

Sehnsucht nach dem Rechtsstaat

Die Menschen im Westbalkan wollen von der EU nicht nur Wohlstand

Theresia Töglhofer | Die Vorteile der EU-Annäherung müssten bei den Bürgerinnen und Bürgern in den Westbalkan-Staaten ankommen, so die Absichtsbekundungen aus Brüssel und Berlin. Doch die Beitrittsverhandlungen stocken, und die Reformen von Staat und Justiz kommen nicht voran. Hier muss die EU handeln, will sie das Vertrauen der Menschen behalten.

Mai 2017, Taxifahrt durch eine mittelgroße Stadt in Serbien. Als der Fahrer erfährt, woher sein Fahrgast kommt, wechselt er sofort die Sprache. Acht Jahre lang habe er in Deutschland gearbeitet, erzählt er in perfektem Deutsch. „Und dann habe ich den größten Fehler meines Lebens gemacht. Ich bin nach Serbien zurückgekehrt.“ Warum es ein Fehler war? „Sehen Sie sich um, nichts funktioniert hier.“

Etwa zur gleichen Zeit in Berlin. Auf einer Konferenz des Aspen-Instituts spricht Außenminister Sigmar Gabriel vor seinen Amtskollegen aus Südosteuropa. Er fordert, dass die positiven Auswirkungen der EU-Annäherung ihrer Länder bei den Bürgern im Westlichen Balkan ankommen müssten. Und er stellt selbstkritisch fest, dass dies bislang nicht der Fall sei. Auch in der Abschlusserklärung des jüngsten Westbalkan-Gipfels in Triest vom Juli 2017 heißt es, dass die Reformanstrengungen verstärkt werden müssten, um den Men-

schen vor Ort Ergebnisse zu liefern. Wie ein Mantra zieht sich diese Absichtsbekundung durch die Statements von EU-Politikern.

Betrachtet man die Lage in den sechs Westbalkan-Staaten – alle Anwärter auf eine EU-Mitgliedschaft –, wird schnell klar, dass dies eher einem frommen Wunsch als der Realität vor Ort entspricht. Seit nunmehr 17 Jahren haben Albanien, Bosnien-Herzegowina, Kosovo, Mazedonien, Montenegro und Serbien eine EU-Beitrittsperspektive – die beiden letzteren führen seit 2012 bzw. 2014 konkrete, aber voraussichtlich langwierige Beitrittsgespräche. Im Zeichen der EU-Annäherung werden staatliche Institutionen reformiert oder neu geschaffen, Abertausende Seiten von Gesetzestexten und Normen werden verabschiedet und sollen in der Praxis Umsetzung finden. Zur Unterstützung dieses Prozesses fließen neben bilateralen Geldern jährlich rund 580 Millionen Euro an EU-Finanzhilfen in die Region.

Auf beiden Seiten ist die Aufbruchstimmung jedoch längst verfliegen. In den Westbalkan-Staaten sind die Reformen ins Stocken geraten. Von den verheerenden Auswirkungen der Wirtschaftskrise, von der die Region 2009 hart getroffen wurde, erholen sich die Länder nur langsam. Die Zeichen, die aus Brüssel und den EU-Staaten kommen, sind sehr unterschiedlich: Auf alljährlichen Westbalkan-Gipfeln – nach dem ersten Austragungsort des Gipfels 2014 Berlin-Prozess genannt – wird bekundet, dass die Zukunft der Westbalkan-Staaten in der EU liegt. Gleichzeitig verlaubliche Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker zu seinem Amtsantritt, dass bis 2019 keine neuen Mitgliedstaaten aufgenommen werden sollen. Ein Signal, das den Reformkräften in der Region einen Dämpfer verpasst hat.

Stabilität allein genügt nicht

Spricht man mit den Menschen vor Ort, stößt man durchweg auf Unzufriedenheit, mitunter Resignation. Die Frustration unter den Bürgern der Westbalkan-Staaten über den Zustand ihrer Länder ist hoch und das Vertrauen darauf, dass sich ihre Situation verbessern wird, gering. Laut dem Balkan-Barometer 2016,¹ einer Erhebung des Regional Cooperation Council, zeigt sich ein Drittel der Bevölkerung „absolut unzufrieden“ und ein weiteres Drittel „vorwiegend unzufrieden“ darüber, wie die Dinge in der Gesellschaft stehen, während jeder Vierte sagt, dass er weder zufrieden noch unzufrieden sei. Viele Menschen haben ihr Land längst

in Richtung Deutschland oder anderer EU-Staaten verlassen. Es sind vor allem die Jüngeren und die gut Ausgebildeten, die gehen. Mehr als zwei Drittel der 18- bis 29-Jährigen können sich laut Balkan-Barometer vorstellen, ihre Heimat zu verlassen, um anderswo Arbeit zu finden. Anschaulich dargestellt wird dies in einer Dokumentation der Organisation Balkanac. Mit der Handykamera sind drei junge Aktivisten quer durch ihre Heimatländer Bosnien-Herzegowina, Kroatien und Serbien gereist und haben junge Menschen befragt, wie sie die Lage vor Ort beurteilen und was sie sich von der Zukunft versprechen. Lieber möchten sie bleiben, antworten diese unisono, aber wenn „es“ nicht besser wird, werden sie gehen. Was ist „es“ nun, das besser werden muss? Inwieweit kommt die EU-Annäherung ihrer Staaten tatsächlich bei den Menschen an?

Nicht unterschätzt werden sollte, wie die EU-Beitrittsperspektive zur Stabilisierung der Region und zur Überwindung der Konflikte der neunziger Jahre beiträgt. Was die EU-Annäherung bislang allerdings nicht gebracht hat, ist wirtschaftlicher Wohlstand. Das räumte auch Außenminister Gabriel in der bereits erwähnten Rede ein und drängte auf mehr Anstrengungen, um den Westlichen Balkan zu einem attraktiven Wirtschaftsstandort zu machen. In diesem Sinne konzentriert sich der Berlin-Prozess auf Konnektivität, die Schaffung von Infrastruktur, eines gemeinsamen Wirtschaftsraums und

**Auf beiden Seiten
ist die Aufbruchstimmung
verfliegen**

¹ Für detaillierte Ergebnisse siehe: Regional Cooperation Council. Public Opinion Survey. Balkan Barometer 2016.

regionale Kooperation. EU-Vertreter meinen oft Wohlstand, wenn sie von einer Verbesserung der Lebensbedingungen in der Region sprechen.

Zweifelsohne wollen die Menschen Jobs und gute Straßen. Sollen die Vorteile der EU-Annäherung für die Bevölkerung auch spürbar werden, ist es

**Die Regeln gelten
nicht für alle Menschen
gleichermaßen**

damit aber nicht getan. EU-Integration ist nämlich nicht nur das Versprechen auf Stabilität und Wohlstand. Es ist beziehungsweise war auch

das Versprechen auf einen demokratischen, funktionalen Rechtsstaat. Was die Frustration und Ratlosigkeit in den Westbalkan-Staaten nährt, ist die Erfahrung, dass viele „Volksvertreter“ nur ihre eigenen Interessen vertreten und die staatlichen Institutionen zu ihrem privaten Spielplatz machen. Es ist die täglich aufs Neue gemachte Erfahrung, dass es keine verbindlichen Regeln gibt, die für alle gleichermaßen gelten – die Erfahrung, nicht gehört zu werden und nicht zu zählen.

Die generell niedrige Wahlbeteiligung in den Westbalkan-Staaten – 41 Prozent bei den diesjährigen Parlamentswahlen in Kosovo, 47 Prozent in Albanien – legt nahe, dass viele Bürger die Politik für eine Farce halten, mit der sie nichts zu tun haben wollen. Bei den serbischen Präsidentschaftswahlen im April 2017 betrug die Wahlbeteiligung 55 Prozent; fast jeder Zehnte stimmte für den Komiker Luka Maksimovic, der als Politikerfigur Beli Preletacevic kandidierte (preletac bezeichnet im Serbischen einen Politiker, der zu seinem persönlichen Vorteil die Seiten wechselt). Die langanhaltenden Proteste im Nachgang zu den Präsidentschaftswahlen gegen den „fliegenden Wechsel“ des bisherigen Pre-

miers Aleksandar Vucic ins Präsidentenamt stellten nicht Wohlstand in den Mittelpunkt ihrer Forderungen, sondern richteten sich gegen die wachsende Aushöhlung der Demokratie.

Verantwortung übernehmen

Es ist nicht nur die Aussicht auf ein besseres Gehalt, die viele zum Verlassen ihres Landes bewegt. Es ist auch der Wunsch, dass zählt, was man kann und nicht, wen man kennt, um einen Job zu bekommen. Es ist der Wunsch, dass in einem Rechtsstreit ein Richter entscheidet, der sich nicht kaufen lässt. Es ist der Wunsch, Zugang zu Sozialleistungen zu haben, ohne jemandem zuvor einen Gefallen tun zu müssen. Hinzu kommt die Perspektivlosigkeit, die viele Menschen empfinden. Denn die Hoffnung, dass sich die Lage – auch dank der EU-Annäherung – zum Besseren wendet, wurde schon viel zu lange strapaziert.

Gewiss ist es für Politiker auf beiden Seiten, EU und Westbalkan, angenehmer, über Infrastrukturprojekte zu sprechen als über Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Bei ersteren zieht man an einem Strang; zweitere erfordern Konfrontation, mitunter die Infragestellung bestehender Machtstrukturen. Bei ersteren handelt es sich um Projekte zum Anfassen, wo Erfolge leicht abgebildet werden können, beispielsweise als Autobahn, die zwei Länder verbindet, oder mit der Schaffung neuer Arbeitsplätze.

Demokratie und Rechtsstaatlichkeit hingegen sind schwammige Begriffe, ihr Soll- und Ist-Zustand, Fortschritte und Rückschläge sind schwer zu fassen. Dennoch: Ohne dass sich die Entscheidungsträger im Westlichen Balkan gegenüber ihren Bürgern verantwortlich zeigen, werden

Bild nur in Printausgabe verfügbar

die Vorteile des EU-Integrationsprozesses niemals bei diesen ankommen.

In den Jahren 2011 und 2012 kündigte die EU an, Rechtsstaatlichkeit in den Mittelpunkt des Beitrittsprozesses zu stellen. In der Folge wurden mit Montenegro und Serbien die Kapitel 23 (Judikative und Grundrechte) und 24 (Justiz, Freiheit und Sicherheit) gleich zu Beginn der Beitrittsverhandlungen eröffnet. Über den gesamten Zeitraum der Gespräche soll so ein „Track Record“ etabliert werden, der belegt, dass Reformen tatsächlich umgesetzt werden. Hinken rechtsstaatliche Reformen Fortschritten in anderen Bereichen hinterher, könnten andere Verhandlungskapitel im schlimmsten Fall auf Eis gelegt werden. In ihrem Ansatz zur Förderung der Rechtsstaatlichkeit in den Kandidatenländern hat die EU jedoch zwei grundlegende Probleme.

Erstens: Auf dem Papier ist es um Demokratie und Rechtsstaatlichkeit gut bestellt. Eingang in die Praxis

finden diese Reformen jedoch meist nur, soweit sie niemandem weh tun, das heißt solange sie etablierte Machtstrukturen nicht tangieren. Quer durch die Region drängt sich die Feststellung auf, dass Reformfortschritte vor allem „technischer Natur“ sind. Ob es um die Verabschiedung von Gesetzen und Strategien, die Reform oder den Neuaufbau von Institutionen, Fortbildung für Staatsbedienstete oder die Modernisierung technischer Ausrüstung geht – hier können die Westbalkan-Staaten beeindruckende Ergebnisse vorweisen. Der Reformprozess wird dann holprig, wenn es ans Eingemachte geht, etwa wenn neu geschaffene oder reformierte Institutionen unabhängig arbeiten oder öffentliche Einrichtungen die Mitarbeiter wegen ihrer Qualifikation auswählen und befördern sollen. Heikle Reformen werden verwässert oder auf die lange Bank geschoben.

Gerade das sollte durch den neuen EU-Ansatz eigentlich vermieden

Anhaltende Proteste gegen die Aushöhlung der Demokratie: Anti-Vucic-Demonstranten in Belgrad, April 2017

**Es wird wenig Kritik
geäußert, die EU will
vor allem Stabilität**

werden. Um nachzuweisen, dass sie Reformen konstant umsetzen, mussten Montenegro und Serbien in den Beitrittsverhandlungen Aktionspläne vorlegen. Diese sind mit Indikatoren und Richtwerten, so genannten Benchmarks, gespickt. Kämpft man sich durch die Implementierungsbe-

richte verschiedener Regierungsstellen, liest man zwar viele Zahlen und Daten, aber die Wirksamkeit der dahinterliegenden Reformen erschließt sich nicht zwangsläufig. So steigt wohl die Anzahl von Anklagen und Verurteilungen wegen Korruption auf höchster Ebene, wie die EU es einfordert. In der Statistik taucht aber auch der Fall des montenegrinischen Ex-Präsidenten Svetozar Marovic auf: 2016 wegen Betrugs verurteilt, hat er seine Haftstrafe von drei Jahren und acht Monaten nicht angetreten und verweilt stattdessen im benachbarten Serbien.

Die Zahlen allein sagen auch nichts darüber aus, ob der Kampf gegen Korruption und organisiertes Verbrechen systematisch betrieben wird oder sich nur gegen bestimmte „Sündenböcke“ aus dem gegnerischen Lager oder in Ungnade Gefallene aus den eigenen Reihen richtet. Ob staatliche Institutionen wie Justiz oder Steuerbehörden gar gezielt gegen freie Medien und andere Institutionen eingesetzt werden, die sich den herrschenden Eliten und den von ihnen diktierten Spielregeln nicht fügen wollen. Zwar werden die Reformkataloge und die dazugehörigen Benchmarks nach und nach abgehakt.

Damit die neuen Regeln und Institutionen nicht nur pro forma existieren, sondern auch substantielle Veränderungen mit sich bringen, braucht es aber einen wachen Blick und einen langen Atem.

„Stabilitocracy“ breitet sich aus

Zweitens: Während überall an einzelnen rechtsstaatlichen Reformen gearbeitet wird, zeichnet sich im Großen und Ganzen eine besorgniserregende Tendenz ab. Eckpfeiler der Rechtsstaatlichkeit – Medienfreiheit, unabhängige Justiz, Trennung von Staat und Partei sowie Korruptionsbekämpfung – erodieren selbst in den aussichtsreichsten Kandidatenländern Serbien und Montenegro.

In der Region breitet sich eine so genannte „stabilitocracy“ aus. Dabei handelt es sich um schwache Demokratien mit autokratisch gesinnten politischen Anführern, die durch informelle Patronage-Netzwerke regieren, gegenüber westlichen Politikern aber als Garanten von Stabilität auftreten.² Obwohl diese Tendenz anhand zahlreicher Studien und Beispiele aufgezeigt werden kann, hält sich die EU mit Kritik zurück. Auch in ihrer alljährlichen Evaluierung der Fortschritte im Beitrittsprozess schlagen sich diese alarmierenden Entwicklungen nicht nieder. Es scheint, als rücke Rechtsstaatlichkeit in den Hintergrund. Die Europäische Union – und Deutschland ist hier keine Ausnahme – will vor allem Stabilität auf dem Balkan.

Kritik wird nur vereinzelt geäußert. Wenn in einem aktuellen

² Für eine umfassende Studie zu demokratischen Defiziten in der Region siehe: Balkans in Europe Policy Advisory Group (BiEPAG): The Crisis of Democracy in the Western Balkans. An Anatomy of Stabilitocracy and the Limits of EU Democracy Promotion, März 2017.

Non-Paper der EU-Kommission für Montenegro von beschränktem Fortschritt („limited progress“) in der Implementierung verschiedener rechtsstaatlicher Reformen die Rede ist (die niedrigste Beurteilung vor „Stagnation“), wissen Insider, dass das keine gute Bewertung ist. Die Bürger in den Kandidatenländern können angesichts der vagen und verschlüsselten Sprache jedoch nicht erkennen, ob und wie ihre Regierung rechtsstaatliche Reformen umsetzt. So ist es Politikern möglich, Rosinenpickerei zu betreiben und einzelne positive Bewertungen als große Erfolge zu verkaufen.

Unterschiedliches Engagement in einzelnen Ländern zeigt die Europäische Union auch, wenn es um die Förderung rechtsstaatlicher Reformen geht. In Albanien bestanden EU-Akteure vor Ort, in Brüssel und den Mitgliedstaaten auf der Umsetzung der Justizreform. Für Mazedonien ließ die Europäische Kommission 2015, nachdem eine Abhöraffaire weitreichende Missstände im Bereich Rechtsstaatlichkeit offenbart hatte, unabhängige Experten die rechtsstaatliche Situation im Land analysieren und Empfehlungen erarbeiten. Der EU gelingt es derzeit jedoch nicht, an alle Länder des Westlichen Balkans die gleichen Maßstäbe anzulegen. Sporadischer Druck oder gelegentliche Kritik seitens der EU erwecken vielmehr den Eindruck von Willkür.

Die zentralen Eckpunkte rechtsstaatlicher Standards, die zu erfüllen sind, müssen für alle Staaten der Region – ob bereits in Beitrittsverhandlungen oder nicht – definiert und verbindlich sein. Auch wenn die Lösungen von Land zu Land angepasst werden müssen, können Transparenz und Vergleichbarkeit in den Reform-

forderungen der EU und darin, wo die Westbalkan-Staaten gerade stehen, einen positiven Wettbewerb unter den Beitrittskandidaten entfachen. Darüber hinaus muss die EU Reformfolge und -rückschläge klar und deutlich benennen, damit die Bevölkerung auch versteht, wie es um die Fortschritte tatsächlich bestellt ist. Auch der Faktor Zeit spielt eine wichtige Rolle. Den Beitrittsprozess unendlich in die Länge zu ziehen, bedeutet auch, dass er massiv an Transformationskraft einbüßt. Klare Fristen würden es stattdessen erschweren, heikle Reformen auf den St. Nimmerleinstag zu verschieben.

Verzichtet die EU darauf, die Defizite im Bereich der Demokratisierung und Rechtsstaatlichkeit zu benennen und zu bekämpfen, macht sie sich zum Komplizen jener, die vom Reformstillstand profitieren. Und sie verliert das Vertrauen der Menschen in den Westbalkan-Staaten, dass die EU-Annäherung nicht nur mehr Wohlstand, sondern auch mehr Mitsprache und Gerechtigkeit mit sich bringen wird. Im Beitrittsprozess auf zeitweilige Stabilität in der Region zu setzen, ist zu kurz gegriffen. Sollen die positiven Auswirkungen der EU-Integration die Bürger dauerhaft erreichen, führt an der Stärkung des Rechtsstaats kein Weg vorbei.

**Sporadischer Druck
seitens der EU wirkt
eher willkürlich**



Theresia Töglhofer ist Associate Fellow am Alfred von Oppenheim-Zentrum für Europäische Zukunftsfragen der DGAP. Zurzeit unterrichtet sie an der Universität Osijek in Kroatien.