

Globale und regionale Ordnung

NEUSTART ERWEITERUNGS- POLITIK

Warum die Europäische Union den Westbalkan integrieren muss

Eva Ellereit, Stine Klapper
März 2022



Die Annäherung des westlichen Balkans an die EU liegt im genuinen Sicherheitsinteresse aller europäischen Staaten. Die Zeit der Dominanz kurzfristiger nationaler Interessen muss einer konzertierten und effektiven Erweiterungspolitik der EU weichen.



Es verkehrt die Grundidee der Europäischen Integration, Erweiterung als Problem für Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zu sehen. Ihre Konsolidierung und Sicherung sind die entscheidende gemeinsame Aufgabe für Europas Zukunft.



Solidarität mit den Bevölkerungen erfordert, deren Wunsch nach Integration, Demokratie und Teilhabe auch mit wirkungsvollen Angeboten zu sozioökonomischer Kohäsion und demokratischer Konsolidierung entgegenzukommen.

NEUSTART ERWEITERUNGSPOLITIK

Warum die Europäische Union den Westbalkan integrieren muss



Erweiterung ist mehr als ein formaler Prozess. Es geht um die Annäherung von Gesellschaften und die Überwindung von Grenzen, um Europa weiterzuentwickeln. Statt Angst zu vereinzeln, braucht es Mut für das



Gemeinsame. Die EU hat große Anstrengungen geleistet die Staaten des Westbalkans zu befrieden und Demokratie voranzubringen. Nun muss sie mit wirkungsvollen Angeboten weitergehen, in Solidarität mit den



Menschen des Westbalkans und als souveräne Macht in Europa, um die Versprechen von Frieden, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zu verteidigen. Denn als Insel hat die EU keine Zukunft.

Weitere Informationen zum Thema erhalten Sie hier:
<https://www.fes.de/themenportal-die-welt-gerecht-gestalten/frieden-und-sicherheit>

NEUSTART ERWEITERUNGSPOLITIK

Europa erlebt eine neue Zeit der Unsicherheit. Die Annahme, Demokratie und Frieden seien dauerhaft gesichert, ist tiefer Erschütterung gewichen. Putins Angriffskrieg auf die Ukraine fordert die EU heraus – eine EU, die in den vergangenen Jahren oft durch Uneinigkeit und Zögerlichkeit gehemmt war. Als Reaktion auf die jüngste Aggression zeigt sie sich geschlossen und die Erkenntnis scheint sich durchgesetzt zu haben, dass es gemeinsamer Positionen und eines koordinierten Handelns gerade auch nach außen bedarf. Diese Erkenntnis ist überfällig und unterstreicht, dass die EU nicht bis zur Eskalation warten darf, wenn sie dem eigenen Anspruch als souveräne und wertegeleitete Akteurin genügen will.

Die Entwicklung in der Ukraine, ihre dramatische Dringlichkeit, die Brutalität und die damit verbundenen geopolitischen Umbrüche verlangen direkte Reaktionen und markieren zugleich eine Zäsur in Europa, die die ganze Nachbarschaft der Union betrifft: Die EU ist keine Insel und sie muss ihre Verantwortung für den Kontinent prinzipiell neu bewerten. Für die Sicherung von Frieden und Demokratie in Europa ist eine entschieden agierende EU erforderlich, die ihre Handlungsspielräume nutzt, anstatt abzuwarten.

Besonderer Bedarf und Spielraum für eine EU, die ihrer wiederentdeckten Verantwortung gerecht werden will, liegt auf dem westlichen Balkan. Dabei geht es nicht um vermeintliche Parallelen zwischen der Östlichen Partnerschaft und Südosteuropa, denn die Voraussetzungen sind andere. Dennoch unterstreicht die aktuelle Lage, was in den vergangenen Jahren wenig Aufmerksamkeit erhielt: die Bedeutung einer erfolgreichen Erweiterungspolitik. In Südosteuropa, wo noch in den 1990er-Jahren Kriege stattfanden, gilt es nun, entschieden Frieden, Demokratie und Rechtsstaat zu konsolidieren und zu verteidigen. Das Instrument der Erweiterungspolitik bietet einmalige Chancen, das europäische Friedensprojekt wiederzubeleben und durch sozioökonomische Annäherung Zukunftsperspektiven zu schaffen, von denen nicht nur die Beitrittskandidaten profitieren, sondern auch die bisherigen EU-Mitglieder.

Die EU und ihre Mitgliedstaaten haben enorme Anstrengungen unternommen, um die Staaten des westlichen Balkans zu befrieden und an die EU heranzuführen. Zugleich gibt es erstaunliche Versäumnisse, die die Errungenschaften aufs Spiel setzen, und eine mögliche Erfolgsgeschichte droht

sich Schritt für Schritt in eine Geschichte des Scheiterns zu verwandeln. Diese Perspektive zeigt, welche Chancen sich eröffnen, wenn die EU die Erweiterung entschlossen vorantreibt. Sie zeigt Potenziale für die EU und den Anspruch der „geopolitischen Kommission“ auf, wertegeleitete Politik in faktischen Wandel und spür- und messbare Erfolge umzumünzen. Sie verdeutlicht, warum eine strategische Sicherheitspolitik Europas auf dem Westbalkan nicht von kurzfristigen nationalen Interessen einzelner Mitgliedstaaten blockiert werden darf, da diese schlussendlich das Sicherheitsinteresse aller gefährden. Sie weist darauf hin, dass es europaweit dauerhafter gemeinsamer Bemühungen bedarf, um Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zu sichern. Sie leitet her, warum es der solidarische Anspruch der EU sein muss, die Integration Südosteuropas entschlossen voranzutreiben. Und diese Perspektive warnt – davor, eine Politik der kleinen Schritte als Strategie zu verkaufen und die Wirkung der Symbole und des Sichtbaren zu unterschätzen. Und davor, die eigenen Werte nur rhetorisch zu demonstrieren, im Handeln aber nicht umzusetzen und so Vertrauen zu verspielen. Diese *Perspektive* warnt vor einer Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners und sie sieht die Zukunft in einem Kontinent, der mehr als die Summe seiner Einzelteile ist.

GEMEINSAME SICHERHEITSPOLITISCHE INTERESSEN

Der Entwurf für den strategischen Kompass der EU aus dem März 2022 beginnt mit einem Satz des Außenbeauftragten Josep Borrell: „Europe is in danger.“¹ Darin liegt die einfache Feststellung, dass die EU nicht unabhängig von der Außenwelt ist. Gefahren, Konflikte und Spannungen in der Nachbarschaft, aber auch weltweit wirken sich auch auf die EU aus. Demokratie, Frieden, Prosperität – all das gelte es, souverän und handlungsfähig zu schützen. Spätestens seit dem 24. Februar 2022 und dem Angriff von Putins Russland auf die Ukraine und damit der Erschütterung der Grundpfeiler der europäischen Sicherheitsordnung ist diese Erkenntnis europaweit Konsens.

Der Kompass ist ein Signal: Die Union will als strategische, souveräne und geopolitisch handlungsfähige Akteurin wahrgenommen werden. Dieser Anspruch ist die logische Folge des Selbstverständnisses der derzeitigen Europäischen Kommission, eine „geopolitische“ Kommission sein zu wollen. In Zeiten vielfältiger Krisen scheint dieses Signal nach innen wie nach außen überfällig.

Die EU glänzte bislang nicht durch kohärentes und starkes Auftreten. Außen- und sicherheitspolitisch wurde selten eine einheitliche europäische Position vertreten. Stattdessen wurden viele europäische Positionen kommuniziert, die in Brüssel um Vorherrschaft streiten oder aber Brüssel gänzlich umgehen. Erst die Eskalation in der Ukraine hat die EU wieder näher zusammenrücken lassen. Konkurrierende nationalstaatliche Interessen sowie die Koppelung außen- und sicherheitspolitischer Forderungen an andere innen- und europapolitische Ziele haben bisher häufig ein geschlossenes Auftreten der EU verhindert und von der Erkenntnis abgelenkt, auf die der strategische Kompass nun verweisen soll: Es gibt sehr wohl genuin europäische Interessen, die im Zentrum der Sicherheitspolitik stehen und die durch eine konzertierte Politik der EU und ihrer Mitglieder verteidigt werden müssen. Sie sind über nationale Interessen zu stellen, wenn die EU kohärent und souverän auftreten soll. Davon würden nicht zuletzt die einzelnen Mitglieder profitieren. Je wichtiger die nationalstaatlichen Interessen werden, desto mehr entfernt sich das außenpolitische Handeln der EU von einer durchdachten Strategie und wird zu einer

Politik des Kompromisses, zur Suche nach der gerade noch verträglichen Dosis.

Es liegt auf der Hand, dass die EU insbesondere in der direkten Nachbarschaft aus einer Vielzahl von Gründen gefragt ist, als souveräne und handlungsfähige Akteurin zu agieren. Dazu zählen sowohl die Notwendigkeit, Frieden unmittelbar zu sichern, als auch der ausdrückliche Wunsch der Nachbarn, mit der EU zusammenzuarbeiten, was ihr Legitimität als willkommene Partnerin verschafft. Der Zerfall Jugoslawiens und die darauffolgenden Kriege führten auch in Deutschland zu einem verteidigungspolitischen Umdenken. Geografische Nähe, die Verbundenheit der Bevölkerungen miteinander und eigene Stabilitätsinteressen gepaart mit dem Kampf für Werte wie Menschenrechte hatten Handeln und einen militärischen Eingriff bedingt.

Zurecht wird die Rolle Deutschlands, der EU und auch der NATO auf dem Balkan zunächst positiv bewertet. Die militärischen Interventionen waren und sind nicht unumstritten, dennoch konnte der westliche Balkan befriedet werden und die dortigen Lebensverhältnisse haben sich in den Folgejahren verbessert. Der Stabilitätspakt für Südosteuropa und die folgenden EU-Pakete zur Unterstützung der Region durch die gleichzeitige Förderung von Frieden und demokratischen Strukturen haben die notwendigen Weichen gestellt: Die Annäherung an die EU, die Aussicht auf Frieden, Prosperität und Demokratisierung durch *sticks and carrots*, durch strenge Überwachung von Reformen gepaart mit substanziellen finanziellen Hilfen, haben auf dem Westbalkan vielfach Fortschritt ermöglicht und dazu ermutigt Streitigkeiten friedlich beizulegen. Das zeigt: Wenn die europäischen Akteure die Bedeutung und die Möglichkeiten ihres Handelns im Sinne ihrer Interessen erkennen, dann können sie auch positive Ergebnisse erzielen. Allerdings hat sich die Weltordnung verändert und damit ist auch der Spielraum für Fehler kleiner geworden. Eine multipolare Ordnung der *weaponization of everything* hat neue geopolitische Initiativen hervorgerufen, die auch auf dem Balkan präsent sind. Kredite aus China, die politischen Einfluss verschaffen, russische Medienkanäle, die Desinformation streuen, transnational agierende organisierte Kriminalität, die korrupte Eliten stärkt – die Liste der hybriden Bedrohungen ist lang und macht vor allem eines deutlich: Nicht nur die EU hat geopolitische Interessen auf dem Westbalkan.

¹ Bei Redaktionsschluss dieser Perspektive war der finale Text des strategischen Kompasses noch nicht veröffentlicht. Der Verweis bezieht sich auf einen Vorwortentwurf aus dem März 2022.

Zugleich sind die Spannungen, die den früheren Konflikten auf dem westlichen Balkan zugrunde lagen, nicht gänzlich verschwunden, sondern sie werden vielerorts sogar wieder befeuert, wie ethno-nationalistische Abspaltungsbestrebungen in der Republika Srpska jüngst zeigen: In Bosnien-Herzegowina droht aktuell wieder ein Gefahrenherd. Aber es sind auch die Dominanznarrative und Machtfantasien, besonders offensiv gebraucht vom serbischen Präsidenten Vučić, die bis heute überdauern. Derweil lässt in vielen Fällen organisierte Kriminalität gepaart mit *state capture*, also der Unterwanderung und Kontrolle des Staates durch private Interessengruppen, die Bevölkerungen nicht am Fortschritt teilhaben und korrupte Eliten profitieren vom uneindeutigen Status quo: kein Krieg, aber auch kein prosperierender Frieden, europäische Gelder, aber keine europäische Integration. Dabei hat die EU in keiner Region so geballte Interessen und bereits so viel Einsatz gezeigt wie zwischen Sarajevo und Tirana. Und in keiner Region ist die EU mit ihrem Angebot so willkommen. Der Aussicht, sich an die EU anzunähern, ihr perspektivisch beizutreten und so zukünftig in Frieden, mit Demokratie und Wohlstand zu leben, haben andere Machtzentren nur wenig entgegenzusetzen. Die EU tritt also in einem Rennen als alleinige Wettkämpferin an und scheint dennoch Zweite zu werden. Ein Scheitern der europäischen Anstrengungen würde jedoch nicht dazu führen, dass China, Russland oder auch die Vereinigten Arabischen Emirate auf dem Balkan eine Vormachtstellung einnehmen würden – denn ihnen fehlt ein glaubwürdiges und attraktives Modell für die Zukunft. Vielmehr wäre die Konsequenz ein Sieg für den Autoritarismus. Populistische autokratische Akteur_innen warten nur darauf, dass sich die europäischen Versprechen in Luft auflösen. Können pro-europäische Kräfte keine Erfolge bei der Integration vorweisen, drohen die so einfachen wie gefährlichen Narrative von Rechtspopulist_innen bei den angesichts des fehlenden Fortschritts frustrierten Bevölkerungen zu verfangen.

Autokrat_innen zu fördern, ist für das Kapital aus Riad oder Peking dabei kein Problem – im Gegenteil: Es wäre für diese Staaten sogar eine lukrative Investition in den Status quo des westlichen Balkans. Der Krieg in der Ukraine macht zudem schon jetzt deutlich, wie Russland den eigenen Einfluss in der Region festigt und mit der serbischen Regierung eine Destabilisierung vorantreibt. Dass mit Albanien, Montenegro und Nordmazedonien drei der sechs Staaten des westlichen Balkans Mitglieder der NATO sind, zeigt, dass das sicherheitspolitische Schicksal der Region direkt mit der EU und dem transatlantischen Bündnis verbunden ist. Anders als in der Ukraine ist hier Beistand im Notfall Bündnisverpflichtung und nicht von einer politischen Abwägung abhängig.

Die EU hat daher ein essenzielles Interesse daran, Populismus und Autoritarismus, die Korruption Tür und Tor öffnen und alle Rechtsstaatsbemühungen untergraben, zu bekämpfen. Denn mehr autoritäre Regierungen in der Mitte des Kontinents sind nicht nur eine Bedrohung für ihre eigenen Bürger_innen, sie gefährden auch die EU. Das Versprechen Europas, in Sicherheit und Freiheit zu leben, bleibt das attraktivste Angebot für die Bevölkerungen auf dem Westbalkan und stützt vor allem die dortigen demokratischen Kräfte. Letztere haben in den vergangenen Jahren in vielen Fällen für

Fortschritt gesorgt. Jedoch gibt es in jedem der sechs Staaten des westlichen Balkans gesellschaftliche Gruppen, die vom Status quo und von potenziellen Konflikten profitieren. Ob ihre Provokationen, die vielfach ethnische Spannungen hervorzurufen und zu instrumentalisieren versuchen, verfangen, hängt auch substanzuell davon ab, mit welcher Entschiedenheit europäische Politik über die EU und ihre Mitgliedstaaten einen Weg in ein friedliches Miteinander ermöglicht. In den vergangenen Jahren hat sie es an ebendieser Bestimmtheit mangeln lassen – sei es durch das wiederholte Verschieben von nötigen Integrationsschritten oder durch das Hinwegsehen über fehlende Fort- oder sogar Rückschritte. Auch die EU-Nachbarstaaten zum Westbalkan waren nicht immer hilfreich. In Bezug auf Nordmazedonien nimmt Bulgarien eine irredentistische Haltung ein, die von Nordmazedonien Zustimmung zur Behauptung verlangt, Bulgar_innen und Mazedonier_innen seien ein Volk mit zwei Staaten, und verhindert so seit Jahren eine Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der EU. Nun ist es höchste Zeit, den diplomatischen Bekenntnissen zur Erweiterungspolitik auch Taten folgen zu lassen, um zu zeigen, dass die EU geostrategisch handlungsfähig und handlungswillig ist und die gemeinsame Strategie über Partikularinteressen mit ausschließlich nationaler Agenda stellen kann. An anderer Stelle mussten europäische Mitgliedstaaten spüren, was es bedeutet, in sicherheitspolitischen Fragen als nicht handlungsfähig zu gelten und folglich auch nicht mit am Verhandlungstisch zu sitzen. Dies sollte Entscheidungsträger_innen eine Lehre sein. Einen weiteren Unruheherd mit einem erstarkenden Autoritarismus, der von schwelenden Konflikten profitiert, verkraften weder der Westbalkan noch die EU. Wie schnell die Stimmung nach rhetorischen Provokationen zwischen Staatsvertreter_innen des Westbalkans kippen kann und Rufe nach Separation, Grenzverschiebung oder vorgeblich monoethnischen Zusammenschlüssen laut werden, unterstreicht, dass Eskalation nicht weit entfernt liegt. Eine zukünftige Integration in die EU hingegen bietet eine Chance, das europäische Friedensprojekt nicht nur zu erweitern und Spannungen in der Region abzubauen, sondern es damit für alle Mitglieder zu konsolidieren. Die Erweiterung liegt im genuinen Sicherheitsinteresse aller europäischen Staaten.

Es braucht darum besonnene und auf Annäherung und friedliche Lösungen bedachte Kräfte, die die Länder des Westbalkans trotz existierender gesellschaftlicher und grenzpolitischer Dispute in ein gewaltfreies Miteinander führen wollen. Diese Kräfte zu stärken und mit realen Handlungsoptionen im Sinne der europäischen Integration auszustatten, muss Ziel europäischer Sicherheitspolitik auf dem Balkan sein. Dies würde auch die oft politikverdrossene Bevölkerung auf dem Westbalkan begrüßen. Mit einem ernst gemeinten Angebot an Annäherung kann eine strategisch und politisch entschlossen auftretende EU nicht nur den Bevölkerungen der sechs Staaten auf dem Westbalkan zeigen, welche ihrer Regierungen Fortschritt wollen. Sie kann auch demonstrieren, dass sie als Bündnispartnerin transatlantisch verlässlich ist und zugleich eigene Standpunkte und Strategien vertritt. Eine solche Politik ist im Interesse eines demokratischen und friedlichen Europas. Die Zeit der nationalstaatlich motivierten, kurzsichtigen Blockaden muss ein Ende haben.

DEMOKRATIE UND RECHTSSTAATLICHKEIT ALS GESAMTEUROPÄISCHE AUFGABE

„Die EU muss sich um die eigenen internen Probleme kümmern!“ – so lautet ein gängiges Argument, das gegen die Erweiterung der EU ins Feld geführt wird. Das Argument bezieht sich einerseits auf den Reformbedarf bei den Verfahren der EU und andererseits auf Defizite im Bereich von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit – den sogenannten *fundamentals* – in potenziellen Beitrittsländern. Zwar besteht in Bezug auf beide Punkte tatsächlich Handlungsbedarf. Doch es gibt erstens keine stichhaltigen Gründe, warum eine Reform der Institutionen und Verfahren nicht parallel zu Beitrittsgesprächen stattfinden kann. Zweitens stehen wir in Bezug auf Rechtsstaatlichkeit und Demokratie vor einer großen, wenn nicht sogar der entscheidenden gemeinsamen Herausforderung für die europäische Zukunft. Dass die EU auch intern mit der Sicherung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zu kämpfen hat, ist ein reales Problem. Die Vorgänge in Ungarn und Polen zeigen, dass die grundlegenden rechtsstaatlichen Werte der EU nicht unangreifbar sind. Daneben haben sich strukturelle Probleme wie Korruption in den jüngsten Mitgliedsländern wie Bulgarien, Rumänien und Kroatien mit dem Beitritt nicht erledigt. Diese bestehenden Mängel sollten zwar kein Grund sein, den EU-Aspiranten im Westbalkan zu unterstellen, unvermeidbar auf ein *Backsliding* nach dem Beitritt zuzusteuern. Dennoch muss die grundsätzliche Frage beantwortet werden, wie die demokratischen und rechtsstaatlichen Grundlagen langfristig gewahrt werden können. Denn klar ist: Der Mitgliedsstatus allein schützt keinesfalls vor Rückschritten oder Stagnation und die bestehenden Instrumente und Institutionen reichen offensichtlich nicht aus. Die bisherigen Beitrittsprozesse mit all ihren Reformen haben keine hinlängliche Konsolidierung erreicht und selbst Länder, in denen Demokratie und Rechtsstaatlichkeit gefestigt schienen, sind nicht immun gegen eine Aushöhlung dieser Werte.

Der Herausforderung, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit langfristig zu sichern, lässt sich nicht durch einen Beitrittsstopp begegnen. Im Gegenteil: Eine Erweiterung in diesem Zusammenhang als Problem zu sehen, verkehrt die Grundidee der europäischen Integration als normativer Kraft und der EU als einem offenen Ort, der durch Gesetze und Werte geschützt ist. Vielmehr stellt sich die Frage nach Konsolidierung und Sicherung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit auf gesamteuropäischer Ebene. Denn während es in Südosteuropa in einigen Ländern Fortschritte gab, bröckelte der (vermeintliche) Konsens über gemeinsame

Prinzipien durch das rechtsstaatsaushöhlende Handeln der Nationalist_innen und Rechtspopulist_innen in einzelnen Regierungen innerhalb der EU. Die richtige Antwort auf diese geteilte Herausforderung ist die gemeinsame Rückbesinnung auf die normative Kraft der EU und ihren aktiven Schutz.

Zwei Ansätze, um Rechtsstaatlichkeit und Demokratie zu konsolidieren und zu sichern, sind zum einen der Rechtsstaatsmechanismus und zum anderen die sogenannte neue Methodologie, also eine neue Vorgehensweise beim Beitrittsprozess. Beide weisen in die richtige Richtung: Eine Missachtung der *fundamentals* bleibt nicht folgenlos, sondern wird sanktioniert. Für Mitgliedsländer kann dies Kürzungen der Zahlungen aus dem EU-Haushalt bedeuten, für Kandidatenstaaten sind Rückstufungen im Beitrittsprozess möglich. Bei Fortschritten hingegen wird bereits vor dem vollständigen Beitritt mehr politische und finanzielle Teilhabe in Aussicht gestellt. Diese Art von institutionalisierten Mechanismen, die im Kern Verfahren einer „wehrhaften Demokratie“ ähneln, sind wichtig.

Doch selbst wenn diese Mechanismen weiter ausgearbeitet und gestärkt werden, reichen formale Verfahren nicht aus. Sie sind eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für eine Sicherung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Die Erhaltung der europäischen *fundamentals* sollte nicht nur deshalb im Interesse der politischen Entscheidungsträger_innen liegen, weil anderenfalls Sanktionen drohen. Zwar gilt: Je substanzieller Konditionalitäten mit – positiven oder negativen – Konsequenzen gepaart sind, desto wirksamer fungieren sie als Hebel für Transformation und Konsolidierung. Diese Hebel sollten durch noch effizientere Sanktionen und Anreize weiterentwickelt werden. Aber dennoch: Es braucht darüber hinaus eine demokratische Gesellschaft und Öffentlichkeit – eine funktionierende Demokratie ist der beste Eigenschutz.

Die falsche Antwort auf die demokratischen und rechtsstaatlichen Defizite wäre, sich in den nationalstaatlichen Kontext zurückzuziehen. Vielmehr ist es von Bedeutung, demokratische gesellschaftliche Strukturen zu fördern, insbesondere in den potenziellen Beitrittsländern, jedoch auch innerhalb der EU. Eine bedeutende Rolle kommt hierbei vor allem Partizipationsprozessen sowohl in den Beitrittsgesprächen wie in den zur Harmonisierung mit dem EU-Acquis erforderlichen

Reformen, aber auch Formaten wie der Konferenz zur Zukunft der EU zu. Es ist wichtig, institutionalisierte Möglichkeiten der Partizipation und Teilhabe zu schaffen. Das erzeugt Ownership, bringt Expertise in die Prozesse, baut Vertrauen auf und steigert die Legitimität. Im westlichen Balkan sollten dabei die Öffnung der politischen Prozesse für Partizipation sowie ein Mehr an Transparenz und die Einführung von Rechenschaftspflichten gefördert werden, und zwar nicht nur in den unmittelbaren Erweiterungsgesprächen, sondern als Regel. Doch selbst dort, wo der Zivilgesellschaft in der Region bereits Möglichkeiten der Partizipation eröffnet wurden, fehlt es oft an Ressourcen. Es ist daher unerlässlich, dass zivilgesellschaftliche Organisationen gestärkt und unterstützt werden. Dafür braucht es nachhaltige Strategien und Mittel. Doch damit ist es nicht getan: Demokratische Teilhabe muss über die organisierte Zivilgesellschaft hinaus ermöglicht werden. Um Demokratie und Rechtsstaatlichkeit gesellschaftlich zu festigen, braucht es eine intakte Öffentlichkeit zur Meinungsbildung und kritischen Reflektion von Regierungshandeln. Hierfür sind unabhängige Medien essenziell. Auch politische Bildung ist ein maßgeblicher Baustein, der in seiner langfristigen Bedeutung häufig grob unterschätzt wird. Ebenso erforderlich ist eine Demokratisierung von Parteien, die wiederum eng verknüpft ist mit einem notwendigen Bedeutungsgewinn von Parlamenten als zentralen demokratischen Entscheidungsorganen. Diese Grundlagen von demokratischer Teilhabe sind komplexer und schwieriger in Checklisten zu fassen als die Harmonisierung von Gesetzestexten. Sie hinterfragen zudem die aktuellen Herrschaftsstrukturen und sind Bedingung für eine politisch und demokratisch mündige Gesellschaft. Ohne diese Elemente zu adressieren, lässt sich die Frage nicht beantworten, wie Demokratie und Rechtsstaatlichkeit erhalten und in Zukunft gesichert werden können. In der bisher vornehmlich technischen sogenannten Erweiterungsmethodologie werden diese bedeutenden Aspekte nicht angemessen widerspiegelt.

Dabei sollte ein wichtiger Punkt nicht außer Acht gelassen werden: Die Bevölkerungen Südosteuropas wollen in die EU. Die Zustimmungswerte in den einzelnen Ländern sind unterschiedlich, doch würde jeweils eine Mehrheit die Integration in die EU begrüßen – bisher. Neben anderen Faktoren wie einer erhofften wirtschaftlichen Stärkung wünschen sich die Menschen einen Beitritt ihres Landes auch wegen der Aussicht auf verbesserte demokratische und rechtsstaatliche Verfahren – gerade aufgrund der bisher in diesen Bereichen bestehenden Defizite. Diese Tatsache spricht für die Erfolgsaussichten einer ernst gemeinten Erweiterungspolitik, denn auch wenn nicht davon auszugehen ist, dass eine Konsolidierung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit im Interesse aller Eliten ist, so kann sie auf die Unterstützung der Bevölkerungsmehrheit bauen. Hier geht es nicht um einen „Demokratie-Export“, sondern vielmehr um eine Antwort auf die heimische Nachfrage. Diese Nachfrage verschafft der EU Legitimität und potenziell ebenso für stärkere Forderungen nach Reformen, für klare Konsequenzen anstatt kleiner Schritte wie bisher. Dies muss sich in der europäischen Politik in Südosteuropa zeigen.

Die Frage nach der Zukunft der Demokratie geht uns alle an. Sie kann nicht beantwortet werden, wenn eine Gruppe von Staaten mitten in Europa außen vor gehalten wird. Vielmehr gilt es, die Debatte um die Sicherung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit ernsthaft zu führen und die bestehenden Instrumente zu nutzen und auszubauen. Nur so können wir die europäische Idee als eine Idee von Demokratie und Teilhabe wiederbeleben. Gelingt dies nicht, steht nicht nur die Beitrittspolitik, sondern das gesamte europäische Projekt infrage. Eine Einbindung der Staaten des westlichen Balkans hingegen bietet die Chance, durch eine gezielte Stärkung demokratischer Teilhabe auch die Grundidee der EU zu bestärken – auch über die Region hinaus.

Die Einhaltung von rechtsstaatlichen und demokratischen Standards innerhalb der EU wirkt sich indes auch auf den oben beschriebenen Anspruch aus, als souverän und handlungsfähig wahrgenommen zu werden. Nimmt man der EU nicht mehr ab, für das zu stehen, was sie sich auf die Fahnen schreibt, so verliert sie weiter an Glaubwürdigkeit und damit auch an Einfluss. Die Sicherung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit innerhalb der EU ist daher eng mit ihrer Friedenspolitik nach außen verknüpft.

NORMATIVER ANSPRUCH DER EUROPÄISCHEN INTEGRATION

Die Annäherung an die EU ist kein Selbstzweck. Es gibt wichtige sicherheitspolitische und demokratische Interessen der EU, die es sinnvoll und ratsam erscheinen lassen, die Staaten des westlichen Balkans in ihrem Bestreben zu unterstützen, der EU beizutreten. Darüber hinaus ist es aber auch der normative Anspruch an Erweiterung und Integration, der die Mitgliedstaaten motivieren sollte, ihre Bemühungen voranzutreiben.

Dieser Anspruch der EU muss erstens am Verständnis von Solidarität gemessen werden, das die Mitgliedstaaten den Bevölkerungen auf dem Balkan entgegenbringen. Der EU als Friedensprojekt und wirtschaftlich prosperierendem Raum liegt eine Idee der Solidarität und des Miteinanders zugrunde. Eine Konsequenz aus diesem Selbstverständnis müsste sein, aus ihrer Position der Stärke heraus verantwortlich zu handeln, anstatt die Länder des Westbalkans von der Teilhabe auszuschließen. Eine solidarische Politik gegenüber Südosteuropa sollte daher Integration heißen, mit dem Ziel der sozioökonomischen Kohäsion und demokratischen Konsolidierung. In Brüssel und in den europäischen Hauptstädten muss verstanden werden, dass eine Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners, die nur die unbedingt nötigen Zugeständnisse macht, ohne die Integration substanziell voranzubringen, die Zeit im Warteraum der EU verlängert. In dieser Zeit warten die Bevölkerungen vergebens auf Wandel und spürbaren Fortschritt. Es ist noch nicht allzu lange her, dass viele Menschen in Südosteuropa voller Zuversicht schon einmal die EU-Fahne aufhängten; inzwischen resignieren sie zunehmend. Es verwundert nicht, dass einige in dieser resignativen Stimmung empfänglich für populistische Strömungen werden, die Halt versprechen, indem sie alte Fehden erneut heraufbeschwören und insbesondere mit ethno-nationalistischen Parolen greifbare Feindbilder liefern. Solidarität mit den Bevölkerungen erfordert darum, deren Wunsch nach Integration, Demokratie und Teilhabe auch mit wirkungsvollen Angeboten entgegenzukommen. Beispielhaft für eine vertane Chance einer solchen Unterstützung war die Verteilung der Corona-Impfstoffe 2021. Anstatt die EU-Grenzen für den Export von Gütern der Gesundheitsversorgung zu schließen, wäre die Versorgung zumindest des medizinischen Personals in Südosteuropa mit Impfstoff ein wichtiges Zeichen dafür gewesen, dass die unverschuldete Abhängigkeit dieser Region von Verteilmechanismen in der EU mitgedacht und solidarisch berücksichtigt

wird. Zumal die Notfallkräfte in den Westbalkanländern unproblematisch in erste Lieferungen der Vakzine einzuplanen gewesen wären, denn alle sechs Staaten haben zusammenge-rechnet weniger Einwohner_innen als Nordrhein-Westfalen. Stattdessen wurde nur verspätet Impfstoff geliefert und die Westbalkanstaaten hatten nicht nur die höchsten Sterberaten des Kontinents zu beklagen, sondern mussten ihren Impfstoff in China, Russland und der Türkei kaufen. Solidarität bedeutet darüber hinaus auch eine klare Haltung gegenüber den Regierungen der Region. Beschränkungen von Freiheit und Medien dürfen nicht unkommentiert und unsanktioniert bleiben. Nur so wird Wähler_innen auf dem Westbalkan signalisiert, dass die EU sie in dem Kampf für europäische Werte unterstützt und nicht die politische Elite bei der Erweiterung ihrer Macht.

Zweitens geht es um Glaubwürdigkeit. Die Annäherung an die EU wird den Westbalkanstaaten seit Jahren versprochen und mit konkreten Reformempfehlungen und damit verbundenen Unterstützungsleistungen finanzieller und technischer Art verknüpft. Zwar haben die sechs Staaten des Westbalkans sehr unterschiedliche Wege beschritten und bei keinem der Länder steht ein Beitritt unmittelbar bevor. Dennoch wird mit dem Status als Beitrittskandidat für die Bevölkerungen und die Regierungen ein Ziel der Reformanstrengungen über die aktuelle Legislaturperiode hinaus gesetzt. Wenn dieser Fluchtpunkt nicht mehr erkennbar ist, drohen auch die Errungenschaften zu verblassen. Keine der Regierungen kann glaubwürdig für Reformen werben, wenn das langfristige Ziel fehlt. Und nur die Vision, zur Familie der EU dazuzugehören, kann die tiefgreifenden Reformen in den Staaten des Westbalkans ausreichend beschleunigen, damit ein EU-Beitritt überhaupt zu einer realistischen Option wird. Leider zeigt die jüngere Vergangenheit: Je mehr Enthusiasmus und Ambition eine demokratische Regierung in die Reformforderungen legt, desto tiefer kann ihr Fall sein. So wäre der ehemalige mazedonische Premierminister und langjährige Hoffnungsträger Zoran Zaev möglicherweise noch im Amt, hätte die EU die Zeit seiner Reformen genutzt, um eine Einigung der Mitglieder im Hinblick auf Beitrittsgespräche mit Nordmazedonien herbeizuführen und ein Ausscheren Bulgariens zu verhindern. Glaubwürdigkeit und Strategiefähigkeit in der Umsetzung von Interessen bedeutet, auch innerhalb von Legislaturperioden Versprechen einzuhalten, um Demokrat_innen zu stützen, Reformeifer zu fördern und Verstöße zu sanktionieren. Den Preis für die

Nicht-Erweiterung zahlt nun zum einen der Westbalkan durch den Verschleiß reformorientierter Politiker_innen und das Entstehen einer weiteren gefühlt perspektivlosen Generation junger Menschen, deren einzige Zukunftschance in der Emigration zu liegen scheint. Schaden nimmt zum anderen aber auch die EU, weil einzelne Mitgliedstaaten europäische Kompromisse und Interessen unterlaufen, was der EU langfristig einen Verlust an Integrität beschert.

Drittens geht es für eine souveräne EU auf dem Westbalkan auch darum, zu beweisen, dass sie auf Augenhöhe mit Nachbarn spricht. Die EU kann und muss sich abgrenzen von den Praktiken anderer Kräfte, die die multilaterale Weltordnung untergraben, indem sie nicht mit, sondern über kleine Staaten verhandelt. Wenn die EU die Länder des Westbalkans enger an sich binden möchte, sollte sie ihnen in Verhandlungen als ebenbürtigen und ernst zu nehmenden Partnern begegnen. Wenn die europäische Zukunft von Europäer_innen gestaltet werden soll, dann müssen die Staaten des Westbalkans ebenfalls dazu beitragen und mit am Verhandlungstisch sitzen. Es muss deutlich werden, dass eine Mitgliedschaft in der EU bedeutet, verantwortlich im Sinne der Gemeinschaft zu handeln. Dazu gehört, die Bevölkerungen und die Politiker_innen des Westbalkan als gleichberechtigte Partner_innen anzuerkennen. Wenn Demokratie und Rechtsstaatlichkeit nicht schlicht an Landesgrenzen enden, dann müssen die Eliten und die Bevölkerungen nicht wie eine zusätzliche Last behandelt, sondern als gestaltende Akteur_innen einbezogen werden.

FAZIT: ALS INSEL HAT DIE EU KEINE ZUKUNFT

Erweiterung ist mehr als ein formaler Prozess. Und sie ist mehr als ein rhetorischer Rettungsring in Kriegszeiten. Es geht um die Annäherung von Gesellschaften und die Überwindung von Grenzen, um Europa weiterzuentwickeln, das Wohlfahrtsstaatsversprechen in einer vernetzten Welt aufrechtzuerhalten und zu modernisieren und vor allem, um Frieden und Demokratie zu sichern.

Um die volle Bedeutung erfolgreicher Erweiterungspolitik zu erkennen, muss der Blick über die kurzfristigen und zu kurz gedachten nationalstaatlichen Interessenabwägungen hinaus geweitet werden. Zu lange wurde offensichtlich davon ausgegangen, dass sich die Region mit einer halbherzigen Erweiterungspolitik verträglich und ausreichend stabil halten lässt. Doch das Hängen in einer Warteschleife bleibt nicht ohne Konsequenzen: Die Präferenzen vor Ort ändern sich über die Zeit. Weil Fortschritte ausgeblieben sind, hat das Beitrittsversprechen in den vergangenen Jahren stark an Glaubwürdigkeit verloren. Mit ihrer Unentschlossenheit beraubt sich die EU immer mehr ihres stärksten Transformationsmotors.

Es wird daher höchste Zeit, dass die EU-Erweiterung mit der nötigen Priorität versehen und behandelt wird, denn Stabilität lässt sich eben nicht durch Hinhalten erreichen. Es ist vielmehr im sicherheitspolitischen Interesse der EU, die Staaten des Westbalkans einzubinden. Ansonsten drohen dort autoritäre, populistische und nationalistische Tendenzen zuzunehmen, die sich als Alternative zur Politik der europäischen Integration präsentieren. Bleibt die Integration aus, steigt auch die Gefahr vorgeblich ethnisch motivierter Spannungen. Daher muss für demokratische Regierungen und europäisch orientierte Bevölkerungen auf dem Westbalkan spürbar werden, dass die EU sie verbindlich unterstützt. Zeigt sich die EU hingegen weiterhin strategielos und unfähig zu einheitlichem Handeln, wird dies in naher Zukunft zum Problem werden – für die Bevölkerungen des Balkans, aber auch für die EU selbst.

Die Wirksamkeit der Erweiterungsstrategie zu erhöhen, heißt jedoch nicht, keine Bedingungen für die Einbindung der Beitrittsaspiranten zu stellen. Eine erstgemeinte Strategie zur Erweiterung muss vielmehr Hand in Hand gehen mit neuen Ansätzen, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zu konsolidieren und zu erhalten – Ansätze, die für ganz Europa relevant sind. Denn diese Grundlagen der Union werden auch von innen angegriffen und es gilt, gemeinsam auf

diese Entwicklungen zu reagieren. Bleibt eine solche Reaktion aus, werden populistische und autoritäre Tendenzen das gesamte europäische Projekt infrage stellen, von außen wie von innen. Eine EU, geprägt von Angst vor Erweiterung aufgrund innerer Immobilität bei gleichzeitiger Angst vor dem Verzweigen aufgrund mangelnder Durchsetzungsfähigkeit und Überzeugungskraft nach außen, ist weder für die EU als geopolitische Akteurin, noch für die Staaten des Westbalkans als Beitrittsaspiranten erfolgversprechend. Anstatt in dieser Angst zu vereinzeln, braucht es Mut für das Gemeinsame. Die Zeitenwende verlangt eine EU, die ihre Idee von Frieden, Demokratie und Solidarität wiederbelebt und stärkt und damit auch die eigene Handlungsfähigkeit und Entschlusskraft demonstriert. Denn gelingt es, die Erweiterungspolitik zu einem Erfolgsprojekt im Sinne der Konsolidierung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zu machen, wird auch die EU insgesamt gestärkt. Dass die Erweiterung das Potenzial zur Erfolgsgeschichte hat, zeigt einmal mehr die Zustimmung der Bevölkerungen im Westbalkan.

Nicht zuletzt muss es der normative Anspruch der EU sein, den eigenen „Innenhof“ zu integrieren. Nicht nur die Solidarität gebietet es, die Bevölkerungen in ihrem Wunsch nach Anerkennung und europäischer Gleichberechtigung sowie nach sozioökonomischem Fortschritt und demokratischer Teilhabe zu unterstützen. Die EU kann sich diese Unterstützung als Wirtschaftsmacht nicht nur leisten, sondern sie muss darüber hinaus ihr friedenspolitischer und demokratischer Anspruch sein. In einer durchdachten und mit strengen Kriterien versehenen ernst gemeinten Erweiterungspolitik steckt die Resilienz der Europäischen Idee.

Was muss nun also folgen? Ein innereuropäisches Werben für europäische Souveränität und Solidarität statt Abschottung und Erhalt des Status quo. Dabei gilt es, die demokratiepolitischen Entwicklungen des Kontinents über die Grenzen der EU hinweg in den Blick zu nehmen und zu verstehen, dass die EU als Insel keine Zukunft hat. Eine Integration des westlichen Balkans ist im Interesse des gesamten Kontinents.

ÜBER DIE AUTOR_INNEN

Eva Ellereit ist Referentin für Europäische Außen- und Sicherheitspolitik in der FES in Berlin. Zuvor leitete sie die Büros der Stiftung in Skopje und Prishtina und arbeitete im Landesbüro Nordrhein-Westfalen.

Stine Klapper leitet das Büro der FES in Tirana, Albanien. Zuvor war sie für die Stiftung in Thailand, Kambodscha, Nordmazedonien und Tschechien tätig.

IMPRESSUM

Herausgeberin:

Friedrich-Ebert-Stiftung e.V.
Godesberger Allee 149
53175 Bonn
Germany

E-Mail: info@fes.de

Herausgebende Abteilungen: Internationaler Dialog,
Internationale Entwicklungszusammenarbeit

Inhaltliche Verantwortung: Dr. Helene Kortländer/ Leitung
Referat Osteuropa, Konstantin Bärwaldt/ Leitung Referat
Globale und Europäische Politik

Kontakt/Bestellung: Christiane.Heun@fes.de

Lektorat: Petra Schäfer

Satz: Anne Eichhorn
mail@anne-eichhorn.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung e. V.. Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet. Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung dürfen nicht für Wahlkampfzwecke verwendet werden.

Globale und Europäische Politik

Das Referat Globale und Europäische Politik bietet – in Deutschland, in Brüssel sowie an den UN-Standorten Genf und New York – Beratung für politische Entscheidungsträger* innen, Gewerkschaften sowie zivilgesellschaftliche Organisationen in zentralen Themen der europäischen und internationalen Politik an. Wir identifizieren Transformationsfelder, formulieren konkrete Alternativen und

unterstützen unsere Partner darin, Bündnisse für deren Umsetzung zu schmieden. Dabei denken wir nationale sowie europäische und internationale Politik zusammen. Die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung und ihr weitgehender politischer Veränderungsanspruch auf eine sozial-ökologische Transformation bietet uns dafür einen klaren Orientierungsrahmen.