionelle Rolle der südosteuropäischen Länder. So würde es in der Region selbst wie auch in Westeuropa als normal empfunden, wenn der Balkan wieder, wie so oft in der Geschichte, als Glacis fungierte. Übersehen werden aber die Gefahren eines ausbleibenden EU-Beitritts. Die Provokationen rund um das Kosovo, wie zuletzt der ungenehmigte Besuch eines serbischen Regierungsmitglieds, gehorchen der Logik der „Sicherheitspartnerschaft“. Um sich als Partner des europäischen Westens unentbehrlich zu machen, müssten die Mächtigen in der Region ihre zahlreichen Streitfragen nicht mehr – wie noch mit der Aussicht auf EU-Mitgliedschaft – lösen, sondern vielmehr schüren. Suchen sie sich zur Unterstützung ihrer jeweiligen Interessen dann einen starken Partner, kann vom Balkan auch wieder ein großer Krieg ausgehen. Dass die Kriege der 1990er Jahre auf Ex-Jugoslawien begrenzt blieben, lag auch am Friedenswillen und der Zusammenarbeit der Großmächte. Von solcher Eintracht kann heute keine Rede mehr sein. Jeder neue Balkankrieg droht deshalb in ein syrisches Szenario zu münden.

