Westbalkan

Tobias Flessenkemper*

Der 24. Februar 2022 war auch für die sechs Länder des westlichen Balkans - Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Montenegro, Nordmazedonien und Serbien - ein einschneidendes Datum. Der erneute Angriff Russlands gegen die Ukraine hat ungeklärte Fragen in der Region verschärft. Wie nach dem Angriff 2014 und der illegalen Annexion der Krim, scheint ihre Verankerung in den euro-atlantischen Strukturen dringender denn je. Denn die russische Regierung unterhält enge Verbindungen zu politischen Akteuren in der Region und nutzt diese gezielt zur Schwächung der Länder. Die neue Bundesregierung ernannte auch deshalb am 2. März 2022 den Grünen-Politiker Manuel Sarrazin zum Sondergesandten für die Länder des westlichen Balkans. Noch unter anderen Vorzeichen, verabschiedete der EU-Westbalkan-Gipfel am 6. Oktober 2021 in Brdo, Slowenien, eine gemeinsame Erklärung, mit dem Schwerpunkten Covid-19, Wirtschaft und Inventionen, Politische und Sicherheits-Zusammenarbeit.[1] Der Trend zu Intergouvernementalismus und Gipfeldiplomatie mit und zwischen den Ländern hat sich weiter verfestigt. Außerhalb des EU-Rahmens besteht seit 2014 der „Berlin Prozess“ und am 29. Juli 2021 formalisierten in Skopje der mazedonische Ministerpräsident Zoran Zaev (Sozialdemokratische Partei Europas (PES)), der serbische Präsident Aleksandar Vučić (Europäische Volkspartei (EVP)), und der albanische Ministerpräsident Edi Rama (PES) das regionale Kooperationsprojekt „Open Balkan“. Diese Gipfeldiplomatie bleibt nicht folgenlos, denn sie dient nationalistisch agierenden Akteuren als Plattform und verfestigt autokratische Tendenzen. Durch die Aufmerksamkeit der EU-Institutionen für „Leader“ werden diese zudem gestärkt, worunter plurale parlamentarische und europäische gesellschaftliche Dynamiken ausgeblendet und im Ergebnis ausgebremst werden. Alleingänge und Veto-Politik einzelner EU-Mitgliedstaaten sind Teil dieser Entwicklung. Ein weiteres bulgarisches Veto gegen die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen wurde vom französischen Ratsvorsitz im Juni 2022, für den Preis einer weiteren Verfassungsreform in Nordmazedonien, scheinbar abgefangen. Am 19. Juli 2022 wurden die Beitrittsverhandlungen mit Nordmazedonien und Albanien formal eröffnet. Daneben verhandeln auch Montenegro und Serbien über die Aufnahme. Bosnien und Herzegowina und Kosovo haben bislang noch keinen EU-Kandidatenstatus. Die sechs Länder des Westbalkans bilden also keine homogene Gruppe. Zusätzlich belastet eine als unausgewogen empfundene EU-Integrationspolitik die Einigkeit und den Zusammenhalt der Länder und die Glaubwürdig- und Handlungsfähigkeit der EU.

Die Nationalisierung des Erweiterungsverfahrens schreitet weiter voran und marginalisiert vor allem die Europäische Kommission.[2] Zur strukturellen Schwächung der

* Der Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Meinung des Autors wieder.

1 Europäischer Rat/Rat der EU: Erklärung von Brdo des EU-Westbalkangipfels, 6.10.2021, abrufbar unter https://www.consilium.europa.eu/media/52294/brdo-declaration-6-october-2021-de.pdf (letzter Zugriff 19.10.2022).

2 Christophe Hillion: The creeping nationalisation of the EU enlargement policy, Swedish Institute for European Policy Studies Report 6/2010.

Kommission tritt die Amtsführung des Erweiterungskommissars Olivér Várhelyi. Dem Vertrauten des ungarischen Ministerpräsidenten Viktor Orbán (EVP) wurde auf der einen Seite vorgeworfen, Berichte zu Serbien zur Unterstützung der politischen Partnerschaft zwischen Vučić und Orbán zu schönen. Auf der anderen Seite wurde er beschuldigt Nordmazedonien nicht entschieden zu unterstützen, da dem für Korruption und andere Vergehen verurteilten ehemaligen Ministerpräsidenten Nikola Gruevski (VRMO-DPMNE/EVP) seit November 2018 von Orbán in Ungarn politisches Asyl gewährt wird.[3] Darüber hinaus kann der Fall Nordmazedonien als symptomatisch für die Krise der EU-Erweiterung betrachtet werden. Denn trotz jahrelanger Empfehlungen der Kommission (seit 2009), unterstützt vom Europäischen Parlament und einigen Mitgliedstaaten, wurden keine Beitrittsverhandlungen eröffnet. Sie wurden von einzelnen Mitgliedstaaten blockiert: erst von Griechenland wegen der Namensfrage, ab 2019 von Frankreich aus grundsätzlichen Überlegungen zur EU-Erweiterung, und zuletzt seit 2021 von Bulgarien wegen seines Anspruchs, über Sprache und Geschichte Nordmazedoniens mitzubestimmen.[4] Die Probleme des Beitrittsverfahrens zeigen sich auch an der Vermehrung von neuen Ansätzen und methodischen Anpassungen, die zunehmend für die Widersprüche, Orientierungslosigkeit und Risiken der EU-Politik stehen und nicht zu Klarheit und Einfachheit beitragen.

Am 24. Juni 2022 erklärte der Europäische Rat die Ukraine und die Republik Moldau zu EU-Beitrittskandidaten. Dies geschah, obwohl im Rahmen der 2009 lancierten Östlichen Partnerschaft die Perspektive eines Beitritts von der EU wiederholt ausgeschlossen worden war. Georgien wurde eine europäische Perspektive zugestanden. Dieser Politikwechsel wurde von außen durch die Aggression Russlands gegen die Ukraine erzwungen. Die „Verleihung" des Kandidatenstatus ohne Konditionalität, also anders als im Fall der Westbalkanstaaten, wurde von einigen Regierungen politisch ausdrücklich begrüßt, aber gleichzeitig auch konsterniert als weitere formale Ungleichbehandlung wahrgenommen. Denn auch der Europäische Rat in Thessaloniki im Juni 2003 hatte den Staaten des „Westlichen Balkans" eine EU-Perspektive in Aussicht gestellt. Seit 1997 hatte der Rat eine immer umfassendere Politik der Konditionalität für den Westbalkan entwickelt.[5] Zum 20-jährigen Jahrestag der Erklärung von Thessaloniki im Juni 2023 wird allerdings abgesehen von Kroatien, das am 1. Juli 2013 beitrat, kein weiterer Staat der Region in die Union aufgenommen worden sein. So wurde die Entscheidung vom 24. Juni 2022 in der Region auch als Absage an jegliche ernsthafte Erweiterungsabsicht gedeutet. Auch weil der als erweiterungskritisch gesehene Emmanuel Macron für den französischen EU-Ratsvorsitz am 9. Mai 2022 im Europäischen Parlament noch zusätzlich eine neue Form der europäischen Zusammenarbeit im Rahmen einer Europäischen Politischen Gemeinschaft (EPG) angekündigt hatte. Zum ersten Treffen in Prag während des tschechischen Ratsvorsitzes im Oktober 2022 wurden zwar alle sechs Westbalkanstaaten als gleichberechtigte Teilnehmer eingeladen. Dennoch verfestigte die EU nach außen das Bild es gehe eher um eine Erweiterung der EU-Erweiterung als politisches Instrument der EU-Außenpolitik und längst nicht um die reale Aufnahme weiterer Staaten in die Union.

3 Zosia Wanat/Lili Bayer: Olivér Várhelyi: Europe's under-fire gatekeeper, in: Politico, 5.10.2021.

4 Michael Martens: EU-Beitritt Nordmazedoniens auf Jahre blockiert?, in: Frankfurter Allgemein Zeitung, 14.12.2021.

5 Rat der EU: 2003. Tagung des Rates für Allgemeine Angelegenheiten, Schlußfolgerungen über die Anwendung der Konditionalität im Hinblick auf die Entwicklung einer kohärenten Strategie der EU für die Beziehungen zu den Ländern in der Region (Anlage III), 7738/97 (Presse 129), C/97/129, 29./30.4.1997.

Euro-atlantische Entwicklungen

Die erklärte geopolitische Ausrichtung der Europäischen Kommission von Präsidentin Ursula von der Leyen (EVP) wird damit beim Versuch der Eindämmung russischen und chinesischen Einflusses in der Region ihres wichtigsten Instruments, einer glaubwürdigen Mitgliedschaftsperspektive, beraubt. Die Folgen können vor allem in Serbien beobachtet werden, wo die EU-Mitgliedschaft nur noch von einer Minderheit unterstützt wird. Die Autorität und damit die transformatorische Kraft der EU ist damit in den Ländern zu großen Teilen aufgezehrt. So steht die EU-Politik gegenüber der Region 2022 vor Herausforderungen, die in der derzeitigen Verfassung und angesichts des Kriegs gegen die Ukraine und seiner weitreichenden Folgen für Wirtschaft und Gesellschaft durch den zurzeit praktizierten Ansatz nicht mehr lösbar scheinen und zusätzliche Risiken für die Region und in der Folge für die EU selbst zu schaffen drohen.

Auch die neue Bundesregierung bleibt dem Ansatz des Ende 2014 von Angela Merkel eingesetzten Berlin Prozesses verpflichtet. Aufgrund regionaler und EU-interner Uneinigkeit über seine Ziele, Mittel und Reichweite ist er hinter den in ihn gesetzten Erwartungen zurückgeblieben. Das Stocken von EU-Beitrittsverhandlungen und Berlin Prozess wurde als Grund für die Initiative „Open Balkan" genannt, die von den Staats- und Regierungschefs Albaniens, Nordmazedoniens und Serbiens lanciert wurde. Open Balkan bleibt vage und scheint vor allem Bedingungen für (grenzüberschreitende) Investitions–projekte, außerhalb des rechtlichen Rahmens der Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit der EU, bereiten zu wollen. Bislang liegen nur gemeinsame Regierungserklärungen, aber keine belastbaren zwischenstaatlichen Abkommen oder rechtlich bindende Vereinbarungen vor. Allerdings bindet Open Balkan Aufmerksamkeit, die für die Umsetzung bestehender Verträge mit der EU bzw. der Umsetzung von bestehenden regionalen Vereinbarungen, wie der Europäischen Energiegemeinschaft oder dem 2017 in Triest getroffenen Abkommen zum gemeinsamen Markt, dringend benötigt werden. Die kritische Haltung Bosnien und Herzegowinas, Kosovos und Montenegros beruht auf dem Eindruck von Open Balkan als Instrument serbischer Einflusspolitik, im Sinne der „Srpski Svet" (Serbische Welt), ehemals bekannt als „Großserbien".[6]

Im Gegensatz zur regionalen Integration haben die militärisch-politischen Aspekte der euro-atlantischen Integration der NATO mehr Erfolge in der Region aufzuweisen. 2009 sind Albanien und Kroatien, 2017 Montenegro und 2020 Nordmazedonien dem Bündnis beigetreten. In Bosnien und Herzegowina und der Republik Kosovo bestehen NATO-Hauptquartiere und die Mehrheit der Bevölkerung unterstützt einen Betritt. Serbien lehnt eine Mitgliedschaft und Unterstützung des westlichen Bündnisses ab. Die Absicherung der Ostküste der Adria, die von den Westbalkanländern gebildet wird, bleibt eine strategische Notwendigkeit für die westliche Allianz. Die NATO-Mitglieder in der Region unterstützen dabei auch die Ziele der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), während Serbien weder GASP noch NATO-Maßnahmen unterstützt und über Kräfte in der Republika Srpska (RS) die von der Mehrheit der Bevölkerung gewollte euro-atlantische Ausrichtung Bosnien und Herzegowina hintertreibt.

Nach dem Ende von Russlands Mitgliedschaft im Europarat am 16. März 2022 aufgrund des illegalen Angriffskriegs auf die Ukraine, entschloss sich die Republik Kosovo am 12. Mai 2022 die Aufnahme zu beantragen. Kosovo zählt dabei auch auf die Unterstützung Deutschlands. Die Mitgliedschaft im Europarat bedarf dabei keiner einstimmigen

6 Elona Elezi: 'Open Balkan' could worsen political problems in region, in: DW.com, 18.8.2022.

Entscheidung. Dieses Verfahren wird damit zu einem weiteren Test der Entschlossenheit der EU, eine führende Rolle bei der Gestaltung der Ordnung des Kontinents, auch innerhalb internationaler Organisationen, zu spielen.

Die Glaubwürdigkeit erklärter Absichten der Länder des Westlichen Balkans und der Mitglieder der Europäischen Union zur euro-atlantischen Integration lassen sich so anhand konkreter politischer Handlungen darstellen und einordnen: die Übernahme der EU-Positionen der GASP insbesondere im Hinblick auf die restriktiven Maßnahmen gegenüber Russland,[7] die Haltung zur NATO, das Abstimmungsverhalten im Ministerkomitee des Europarats am 16. März 2022 zum Ausschluss Russlands und ergänzend die Entschließung der UN-Generalversammlung vom 2. März 2022 zur Aggression gegen die Ukraine.

Tabelle 1: Haltung zu aktuellen politischen Fragen (Stand 1. September 2022)

	Übernahme der restriktiven Maßnahmen ggü. Russland im Rahmen der GASP	*NATO-Mitgliedschaft*	*Ausschluss Russlands aus dem Europarat (Abstimmung vom 16.3.2022)*	*VN-GV Entschließung ES 11/1 – Aggression against Ukraine (Abstimmung vom 2.3.2022)*
Albanien	Ja	Mitglied seit 2009	Ja	Ja
Bosnien und Herzegowina	Ja, nicht vollständig von RS umgesetzt	Mitgliedschaftsaktionsplan seit 2010	Ja	Ja
Kosovo	Ja	Mitgliedschaft erwünscht, NATO Mission seit 1999	n/a	n/a
Montenegro	Ja	Mitglied seit 2017	Ja	Ja
Nordmazedonien	Ja	Mitglied seit 2020	Ja	Ja
Serbien	Nein	Ausdrücklich abgelehnt, Mitglied der Bewegung der Blockfreien Staaten	Abwesend	Ja

Quelle: Eigene Darstellung.

Entwicklungen in den Ländern

Albanien

Nach den Wahlen vom 25. April 2021 konnte Ministerpräsident Edi Rama (PES), ausgestattet mit einer Mehrheit von 74 von 140 Sitzen im Parlament Mitte 2021 sein drittes Mandat antreten. Die vorgezogenen Wahlen wurden auf Vermittlung der EU und der USA angesetzt, nachdem die Opposition 2019 die Wahlen boykottiert hatte. Nach den Wahlen steht Ramas Sozialisten im Parlament die Demokratische Partei/Allianz für Veränderung (EVP) mit 59 Sitzen als Opposition gegenüber. Die Verbesserung des Wahlprozesses und ein repräsentativeres Parlament wurden von der EU als Bedingungen für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen gestellt. Dies war jedoch nicht ohne das Ende der Blockade des EU-Integrationsprozesses von Nordmazedoniens zu erreichen, der durch das Veto Bulgariens blockiert wurde. So nutzte Rama das Vorhaben Open Balkan auch um seinen politischen Spielraum regional zu erweitern. Außerdem stärkte er damit die Verbindung zum serbischen Präsidenten Vučić, auf Kosten der Beziehungen zu Kosovo. Der gelingende Ansatz eines neuen und transparenten Regierungshandelns von Premierminister Albin Kurti in

7 Iryna Stasiukevych/Michal Malovec: In-Depth Analysis, EU sanctions against Russia: alignment of the EU enlargement countries, European Parliament PE639.327, Juli 2022.

Kosovo steht in einem Spannungsverhältnis zum teilweise autokratischen Regierungsgebaren Ramas in Albanien. Gleichwohl unterstützt Albanien die Unabhängigkeit Kosovos und fördert auch die wirtschaftliche, kulturelle und gesellschaftliche Zusammenarbeit und damit auch den Zugang Kosovos zum europäischen Markt über den Hafen in Durrës an der albanischen Adriaküste.[8]

Das Ziel des EU-Beitritts bleibt in Albanien unumstritten. Aufgrund der Distanz zu den post-jugoslawischen Staatsbildungsprozessen und -schwierigkeiten ist er auch relativ unbelastet von der Einflussnahme individueller EU-Mitgliedstaaten. Neben dem Wiederaufbau nach dem schweren Erdbeben von Ende 2019, den Folgen der Covid-19-Pandemie und der Auseinandersetzungen zu Medienfreiheit, Rechtsstaatlichkeit und Justizreform, war die Innenpolitik weiterhin von der Kampagne der Sozialistischen Partei Ramas gegen den Staatspräsidenten Ilir Meta dominiert. Auch der letzte Versuch der vorzeitigen Absetzung scheiterte am Verfassungsgericht, das keinen Amtsmissbrauchs Metas feststellen konnte. So endete Metas Amtszeit turnusgemäß. Am 4. Juni 2022 wurde Bajram Begaj, parteilos und bis 2022 Generalstabschef der albanischen Streitkräfte, mit 78 von 140 Stimmen von der Sozialistischen Partei und ihren Verbündeten im Parlament zum Präsidenten gewählt. Die Rolle des Staatspräsidenten ist vor allem zeremoniell und trotzdem konnte auch diese Wahl die politische Polarisierung nicht aufheben. Die meisten oppositionellen Parlamentarier*innen boykottierten die Abstimmung. Nicht zuletzt im Hinblick auf die angestrebte Eröffnung der Beitrittsverhandlungen im Juli 2022 begrüßte der Beauftrage der Union für Außen- und Sicherheitspolitik Josep Borrell die Wahl Begajs. Als NATO-Mitglied spielt Albanien auch eine wichtige Rolle bei der Sicherung der Adria. Die innenpolitische Polarisierung bleibt jedoch Grund und Ergebnis der Krise demokratischer Institutionen. Die Verfestigung dieser Krise wird mit der Regierungsführung Ramas in Verbindung gebracht. Es bleibt daher abzuwarten, ob mit dem Beginn substantieller EU-Beitrittsverhandlungen seit dem 19. Juli 2022 auch eine neue innenpolitische Transparenz-, Demokratie- und Reformdynamik entfacht werden kann.

Bosnien und Herzegowina

Die europäischen Entwicklungen fanden besonderen Widerhall in der Innenpolitik des Landes, das eine entscheidende Rolle für die Zukunft der europäischen Integration der Region spielt. Die staatstragenden politischen Kräfte, mit den bosniakischen und kroatischen Präsidiumsmitgliedern Šefik Džaferović und Željko Komšić, sahen sich 2021 weiterhin der zerstörerischen Haltung des serbischen Präsidiumsmitgliedes Milorad Dodik gegenüber. Unterstützt wurde Dodik dabei von Dragan Čović, der als Vorsitzender der nationalistischen Kroatischen Demokratischen Union BuH (HDZ BiH/EVP) Ansprüche auf Ämter erhebt, obwohl seine Partei dafür keinen ausreichenden Erfolg bei den Wahlen erringen konnte. Beide wollen die Friedensordnung des Landes durch Obstruktion und Erpressung mit dem Ziel einer nationalistisch-völkischen Segregation der Staatsbürger*innen unterlaufen. Bosnien und Herzegowina sah sich dabei auch der Parteinahme Kroatiens für die Positionen der HDZ BiH in den EU-Organen gegenüber. Vergleichbar mit der Lage in Nordmazedonien wird die EU-Politik zur Geisel der Haltung eines einzelnen Mitgliedstaats mit Interessen in einem nicht-EU-Nachbarland. Von der EU und den USA geführte Vermittlungen zu einer Verfassungsreform scheiterten wegen eines Mangels an Glaubwürdigkeit

8 Xhorxhina Bami: Kosovo Businesses Welcome Expected Customs Office in Albanian Port, in: BalkanInsight, 27. 1.2022.

aufgrund von Parteilichkeit für kroatische und serbische Interessen der Vermittler.[9] Das Vertrauen in die Haltung der EU gegenüber Bosnien und Herzegowina hatte 2021 einen Einbruch erlebt, nach dem der scheidende Hohe Repräsentant (HR) Valentin Inzko die Änderung des Strafgesetzbuches verordnete, um die Leugnung von Genozid und anderen Verbrechen unter Strafe zu stellen. Denn die EU konnte sich danach zu keiner eindeutigen unterstützenden Haltung durchringen, obschon die Leugnung von Kriegsverbrechen und die Ablehnung und Unterminierung der internationalen Strafjustiz durch Milorad Dodik und andere rechtsextremistische Kräfte im Widerspruch zu den Werten der EU stehen. Aufgrund seiner „korrupten Aktivitäten und fortdauernder Bedrohung der Stabilität und territorialen Integrität von Bosnien und Herzegowina" stellte die US-Regierung Dodik am 5. Januar 2022 unter Sanktionen. Eine entsprechende Maßnahme der EU scheiterte im Rat am Veto Ungarns, da Ministerpräsident Orbán sich als Verbündeter der RS und Serbiens begreift. Das Europäische Parlament bedauerte die Untätigkeit des Rats im März 2022 und forderte erneut „insbesondere gezielte Sanktionen und die Aussetzung von Mitteln, gegen destabilisierende Akteure im Land, einschließlich derjenigen, die die territoriale Ordnung von Bosnien und Herzegowina bedrohen, insbesondere Milorad Dodik, einzusetzen." Das EP begrüsste ausdrücklich die Aussetzung von EU-Fördermitteln in Höhe von 600 Mio. Euro für Projekte in der Republika Srpska (RS) und dass diese Subventionen erst „nachdem Vertreter der RS vollständig zu staatlichen Organen zurückgekehrt sind" freigegeben werden können.[10] Die deutsche Regierung setzte in diesem Zusammenhang vier Infrastrukturprojekte in der Republika Srpska im Wert von 105 Mio. Euro aus. Dennoch gelang es weder dem von Partikularinteressen Kroatiens und Ungarns blockierten Rat noch der Kommission, dem EAD, oder dem EU-Sonderbeauftragten und Leiter der EU-Delegation in Sarajevo, Johann Sattler, die europäische Integration des Landes als eine einigende Dynamik zu gestalten. Weitere innenpolitische Spannungen entstanden mit der Ernennung des ehemaligen deutschen Ministers Christian Schmidt (CSU/EVP) zum Nachfolger Inzkos als Hoher Repräsentant.[11] Russland stimmte der Ernennung Christian Schmidts nicht zu und auch Milorad Dodik stellte seine Autorität in Frage, da er die Institution des Hohen Repräsentanten grundsätzlich als illegitim und redundant ansieht. Am 3. November 2021 verlängerte der UN-Sicherheitsrat das Mandat der militärischen Friedensmission EUFOR-Althea, nachdem allerdings jeglicher Bezug zum HR und euro-atlantischer Integration aus dem Text der Resolution entfernt worden waren, um ein Veto Russlands und Chinas zu vermeiden.

Mit der russischen Aggression gegen die Ukraine verschärfte sich denn erneut die innenpolitische Lage, da die Vertreter der Republika Srpska in den Staatsorganen unter Einfluss der russischen und serbischen Politik stehen. Außerdem scheinen auch einige der Vertreter der HDZ BiH unter dem Einfluss Moskaus zu stehen.[12] Dank eindeutiger Beschlusslage konnte die Außenministerin Biserka Turković den Ausschluss Russlands aus dem Europarat mitbeschließen. Aufgrund eines Vetos von Milorad Dodik konnte das

9 Adelheid Wölfl: Versuch zur Einigung auf Verfassungsreform in Bosnien gescheitert, in: Der Standard, 31.1.2022.

10 Europäisches Parlament: Entschließung zu dem Bericht 2021 der Kommission über Bosnien und Herzegowina, 2021/2245(INI), 6.7.2022.

11 Das sui generis Amt, das durch das allgemeine Rahmenabkommen für Frieden in Bosnien und Herzegovina im Dezember 1995 geschaffen wurde, soll die zivilen Aspekte des Abkommens überwachen und durchsetzen. Bei seiner Arbeit ist der Amtsträger auf die Unterstützung des Friedensimplementierungsrats (PIC) angewiesen. Dem PIC gehören neben Deutschland, Frankreich, Italien, dem Vereinigten Königreich und den USA, auch die Türkei und Russland an.

12 Adelheid Wölfl: Angst vor steigendem russischen Einfluss in Bosnien-Herzegowina, in: Der Standard, 16.8.2022.

Staatspräsidium sich nicht den restriktiven Maßnahmen der EU gegenüber Russland anschließen. Allerdings war Außenministerin Turković im Rahmen der Umsetzung des SAA in der Lage entsprechend handeln.

Im Frühjahr unterminierte der Finanzminister Vjekoslav Bevanda (HDZ BiH/EVP) den Haushalt für die Vorbereitung und Durchführung der allgemeinen Wahlen im Oktober 2022, was wiederum ein Eingreifen des Hohen Repräsentanten erforderte. In dieser Lage vermittelte Charles Michel, als Präsident des Europäischen Rats, am 12. Juni 2022 eine Vereinbarung zwischen Vertretern des Staatspräsidiums und neun politischen Parteien.[13] Die Vereinbarung ruft zu einer Zusammenarbeit auf, damit die Bedingungen für den Kandidatenstatus BiHs im Nachgang zu den Wahlen im Oktober 2022 bald erreicht werden können. Angesichts dieser Entwicklungen stimmte am 7. Juli 2022 auch der Deutsche Bundestag für ein verstärktes Engagement für Bosnien und Herzegowina, einschließlich der erneuten Beteiligung Deutschlands an EUFOR-Althea und stellte fest, dass „insbesondere das politische Agieren völkisch-nationalistischer Politiker wie Milorad Dodik, gegenwärtig Mitglied des Staatspräsidiums, und Dragan Čović, Vorsitzender der Partei HDZ, … darauf angelegt [ist], Bosnien und Herzegowina als Staat und Heimat einer vielfältigen Bevölkerung zu zerstören."[14] Die Europäische Einheit bleibt für Bosnien und Herzegowina somit weiterhin dringend.

Kosovo

Kosovo bleibt das einzige Westbalkanland mit Visumpflicht für die EU und den Schengenraum. Obwohl die Europäische Kommission seit 2018 wiederholt feststellte, dass alle Bedingungen erfüllt sind, hat der Rat vor allem aufgrund des Widerstands von Frankreich keine Visaliberalisierung beschlossen. Zur Uneinigkeit des Rates kommt hinzu, dass fünf der 27 Mitgliedstaaten Kosovo nicht anerkennen.[15] Die EU-Beziehungen zu Kosovo werden durch das seit 2016 geltende Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen geprägt. Zudem hat der von der EU seit März 2011 vermittelte Dialog zwischen Kosovo und Serbien große Bedeutung. Nach jahrelanger Unterbrechung wurde der Dialog mit der seit März 2021 neuen kosovarischen Regierung von Albin Kurti und Präsident Aleksandar Vučić am 2. Juli 2021 unter Vermittlung des EU-Sonderbeauftragten (EUSB) Miroslav Lajčák wieder aufgenommen. Am 7. September 2021 kündigte der für EU-Integration zuständige stellvertretende Ministerpräsident Besnik Bislimi an, dass Kosovo wegen der Weigerung Serbiens zur Erfüllung der 2011 unterzeichneten Garantie freien Reisens und der Diskriminierung von Fahrzeugen mit kosovarischen Kennzeichen den zehn Jahre andauernden einseitigen Verzicht auf Gegenseitigkeit ab 1. Oktober 2021 nicht fortführen werde. Der serbische Präsident Aleksandar Vučić und serbische Extremisten im Norden Kosovos eskalierten nach dieser Ankündigung mit der Androhung von Gewalt und Straßenblockaden. Präsident Vučić ließ Truppen an die Grenze zu Kosovo verlegen, Kampfbomber aufsteigen und in den von der Regierung kontrollierten Medien wurde ein Krieg heraufbeschworen. Nach ergebnislosen Appellen der EU führte eine Intervention von NATO-Generalsekretär Jens Stoltenberg beim serbischen Präsidenten zur Beruhigung der Lage. Die Straßenblockaden wurden unter Kontrolle der NATO (KFOR) und der kosovarischen Polizei geräumt. Es

13 Rat der EU: Erklärung, Political agreement on principles for ensuring a functional Bosnia and Herzegovina that advances on the European path, 562/22, 12.6.2022.

14 SPD/Bündnis 90/Die Grünen/FDP: Antrag, Bosnien und Herzegowina beim Aufbruch in eine bessere Zukunft unterstützen, Deutscher Bundestag Drucksache 20/2035, 30.5.2022.

15 Zoran Nechev/Donika Emini: Visa Liberalization: Kosovo's Saga on the EU Path, Kosovo Foundation for Open Society, Pristina 2022.

wurde vereinbart, unter Vermittlung der EU innerhalb von sechs Monaten bis zum 21. April 2022 eine Lösung zu suchen. Als erstes Ergebnis wurde vereinbart, dass beide Seiten auf den Fahrzeugkennzeichen ihre Hoheitszeichen bei der Einreise in das andere Land durch Aufkleber verdecken. Die von Serbien 2011 zugesicherte und von Kosovo erneut vorgeschlagene internationale Praxis für freie Fahrt, wie etwa auch zwischen Kosovo und Griechenland, lehnte Serbien ab. Schritte zur Angleichung an internationale Praxis vollzog Kosovo auch beim serbischen Verfassungsreferendum vom 16. Januar 2022 sowie bei den serbischen Wahlen vom 3. April 2022. In beiden Fällen bot Kosovo eine international übliche Vereinbarung über die Nutzung diplomatischer Vertretungen für die Wahlen an. Dies wurde von Serbien abgelehnt, womit es für serbische Staatsbürger*innen in Kosovo keine rechtliche Möglichkeit zur Teilnahme an der serbischen Wahl gab.

Die Regierung Kurti und Präsidentin Vjosa Osmani intensivierten Kontakte zur Administration des neuen amerikanischen Präsidenten Joe Biden. Kosovo entsprach der Bitte der USA, für eine Übergangszeit bis zu 4.000 afghanische Flüchtlinge auf dem US-Stützpunkt in Kosovo zu beherbergen. Ein ähnliches Abkommen wurde mit der NATO geschlossen. Nach der erneuten Invasion Russlands in die Ukraine am 24. Februar 2022 übernahm Kosovo unmittelbar die restriktiven Maßnahmen der EU und der USA. Nach Suspendierung und dem Austritt Russlands aus dem Europarat am 16. März 2022 reichte Kosovo durch Außenministerin Donika Gërvalla-Schwarz am 12. Mai 2022 offiziell den Antrag auf Aufnahme in den Europarat ein. Am 18. Juli 2021 verlängerte der Rat das Mandat von EUSB Lajčák bis zum 31. August 2024. Das Mandat für den EUSB für Kosovo Tomáš Szunyog läuft bis 31. August 2023. Schon im Juni 2021 war das Mandat der EU-Rechtsstaatsmission EULEX Kosovo auf Grundlage des Einladungsschreibens der Präsidentin Osmani vom Rat bis zum 14. Juni 2023 verlängert worden. Mehr als 80 Prozent der Befragten in Kosovo stimmen der euro-atlantischen Integration in NATO und EU zu. Dies ist mit Abstand die größte Unterstützung im Westbalkan. Allerdings steigt auch hier das Misstrauen, ob die EU trotz gegenteiliger Erklärungen die EU-Perspektive wirklich unterstützt. Der mangelnde Fortschritt bei der Visaliberalisierung droht das Ansehen langfristig zu beschädigen. So verwundert es nicht, dass Kosovo zunehmend auf Kooperation mit Einzelstaaten der EU und den USA setzt und die EU GASP/Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) nicht mehr als alleiniges Erfolgsmodell für euro-atlantische Integration betrachtet.

Montenegro

Ende 2020 gelang es einer Koalition unter Premierminister Zdravko Krivokapić, die seit der Unabhängigkeit 2006 dominierende Demokratische Partei der Sozialisten Montenegros (PES) des Staatspräsidenten Milo Đukanović abzulösen. Die vor allem durch ihre Opposition gegen Đukanović geeinte Regierung geriet in der zweiten Hälfte des Jahres 2021 in eine schwere Krise. Auslöser war die Einsetzung eines neuen serbisch-orthodoxen Metropoliten in der historischen Hauptstadt des Landes Cetinje am 5. September. Der Hintergrund der Kontroverse ist die Frage der Staatlichkeit Montenegros und der Beziehungen zu Serbien, dessen Präsident einen Anspruch auf Mitsprache in inneren Angelegenheiten Montenegros erhebt. Krivokapić galt dabei als Parteigänger der serbisch-orthodoxen Kirche und Verfechter einer engen Anbindung an Serbien, auch weil er erklärtermaßen 2006 gegen die Unabhängigkeit Montenegros gestimmt hatte. Der stellvertretende Ministerpräsident Dritan Abazović von der neuen grünen Partei URA (EGP), ohne die keine Regierung zu bilden war, führte aufgrund von Krivokapićs Zaudern und unklarer Haltung zu Montenegros Selbständigkeit in nationalen Fragen den Bruch herbei. Nach einem Misstrauensvotum Ende

Februar 2022 beauftragte Präsident Đukanović dann Abazović mit der Regierungsbildung. Als erster grüner Politiker in Südosteuropa führte dieser seit dem 28. April eine Regierungskoalition aus montenegrinisch-europäischen und serbisch-nationalen Parteien. Ziel Abazovićs war die Beschleunigung der europäischen Integration nach der erneuten russischen Aggression gegen die Ukraine. Dafür präsentierte er ein Reformprogramm gegen organisierte Kriminalität und Korruption, für wirtschaftliche Entwicklung, Umweltschutz und Verstärkung der Kinder- und Jugendhilfe. Der Regierung gelangen einige Schläge gegen den Drogenhandel, so z. B. der Beschlagnahmung von 1,4 Tonnen Kokain im August 2021 und weiteren 400 Kilogramm Anfang 2022. Ein heikleres Ziel war die Verabschiedung eines Konkordats mit der serbisch-orthodoxen Kirche mit Sitz in Belgrad, getragen von der Idee die Beziehungen zu Serbien und den Serb*innen in Montenegro zu beruhigen. Die Unterzeichnung dieses Abkommens und die fortdauernd ambivalente Haltung der serbisch-orthodoxen Kirche gegenüber dem serbischen Nationalismus führe dann allerdings zum Scheitern der Regierung Abazović im August 2022 aufgrund mangelnden politischen Rückhalts für das Konkordat. Damit wurde Montenegros Handlungsfähigkeit im Hinblick auf die Verhandlungen mit der EU erneut durch nationale Fragen, die Selbstüberschätzung der Regierung Abazović und das Einwirken Belgrads ausgebremst. Dies ist beachtlich, da Montenegro alle Verhandlungskapitel geöffnet hat und aufgrund seiner mehrheitlich euroatlantischen Orientierung und kompakten Größe mit gut 600.000 Einwohnenden allgemein als zügig in die EU integrierbar angesehen wird. Allerdings besteht wegen Immobilien- und Tourismusinvestitionen, und den Zuzug serbischer und russischer Akteure, auch aggressiver Widerstand gegen eine weitere Europäisierung des Landes. Auch die NATO-Mitgliedschaft wird von diesen Akteuren aktiv hintertrieben, schließlich bietet Montenegros direkter Zugang zum Mittelmeer auch strategische Chancen für Russland in seinem Kampf gegen die europäische Integration.[16]

Nordmazedonien

Der Beginn der EU-Beitrittsverhandlungen mit Nordmazedonien wurde seit November 2020 von Bulgarien wegen Sprach- und Identitätsfragen blockiert. Ähnlich wie in Bosnien und Herzegowina, übernimmt die aktuelle EU nun partikulare Positionen eines ihrer Mitgliedstaaten und wird so zum Akteur der Innenpolitik der Partnerländer. Dies hat die Glaubwürdigkeit der EU in der Bevölkerung beschädigt, aber vor allem das Vertrauen der politischen Eliten in die europäischen Institutionen erodiert. So verwundert es nicht, dass Ministerpräsident Zoran Zaev (PES) zu den Begründern der Open Balkan-Initiative im Sommer 2021 gehörte, um der blockierten EU-Politik eine Alternative entgegenzusetzen. Im Herbst, angesichts der verfahrenen Lage und nach den für seine Partei verlustreichen Kommunalwahlen im Oktober 2021, trat er, von der EU enttäuscht, zum zweiten Mal zurück. Zaev gelang es ein Misstrauensvotum gegen seine Regierungskoalition der nationalkonservativen VMRO-DPMNE (EVP) abzuwehren, die sich als Sachwalterin der nationalmazedonischen Sache auch in der Auseinandersetzung mit Bulgarien sieht. So konnte dennoch die europäisch-orientierte Koalition gestärkt aus der Krise herausgehen und Zaevs sozialdemokratischer Parteifreund Dimitar Kovačevski wurde am 16. Januar 2022 neuer Premierminister.

Die Position Bulgariens in der Sprachen- und Identitätsfrage verhärtete sich Anfang 2022, auch im Schatten des Angriffskrieges gegen die Ukraine, der die strategische Bedeutung des Schwarzmeer-Anrainers Bulgarien in der NATO stärkte. Gleichzeitig stand die

16 Balša Božović: Starkes Signal. Putin verfolgt auf dem Balkan eine klare Agenda, in: IPG Journal, 11.3.2022.

französische Ratspräsidentschaft unter Druck, die Verhandlungen mit Albanien und Nordmazedonien zu beginnen, nicht zuletzt um die Handlungsfähigkeit der EU unter Beweis zu stellen. Der Vorschlag der Ratspräsidentschaft sah vor, die mazedonische Verfassung zu ändern und um die bulgarische Volksgruppe zu erweitern. Am 16. Juni stimmte die Mehrheit des mazedonischen Parlaments für dieses Vorgehen, wobei allerdings die VRMO-DPMNE der Abstimmung fernblieb. Ihre Zustimmung wird aber erforderlich für eine Änderung der Verfassung, um die 2/3-Mehrheit der Parlamentsstimmen zu erreichen. Am 19. Juli 2022 wurden dann 18 Jahre nach dem Beitrittsantrag von 2004 mit einer Regierungskonferenz die Beitrittsverhandlungen in Brüssel eröffnet, die bis zur Verabschiedung der geforderten Verfassungsreform allerdings nicht voranschreiten werden.

> "De facto bedeuten sie jedoch nur, dass Albanien nun tatsächlich zu verhandeln beginnen kann, Nordmazedonien aber weiter vom Wohlwollen Bulgariens abhängig ist und die EU-Kommission den bulgarischen Forderungen, bilaterale Fragen in den Verhandlungsprozess aufzunehmen, nachkommt. Entscheidend ist auch die Rolle Frankreichs, das gegen jede EU-Erweiterung ist und sich offenbar hinter dem bulgarischen Veto 'versteckt'."[17]

Ob die Verfassungsänderung zu erreichen ist, scheint unwahrscheinlich, da sie den Zusammenhalt im Land belasten könnte. Ausländische Mächte wie Russland haben dabei ein Interesse an der Destabilisierung des NATO-Landes und der Region. So bleibt es fraglich, ob die EU 2022 die richtigen Schritte für den EU-Beitritt des Landes in absehbarer Zukunft gemacht hat.

Serbien

Die serbische Regierung verfolgte bis Anfang 2022 eine Politik der rhetorischen EU-Annäherung, ohne jedoch aktiv für die europäische Integration bei der nationalistisch eingestellten Bevölkerung zu werben. Im Gegenteil bedienten Regierungsmitglieder oft antiwestliche Ressentiments und verbreiteten anti-europäische Desinformation. Im Rahmen der revidierten Erweiterungs-Methodologie fand am 14. Dezember 2021 die 13. Regierungskonferenz der EU-Beitrittsverhandlungen statt und das neue Cluster 4, mit den Kapiteln Verkehrspolitik, Energie, Transeuropäische Netze, Umwelt und Klimawandel wurde eröffnet. Die Regierung von Ana Brnabić (EVP) konnte dies als Anerkennung ihrer Reformanstrengungen werten. Die Fortsetzung wurde auch möglich, weil die Arbeiten für eine Justizreform vorangetrieben wurden. Auf Grundlage von Gutachten der Venedigkommission des Europarats wurden Vorschläge für entsprechende Verfassungsänderungen erarbeitet, die die Unabhängigkeit der Richter*innen und Staatsanwaltschaft langfristig stärken sollen. Das notwendige Referendum zur Änderung der Verfassung fand am 16. Januar 2022 statt. Damit wurde die Grundlage für die Umsetzung der Pläne gelegt. Allerdings wird die Reform erst ab 2026 greifen, bis dahin gelten Übergangsfristen, die die derzeitige politische Kontrolle über die Justiz weitgehend fortbestehen lassen.

Das Referendum warf allerdings Fragen im Hinblick auf das Funktionieren demokratischer Institutionen auf. So wurde das entsprechende Gesetz über Abstimmungen und Referenden nur kurz vorher verabschiedet. Es wurde von Einschüchterungen und Unregelmäßigkeiten berichtet. Die Wahlbeteiligung war äußerst gering (knapp 30 Prozent), was angesichts der Bedeutung der Verfassungsreform für die EU-Integration erstaunlich ist. Die problematische Entwicklung überraschte jedoch nicht, da die Parlamentswahlen im Juni 2020 schon von der Opposition boykottiert worden waren, weil sie keine Bedingungen für eine faire Wahl sahen. Der immer offener autokratisch, außerhalb seiner

17 Adelheid Wölfl: Nordmazedonien beugt sich dem bulgarischen Druck, in: Der Standard, 17.7.2022.

Verfassungsvollmachten, agierende Präsident Aleksandar Vučić kündigte dann schon Ende 2020 vorgezogene Parlamentswahlen, zusammen mit Präsidentschaftswahlen an. Mitglieder des Europäischen Parlaments führten schon seit 2019 einen strukturierten „Interparty Dialogue" zur Verbesserung des Funktionierens demokratischer Institutionen.[18] Dieser wurde nun zur Verbesserung der Bedingungen der Wahlen am 3. April 2022 fortgesetzt und am 28./29. Januar 2022 beendet. Für die serbische Regierung waren mit Justizreform und Verbesserung des Wahlumfelds wichtige EU-Themen eingehegt worden. Parallel wurden jedoch auch Spannungen in Kosovo angeheizt, was den Belgrad-Pristina Dialog zum Erliegen brachte.

Der 24. Februar 2022 änderte die Situation schlagartig. Denn nun verlangten die EU-Mitgliedstaaten ein klares Bekenntnis des Präsidenten und Solidarität der Regierung mit den politischen Zielen der EU. Durch den Wahlkampf gelang es der serbischen Seite erstmal Zeit zu gewinnen. Am 3. April wurde Präsident Vučić und seine Politik mit klarer Mehrheit für eine zweite und gemäß der geltenden Verfassung letzte Amtszeit bis 2026 bestätigt. Sein Wahlbündnis und Koalitionspartner behielten die Kontrolle über das Parlament, wobei auch wieder gemäßigte und europäisch orientierte Kräfte in Parlament einzogen. Auch als Folge von breiten Protesten und Mobilisierung gegen umweltschädliche Investitionsvorhaben, einschließlich einer intransparenten Lizenzierung für eine Lithium-Mine, gelang es erstmals einer „grünen" Liste Mandate zu erringen. Die internationale Wahlbeobachtermission stellte allerdings fest, dass zwar verschiedene politische Optionen zur Wahl standen, aber dass auch zahlreiche Unzulänglichkeiten zu ungleichen Bedingungen führten und die Amtsinhaber, also den Präsidenten und die von ihm geführte Liste „Aleksandar Vučić - Gemeinsam schaffen wir alles" begünstigten.[19] Im Nachgang der Wahlen kam es wegen der ebenfalls kurzfristig geänderten Regeln zu Verzögerungen bei der Auszählung und zu Nachwahlen. Das endgültige Ergebnis der Parlamentswahl wurde erst drei Monate später, am 5. Juli 2022, verkündet. Somit bestand seit Anfang 2022 ein politisches Vakuum, das der Präsident für sich innen- und außenpolitisch zu nutzen wusste, indem er jegliche rechtlich-bindende Festlegung gegen Russland vermied.[20] Damit stehen Mitte 2022 die politischen Grundlagen, wie die Übernahme der Positionen der GASP, und damit einer weiteren EU-Integration Serbiens, in Frage.

Ausblick

Die europäische Integration bleibt für die Länder des Westbalkans eine Herausforderung. Die „Zeitenwende" seit dem 24. Februar hat den Blick für die Widersprüche innerhalb der Region und die offenen Fragen der europäischen öffentlichen Ordnung, wie die der Stellung der Republik Kosovo und generell der post-jugoslawischen Nachkriegsordnung wieder neue Aktualität und Brisanz gegeben. Gleichzeitig zeigt sich, dass zwischen Zustimmung zur EU und dem Stand der Beziehungen keine Kongruenz mehr besteht. 20 Jahre nach Thessaloniki entsteht der Eindruck einer fahrlässigen Unfertigkeit des europäischen

18 Europäisches Parlament /Global democracy support: Inter-Party Dialogue with the Serbian National Assembly, Narodna Skupštin", abrufbar unter https://www.europarl.europa.eu/globaldemocracysupport/en/mediation-and-dialogue/jean-monnet-dialogues (letzter Zugriff: 19.10.2022).

19 OSCE et al.: International Election Observation Mission Republic of Serbia - Presidential an Early Parliamentary Elections, 3 April 2022: Statement of preliminary findings and conclusions, abrufbar unter https://www.osce.org/files/f/documents/f/1/515177.pdf (letzter Zugriff: 19.10.2022).

20 Vedran Džihić: Serbien nach den Wahlen 2022 – Wie Zeitkaufen und Taktieren zum dominanten politischen Muster wurden, in: Südosteuropa-Mitteilungen 3/2022, S. 25–48.

Einigungsprojekts in der Region und mehr als jede vierte Person glaubt, dass die Länder des Westbalkans niemals der EU beitreten werden.[21]

Tabelle 2: Stand und Zustimmung zur europäischen Einheit (Stand 1. September 2022)

	Zustimmung EU-Mitgliedschaft	*Status EU-Mitgliedschaft*	*Europarat Aufnahmedatum*
Albanien	89 Prozent	Kandidat, Verhandlung seit 2022	13. Juli 1995
Bosnien und Herzegowina	50 Prozent	Antrag 2016, potentieller Kandidat	24. April 2002
Kosovo	73 Prozent	n/a, potentieller Kandidat	Antrag, 12. Mai 2022
Montenegro	57 Prozent	Kandidat, Verhandlung seit 2012	11. Mai 2007
Nordmazedonien	56 Prozent	Kandidat, Verhandlung seit 2022	9. November 1995
Serbien	38 Prozent	Kandidat, Verhandlung seit 2014	3. April 2003

Quelle: Eigene Darstellung.

Es bleibt abzuwarten, ob im Rahmen der von Präsident Emmanuel Macron am 9. Mai verkündeten Europäischen Politischen Gemeinschaft neue Ansätze gefunden werden oder ob es bis zum Ende des derzeitigen institutionellen Zyklus 2024 bei einem graduellen Weiterwursteln bleiben wird. Für die Länder des Westbalkans bedeuten jedoch fahrige Unklarheit und verfestigte Perspektivlosigkeit in der europäischen Integration mehr als einen Zeitverlust, denn ihre sichere Zukunft hängt bei aller Interdependenz mehr von der EU ab als umgekehrt.

Weiterführende Literatur

Vedran Džihić: Der Westen am Westbalkan – die EU und die USA zwischen neuen geopolitischen Herausforderungen und der Frage nach der Zukunftsvision für die Region, Österreichisches Institut für Internationale Politik, Kurzanalyse 6/2021.

John R. Lampe/Ulf Brunnbauer: The Routledge Handbook of Balkan and Southeast European History, London 2021

Christian Hagemann: Ernten was man sät. Perspektiven der EU in Südosteuropa jenseits der Stabilokratie, in: Südosteuropa Mitteilungen 1/2022, S. 51–64.

21 Regional Cooperation Council: Balkan Barometer 2022. Public Opinion. Analytical Report, 24.6.2022.