



*Krsto Lazarević /
Franziska Tschinderle / Danijel Majić*

Der Westbalkan

Im Wartezimmer der EU



Bundeszentrale für
politische Bildung



Die Staaten des Westbalkans

- Republik Albanien
- Bosnien-Herzegowina
- Republik Kosovo*
- Montenegro
- Republik Nordmazedonien
- Republik Serbien

* Der völkerrechtliche Status der Republik Kosovo ist umstritten. Über 110 der 193 Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen erkennen die Republik Kosovo als unabhängig an; Kosovo ist kein Mitglied der Vereinten Nationen.

● Hauptstadt

1:4 145 000

0 150 km

© mr-kartographie, 2025

Krsto Lazarević / Franziska Tschinderle / Danijel Majić
Der Westbalkan

Schriftenreihe Band 11250

Krsto Lazarević / Franziska Tschinderle / Danijel Majić

Der Westbalkan

Im Wartezimmer der EU

Krsto Lazarević, geboren 1989, ist Journalist. Er berichtete für deutschsprachige Medien aus Belgrad, Sarajevo und Wien über Südosteuropa. Außerdem arbeitete er im Europäischen Parlament und für die europäische Presseschau euro|topics. Er ist neben Danijel Majić einer der beiden Hosts des Podcasts „Neues vom Ballaballa-Balkan“.

Franziska Tschinderle, geboren 1994, ist Journalistin mit dem Schwerpunkt Südosteuropa. Sie schreibt für das Außenpolitik-Ressort des österreichischen Nachrichtenmagazins *profil*. Seit 2022 lebt sie in der albanischen Hauptstadt Tirana und berichtet von dort für diverse deutschsprachige Medien.

Danijel Majić, geboren 1981, arbeitet als freier Journalist vor allem für den Hessischen Rundfunk. Zuvor war er lange Jahre Redakteur der *Frankfurter Rundschau*. Zusammen mit Krsto Lazarević produziert und moderiert er den Podcast „Neues vom Ballaballa-Balkan“.

Diese Veröffentlichung stellt keine Meinungsäußerung der Bundeszentrale für politische Bildung dar. Für die inhaltlichen Aussagen tragen die Autorin und die Autoren die Verantwortung. Beachten Sie bitte auch unser weiteres Print- sowie unser Online- und Veranstaltungsangebot. Dort finden sich weiterführende, ergänzende wie kontroverse Standpunkte zum Thema dieser Publikation.

Bonn 2025

© Bundeszentrale für politische Bildung

Bundeskanzlerplatz 2, 53113 Bonn, info@bpb.de

Projektleitung und Redaktion: Christoph Rasemann, bpb

Lektorat: Christoph Rasemann, bpb, Eik Welker, Münster

Redaktionelle Mitarbeit: Viktoria Peter, bpb

Umschlaggestaltung: Michael Rechl, Kassel

Umschlagfoto: © picture alliance / dpa | Michael Kappeler.

Gruppenfoto der Staats- und Regierungschefs auf dem EU-Westbalkan-Gipfel am 6. Dezember 2022 in Tirana

Karten: mr-kartographie, Eisenach

Satz und grafische Gestaltung: le-tex publishing services GmbH, Leipzig

Druck: Druck- und Verlagshaus Zarbock GmbH & Co. KG, Frankfurt am Main

ISBN 978-3-7425-1250-5

www.bpb.de

Inhalt

Einleitung.....	7
-----------------	---

Teil 1 – Geschichte

1. Wie versprochen, so gebrochen? Die Westbalkanstaaten und die EU-Erweiterung.....	15
2. Jugoslawien – eine Geschichte von Anziehung und Abstoßung.....	27

Teil 2 – Länder

3. Nordmazedonien.....	55
3.1 Wie ein Land seinen Namen für die EU änderte und nichts dafür bekam.....	56
4. Serbien.....	77
4.1 Das System Vučić.....	78
4.2 Die unvollendete Demokratiebewegung: Das andere Serbien protestiert.....	99
4.3 Serbiens Lithium: Hoffnung für Europas Energiewende oder Gefahr für die Umwelt?.....	130
5. Kosovo.....	149
5.1 Die NATO-Intervention 1999.....	150
5.2 Die Zukunft des Kosovo entscheidet sich im Norden des Landes.....	181
6. Bosnien-Herzegowina.....	213
6.1 Wer ist hier eigentlich zuständig?.....	214
6.2 Srebrenica – erkämpftes Erinnern.....	242

7. Montenegro	257
7.1 Zwischen baldigem EU-Beitritt und Kampf um nationale Identität	258
8. Kroatien	283
8.1 Das Ende der „EU-Phorie“	284
9. Albanien	299
9.1 Exkurs in die Geschichte Albaniens im 20. Jahrhundert	300
9.2 Vom Stalinismus in den Turbokapitalismus	314

Teil 3 – Themen

10. Der große Exodus: Was die Abwanderung für den Westbalkan und Deutschland bedeutet	345
11. Die Roma: Zwischen Vorurteilen, Auswanderung und Chancen	363
12. Soft power und harte Fakten: Der russische Einfluss in der Region	381
13. Der Balkan als Pufferzone: Migrationsabkommen, Pushbacks und Zäune	405
Ausblick	434
Anmerkungen	444
Bildnachweis	483

Einleitung

Auch ein großer Geist kann sich irren oder etwas Wichtiges vergessen. So schrieb der Philosoph und Soziologe Jürgen Habermas im April 2022 in seinem Text „Krieg und Empörung“ für die *Süddeutsche Zeitung*, dass der kurz zuvor erfolgte russische Überfall auf die Ukraine „nach 77 Jahren ohne Krieg“ geschehen sei – wobei natürlich Krieg in Europa gemeint war.¹ Es dauerte nicht lange, bis sich Leserinnen und Leser ihrerseits über Habermas empörten, weil dieser offensichtlich die jugoslawischen Nachfolgekriege ignoriert hatte, die 1991 in Slowenien begannen und 1999 im Kosovo beziehungsweise in Belgrad endeten. Die SZ reagierte auf die Kritik und präzisierte die einleitende Formulierung zu „77 Jahre nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs“. Dass Habermas die Jugoslawienkriege vergessen hat, ist umso erstaunlicher, als er selbst biografische Bezüge zu der Region aufweist: So nahm er in den 1960er-Jahren an der Sommerschule der kritisch-marxistischen jugoslawischen Praxis-Gruppe auf der kroatischen Insel Korčula teil, und der erste demokratisch gewählte Ministerpräsident Serbiens, der 2003 ermordete Zoran Đinđić, studierte einst bei ihm.

Doch nicht nur Habermas schien ausgeblendet zu haben, was in den 1990er-Jahren in Südosteuropa geschehen war. Nur wenige Tage vor Beginn der russischen Großoffensive im Februar 2022 sagte Bundeskanzler Olaf Scholz: „Für meine Generation ist Krieg in Europa undenkbar geworden.“² Kurz danach äußerte die Schweizer Verteidigungsministerin Viola Amherd, dass es in Europa seit 80 Jahren keine kriegesischen Auseinandersetzungen mehr gegeben habe.³ Offenbar haben einige Politikerinnen und Intellektuelle die Tatsache verdrängt, dass während der Kriege auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawiens rund 140 000 Menschen getötet und etwa vier Millionen vertrieben worden waren. Doch nicht alle litten unter dieser Amnesie: In ihrer Rede vor dem Europäischen Parlament anlässlich der Aggression Russlands gegen die Ukraine am 1. März 2022 nannte EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen die jugoslawischen Nachfolgekriege gleich zu Beginn.⁴ Noch am selben Tag empfahl das Parlament, Beitrittsgespräche mit der Ukraine aufzunehmen. Auch Moldau und Georgien erhielten kurz darauf den Status von Beitrittskandidaten. Ausgelöst durch die Aggression der Russischen Föderation wurde damit ein

Projekt wieder in den Fokus gerückt, das vielen bereits vergessen schien: die Erweiterung der Europäischen Union.

Denn mitten in der Europäischen Union klafft eine große Lücke. Umgeben von EU-Mitgliedsländern liegen dort sechs Staaten, die alle offiziell Mitglied der Staatengemeinschaft werden wollen – auf diesen Beitritt allerdings schon seit vielen Jahren warten, ohne dass der Prozess merklich vorangeschritten ist. Fünf dieser Staaten – Nordmazedonien, Serbien, Kosovo, Bosnien-Herzegowina und Montenegro – gehörten bis zu deren Zerfall zur Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien (SFRJ). Der sechste ist Albanien, das sich Anfang der 1990er-Jahre langsam aus der Isolation der kommunistischen Diktatur löste und 1997 nur knapp einem Bürgerkrieg entkam (siehe Kap. 9.1).

Diese sechs Staaten werden in der Regel unter dem Ausdruck „Westbalkan“ zusammengefasst – ein technischer Begriff, der vor den Jugoslawienkriegen nicht gängig war. Man spricht für gewöhnlich auch nicht vom östlichen Balkan, wenn man Bulgarien oder Rumänien meint, und auch nicht vom Südbalkan, wenn es um Griechenland oder das türkische Ostthrakien geht. Der Westbalkan ist keine Region, er ist ein Wartezimmer: ein Zustand, der beschreibt, dass sich Staaten auf dem Balkan im EU-Beitrittsprozess befinden – oder dort stecken geblieben sind. Sobald man den Warteraum verlassen und es in die EU geschafft hat – so wie Kroatien im Jahr 2013 –, gehört man „offiziell“ nicht mehr zum westlichen Balkan.⁵ Dem jüngsten EU-Mitglied Kroatien widmen wir in diesem Buch gleichwohl ein eigenes Kapitel, weil das Land historisch eng mit den anderen Staaten der Region verwoben ist und sein Beispiel als Vergleichsfall wichtige Lehren für den Beitrittsprozess auch der anderen Länder bereithält, mit denen es über viele Jahrzehnte einen gemeinsamen Staat bildete.

Dieses Buch nimmt sowohl die Region als Ganzes als auch die Situation in den einzelnen Ländern in den Blick. Wir, die beiden Autoren und die Autorin, bauen dabei auf eigene Analysen, Reportagen und Podcast-Folgen auf, für die wir in den vergangenen Jahren zu aktuellen Themen und Entwicklungen in der Region recherchiert haben. Dieses Buch ist somit nicht nur am Schreibtisch entstanden, sondern auch vor Ort. Wir sind durch die Region gereist, haben mit Menschen gesprochen, die dort leben, aber auch mit politischen Entscheidungsträgern und diplomatischen Quellen in Brüssel sowie den europäischen Hauptstädten. Viele von ihnen werden in den Beiträgen an verschiedenen Stellen zu Wort kommen und ihre Perspektiven auf Entwicklungen und Ereignisse vor Ort darlegen.

Wir widmen uns in den einzelnen Beiträgen sowohl der jüngeren Zeitgeschichte als auch aktuellen Entwicklungen in der Region sowie in den einzelnen Ländern. Wir beleuchten Konflikte und Akteure, die die Gesellschaft und Politik jeweils prägen, und fragen, wo die einzelnen Staaten im EU-Beitrittsprozess stehen. Dabei können wir immer nur einzelne Schlaglichter werfen und keinen Gesamtüberblick über das politische System und gesellschaftliche Entwicklungen in den Ländern der Region bieten.

Zur Orientierung beginnen wir mit einem kurzen Rückblick auf den EU-Beitrittsprozess (Kap. 1), in dem sich die Westbalkanstaaten seit nunmehr über 20 Jahren befinden. Wir skizzieren den aktuellen Stand der Verhandlungen und fragen, ob eine EU-Erweiterung in naher Zukunft aus Sicht von Brüssel, den Hauptstädten der Mitgliedsländer sowie der Region selbst überhaupt gewünscht erscheint. Anschließend (Kap. 2) folgt ein Überblick über die Geschichte Jugoslawiens – von der Idee, die südslawischen Völker in einem gemeinsamen Staat zu vereinen, über deren Umsetzung zunächst in einem Königreich („Erstes Jugoslawien“) und später in einer sozialistischen Föderation („Zweites Jugoslawien“) bis hin zum blutigen Zerfall des Staates in den 1990er-Jahren.

Im Anschluss daran befassen wir uns mit jedem der Länder einzeln. Im Kapitel zu Nordmazedonien (3) blicken wir auf die proeuropäischen Proteste von 2014 bis 2017, die darauffolgende Namensänderung des Landes und die große Enttäuschung darüber, dass man dem EU-Beitritt trotz großer Anstrengungen kaum näher gekommen ist. Dieses Kapitel zeigt, wie die Entscheidungsprozesse innerhalb der Europäischen Union dazu führten, dass selbst ein Staat, der sich intensiv darum bemühte, die Forderungen der EU zu erfüllen, letztlich blockiert wurde.

Im Kapitel zu Serbien (4) zeichnen wir nach, wie unter Präsident Aleksandar Vučić in den vergangenen Jahren ein System entstanden ist, das sich immer weiter von demokratischen und rechtsstaatlichen Standards entfernt hat (Kap. 4.1), aber auch, wie das „andere Serbien“ seit Jahrzehnten für Demokratie und Rechtsstaatlichkeit kämpft. So kam es im Frühjahr 2025 in Serbien zu den wohl größten anhaltenden Protesten in der jüngeren Geschichte des Landes (Kap. 4.2). Außerdem blicken wir in das Jadar-Tal im Westen Serbiens (Kap. 4.3), wo eines der größten Lithium-Vorkommen Europas unter der Erde liegt. Nicht zuletzt die deutsche Autoindustrie setzt ihre Hoffnung auf dessen Abbau. In Serbien hingegen regen sich seit Jahren Proteste dagegen.

Im Kapitel zum Kosovo (5) erklären wir, wie es 1998 zum Krieg in Serbiens ehemaliger Provinz kam, und erläutern die Hintergründe und Konsequenzen der

NATO-Intervention im Frühjahr 1999. Dazu erzählen wir auch die Geschichten einer albanischen und einer serbischen Familie, deren Angehörige gleichermaßen Opfer der NATO-Bombardierung wurden (Kap. 5.1). Außerdem widmen wir uns der Frage, wie und warum der Konflikt zwischen Kosovo und Serbien bis heute schwelt (Kap. 5.2). Dafür blicken wir in den Norden des Kosovo, genauer gesagt in die vier serbisch dominierten Gemeinden nördlich der geteilten Stadt Mitrovica. Wir legen dar, was der EU-geführte Dialog zwischen Kosovo und Serbien bisher erreicht hat und warum es dennoch immer wieder zu gefährlichen Eskalationen kommt, deren vorläufiger Höhepunkt die Attacke von Banjska im September 2023 darstellte.

Bosnien-Herzegowina (Kap. 6) wiederum ist ein Sonderfall. Das Land, das seine Verfassung einem Kompromiss zwischen drei Kriegsparteien verdankt, gilt bis heute als eines der kompliziertesten Staatsgebilde der Welt. Seine politische Ordnung sichert zwar seit 30 Jahren den Frieden, erschwert aber zugleich jedwede Annäherung an die EU. Zudem erlebte Bosnien-Herzegowina Anfang 2025 die möglicherweise schwerste Verfassungskrise seit dem Ende des Krieges 1995, ausgelöst durch die secessionistischen Bestrebungen in der Teilentität Republika Srpska (Kap. 6.1). Im Osten Bosniens wurde 1995 das wohl größte Kriegsverbrechen in Europa seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs verübt, der Völkermord von Srebrenica. Seine Aufarbeitung wurde im Anschluss hart erkämpft (Kap. 6.2).

Montenegro (Kap. 7) gilt als das am weitesten fortgeschrittene Land im EU-Beitrittsprozess. Aber auch hier stagnierten die Verhandlungen jahrelang. Verantwortlich dafür sind unter anderem mangelnde Rechtsstaatlichkeit, politische Spannungen und Konflikte um Identitäten und Zugehörigkeiten innerhalb des multiethnischen Staates. Wir verdeutlichen dies anhand von Stimmen aus Cetinje und Herceg Novi – zwei Städten, die nur 32 Kilometer Luftlinie voneinander entfernt liegen, in denen aber sehr unterschiedliche Vorstellungen über die Zukunft Montenegros vorherrschen. Zudem beleuchten wir, was das Ende der jahrzehntelangen Herrschaft von Milo Đukanović und die Machtübernahme durch neue politische Akteure für die Entwicklung des Landes bedeuten.

In Kroatien (Kap. 8), dem jüngsten, 2013 beigetretenen EU-Mitgliedsland, lässt sich beobachten, wie die ursprüngliche Euphorie über die Integration in die Strukturen der Union einer spürbaren Ernüchterung gewichen ist. Das schlägt sich auch im Wahlverhalten der Bevölkerung nieder: Bei den Europawahlen 2024 gingen gerade einmal 21,3 Prozent der wahlberechtigten

Bürgerinnen und Bürger an die Wahlurne – der mit Abstand niedrigste Wert in der gesamten EU. Wir zeigen anhand der Wahlerfolge zweier gegensätzlicher politischer Akteure – Premierminister Andrej Plenković und Präsident Zoran Milanović –, wie das Land zwischen proeuropäischer Orientierung und EU-Skepsis pendelt.

Albanien (Kap. 9) ist das einzige Land auf dem Westbalkan, dass nie Teil Jugoslawiens war. Hier ging der kommunistische Diktator Enver Hoxha fast ein halbes Jahrhundert seinen eigenen Weg und trieb das Land in bittere Armut und Isolation (Kap. 9.1). Heute ist Albanien NATO-Mitglied und führt Beitrittsgespräche mit der EU. Seit 2019 boomt außerdem der Tourismus. Wir widmen uns den Chancen, die damit einhergehen, blicken aber auch hinter die glitzernde Fassade des „neuen Albaniens“. Anhand des Baus zweier Flughäfen – einer im Süden (Vlora), einer im Norden (Kukës) – erzählen wir, wie der Bauboom Albaniens Umwelt zerstört, aber auch, wie verbreitet Korruption und Geldwäsche weiterhin sind (Kap. 9.2).

Nachdem wir in die einzelnen Länder geblickt haben, gehen wir auf ausgewählte Themen ein, die für die gesamte Region relevant sind. Ein wichtiger Aspekt ist die massive Abwanderung insbesondere jüngerer Menschen aus dem Westbalkan, von denen nicht wenige im Rahmen der Fachkräftezuwanderung nach Deutschland kommen (Kap. 10). Mit der sogenannten Westbalkanregelung von 2016 beziehungsweise dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz von 2019 hat die Bundesregierung Arbeits- und Fachkräften aus der Region die Zuwanderung nach Deutschland erleichtert und bürokratische Hürden abgebaut. Doch für die Herkunftsländer bedeutet das den Verlust vieler junger Menschen – insbesondere aus dem medizinischen Bereich – an wirtschaftlich stärkere Staaten wie Deutschland.

Ein weiterer Aspekt ist die Lebenssituation der Roma (Kap. 11), die in allen Westbalkanstaaten eine zahlenmäßig nicht unerhebliche Minderheit darstellen und weiterhin verschiedenen Formen von Diskriminierung ausgesetzt sind. Außerdem betrachten wir den russischen Einfluss in der Region und hier vor allem in Serbien und bei den serbischen Minderheiten in anderen Ländern (Kap. 12). Abschließend zeichnen wir die Entwicklungen auf der sogenannten Balkanroute seit 2015 nach, erläutern, wie diese zu einem der meistdebattierten Themen der deutschen und österreichischen Politik werden konnte, und zeigen auf, wie in jüngster Zeit Italien versucht, Albanien zum „Hotspot“ seiner Flüchtlingspolitik zu machen (Kap. 13).

Teil 1

Geschichte





1. Wie versprochen,
so gebrochen?
Die Westbalkanstaaten
und die EU-Erweiterung

Die europäische Einigung war von Beginn an ein Friedensprojekt – und ist es bis heute geblieben. Die Ukraine, im Februar 2022 von Russland großflächig überfallen, wurde nur vier Monate später EU-Beitrittskandidat. Mit Georgien und Moldau kamen zwei weitere Länder hinzu, die der russischen Einflussnahme ausgesetzt sind und eine Invasion fürchten. Sechs Staaten in Südosteuropa warten bereits seit 2003 auf einen Beitritt. Ihre geografische Lage ist günstiger als die der Anwärter weiter östlich: Der Westbalkan ist von EU- und NATO-Staaten umschlossen. Die primäre Bedrohung des Friedens besteht nicht in einem russischen Angriff, sondern im Wiederaufbrechen alter Konflikte. Gerade diese hatten in den 1990er-Jahren die Aussicht auf eine EU-Zukunft so bedeutsam gemacht.

1991: Das erste Angebot an Jugoslawien

Jugoslawien stand 1991 kurz vor dem Zerfall, als der luxemburgische Außenminister Jacques Poos die „Stunde Europas“ ausrief – ein diplomatischer Appell, um die sich bereits abzeichnenden Kämpfe doch noch irgendwie zu verhindern. Am 7. September 1991 lud die Europäische Gemeinschaft (EG), der Vorläufer der EU, zur Friedenskonferenz – ausgerechnet nach Den Haag. Wenige Jahre später begannen dort die Prozesse gegen Kriegsverbrecher vor dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien („Jugoslawien-Tribunal“). Im Spätsommer 1991 versuchte Europa, diesen Krieg noch abzuwenden. Es war zugleich ein erster Versuch, sich in einer neuen Rolle zu behaupten: Im Februar 1992 wandelte sich die EG mit dem Vertrag von Maastricht zu einer Union mit gemeinsamer Außen- und Sicherheitspolitik. Jugoslawien wurde zu einem Testfall – der krachend scheiterte.

Der damalige EU-Kommissionspräsident Jacques Delors stellte Jugoslawien ein Assoziierungsabkommen in Aussicht. Hinzu kamen finanzielle Hilfen in der Höhe von 4,5 Milliarden Europäische Währungseinheiten (ECU, der Vorläufer des Euro).¹ Aber das Angebot kam viel zu spät, Jugoslawien war längst im Zerfall begriffen. Während in Europa nach 1989 der Eiserne Vorhang verschwand

Bild S. 14/15: EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen (4. v. r.) und Erweiterungskommissar Oliver Várhelyi (l.) empfangen die Staats- und Regierungschefs der Westbalkanstaaten zu einem Arbeitstreffen: Miloško Spajić, Borjana Krišto, Aleksandar Vučić, Edi Rama, Albin Kurti und Hristijan Mickoski (v. l. n. r.), 19. September 2024.

und die kommunistischen Regime in Mittel- und Osteuropa in sich zusammenfielen, trat Jugoslawien eine „Geisterfahrt“ an, wie es der langjährige Südosteuropa-Korrespondent Norbert Mappes-Niediek beschreibt.² Millionen Menschen wurden durch die Kriegshandlungen ab 1991 vertrieben, über Hunderttausend wurden getötet.

Während Jugoslawien zerfiel, tat die EU das Gegenteil – sie wuchs und bereitete sich auf die größte Erweiterung ihrer Geschichte vor. Während die EU im Juni 1993 mit den sogenannten Kopenhagener Kriterien (siehe weiter unten) wirtschaftliche und politische Voraussetzungen für Beitrittskandidaten beschloss, wurde das bosnische Srebrenica zur UN-Schutzzone erklärt. Zwei Jahre später kam es dort zu einem Genozid, verübt von Einheiten der bosnisch-serbischen Armee, die systematisch mehr als 8000 Bosniaken ermordeten (siehe Kap. 6.2). Während 1998 die Beitrittsverhandlungen mit Polen begannen, eskalierte die Lage im Kosovo zum Krieg, in den schließlich auch die NATO eingriff (siehe Kap. 5.1).

Damit haben die Nachfolgestaaten Jugoslawiens sowie Albanien nicht nur ein Jahrzehnt an möglicher eigener Entwicklung einbüßen und ihre Bevölkerungen bitteres Leid durchleben müssen. Sie haben damit auch ein historisches Zeitfenster verpasst. Denn in den 1990er-Jahren, nach dem Ende der bipolaren Welt, befand sich „der Westen“, der aus der Systemkonfrontation des Ost-West-Konflikts als Sieger hervorgegangen war, auf dem Höhepunkt seiner politischen und wirtschaftlichen Hegemonie. Die EU-Osterweiterung von 2004 wurde noch von dieser Euphorie getragen. Die liberale Demokratie befand sich auf dem Siegeszug, auch die Rhetorik war hoffnungsvoller: Von einer Wiedervereinigung Europas und einem Zusammenwachsen des Kontinents war die Rede. Auch der Westbalkan konnte 2003 noch von dieser Aufbruchstimmung profitieren – zumindest in Form von Absichtserklärungen. Diese richteten sich nach dem Krieg allerdings nicht mehr an einen einzigen Staat mit über 20 Millionen Einwohnerinnen und Einwohnern, sondern an eine ganze Handvoll kleiner Staaten, die aus der „Erbmasse“ Jugoslawiens hervorgegangen waren.

2003: Der Gipfel von Thessaloniki

Noch während die Bundesrepublik Jugoslawien – nunmehr bestehend aus Serbien (einschließlich Kosovo) und Montenegro – im Frühjahr 1999 von der NATO bombardiert wurde, schlug der damalige deutsche Außenminister Joschka Fischer vor, die gesamte Region in die EU aufzunehmen. Das klang

angesichts der Zerstörung utopisch. Eine formale Einladung ließ noch vier weitere Jahre auf sich warten.

Im Sommer 2003 kam die EU-Spitze in einer Fünf-Sterne-Hotelanlage in Griechenland zusammen, um den Staaten des westlichen Balkans sowie der Türkei die Perspektive eines Beitritts zur Europäischen Union zuzusagen. Der Gipfel fand auf der Halbinsel Chalkidiki statt, aber weil der Ort niemandem ein Begriff war, wurde er nach der 100 Kilometer nördlich liegenden Hafenstadt Thessaloniki benannt. In der Abschlusserklärung hieß es unter anderem: „Die EU bekräftigt, dass sie die europäische Ausrichtung der westlichen Balkanstaaten vorbehaltlos unterstützt. Die Zukunft der Balkanstaaten liegt in der Europäischen Union.“³

Aus Sicht der EU war das Erweiterungsangebot die einzig logische Antwort auf die eben erst beigelegten Kriege auf dem Balkan. Was könnte schließlich künftige Konflikte besser verhindern als die Einbindung der ehemaligen Kriegsparteien in das Friedensprojekt EU. Frankreich und Deutschland hatten es schließlich vorgemacht: Aus einstmals verfeindeten Staaten waren nicht nur Partner, sondern auch Motoren der europäischen Integration geworden.

Als die EU dem Balkan 2003 die Hand ausstreckte, war die Region noch eine andere, als sie es heute ist. Das heutige Nordmazedonien trat aufgrund des Namenstreits mit Griechenland noch unter der Bezeichnung „FYROM“ (englische Abkürzung für „Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien“) auf. Albanien hatte zwar keinen Krieg erlebt – nach einem halben Jahrhundert stalinistischer Diktatur waren die 1990er-Jahre jedoch von Massenauswanderung und Chaos geprägt (siehe Kap. 9.1). 1997 implodierte die Staatsordnung aufgrund eines Volksaufstands, was das Land auch Jahre später noch zeichnen sollte. Serbien und Montenegro befanden sich 2003 in einem gemeinsamen Staatenbund,⁴ dem offiziell auch noch der von den Vereinten Nationen verwaltete Kosovo angehörte.

Belgrad, das Zentrum des ehemaligen Jugoslawiens, befand sich wenige Monate vor dem Gipfel von Thessaloniki im Schockzustand: Im März 2003 erschoss ein Scharfschütze den serbischen Ministerpräsidenten und proeuropäischen Reformer Zoran Đinđić auf offener Straße (siehe Kap. 4.2). Đinđić hatte sich als Oppositionsführer nicht nur am Sturz des Autokraten Slobodan Milošević beteiligt, sondern ließ ihn als Ministerpräsident im April 2001 auch an den Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien in Den Haag ausliefern. Schon damals war klar: Serbien kann sich nur dann in die EU integrieren, wenn es seine Verantwortung für die Jugoslawienkriege aufarbeitet. Đinđić war zu diesem Schritt bereit – und riskierte damit am Ende sein eigenes Leben.

Ivan Vejvoda, Anfang der 2000er-Jahre Đinđićs außenpolitischer Berater, erinnert sich an dessen Tod als einschneidendes Erlebnis. Im Februar 2025 erzählt er im Gespräch, dass mit Đinđić für ihn auch der Traum, dass Serbien zügig der EU beitreten würde, gestorben sei: „Ich dachte damals, dass Serbien im Jahr 2008 Mitglied werden kann. Auch deswegen, weil Đinđić eine solche Entschlossenheit an den Tag gelegt hat.“ Nach Đinđićs Tod schied Vejvoda aus der Regierung aus und wurde Direktor des German Marshall Fund auf dem Balkan, einer US-amerikanischen Denkfabrik. Zum Gipfel in Thessaloniki, den er eigentlich mit Đinđić hatte besuchen wollen, reiste er allein an.

„Es war schön zu sehen, dass die EU das Ruder in die Hand nimmt. Europa hat im Sommer 2003 erkannt, dass es einen stärkeren Ansatz braucht, um den Kontinent zu vereinen“, erinnert sich Ivan Vejvoda rückblickend. So hatte es auch der damalige EU-Kommissionspräsident Romano Prodi auf dem Gipfel angekündigt. Sein Credo: Der Prozess der Einigung sei nicht abgeschlossen, solange die Westbalkanstaaten nicht EU-Mitglieder sind.

Die ewigen Beitrittskandidaten

Mehr als 20 Jahre nach dem Gipfel steht die EU gegenüber den Westbalkanstaaten im Wort – und gleichzeitig auf der Bremse. Der Gipfel von Thessaloniki, schreibt der Südosteuropa-Experte Florian Bieber, stellte „den Höhepunkt europäischer Ambitionen“ dar. 2003 schien die EU „unaufhaltsam“ zu sein. Mittlerweile aber habe sich die Erweiterung in ein „europäisches Labyrinth“ verwandelt.⁵ Auf dem Weg zu einem Beitritt taten sich immer neue Sackgassen und Barrieren auf. Der Prozess schreitet viel zu langsam voran, als dass er in der Region noch als glaubwürdig angesehen werden könnte.

Das war nicht immer so. Slowenien hat fünf Jahre verhandelt, bis es 2003 ein Referendum zum EU-Beitritt abhalten konnte und diesen ein Jahr später vollzog. Im Fall der Slowakei ging es sogar noch schneller. Das Land hat die Verhandlungen im Februar 2000 begonnen und nach nur zwei Jahren erfolgreich abgeschlossen. Ungarn hat knapp drei Jahre verhandelt, Rumänien und Bulgarien jeweils gut viereinhalb Jahre.⁶ Oder nehmen wir Kroatien, das jüngste EU-Mitgliedsland. Nachdem es 2004 offiziell Beitrittskandidat geworden war, konnte das Land bereits im Oktober 2005 Verhandlungen beginnen, die nach sechs Jahren abgeschlossen waren. 2013 trat Kroatien der EU bei.

Seitdem kam es zu keiner Aufnahme weiterer Länder. Noch nie seit der ersten Erweiterungsrunde der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) 1973

hat über so viele Jahre keine Erweiterung stattgefunden. Aus den Anwärtern auf dem Westbalkan sind „ewige Beitrittskandidaten“ geworden. Im Oktober 2025 stellt sich das Bild wie folgt dar:

- Nordmazedonien, das seit 2005 und damit am längsten Beitrittskandidat ist, hat nach 20 Jahren noch immer keine Verhandlungen begonnen. Dabei hatte das Land bereits im April 2001 einen Stabilisierungs- und Assoziierungsvertrag mit der EU unterzeichnet – ein halbes Jahr früher als Kroatien.
- Serbien, das seit 2014 Verhandlungen führt, ist im Laufe der Jahre nicht wie erhofft demokratischer, sondern autokratischer geworden.
- Bosnien-Herzegowina erhielt zwar Ende 2022 offiziell den Status eines EU-Beitrittskandidaten, hat aber noch keine Verhandlungen begonnen.
- Kosovo ist – aufgrund des ungelösten Konfliktes mit Serbien – nur ein „potenzieller Beitrittskandidat“ und hat noch gar keinen offiziellen Status erhalten. Zuerst müssten noch fünf EU-Mitgliedsländer den Kosovo überhaupt als Staat anerkennen.
- Nur für Montenegro und Albanien gibt es den zarten Schimmer eines Beitritts am Horizont. Montenegro verhandelt seit 2012 und hat bereits alle 33 sogenannten Beitrittskapitel eröffnet, die verschiedene Bereiche – von Justiz und Rechtsstaatlichkeit bis hin zu Umwelt und Wettbewerbsrecht – abdecken. Sieben von ihnen konnten bereits geschlossen werden. Albanien hat seit dem Start der Verhandlungen im Oktober 2024 insgesamt 28 Kapitel eröffnet, allerdings noch keines geschlossen. Sowohl vonseiten der Regierung als auch vonseiten der Opposition gibt es den politischen Willen und die Entschlossenheit, im Prozess weiterzukommen. Das liegt auch daran, dass das Vertrauen in die EU mit 92 Prozent so hoch ist wie in keinem anderen Land auf dem Westbalkan.⁷ Das ist beachtlich, wenn man bedenkt, dass sich der Prozess auch für Albanien bereits über mehr als zwei Jahrzehnte hinzieht.

Wann hat die Erweiterungsmüdigkeit begonnen?

Es ist schwer zu sagen, was zuerst da war: die Erweiterungsmüdigkeit der EU oder der Demokratieabbau in den Kandidatenländern. Sicher ist, dass beide Faktoren sich gegenseitig verstärkt haben.

Erste Anzeichen für eine Erweiterungsmüdigkeit gab es bereits 2005, als der Entwurf für eine europäische Verfassung an Volksabstimmungen in Frankreich und den Niederlanden scheiterte. Einschneidend waren auch die Finanzkrise

2008 sowie die europäische Staatsschuldenkrise ab 2010. Mit der sogenannten Flüchtlingskrise begann 2015 auch der politische Zusammenhalt Europas zu bröckeln. Der Umgang mit den Themen Asyl und Migration befeuerte den Aufstieg rechtsextremer beziehungsweise rechtspopulistischer und EU-feindlicher Parteien. 2016 entschied sich die (knappe) Mehrheit der Briten schließlich in einem Referendum für den Austritt aus der EU (2020 wurde der „Brexit“ vollzogen).

Nationalisten und Rechtspopulisten in ganz Europa fühlten sich in ihrem Kurs bestärkt. Die EU erweiterte sich nicht, sie schrumpfte. Die innere Verfasstheit dieser kriselnden EU strahlte auf die Nachbarschaft aus. Zwar kam 2014 mit dem von der damaligen deutschen Kanzlerin Angela Merkel ins Leben gerufenen „Berliner Prozess“ ein neues Gesprächsformat für und mit den Balkanländern hinzu, das deren EU-Integrationsprozess fördern sollte. Aber bei den für politische Entscheidungen zentralen EU-Gipfeln gab es stets wichtigere Themen – vorneweg das Dauerthema Migration.

Gleichzeitig entwickelten sich einige der 2004 der EU beigetretenen Mitgliedsländer zu „Problemkindern“. Es begann mit Polen, gegen das 2017 als erstes Land in der Geschichte der EU ein Artikel-7-Verfahren eingeleitet wurde, ein Sanktionsinstrument zum Schutz der EU-Grundwerte. 2018 folgte ein Verfahren gegen Ungarn, dessen Ministerpräsident Viktor Orbán aufgrund der Angriffe auf Presse und Meinungsfreiheit bereits seit Längerem in der Kritik stand. Mit diesen Sanktionen ging ein schmerzhafter Lerneffekt einher: Der Beitrittsprozess allein garantiert noch nicht, dass die EU-Mitglieder Demokratien bleiben. Wer Teil des Clubs ist, kann die Uhr auch wieder zurückdrehen – ohne mit allzu viel Widerstand rechnen zu müssen, da sich Sanktionsmechanismen bislang als wenig effektiv erwiesen haben. Ungarn mag 2004 beim Beitritt eine konsolidierte Demokratie gewesen sein, nach 2010 baute Orbán den Staat mit seinen Gefolgsleuten jedoch systematisch um. Schlimmer noch: Seine regierende Fidesz-Partei nutzt die EU als Feindbild, um die eigene Macht innenpolitisch zu zementieren und die EU außenpolitisch zu schwächen. Gleichzeitig profitierte Ungarn als Nettoempfänger massiv von den EU-Transfergeldern.

Orbáns zahlreiche Vetos bei EU-Abstimmungen lösten eine Debatte über die Ausgestaltung der EU-Institutionen und ihrer Entscheidungsverfahren aus, deren wichtigster Wortführer Frankreichs Präsident Emmanuel Macron wurde. Im Kern geht es dabei um die Frage, ob in mehr Bereichen qualifizierte Mehrheitsentscheidungen statt Einstimmigkeit erforderlich sein sollten. Müssen sich also nicht nur die Balkanländer, sondern muss sich parallel dazu auch die EU selbst reformieren? Wie sonst soll eine Union mit künftig über 30 Mitgliedern

handlungsfähig bleiben und Entscheidungen treffen? Die Debatte traf einen Nerv. Aber aus Sicht der Balkanländer kam sie zum denkbar schlechtesten Zeitpunkt und löste in weiterer Folge einen Dominoeffekt aus.

Die Zeit der bilateralen Vetos

Bereits im April 2018 empfahl die EU-Kommission, mit Albanien und Nordmazedonien Beitrittsgespräche zu beginnen. Beide Länder hatten zuvor jeweils etwas europaweit Einzigartiges umgesetzt. Die Republik Mazedonien hatte seine Bereitschaft signalisiert, den Landesnamen in Nordmazedonien zu ändern, um den historischen Streit mit Griechenland beizulegen (siehe Kap. 3.1). Albanien hatte, als einziges Land in der Region, eine von ausländischen Fachleuten begleitete Justizreform umgesetzt, in dessen Folge viele Richterinnen und Staatsanwälte ihr Amt verlassen mussten (siehe Kap. 9.2). Beide Reformen waren mit großen innenpolitischen Herausforderungen verbunden und wurden von den Regierungen dennoch durchgesetzt. Der Dämpfer kam beim EU-Gipfel im Oktober 2019: Frankreich blockierte die Eröffnung von Beitrittsgesprächen mit beiden Ländern mit der Begründung, dass zuerst der Beitrittsprozess reformiert werden müsse. Das hat die Glaubwürdigkeit der EU in der gesamten Region nachhaltig beschädigt.

Ganz besonders trifft dies auf Nordmazedonien zu: Denn als Frankreich die Bremse wieder lockerte, blockierte auf einmal Bulgarien. Die bulgarische Regierung sprach Nordmazedonien *de facto* ab, über eine eigenständige Sprache und nationale Identität zu verfügen – Mazedonisch sei vielmehr ein bulgarischer Dialekt und müsse als ein solcher anerkannt werden (siehe Kap. 3.1).

Infolgedessen wandten sich sogar die proeuropäischsten Stimmen aus dem Land von der EU ab. Nikola Dimitrov, zwischen 2017 und 2020 Außenminister Nordmazedoniens und eine der Schlüsselfiguren auf dem Weg zur 2019 umgesetzten Namensänderung, kritisierte das bulgarische Veto in einem Interview im Jahr 2022 als „zutiefst anti-europäisch“, und zwar mit den Worten: „Man läuft doch nicht im 21. Jahrhundert herum und sagt, welcher Staat natürlich ist und welcher nicht?“⁸ Die Art und Weise, wie der bulgarische Nachbar die Existenz seines Landes infrage stelle, erinnere ihn an die Rhetorik eines Wladimir Putin. Dieses aus seiner Sicht revisionistische und imperialistische Gehabe passe nicht zu den Werten der EU.

Mit seiner Kritik berührte Dimitrov einen wunden Punkt. Mit den Vetos aus Griechenland und Bulgarien wurden zum ersten Mal bilaterale Fragen von Geschichte und Identität in den Erweiterungsprozess einbezogen. Und das,

obwohl diese nichts mit den Kopenhagener Kriterien zu tun haben, die ein Land erfüllen muss, wenn es der EU beitreten möchte. Diese sehen drei Aufnahmebedingungen vor:

1. Institutionelle Stabilität und die Aufrechterhaltung der demokratischen Ordnung. Das betrifft die Rechtsstaatlichkeit ebenso wie den Schutz der Menschen- und Minderheitenrechte;
2. eine Marktwirtschaft, die dem Wettbewerbsdruck im Binnenmarkt standhalten kann;
3. die Übernahme des Rechtsbestands der EU.⁹

Die EU-Kommission überprüft in jährlichen Fortschrittsberichten, ob die Kandidatenländer die Kopenhagener Kriterien erfüllen. In einem leistungsorientierten Prozess müssten also einzig und allein diese Berichte darüber entscheiden, ob ein Land vorankommt oder nicht. Dem ist aber schon lange nicht mehr so. Nordmazedonien war dabei nicht der erste Präzedenzfall auf dem Balkan. Auch in Bezug auf den Kosovo hat die EU viel an Glaubwürdigkeit verspielt. Dem kleinen Land mit gerade einmal 1,6 Millionen Einwohnerinnen und Einwohnern wurde bis 2024 die Visafreiheit vorenthalten, obwohl es die von der Kommission dafür festgelegten Bedingungen seit 2018 erfüllte.

Die Vetos einzelner Staaten haben die Länder in der Region entmutigt. „Vielleicht sollten wir uns eine gigantische Schere besorgen, Nordmazedonien entlang der Grenzen aus der Karte schneiden und es irgendwo zwischen Norwegen und Schweden platzieren“, schlug der ehemalige Außenminister Nordmazedoniens Dimitrov in Bezug auf die schwierige Nachbarschaft zu Bulgarien vor.¹⁰ Ein sarkastischer Scherz, der zeigt, wie verfahren die Situation geworden war.

Rückblickend muss man aber auch sagen: Macrons Bremse hatte eine konstruktive Seite. Nach seiner Forderung, den EU-Beitrittsprozess zu reformieren, reagierte die EU-Kommission im Rekordtempo und präsentierte bereits vier Monate später, im Februar 2020, eine sogenannte neue Methodologie und damit neue Regeln für die Beitrittskandidaten. Seitdem sind die 33 Verhandlungskapitel in sechs Themenbereiche, sogenannte Cluster, unterteilt. Verhandlungen mit Staaten, die Rückschritte verzeichnen, können eingefroren oder abgebrochen werden. Umgekehrt wird Reformeifer unterstützt, etwa durch Teilnahme an EU-Programmen oder Zugang zu EU-Mitteln. Gleichzeitig sei – so klagt eine Beamtin, die den Prozess gut kennt, im Gespräch – der Erweiterungsprozess höchst technokratisch geworden. Anders als noch beim Beitritt

von Ungarn oder Polen haben die Mitgliedstaaten viel mehr Mitspracherecht. Selbst bei kleinen Zwischenschritten (sogenannten *opening benchmarks*) müssen alle 27 Mitglieder zustimmen beziehungsweise ihre nationalen Positionen darlegen. Das zieht den Prozess in die Länge und führt dazu, dass Länder mit Partikularinteressen jederzeit ein Veto einlegen können.

Die Erweiterung ist tot. Lang lebe die Erweiterung!

Die neue Methodologie mag ein bürokratisches Ungetüm sein, aber sie zeigt: Die EU kann sich reformieren, wenn sie will. Und genau das wird sie in den kommenden Jahren auch tun müssen, wenn die Erweiterung im Osten und im Südosten tatsächlich gelingen soll. Der Krieg in der Ukraine hat hier eine neue Dringlichkeit geschaffen. Die noch größere Zäsur aber ist Donald Trump, der im Januar 2025 ins Weiße Haus zurückgekehrt ist. Mit Trumps zweiter Präsidentschaft zeichnet sich schon jetzt das Ende des Westens ab, wie wir ihn seit acht Jahrzehnten erlebt haben. Damit könnte auch eine Ära enden, die Europa Sicherheit, aber auch Wohlstand gebracht hat. Wie wird die EU darauf reagieren? Wird sie wehrhafter und selbstbewusster werden? Und wird sie die Erweiterung als sicherheitspolitische Notwendigkeit wiederentdecken?

„Es gibt die These, dass die EU in Krisenzeiten wächst“, sagt der österreichische Politologe Vedran Džihic im Frühjahr 2025 im Gespräch, „und in der Suche nach einem neuen Selbstbewusstsein wird der Balkan eine wichtige Rolle spielen.“ Die „große Weltzäsur“, die Trump mit seiner unvorhersehbar-erratischen Politik eingeleitet habe, könnte das lang ersehnte Tempo zurückbringen. Solange die USA ihr Sicherheitsnetz über Europa spannten, wurde keine wirkliche Dringlichkeit verspürt, die EU zu erweitern, um ihren geopolitischen Einfluss zu erhöhen. Damit in Zukunft die Aufnahme neuer Staaten gelingt, muss sich die EU aber auch im Innern reformieren.

Bisher hat die EU immer nur signalisiert, dass sie wachsen *will*, aber nicht gezeigt, dass sie auch wachsen *kann*. Wie bleibt eine Union handlungsfähig, die mit 36 Mitgliedern von Amsterdam über Tirana bis nach Nikosia reicht? Oft wird vergessen, dass die Kopenhagener Kriterien eigentlich nicht aus drei, sondern aus vier Pfeilern bestehen. Das vierte Kriterium betrifft die Aufnahme-fähigkeit der EU selbst. Darauf haben die Beitrittskandidaten wenig Einfluss. Es ist eine innenpolitische Angelegenheit der Union.

Reformiert sich die EU – zur gleichen Zeit, wie die Westbalkanländer es tun –, würde das ein wichtiges Signal aussenden. Nämlich: Wenn ihr bereit seid,



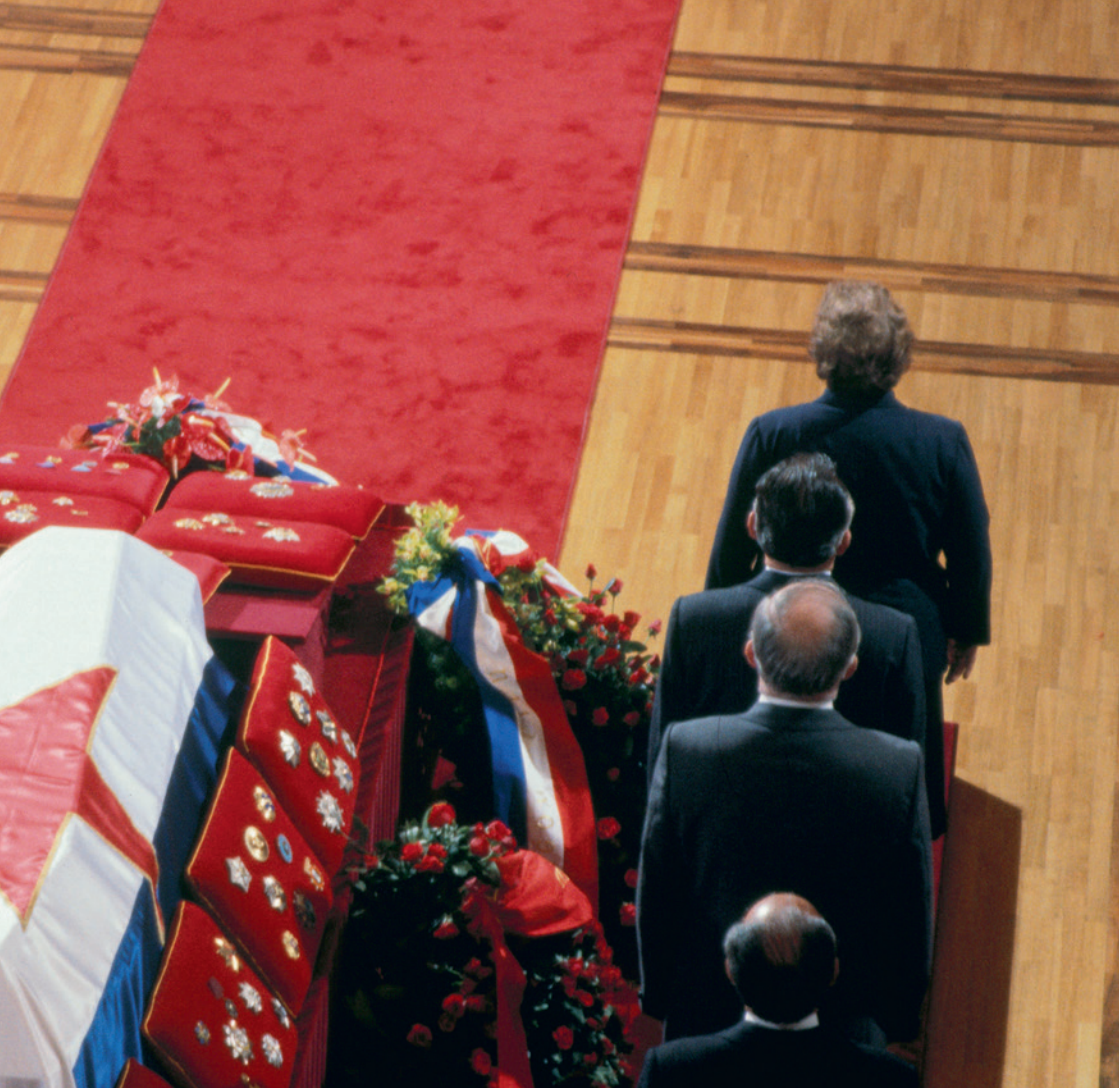
Massenprotest gegen Korruption und Machtmissbrauch am 15. März 2025 in Belgrad

dann sind wir es auch. Dieser Wille, gepaart mit einem Beitritt Montenegros bis 2030, möglicherweise gefolgt von Albanien, könnte eine neue Dynamik und einen Wettbewerb in der Region entfachen. Die Aussicht, dass die Nachbarn bereits Mitglied sind und nicht (wie zuvor) jahrelang hingehalten wurden, könnte beispielsweise bei Serbien oder dem Kosovo einen neuen Reformwillen zutage bringen.

Noch ist dieser allerdings wenig zu spüren. Stattdessen braut sich in den Westbalkanstaaten eine demografische Krise zusammen (siehe Kap. 10). Die massive Abwanderung der jungen Generation, aber auch von Fachkräften aller Altersgruppen, hat größere Auswirkungen auf den Beitrittsprozess, als man glauben mag. Wo politisch engagierte und demokratisch gesinnte Menschen abwandern, da sinkt der gesellschaftliche Druck auf korrupte Eliten, Reformen umzusetzen. Die große Ausnahme ist hier ohne Frage Serbien, ein Land, das seit Herbst 2024 die größten Proteste in seiner jüngeren Geschichte erlebt, die auch ein Jahr später noch nicht abgeflaut sind (siehe Kap. 4.2). Dennoch: Die „Stabilokraten“, wie der Politikwissenschaftler Florian Bieber die Machthaber in der Region nennt, haben es sich im festgefahrenen Beitrittsprozess bequem gemacht. Sie signalisieren nach außen Stabilität, neigen im Innern aber zu autokratischem Regieren. Es reicht für sie aus, so zu tun, als ob sie an einer Erweiterung interessiert sind. Die EU hat es im vergangenen Jahrzehnt nicht anders vorgemacht.

Mit ihrer Abwanderung ziehen Menschen aus der Region die für sie logische Konsequenz aus diesen Entwicklungen. Nach fast einem Vierteljahrhundert im „Wartezimmer“ ist die Bevölkerung auf dem Westbalkan über ihre weit verzweigte Diaspora längst eine Realität in der EU geworden. Ganz nach dem Motto: Wenn die EU nicht auf den Balkan kommt, dann kommen wir eben zu ihr.





2. Jugoslawien – eine Geschichte von Anziehung und Abstoßung