



Sind die europäischen Träume vorbei?

Über Niederungen der EU-Politik und die Notwendigkeit neuer Allianzen am Westbalkan

Die sogenannte Westbalkanpolitik der EU ist widersprüchlich und Jahre verzögert. Dafür sind nicht nur die Entwicklungen in den einzelnen Staaten verantwortlich, sondern auch die recht unterschiedlichen Interessen einzelner EU-Staaten sowie auch die direkten und indirekten Interventionen externer Mächte. Eine desillusionierende Zwischenbilanz.

Ein Kommentar von **Vedran Dzihic**

Als vor mehr als 30 Jahren die neue Ära der Demokratie, der universellen Menschenrechte und der Marktwirtschaft anbrach, schien der Traum von der demokratischen Wiedervereinigung des Kontinents zum Greifen nahe. Die viel apostrophierte These vom „Ende der Geschichte“ (Fukuyama) fand in den Kriegen auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawiens ab 1991 eine erste Testprobe. In weiten Teilen Osteuropas sprangen die meisten Staaten mit Begeisterung und Verve auf den funkelnden Zug der Demokratie und der Marktwirtschaft nach dem westli-

chen Vorbild auf. Die EU-Mitgliedschaft wurde zur Verheißung für eine bessere Zukunft. Auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawiens war man zeitgleich mit blutigen Kriegen und ihren Folgen beschäftigt. Mit Srebrenica erlebte man den ersten Völkermord auf europäischem Boden seit dem Holocaust. Nach dem Ende des Krieges in Bosnien und Herzegowina im Jahr 1995 und dem durch die NATO-Intervention erzwungenen Ende des Krieges im Kosovo im Jahr 1999 war das Rezept jenem in Osteuropa ähnlich – man setze auf die EU-Integrationsperspektive und damit



Der ehemalige Präsident der Republika Srpska Milorad Dodik und der russische Außenminister Sergey Lavrov bei einem Treffen im Jahr 2017.

nahtlos an das Narrativ von einer demokratischen Wiedervereinigung Europas.

Längst ist aber sowohl für die zunächst in den funkelnden europäischen Zug eingestiegenen Passagiere im Osten Europas aber auch für jene etwas später und vom Krieg geplagten neu hinzugekommenen Passagiere im europäischen Südosten das große Erwachen eingetreten. Die vielen Krisen der letzten nahezu zwei Jahrzehnte haben an der hoffnungsfrohen Vision eines demokratischen und vereinten Kontinents tiefe Spuren hinterlassen. Globalisierte Marktwirtschaft stellt man heute nicht mehr in Frage, die Demokratie in Teilen EUropas aber sehr wohl. Für Orbán in Ungarn, Kaczyński in Polen oder Janša in Slowenien innerhalb der EU aber auch Vučić in Serbien, Milorad Dodik in Bosnien und Herzegowina oder Edi Rama in Albanien, allesamt beinharte Machtpragmatiker, sind Rechtsstaatlichkeit und liberale Demokratie, wie auch die im Herbst 2021 heiss geführte Diskussion über Polen zeigt, längst zu einem lästigen Anhängsel verkommen. Die Union selbst scheint nur schwer Antworten auf diese Herausforderungen zu finden, bleibt zerrissen zwischen unterschiedlichen Interessen der einzelnen Mitgliedsstaaten und verunsichert durch die Pandemie. Am Westbalkan erleben wir eine quellende Abfolge von politischen Krisen, alte Animositäten und Nationalismen, bei denen die Widersacher der EU, die neuen autoritären Global Players wie das Putinsche Russland oder China, aktiv mitmischen. Und dies alles inmitten einer weiter andauernden Covid-19-Pandemie, die wie unter einem Vergrößerungsglas alle Schwächen und Probleme der Region offenbart.

Wie sieht es heute angesichts der regionalen Herausforderungen und europäischer Grabenkämpfe um die Westbalkanpolitik

der EU aus? Wo liegen denn die strukturellen Schwächen, wo die großen Herausforderungen für die kommenden Jahre? Und vor allem, gibt es allen Krisen und Unkenrufen zum Trotz doch einen Silberstreifen am Horizont?

Betrachtet man die Situation am Westbalkan im Herbst und Winter 2021 ist der erste Eindruck äußerst ernüchternd. In Bosnien und Herzegowina spielt das serbische Mitglied des bosnischen Präsidiums und der starke Mann der Republika Srpska (RS), Milorad Dodik, seit Monaten offen mit Feuer. Er droht mit Abzug der RS aus gemeinsamen staatlichen Organen, spricht von Sezession, greift das Amt des Hohen Repräsentanten, den deutschen Christian Schmidt, frontal an. All dies geschieht mit offener bzw. stillschweigender Unterstützung aus Russland und vom serbischen Präsidenten Aleksandar Vučić. Aber auch die anderen „Freunde“ von Dodik und Vučić schauen nicht tatenlos zu. Viktor Orbán eilte zu Besuch nach Banja Luka, Dodik flog daraufhin zum slowenischen Ministerpräsidenten Janez Jansa und dann auch gleich nach Ankara, um den türkischen Präsidenten Erdogan zu sehen. In der Zwischenzeit reiste Aleksandar Vučić nach Moskau, um Vladimir Putin, den derzeit in Serbien und der Republika Srpska bei weitem populärsten internationalen Politiker, zu treffen. Bosnien und Herzegowina war eines der Themen. Auch Milorad Dodik bekam eine Audienz bei Putin.

Viele Kommentatoren sehen Bosnien knapp vor dem 30jährigen Jahrestag des Beginns des Krieges im Jahr 1992 vor neuen Konflikten. Internationale Berichte beschreiben Serbien als einen autoritären Staat. Junge und progressive Albaner sehen in Edi Rama einen ebenso autoritär herrschenden Politiker, der zwar geschickter agiert und sich hinter der Demokratiefassade versteckt, de facto die Demokratie in Albanien unterminiert.

Eine Region der „Phantom-Demokratien“

Strukturell können wir diese Entwicklung in weiten Teilen der Region als Phantom-Demokratien bezeichnen, in denen der Anschein der Demokratie bewahrt und vorgegaukelt wird, die Praxis des Regierens aber eine autoritäre ist. Charakteristika der Phantomdemokratien ähneln jenen, die wir aus Ungarn von Viktor Orban kennen: man kontrolliert Gerichte und Medien, verbreitet Fake News, organisiert nach außen freie Wahlen, die man aber unter Kontrolle hat, engagiert sich in Klientelismus und Vetternwirtschaft, diffamiert die Opposition und unterdrückt Kritik. Die starken Männer in den Phantom-Demokratien, die globalen Orbáns, Erdoğan, Putins oder Xis oder die balkanischen Version a la Vučić, Rama, Dodik oder Djukanovic – berufen sich auf Demokratie und Herrschaft des Rechts, beanspruchen den Demokratie-Begriff und monopolisieren damit den Anspruch auf Repräsentation. Hier wird auch am Balkan das populistische Muster offensichtlich. Man gibt vor, alles für das Volk zu tun. Dabei wird die Kategorie des Volkes moralisiert und ein binärer Code eingeführt, der da immer lautet: wir, die wir an der Macht sind, repräsentieren das „richtige“, „gute“ Volk. Die anderen, also die politischen Gegner und insgesamt all diejenigen, die uns, die Regierung und die Machthaber kritisieren, sind das „falsche“ Volk, die Verräter des Landes. Diese Moralisierung des Volkes verstärkt die Polarisierung der gesamten Bevölkerung und schafft nahezu separate Realitätssphären, in denen die politischen Gegner und ihre Anhänger mit Hass und Verachtung auf die jeweils anderen blicken und von einer tiefen inneren Überzeugung getragen sind, im Recht zu sein. Bei der Verkündung eines so fingierten Volkswillens wird somit jede real existierende gesellschaftliche Pluralität als Resultat von Verrat, Manipulation und Irreführung der politischen Gegner denunziert. Die Folgen einer solchen Polarisierung sieht man gerade in Serbien, wo seit Ende November 2021 eine neue Welle der Proteste der Umweltschützer und Regimekritiker ausgebrochen ist, die vom Regime bislang mit dem Hinweis weggewischt wird, dass die Protestierenden eben keine „echten Serben“ sind und dem Land „nichts Gutes“ wollen.

Neben diesem dominanten Bild von Phantomdemokratien am Westbalkan gibt es auch noch das Bild einer doch dynamischen Region, in der wider Erwarten größere politische Veränderungen in den letzten Jahren möglich waren. Die Frage ist aber, ob diese Fortschritte an den Wahlurnen in einem explosiven nationalen und regionalen Kontext langfristig abgesichert werden können.

In Nord-Mazedonien, jenem Land der Region, in dem 2017 der Sturz der autoritären Regierung von Nikola Gruevski gelang, steht die Regierung des Sozialdemokraten Zoran Zaev an der Kippe. Das Land, das seinen Namen verändert und zahlreichen Anstrengungen unternommen hat, um endlich auf den europäischen Zug aufzuspringen und Verhandlungen mit der EU aufzunehmen, wird nun seit einiger Zeit vom Nachbarland und dem EU-Mitglied Bulgarien blockiert. Die EU und die Mehrheit der Mitgliedsstaaten betonen zwar, dass man Mazedoniern die Aufnahme der Verhandlungen schuldig ist, Härte und Konsequenz in Bezug auf die bulgarische Blockadepolitik lässt man aber bislang (Winter 2021) vermissen. In Montenegro konnte 2020 die Macht der nahezu dreißig Jahre regierenden DPS von Milo Djukanovic gebrochen werden. Eine neue Regierung konnte gebildet werden, die aber auf Grund der extremen Polarisierung in der Gesellschaft kaum Fuß fasst. Das Land steuert wohl über kurz oder lang auf neue Wahlen im Jahr 2022 zu. Im Kosovo ist es Anfang des Jahres 2021 Albin Kurti mit seiner Vetevendosje und seiner Wahlpartnerin, der neuen kosovarischen Präsidentin Vjosa Osmani,

gelungen, in freien und demokratischen Wahlen den Sieg davon zu tragen und eine neue Regierungskoalition zu bilden, die den Kampf gegen die Korruption und den Einsatz für die alltäglichen Probleme der Menschen in den Mittelpunkt stellt. Einfach ist es nicht und die großen Erfolge bleiben in der Pandemie bislang aus. Um den Dialog zwischen Serbien und dem Kosovo ist es sehr schlecht bestellt, am Beginn des Herbstes eskalierte die Situation im Norden des Kosovo kurzfristig. Die EU schuldet dem Kosovo auch im Jahr 2021 die versprochene und eigentlich längst verdiente Visa-Liberalisierung.

Dennoch, die albanisch sprachige Bevölkerung der Region bleibt der EU verbunden. Die Unterstützung für eine potentielle EU-Mitgliedschaft ist in den albanisch besiedelten Gebieten des Westbalkans am stärksten und beträgt in Albanien 94% bzw. im Kosovo 90%. Auch in Bosnien und Herzegowina und Montenegro mit jeweils 83% sowie in Nord Mazedonien mit 79% überwiegt ein weiterhin starker positiver Bezug zum EU-Beitritt. In Serbien, dem Land mit stärksten Autokratisierungstendenzen am Balkan und mit einer grundsätzlichen außenpolitischen Orientierung, die stets zwischen der EU und den USA einerseits sowie China und Russland andererseits laviert, sieht es hingegen ganz anders aus. Hier sind es im Herbst 2021 nur 53% der Befragten, die einen möglichen EU-Beitritt Serbiens unterstützen. Interessant sind auch die Antworten auf die Frage, welche Form der Assoziation mit der EU in der Zukunft angestrebt werden soll. Die Option der Vollmitgliedschaft ist für alle Staaten mit Ausnahme Serbiens die attraktivste. Im Kosovo und Albanien befürworteten 75% bzw. 69% diese Option, in Bosnien und Herzegowina und Montenegro jeweils 59% sowie 44% in Nord Mazedonien. In Serbien sind es nur 28% der Bevölkerung. In Serbien hingegen ist mit 40% die Option einer engeren Anbindung an die EU bzw. einer engeren Wirtschaftsintegration die Option Nr. 1. Im Kosovo ist dies nur für 8% der Bewohner interessant, in anderen Staaten sind es jeweils etwa 20% der Bevölkerung, die diese Option bevorzugt. Interessant und besorgniserregend zugleich ist die Tatsache, dass 16% der Serb*innen und 15% der Bewohner*innen von Nord-Mazedonien sich dafür aussprechen, dass man auf den EU-Beitrittsprozess komplett verzichtet.

EU-Erweiterungspolitik im Dämmerzustand

Dieses Bild zeigt eines ganz deutlich – EU ist weiterhin ein wichtiger Akteur am Balkan aber kein alleiniger. Die weiterhin vorhandenen EU-Hoffnungen in einigen Teilen der Region treffen auf steigenden EU-Skeptizismus und Zweifel daran, dass der Beitritt zur Union überhaupt jemals stattfinden wird. Die EU-Erweiterungspolitik befindet sich seit längerer Zeit in einem Dämmerzustand. Man bekräftigt noch immer rhetorisch die Perspektive auf einen Beitritt in der EU, hinter den Kulissen wird aber heftig darum gerungen, dass man diese Perspektive aufrechterhält. Die zentrale Antriebsfeder dafür ist derzeit vor allem die Sorge vor einem stärkeren Einfluss Russlands, der Türkei oder Chinas in der Region. Überhaupt wird die Notwendigkeit der Beitrittsperspektive und des Engagements der EU am Westbalkan seit einigen Jahren nur noch äußerst pragmatisch begründet. Wenn wir als Union uns am Balkan nicht engagieren, sind andere geopolitische Player da, bricht der von der EU forcierte Damm gegen Flucht und Migration zusammen, neue Konflikte drohen und überhaupt wird dann Unsicherheit nach Kerneuropa transportiert, lauten einige der gängigen Argumente. Unlängst hat sich die EU beim Westbalkangipfeltreffen in Slowenien durchgerungen, die EU-Perspektive zu versprechen, die man schon vor 18 Jahren in Thessaloniki versprochen hat. Das kommt einem wie ein Ver-

lobungsschwur vor, der beim ersten Mal ziemlich euphorisch geleistet worden ist, um nach 18 Jahren ohne große Gefühle erneuert zu werden.

Diese lauwarmer EU-Erweiterungspolitik wird begleitet von einer Beschwichtigungsrhetorik in Richtung jener Autokraten in der Region, die selbst einen großen Anteil an der Schwächung der EU-Integration in ihren Ländern haben. Dies ist in den letzten Monaten vor allem in Bezug auf Serbien und dem serbischen Präsidenten Aleksandar Vučić sichtbar gewesen. Angela Merkel besuchte im September 2021 ausgerechnet Vučić und dann Edi Rama in Albanien. Ursula von der Leyen besuchte Ende September die Region und fand ausgerechnet in Belgrad beim „lieben Aleksandar“ lobende Worte für die angeblichen Reformfortschritte Serbiens bei der Rechtsstaatlichkeitsreform. Bei dieser Art der Politik spricht man in den akademischen und Policy-Kreisen von einer Politik der Stabilitokratie – für die Stabilität in der Region ist man bereit, faule Kompromisse mit herrschenden Eliten einzugehen und auch eigene europäische Werte und Demokratie zu opfern. Kurzum, solcher Pragmatismus im Umgang mit Autokraten ist das letzte, was die EU derzeit benötigt.

EU-Politik der Stabilitokratie

Zur Politik der Stabilitokratie kommen auch Probleme innerhalb der EU selbst. Just wenige Tage vor dem Gipfeltreffen in Slowenien wurden Gerüchte über Missstände in der zuständigen Erweiterungsabteilung der EU-Kommission publik. Der ungarische Erweiterungskommissar und ehemals enger Mitarbeiter von Viktor Orban, Oliver Verhelyi, soll den Lieblingspartner des ungarischen Premierministers in der Region, nämlich Serbien, bevorzugt behandelt haben. Verhelyi, der von einem EU-Mitarbeiter anonym als „Valdemort of enlargement“ bezeichnet wird, scheint sich seiner Sache recht sicher zu sein.

„Entweder wir kämpfen für den Rechtsstaat oder wir kennen ihn bald nur mehr aus Büchern oder anderen Ländern“, schrieb der Jurist Oliver Schreiber unlängst auf Twitter. Der Showdown mit Polen wird die EU auch in den nächsten Wochen und Monaten begleiten. Die Erweiterungsdebatte hingegen wird nach dem jüngsten Westbalkangipfel und den neuen Berichten der Kommission, die im Oktober 2021 vorgestellt wurden, bald wieder an den Rand europäischer Debatten verdrängt werden. Was aber im Fokus bleiben wird, sind jene akuten Probleme, die derzeit die Region prägen und immer wieder an den Rand der Gewalt bringen. Hier denke ich derzeit vor allem an Bosnien und Herzegowina, an den „Kalten Krieg“ zwischen Belgrad und Prishtina und auch an die extreme Polarisierung und die zunehmend repressive Politik des Regimes in Belgrad gegen jene Teile der Bevölkerung, die sich dem Regime kritisch gegenüberstellen. Hier wird sich die EU unmissverständlich positionieren müssen. Im Konkreten bedeutet dies, dass man bei der Kriegsrhetorik wie jener von Milorad Dodik Sanktionen in Betracht ziehen muss, dass man bei Repression gegen Protestierende wie derzeit in Serbien deutliche Worte an Vučić richten muss und dass man generell rote Linien bei Verletzungen der Rechtsstaatlichkeit und der Grundfreiheiten ziehen wird müssen. Auch in Bezug auf die neuen globalen autoritären Widersacher der EU wie Russland und China muss man sich dessen bewusst sein, dass diese – und hier vor allem derzeit Russland – den Westbalkan als eine Region sehen, wo man einen offenen Kampf gegen die EU, die USA und liberale Demokratie wagt. Die EU und die USA müssen an einem Strang ziehen, liberale Demokratie aber auch eigene Interessen in einer genuin europäischen Region verteidigen, wo man in den letzten drei Jahrzehnten viel investiert hat und auch eine direkte

Verantwortung für die Sicherheit der Staaten wie Bosnien und Kosovo übernommen hat. Ein Scheitern des Westens am Balkan hätte globale Konsequenzen.

Im Bereich der Erweiterungspolitik, die meiner Meinung weiterhin der einzige politische Prozess ist, der eine demokratische und positive Zukunftsvision für die Region darstellt, braucht es auch eine offensive Neuorientierung. Es ist an der Zeit, einen neuen Konsens innerhalb der Union zu suchen und einen abgestuften Integrationsplan zu erarbeiten, der Fortschritte belohnt und Reformverweigerung und Verletzungen der europäischen Werte bestraft. Bei den Entscheidungsmechanismen im Bereich der EU-Erweiterungspolitik sollte man sich zum Prinzip der Mehrheitsentscheidungen im Rat durchringen. Letztlich muss man auch innerhalb jener Teile des EU-Apparats, der den Erweiterungsprozess steuert, begleitet und unterstützt – konkret im Direktorat für Erweiterung und Nachbarschaft DG NEAR – alles daran setzen, dass es einen objektiven, nachvollziehbaren und an demokratischen Werten orientierten Grundkonsens über die Arbeitsweise gibt, der von höchsten Beamten und auch Kommissären nicht in Frage gestellt werden darf.

Letztlich ist es noch wichtiger, sowohl im Osten als auch im Südosten Europas nicht zu vergessen, dass Orbán, Kaczyński, Janša oder Vučić eben nicht das sind, was sie ständig in ihrer populistisch-moralisierenden Rhetorik behaupten – die alleinigen Vertreter des Volkes. Es gibt ein anderes Polen, Ungarn, Serbien oder Slowenien. Viele Bürger*innen in all diesen Staaten kämpfen tagtäglich für Demokratie, tragen die Fahne der Rechtsstaatlichkeit und der Emanzipation vor sich und setzen sich zur Wehr gegen die populistisch-autoritäre Wende. Im Herbst und Winter 2021 demonstrieren das zahlreiche Bürger*innen in Serbien aber auch in Bosnien und Herzegowina und anderen Staaten der Region, wo wir nicht nur Zeugen von Massenprotesten sondern auch von vielen lokalen Initiativen von mutigen Bürger*innen sind, die gegen Luftverschmutzung und Umweltzerstörung, für freien öffentlichen Raum, gegen Korruption und Willkür der Behörden oder für Arbeiter*innenrechte kämpfen. Neue solidarische Allianzen mit all diesen Bewegungen und Bürger*innen am Westbalkan zu schmieden, wäre der beste Weg Dienst, den die EU der Region leisten könnte. 🌐

Dr. Vedran Dzihic, Senior Researcher am oöip und Lektor an der Universität Wien. Er ist weiters non-resident Senior Fellow am Center for Transatlantic Relations, School of Advanced International Studies, John Hopkins University, Washington D.C. Forschungsschwerpunkte: Demokratietheorie und Demokratisierungsprozesse, Europäische Integration, Konfliktforschung, Zivilgesellschaft und Protestbewegungen, Außenpolitik und Nationalismus. Sein regionaler Fokus liegt auf Ost- und Südosteuropa mit besonderem Schwerpunkt auf dem Balkan und auf den USA.

E-Mail: vedran.dzihic@univie.ac.at