

# Die Demokratisierungsprozesse der jugoslawischen Nachfolgestaaten – Eine Bilanz nach 30 Jahren

*Oliver Kannenberg*

## Zusammenfassung

Vor nunmehr 30 Jahren begann der Zusammenbruch des Vielvölkerstaates Jugoslawien, aus dem inzwischen sieben Nationen hervorgegangen sind. Das Demokratieniveau nach drei Jahrzehnten Transition variiert stark zwischen den Nachfolgestaaten. Die Ursachen für den zuletzt negativen Trend sind vielfältig: Vereinnahmung staatlicher Ressourcen durch Parteien, eingeschränkte Pressefreiheit oder zwischenstaatliche Konflikte.

Am 22. Januar 1990 endete der 14. und letzte Kongress des Bundes der Kommunisten Jugoslawiens nach zwei Tagen intensiver, aber letztlich erfolgloser Debatten über den zukünftigen Umbau Jugoslawiens. Zuerst verließ die slowenische Delegation geschlossen den Kongress, wenig später folgten ihr die Delegierten aus Kroatien, Mazedonien sowie Bosnien und Herzegovina. Wenngleich damit faktisch das Ende der Partei und ihrer 45 Jahre währenden Herrschaft in Jugoslawien besiegelt wurde, war selbst für pessimistische Beobachter nicht abzusehen, dass ein Jahr später eine Dekade des Krieges in der Region anbrechen sollte.

Die Spuren der gemeinsamen Vergangenheit wie auch des Krieges sind bis heute in den sieben Nachfolgestaaten allgegenwärtig. Die demokratische Transition in den ehemaligen jugoslawischen Teilrepubliken startete unter gänzlich unterschiedlichen Vorzeichen und bewegt sich nach wie vor auf unterschiedlichem Niveau. Das ausgehende dritte Jahrzehnt des Zusammenbruchs Jugoslawiens soll zum Anlass genommen werden, eine Zwischenbilanz der Demokratisierungsprozesse zu ziehen, bestehende Hindernisse zu erläutern und die Rolle der Europäischen Union in den Blick zu nehmen.



**Oliver Kannenberg, M.A.**

Institut für Parlamentarismusforschung (IParl) Berlin

## 1. Versetzte Demokratisierungsprozesse mit gemischten Erfolgen: Der Status quo

Innerhalb von Demokratisierungsprozessen wird die politische Macht von einzelnen Führungsgruppen auf das gesamte Staatsvolk übertragen. Demokratisierungseffekte berühren dabei nicht nur das politische System, sondern auch Gesellschaft, Wirtschaft und Kultur. Zu Beginn der Transition von Autokratie zu Demokratie sind freie und faire Wahlen, der Aufbau unabhängiger Medien sowie die Garantie allgemeiner Bürgerrechte zentrale Grundpfeiler. Aufgrund des Prozesscharakters der Demokratisierung, kann diese vor allem in der Frühphase Rückschläge erleiden. Ein einmal erreichtes demokratisches Niveau führt nicht zwangsläufig zu einer Konsolidierung, sondern muss fortwährend gegenüber autoritären Rückschlägen verteidigt werden.

In Nachkriegsgesellschaften wird der im Rahmen der Demokratisierung vorgesehene Beteiligung von Konfliktparteien eine heilende Wirkung für die vom Krieg erzeugten Wunden zugeschrieben. Die jugoslawischen Nachfolgestaaten waren im unterschiedlichen Maße von inner- und zwischenstaatlichen Konflikten geprägt. Neben den vier Nachfolgekriegen in Slowenien, Kroatien, Bosnien-Herzegovina und Kosovo, wurde auch die Transition Nordmazedoniens von ethnischen Spannungen und gewaltsamen Auseinandersetzungen beeinflusst. Daraus erklären sich die unterschiedlichen Verzögerungen zu Beginn der Demokratisierung. Mit Blick auf das Demokratie-niveau<sup>1</sup> im Jahr 2020 (s. Abbildung 1) können drei Gruppen aus den Nachfolgestaaten gebildet werden. Da wäre zunächst eine Spitzengruppe, bestehend aus den beiden EU-Mitgliedern Kroatien und Slowenien. Sie werden als einzige der hier behandelten Staaten als (semi)-konsolidierte Demokratien eingestuft, wohingegen die übrigen fünf Länder in die Kategorie „hybride Regime“ fallen (Freedom House 2021).

Der Demokratisierungsprozess Sloweniens, das bereits innerhalb Jugoslawiens als „liberalste“ Teilrepublik galt, wurde durch die begrenzten Kriegshandlungen und die hohe Homogenität der Bevölkerung begünstigt. Die wirtschaftliche Stärke Sloweniens unterstützte die Bemühungen eines EU-Beitritts, der 2004 erfolgreich umgesetzt wurde. Die Transition Kroatiens wurde im Wesentlichen durch den bis 1995 andauernden Kroatienkrieg und die bis zum Ende des Jahrtausends währende personenzentrierte Herrschaft des autoritären Präsidenten Franjo Tuđman (HDZ) eingeschränkt. Dennoch fand auch Kroatien unmittelbar nach der Unabhängigkeitserklärung einflussreiche Unterstützer in Europa, allen voran Deutschland. Der früh in Aussicht gestellte EU-Beitritt verzögerte sich jedoch trotz weitreichender institutioneller Reformen aufgrund der mangelhaften Kooperationsbereitschaft mit dem „Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien“ sowie unzureichender Fortschritte in der Korruptionsbekämpfung. Zuletzt sank vor allem in Slowenien das Demokratieniveau aufgrund gezielter Angriffe der Regierung auf die Pressefreiheit (s. Abschnitt 2.2).

Die Schlussgruppe bilden Bosnien und Herzegovina, Montenegro und Serbien mit deutlich unterschiedlichen Verläufen und Ursachen. In Bosnien und Herzegovina, der am stärksten vom Krieg gezeichneten Nation, sind diese vor allem institutioneller Natur. Der Bundesstaat besteht aus zwei Entitäten, der Föderation Bosnien und Her-

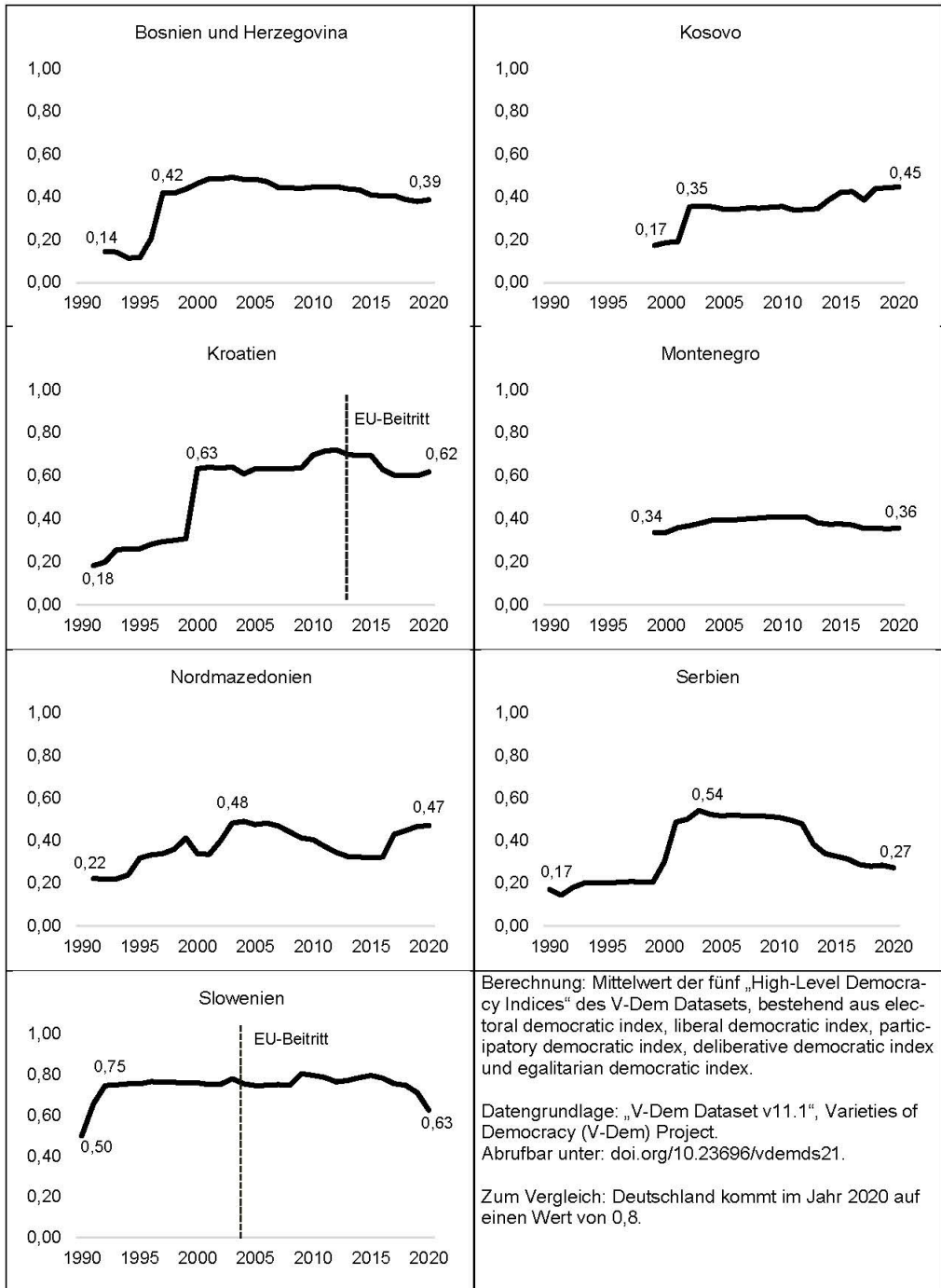
zegovina sowie der Republika Srpska. Das politische System ist von Doppel- und Mehrfachstrukturen gekennzeichnet: Beide Entitäten verfügen über einen eigenen Staatsaufbau, inklusive Verfassung, Parlament, Präsident, Regierung und (Verfassungs-) Gerichtsbarkeit. Auf bundesstaatliche Ebene gibt es ergänzend gemeinsame Institutionen. Damit soll eine gleichberechtigte Interessenvertretung der drei dominierenden Volksgruppen (Bosniaken, Kroaten und Serben) garantiert werden. In der Realität zerreiben sich jedoch Reformvorschläge in der komplexen Gemengelage der verschiedenen Interessenvertreter. Statt Reformwillen sind die gemeinsamen Institutionen von einer hohen ethnischen Polarisierung gekennzeichnet (Džihić 2018, S. 103).

Dass Transitionsprozesse keine Einbahnstraße in Richtung Demokratie sind, macht das Beispiel Serbiens deutlich. Unter der Herrschaft Milošević in den 90er-Jahren galt Serbien als „a closed state (by sanctions), a closed society (by prohibitions) and a closed system (by blockades)“ (Orlović 2008, S. 215). Nach dem Ende der Kriegshandlungen und dem Sturz des autoritären Herrschers versuchten liberal-demokratische Parteien in einer komplizierten Gemengelage die von Sanktionen geplagte Wirtschaft aufzubauen und die Demokratisierung des Landes voranzutreiben; mit begrenztem Erfolg. Seit knapp zehn Jahren regiert in Serbien die SNS (Serbische Fortschrittspartei), die als Abspaltung des moderaten Flügels einer radikal-nationalistischen Partei 2008 gegründet wurde. Unter ihrem Vorsitzenden Aleksandar Vučić hat der Regierungsstil derart autokratische Züge angenommen (Kannenbergs 2021), dass Serbien unter den Nachfolgestaaten das geringste Demokratieniveau attestiert bekommt.

Während in Serbien die Machtkonzentration einen unrühmlichen Höhepunkt erreicht hat, erlebte Montenegro 2020 den ersten Regierungswechsel seit drei Jahrzehnten. Die ausbleibenden Fortschritte im Demokratisierungsprozess sind nicht zuletzt als Folge der langjährigen DPS-Herrschaft anzusehen. Die Partei konnte unter ihrem omnipräsenten Vorsitzenden Milo Đukanović alle wichtigen Ämter im politischen System Montenegros besetzen. Dadurch bildeten sich klientelistische Netzwerke, die in einem besonderen Maß staatliche Ressourcen zur eigenen Bereicherung missbrauchten. Trotz umfassender Probleme in der Korruptionsbekämpfung und ausbleibender Reformen wurde Montenegro 2010 EU-Beitrittskandidat. Die Wechsel- und Aufbruchstimmung nach dem ersten Regierungswechsel der montenegrinischen Unabhängigkeit war nur von kurzer Dauer. Nach 13 Monaten verlor die aus einem breiten Parteienbündnis gebildete technokratische Regierung im Januar 2022 ihre Mehrheit und kündigten Neuwahlen an.

Zwischen dieser Spitzen- und Schlussgruppe lassen sich Nordmazedonien und Kosovo mit einem mittleren Demokratieniveau verorten. Der positive Trend ist auf verschiedene Reformen in der jüngeren Vergangenheit zurückzuführen ist. Nordmazedonien musste einige Anstrengungen unternehmen, bevor sie 2020 gemeinsam mit Albanien den Status als EU-Beitrittskandidat erlangten. Für die Republik Kosovo ist dieser Teil-Erfolg noch in weiter Ferne; zunächst müsste ihre Unabhängigkeit von allen EU-Staaten anerkannt werden.<sup>2</sup> In Kosovo haben die vergangenen zwei Jahre mit mehreren Regierungswechseln, Anklagen und Vorladungen des Kosovo-Sondertribunals gegen Präsident und Premierminister sowie wiederkehrenden Konflikten mit Serbien (s. Kapitel 3.3) die grundsätzlich positive Entwicklung behindert.

Abbildung 1: Demokratieniveau der jugoslawischen Nachfolgestaaten (V-Dem-Score)



## 2 Grenzübergreifende Herausforderungen im Demokratisierungsprozess

Bereits die knappe Betrachtung der politischen Entwicklungen in den jugoslawischen Nachfolgestaaten zeigt: Ein einmal erreichtes Demokratieniveau garantiert keine langfristige institutionelle Stabilität. Dies gilt umso stärker in den frühen Phasen der Demokratisierung, in denen sich alle Nachfolgestaaten mit (maximal) 30 Jahren und angesichts der erschwerten Bedingungen nach wie vor befinden. Dabei sind drei Problemkomplexe von besonderer Bedeutung: Erstens die Trennung von Staat und Partei, schließlich war in der SFR Jugoslawien die Kommunistische Liga *de facto* der Staat. Zweitens der Aufbau und die Institutionalisierung fairer Wettbewerbsbedingungen für Oppositionsparteien, inklusive freier Presseorgane und einer aktiven zivilgesellschaftlichen Beteiligung am politischen Prozess, um eine demokratische Regierungskontrolle zu ermöglichen. Drittens die Befriedung nach wie vor bestehenden Konflikte innerhalb und zwischen einigen Nachfolgestaaten und Bevölkerungsgruppen.

### 2.1 Die Omnipräsenz der Parteien in staatlichen Institutionen

Am Ende der Herrschaft der kommunistischen Parteien bildeten sich aus den jeweiligen nationalen Bündeln Nachfolgeparteien, die die Vorteile staatlicher Ressourcen nutzen konnten. Bis zu welchem Grad die neuen, sich häufig als sozialdemokratisch bezeichnenden Parteien von der Rechtsnachfolge profitieren konnten, unterscheidet sich stark. In Kroatien verlor die SDP im autoritären HDZ-Regime unter der Führung Franjo Tuđmans an Bedeutung und Einfluss und wurde erst nach dessen Tod wieder zu einer ernsthaften Regierungsalternative. In Montenegro (DPS), Nordmazedonien (SDSM) und Serbien (SPS) übernahmen die Nachfolgeparteien weite Teile der Infrastruktur und Geldmittel ihrer Vorgänger, was einen wichtigen Beitrag zur Konsolidierung ihrer Herrschaft in den Folgejahren leistete. Ein besonderes Beispiel bot lange Zeit der Sitz der montenegrinischen Regierung in Podgorica. Das Gebäude war nach dem Untergang der Kommunistischen Liga in den Besitz der DPS übergegangen. Die vermietete wiederum einen Teil der Räumlichkeiten an die Regierung und nutzte den anderen Teil für die eigenen Parteigeschäfte. Dadurch konnte die Partei sich nicht nur an lukrativen Mieteinnahmen aus Steuergeldern erfreuen, sondern ebenso an der räumlichen Nähe zur Regierung (Trivunović et al. 2007, S. 16). Dass Parteien mit Hilfe enger Verbindungen staatliche Ressourcen für sich nutzbar machen, ist nicht einzig auf die Nachfolgeparteien in der Frühphase der Transition beschränkt, sondern kann auch im Fall der „jungen“ SNS in Serbien beobachtet werden.

Werden staatliche Institutionen von parteipolitischen Akteuren und privaten Interessen beeinflusst oder sogar vereinnahmt, wird dies als *State Capture* bezeichnet (Richter und Wunsch 2020). Die Parteien nutzen vertikalen Klientelismus durch Patronage treuer Anhänger in hohe Behördenämter und horizontalen Klientelismus mittels intransparenter Parteispenden und privater Zuwendungen durch hochrangige Wirtschaftsvertreter (Kotarski und Petak 2021). Solche Formen lassen sich in ausnahmslos allen jugoslawischen Nachfolgestaaten aufzeigen. Angesichts hoher Arbeits-

losenzahlen und einer krisenanfälligen Wirtschaftsstruktur erfreuen sich Beschäftigungsverhältnisse im öffentlichen Sektor großer Beliebtheit. In dem Wissen darum nutzen die regierenden Parteien die zu besetzenden Stellen als Patronagemöglichkeit für loyale Mitglieder. Auch im kommunalen Bereich finden solche Praktiken Anwendung. Dort sind die Verbindungen zwischen Behörden und Parteioffiziellen tendenziell noch enger. Der hohe Anteil öffentlich Beschäftigter bietet zudem ein offenes Einfallstor für Wählerbeeinflussung, indem an die Mitarbeiter mehr oder minder offen herangetragen wird, dass sie ihren Teil zum Erfolg der Regierungspartei beizutragen haben. Dementsprechend engagieren sich viele Parteimitglieder weniger aufgrund politischer Überzeugungen, sondern um die eigene berufliche Karriere zu unterstützen. Dieses instrumentelle Verhältnis zu den politischen Parteien ist von einer grundsätzlichen Skepsis seitens der Bevölkerung geprägt. Politiker und Parteien genießen im Vergleich zu anderen Institutionen ein geringeres Vertrauen (Dyrstad und Listhaug 2017), ihre Allgegenwärtigkeit wird kritisch bewertet, und dennoch existieren zu wenige Anreize für eine Änderung dieser Praktiken. Dabei ist an dieser Stelle zu betonen, dass die Beanspruchung staatlicher Ressourcen unabhängig davon ist, ob die politische Orientierung eher national-konservativ, liberal oder sozialdemokratisch ist. Ergänzend ist auch die „klassische“ Korruption nicht verschwunden. Mit Ivo Sanader (Kroatien) oder Nikola Gruevski (Nordmazedonien) sind prominente ehemalige Ministerpräsidenten wegen Korruption verurteilt worden. Die Wahrnehmung von Korruption im Alltag ist in allen Nachfolgestaaten stärker ausgeprägt als im europäischen Vergleich. Bosnien und Herzegovina, Kosovo, Nordmazedonien und Serbien zählen laut Transparency International zu den europäischen Schlusslichtern hinsichtlich der Korruptionsbekämpfung (Transparency International 2021).

In den meisten Parteien der Nachfolgestaaten kontrollieren die Parteiführer bzw. ein sehr begrenzter Personenkreis den gesamten innerparteilichen Willensbildungsprozess, nicht zuletzt die Auswahl der Parlamentsbewerber. Entsprechend ist auch die inhaltliche Ausrichtung der Parteien sehr eng mit dem jeweiligen Vorsitzenden verknüpft. Entstehen in der Führungsspitze Machtkämpfe um die zukünftige Ausrichtung, etwa nach Wahlniederlagen, kommt es nicht selten vor, dass die unterlegene Gruppe austritt und eine neue Partei gründet. Aufgrund dieser nur in sehr begrenztem Maße stattfindenden innerparteilichen Kontrolle läge es an Opposition, Presse und Zivilgesellschaft, die Gefahr autoritären Regierungshandelns einzudämmen.

## 2.2 Presse, Opposition und Zivilgesellschaft unter Druck - eingeschränkte Regierungskontrolle im kompetitiven Autoritarismus

Die Medienfreiheit wird seit Jahren in den Nachfolgestaaten Jugoslawiens als bedroht angesehen. Dabei sind es inzwischen weniger die klassischen Formen autoritärer Eingriffe wie beispielsweise Zensur und Publikationsverbot. Stattdessen finden vermeintlich mildere aber effektivere Instrumente der Medienkontrolle Anwendung (Dobek-Ostrowska 2015). In Slowenien war dies etwa ein abruptes Einstellen der vertraglich vereinbarten staatlichen Zuschüsse für die nationale Presse-Agentur STA oder den Fernsehsender RTV SLO. Der rechtskonservative Ministerpräsident Janez Janša hat

spätestens aufgrund einiger fragwürdiger Auftritte während der EU-Ratspräsidentschaft Sloweniens überregionale Bekanntheit erlangt. Hauptziel seiner Verbalattacken in sozialen Netzwerken sind regierungskritische Pressevertreter. Unmissverständlich unterstrich Janša seine Haltung in einem Statement mit dem Titel „War with the media“, das auf der offiziellen Regierungswebsite veröffentlicht wurde. Darin versuchte er, die Bevölkerung auf seine Seite im Kampf mit „den Medien“ zu ziehen.

Ergänzend kann eine positive Berichterstattung öffentlicher Medienhäuser durch eine parteilinienkongforme Besetzung von Chefredakteursposten gesichert werden. Die Medienlandschaft wird von den politischen Akteuren nicht nur politisiert, sondern auch in besonderem Maße instrumentalisiert (Castaldo und Pinna 2018). Bei den zahlreichen privat organisierten Medienkonzernen wird mit Hilfe staatlichen Drucks versucht, eine Änderung der Eigentümerstruktur herzustellen. Die neuen Eigentümer sollen dann aus regierungsfreundlichen Kreisen kommen. In Anlehnung an die Entwicklung in Ungarn wird eine solche Form der Medienkontrolle auch als „Fidesz’s model for state-led media capture“ (International Press Institute (IPI) 2021, S. 6) bezeichnet.

Je stärker die Medienlandschaft auf Regierungslinie ist, desto schwieriger wird es wiederum für die Oppositionsparteien, ausreichend Gehör in der öffentlichen Debatte zu finden, was die ohnehin bestehende Ressourcenasymmetrie zwischen Regierung und Opposition weiter vergrößert. Hinsichtlich des Zustands der Opposition werden zwischen den Nachfolgestaaten große Unterschiede sichtbar. Während es in Serbien einen starken zivilgesellschaftlichen Protest gibt, fehlt es an politischen Parteien, die eine glaubhafte Alternative zur SNS darstellen. Das Vertrauen weiter Teile der Bevölkerung in die liberal-demokratischen Parteien der Opposition ist gering. Im Kosovo und in Montenegro finden sich die langjährigen Machthaber seit wenigen Monaten erstmals in der Oppositionsrolle wieder, profitieren aber noch von den während der langjährigen Regierungszeit angehäuften Ressourcen. In Kroatien und Slowenien gab es mehrere Regierungswechsel zwischen den größeren Parteien, wodurch sich ein gewisser Grundkonsens über Oppositionsrechte herausbilden konnte.

Unter Druck geraten Oppositionsparteien dabei nicht nur durch rechtliche Einschränkungen, sondern auch durch aggressive Rhetorik seitens der Regierung. Florian Bieber verweist auf die multiplen Krisennarrative, derer sich die handelnden Personen in den Nachfolgestaaten bedienen und die damit den öffentlichen Diskurs emotional aufladen. Die (vermeintliche) Krise rührt dabei entweder aus einer Bedrohung der Regierung durch die Opposition, ethnischen Spannungen innerhalb der jeweiligen Nation oder aus bilateralen Konflikten mit einem der Nachbarstaaten (s. Abschnitt 2.3). Ein beliebter Ausweg aus dieser Krise wird in vorgezogenen Wahlen gesehen, die wiederum eine aggressivere Rhetorik gegen die Opposition zulassen und bei denen der regierenden Partei die Vorteile der Staatsnähe zugutekommen (Bieber 2020, S. 93). Mittels dieser Krisennarrative wird gegen politische Gegner, kritische Medien oder den jeweiligen ungeliebten Nachbarstaat agitiert.

Die Kombination aus autoritären Regierungspraktiken mit demokratischen Elementen wird mit dem Begriff „kompetitiver Autoritarismus“ bezeichnet und findet in jüngerer Zeit verstärkt Beachtung (Levitsky und Way 2020; Bieber 2018). Im kompeti-

tiven Autoritarismus werden regelmäßig Wahlen als Legitimationsquelle abgehalten, jedoch in einem Rahmen und unter Bedingungen, die der regierenden Partei nicht gefährlich werden können. Die autoritäre Einflussnahme auf rechtsstaatliche Garantien und Freiheiten werden dosierter eingesetzt, um nicht Gefahr zu laufen, internationale Unterstützung zu verlieren. Hinsichtlich der elektoralen Integrität bestehen ebenso deutliche Unterschiede zwischen den Staaten. Während die Bevölkerung in Kroatien und Slowenien die Wahlen als weitestgehend fair beurteilt, schneiden Bosnien und Herzegovina, Montenegro, Nordmazedonien und Serbien unterdurchschnittlich ab (Norris und Grömping 2019, S. 6). Dass es dennoch immer wieder zu (überraschenden) Machtwechseln kam, dürfte neben landesspezifischen Besonderheiten auf das hohe zivilgesellschaftliche Protestpotential zurückzuführen sein. Die Politisierung und Mobilisierung weiter Bevölkerungsteile kann Regierungen sowohl stürzen als auch über Krisen hinweg stützen. Dabei beteiligen sich keineswegs nur liberal-demokratische, pro-europäische Akteure, sondern genauso aktiv ultranationalistische Gruppen mit latentem Hang zur Gewalt an den Protesten.

### 2.3 Konfliktreiches Zusammenleben und das Spiel mit Grenzen

In einigen Ländern belasten Spannungen zwischen den Bevölkerungsgruppen die Demokratisierungsbemühungen. Dies betrifft nicht nur die politisch umkämpfte Geschichtsaufarbeitung, sondern auch tagesaktuelle Politik, wodurch politische Ressourcen gebunden werden, die anderweitig zu einer nachhaltigen Verbesserung des Demokratielevels eingesetzt werden könnten. Im Folgenden wird auf das Verhältnis der großen Bevölkerungsgruppen in Bosnien und Herzegovina, Kosovo und Montenegro eingegangen, wenngleich an dieser Stelle nicht unerwähnt bleiben soll, dass zahlreiche weitere Minderheiten wie Sinti, Roma, LSBTIQ-Personen oder Geflüchtete mit politischer und gesellschaftlicher Diskriminierung konfrontiert sind. Häufig dienen die politischen Akteure dabei nicht als Vorbilder für die Gleichberechtigung aller Personengruppen, sondern verstärken bestehende Ungleichheiten. So wurde in Bosnien und Herzegovina das bundestaatliche Wahlrecht bereits 2009 vom EGMR als diskriminierend eingestuft, da Personen, die sich keiner der drei Ethnien zuordnen, von Parlaments- und Präsidentschaftswahlen ausgeschlossen sind. Jegliche Reformbemühungen scheiterten bislang an den Interessen der jeweiligen ethnischen Vertreter.

Darüber hinaus kommt dem Land immer dann überregionale Aufmerksamkeit zuteil, wenn von Sezessionsbestrebungen berichtet wird. Dies gilt vorrangig für die kroatischen Bosnier in der Entität Bosnien und Herzegovina sowie die serbischen Bosnier in der Republika Srpska. Die jüngsten Spannungen hatten ihren Ursprung in einer Entscheidung des Hohen Repräsentanten für Bosnien und Herzegovina. Als Vertreter der Vereinten Nationen besitzt er allumfassende Durchgriffsrechte, die sogenannten Bonner Befugnisse, mittels derer er gewählte Personen aus ihren Ämtern entheben oder Gesetze erlassen bzw. für nichtig erklären kann. Seit August 2021 wird das Amt vom ehemaligen CSU-Landwirtschaftsminister Christian Schmidt bekleidet. Sein Vorgänger Valentin Inzko nutzte die besagten Vollmachten in einer seiner letzten Amts-



handlungen, um ein Gesetz, das Genozid-Leugnung unter Strafe stellt, anzuordnen. Es war die erste Anwendung der Bonner Befugnisse seit zehn Jahren und eine äußerst kontrovers diskutierte Entscheidung. Milorad Dodik, Vertreter der Serben im Präsidium des Bundesstaates und regelmäßiger Leugner des Massakers von Srebrenica, kritisierte den Beschluss scharf und kündigte den Rückzug der Republika Srpska aus den gemeinsamen Institutionen an. Dies war so weit keine große Überraschung, ist die Sezessionsandrohung doch seit Jahren Bestandteil seiner nationalistischen Rhetorik. Besorgniserregend war vielmehr, dass diesmal den scharfen Worten auch Taten bzw. Parlamentsbeschlüsse folgten, die nicht nur den Rückzug aus dem Bundestaat, sondern ebenso die Gründung einer eigenen Armee vorbereiten sollen. Vor allem letzteres rief internationale Sorge vor gewalttätigen Auseinandersetzungen hervor und hatte US-Sanktionen gegen die Republika Srpska zur Folge. Auch die kroatischen Bosnier fordern regelmäßig mehr oder weniger direkt eine eigene dritte Entität innerhalb des Staates oder gleich die unmittelbare Eingliederung in kroatisches Gebiet. Unzählige Vorschläge für neue Grenzziehungen, Gebietstausche oder Neugliederungen werden regelmäßig von verschiedenen Akteuren unterbreitet. Gemein haben dabei alle, die fehlende Berücksichtigung des aus neuen ethnischen Grenzziehungen resultierenden Konfliktpotentials.

Ein Gebietstausch wird auch als vermeintlich einfache Lösung der ethnischen Spannungen zwischen Kosovo-Albanern und Kosovo-Serben wiederkehrend vorgebracht. Letztere bewohnen mehrheitlich den Norden des Landes, der sich weitestgehend dem Zugriff der staatlichen Institutionen der Republik Kosovo entzieht, dessen Unabhängigkeit nicht anerkennt und eine Wiedereingliederung in den serbischen Staat befürwortet. Die wiederkehrenden Auseinandersetzungen zwischen den Vertretern beider Staaten intensivieren sich im Vorfeld von Wahlen. Aus dem in der Verfassung verankerten Selbstverständnis, das Kosovo sei ein „integraler Bestandteil Serbiens“, folgt für die Regierung in Belgrad ein Wahlrecht für die 100.000 Kosovo-Serben. So auch im Januar 2022 bei einem Verfassungsreferendum, wo die kosovarische Regierung zwar die Wahl per Brief oder im serbischen Kontaktbüro gestattete, jedoch nicht – wie von Belgrad verlangt – in regulären Wahllokalen. Daraufhin kam es an der Grenze zu einer Beschlagnahmung von drei LKWs, die Wahlzettel in die serbisch-bevölkerten Gebiete zu schmuggeln versuchten. Diese Aktion reiht sich in weitere Konflikte im Grenzgebiet ein, etwa um die wechselseitige Verwendung und Anerkennung von Autokennzeichen. Der kosovarische Premierminister Albin Kurti machte mehrfach deutlich, er werde das Prinzip der Reziprozität konsequent umsetzen und bei den Verhandlungen im Normalisierungsprozess „auf Augenhöhe“ agieren. Kritiker bezichtigten den links-nationalistischen Kurti der Planung einer Vereinigung des Kosovos mit Albanien. Angesichts mancher Interviewaussagen entbehrt dieser Vorwurf nicht jeglicher Grundlage (Crowcroft 2021).

Unlängst intensivierten sich auch die Spannungen in Montenegro. Weniger als die Hälfte der Einwohner (45%) bezeichnen sich als Montenegriner, dafür etwa 29% als Serben (Monstat 2011, S. 8). Entsprechend knapp fiel das Unabhängigkeitsreferendum 2006 mit 55,5% zugunsten der Souveränität aus. Als Präsident Đukanovic kurz vor den Parlamentswahlen 2020 den offenen Konflikt mit der mächtigen serbisch-

orthodoxen Kirche suchte, konnte ein breites Parteien-Bündnis mit mehrheitlich proserbischer Orientierung die 30 Jahre währende Dominanz der Đukanovic-Partei (DPS) beenden. Weniger Monate später wurde die Amtseinführung des neuen serbisch-orthodoxen Metropoliten von Montenegro von gewaltsamen Straßenprotesten begleitet und konnte letztlich nur unter erhöhtem Polizeischutz durchgeführt werden. Infolgedessen verstärkten sich Debatten über eine dezidiert montenegrinische Identität und das Verhältnis zur ehemaligen Partnernation Serbien.

### 3 Rückkehr des Autoritarismus und die Rolle der EU

War das erste Jahrzehnt nach dem Zusammenbruch Jugoslawischen noch von den Nachfolgekriegen und autoritären Regimen gekennzeichnet, konnten die meisten Nachfolgestaaten in der zweiten Dekade positive Fortschritte im Demokratisierungsprozess vorweisen. Dieser Trend konnte in dem nun vollendeten dritten Jahrzehnt nicht überall bestätigt werden. Während in einigen Ländern die Prozesse stagnierten, lassen sich in besonderem Maße in Serbien, aber auch in abgeschwächter Form und auf höherem Niveau in Kroatien und Slowenien Rückschritte identifizieren. Die Konditionalitätspraxis der EU-Aufnahmeverhandlungen konnte weder bei Mitgliedern noch bei Beitrittskandidaten einen dauerhaft positiven Einfluss auf das Demokratielevel ausüben (Dudley 2020; Richter und Wunsch 2020).

Was ist im angehenden vierten Jahrzehnt für die jugoslawischen Nachfolgestaaten zu erwarten? Bei aller Ungewissheit steht fest, dass die Antwort eng mit der Europäischen Union im Allgemeinen und deren Beitrittspolitik im Speziellen verknüpft sein wird. Allen Unkenrufen über das außenpolitische Engagement Russlands und Chinas zum Trotz ist die EU nach wie vor der wichtigste geopolitische Akteur in der Region. Dass eine Erweiterung dennoch kurz- wie mittelfristig sehr unwahrscheinlich ist, hat zahlreiche Gründe: Zuvorderst wären da der Verlust Großbritanniens sowie die immer zahlreicheren Rechtsstaatsprobleme in bestehenden Mitgliedsländern zu nennen. Dies wirkt sich unmittelbar auf die Glaubwürdigkeit in den Verhandlungen aus, die bereits durch die Blockaden Nordmazedoniens an Ansehen verloren haben. Die Folge ist eine seit längerem identifizierbare Entfremdung von Europa, zuletzt noch verstärkt durch die Impfstoff-Politik der EU gegenüber ihren Nachbarstaaten (Džihic 2020). Aufgrund der stockenden, um nicht zu sagen: blockierten Verhandlungen fordern verschiedene Think-Tanks und Beobachter der Region eine grundlegende Reform des Beitrittsprozesses. Eine Alternative wäre die Aufnahme der Staaten in den Europäischen Wirtschaftsraum (Ernst 2021; Zimmermann 2021). Dies würde die Glaubwürdigkeit der Erweiterungsabsichten seitens der EU unterstreichen und könnte einen Anreiz für weitere Demokratisierungsbemühungen setzen.

In diesem Zusammenhang wurde in der Region nach dem Ende der Ära Merkel dem Ergebnis der Bundestagswahl 2021 besondere Bedeutung beigemessen. In ihren 16 Amtsjahren hatte sich die Ex-Kanzlerin innerhalb der Europäischen Union zu einer starken Unterstützerin der Westbalkan-Region entwickelt. Der sogenannte Berliner Prozess, eine intergouvernementale Kooperation zur Stärkung der Beitrittsper-

spektive, wurde 2014 auf ihre Initiative ins Leben gerufen und ist zu einer festen diplomatischen Größe geworden. Die neue Bundesregierung täte gut daran, bi- und multilaterale Kooperationsformate weiter zu vertiefen und darin verstärkten Reformwillen zu fordern. Unabhängig von der Rolle der EU und Deutschland ist klar: An erster Stelle sind die politischen Akteure in den jeweiligen Ländern gefordert, die anstehende Dekade mit demokratischen Fortschritten zu prägen.

## Anmerkungen

- 1 Das Demokratieniveau wurde aus den Daten des V-Dem-Projekts (Varieties of Democracy) ermittelt. Darin werden auf der Grundlage von Expertenbefragungen mehr als 450 Indikatoren für nahezu alle Staaten der Welt erhoben. Diese Fülle an Indikatoren ordnend, gibt es fünf High-Level-Indizes, die jeweils ein Kernprinzip von Demokratien widerspiegeln: Wahlen, Bürgerrechte, Partizipationsmöglichkeiten, Deliberation und Egalitarismus.
- 2 Von den 27 Mitgliedsstaaten erkennen fünf Nationen, namentlich Griechenland, Rumänien, Slowakei, Spanien und Zypern, die Republik Kosovo nicht an.

## Literatur

- Bieber, Florian (2018): Patterns of competitive authoritarianism in the Western Balkans. In: *East European Politics* 34 (3), S. 337-354. DOI: 10.1080/21599165.2018.1490272.
- Bieber, Florian (2020): The rise of authoritarianism in the Western Balkans. Cham: Palgrave (New perspectives on South-East Europe).
- Castaldo, Antonino; Pinna, Alessandra (2018): De-Europeanization in the Balkans. Media freedom in post-Milošević Serbia. In: *European Politics and Society* 19 (3), S. 264-281. DOI: 10.1080/23745118.2017.1419599.
- Crowcroft, Orlando (2021): I would vote to unify Albania and Kosovo, election winner Albin Kurti tells Euronews. Online verfügbar unter <https://www.euronews.com/2021/02/16/i-would-vote-to-unify-albania-and-kosovo-election-winner-albin-kurti-tells-euronews>.
- Dobek-Ostrowska, Bogusława (2015): 25 years after communism: four models of media and politics in Central and Eastern Europe. In: Bogusława Dobek-Ostrowska und Michal Glowacki (Hg.): *Democracy and Media in Central and Eastern Europe 25 Years on*. Frankfurt am Main: Peter Lang, S. 11-45.
- Dudley, Danijela (2020): European Union membership conditionality: the Copenhagen criteria and the quality of democracy. In: *Southeast European and Black Sea Studies*, S. 1-21. DOI: 10.1080/14683857.2020.1805889.
- Dyrstad, Karin; Listhaug, Ola (2017): Institutional Trust in the Yugoslav Successor States: A Comparative Approach. In: Sabrina P. Ramet, Christine M. Hassenstab und Ola Listhaug (Hg.): *Building Democracy in the Yugoslav Successor States. Accomplishments, Setbacks, and Challenges since 1990*. Cambridge: Cambridge University Press, S. 87-107.
- Džihic, Vedran (2020): Europäische Entfremdungsprozesse und ihre Dynamik in Südosteuropa in Zeiten der Corona-Krise. Online verfügbar unter <https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/69235>.
- Ernst, Andreas (2021): Die Erweiterung der EU auf dem Balkan ist tot – jetzt ist der EWR der realistische Weg. NZZ. Online verfügbar unter <https://www.nzz.ch/meinung/balkan-die-realistische-alternative-zum-eu-beitritt-waere-der-ewr-ld.1634975>.
- Freedom House (2021): Nations in Transit 2021: The Antidemocratic Turn. Online verfügbar unter [https://freedomhouse.org/sites/default/files/2021-04/NIT\\_2021\\_final\\_042321.pdf](https://freedomhouse.org/sites/default/files/2021-04/NIT_2021_final_042321.pdf).

- International Press Institute (IPI) (2021): MFRR Report: Press Freedom Deteriorating in Slovenia under Latest Janša Government. Online verfügbar unter [https://ipi.media/wp-content/uploads/2021/06/Slovenia\\_PressFreedomMission\\_Report\\_Final\\_20210630.pdf](https://ipi.media/wp-content/uploads/2021/06/Slovenia_PressFreedomMission_Report_Final_20210630.pdf).
- Kannenberg, Oliver (2021): Demokratie auf dem Abstellgleis? Eine Bestandsaufnahme des serbischen Parteiensystems nach der Parlamentswahl 2020. In: *ZParl* 52 (2), S. 425-448.  
DOI: 10.5771/0340-1758-2021-2-425.
- Kotarski, Kristijan; Petak, Zdravko (2021): When EU Political Convergence Fails in New Member States: Corporate and Party State Capture in Croatia and the Czech Republic. In: *Europe-Asia Studies*, S. 1-26.  
DOI: 10.1080/09668136.2020.1864297.
- Levitsky, Steven; Way, Lucan (2020): The New Competitive Authoritarianism. In: *Journal of Democracy* 31 (1), S. 51-65.
- Monstat (2011): Census of Population, Households and Dwellings in Montenegro 2011. Online verfügbar unter [http://www.monstat.org/userfiles/file/popis2011/saopstenje/saopstenje\(1\).pdf](http://www.monstat.org/userfiles/file/popis2011/saopstenje/saopstenje(1).pdf).
- Orlović, Slaviša (2008): Parties and the party system of Serbia and European integrations. In: *Journal of Southern Europe and the Balkans* 10 (2), S. 205-222. DOI: 10.1080/14613190802146356.
- Richter, Solveig; Wunsch, Natasha (2020): Money, power, glory: the linkages between EU conditionality and state capture in the Western Balkans. In: *Journal of European Public Policy* 27 (1), S. 41-62.  
DOI: 10.1080/13501763.2019.1578815.
- Transparency International (2021): Corruption Perception Index. Online verfügbar unter [https://images.transparencycdn.org/images/CPI2020\\_Report\\_EN\\_0802-WEB-1\\_2021-02-08-103053.pdf](https://images.transparencycdn.org/images/CPI2020_Report_EN_0802-WEB-1_2021-02-08-103053.pdf).
- Trivunović, Marijana; Devine, Vera; Mathisen, Harald (2007): Corruption in Montenegro 2007: Overview over Main Problems and Status of Reforms. Hg. v. Chr. Michelsen Institute (CMI Reports).
- Zimmermann, Niklas (2021): Zwischenschritte für den Balkan. In: *F.A.Z.*, 21.07.2021, S. 6. Online verfügbar unter <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/wie-christian-schmidt-bosnien-voranbringen-will-17446168.html>.