

Sarah Wohlfeld

Ein uneingelöstes Versprechen

EU-Erweiterungspolitik im Westlichen Balkan

Nach dem Zerfall Jugoslawiens und dem Ende der bewaffneten ethnischen Konflikte in den 90er Jahren waren die Hoffnungen sowohl in den von Krieg und Armut geprägten Ländern als auch seitens der Europäischen Union (EU) und den Mitgliedstaaten groß, mit einem rasch voranschreitenden EU-Erweiterungsprozess die Region nachhaltig zu stabilisieren. Die Zukunft des »Westlichen Balkans«, ein von der EU geschaffener Begriff für die Beitrittsanwärter in der Region (die Nachfolgestaaten Jugoslawiens ohne Slowenien plus Albanien) liegt in der EU – so die Losung der Staats- und Regierungschefs, die erstmalig beim Ratstreffen im Jahr 2000 in Feira und dann noch einmal in aller Deutlichkeit 2003 in Thessaloniki ausgegeben wurde. Seitdem wird dieses Versprechen von internationalen Akteuren aller Couleur bei jeder sich bietenden Gelegenheit wiederholt und bekräftigt.

Tatsächlich stockt der Erweiterungsprozess. Mit dem Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess (SAP) hat die EU einen institutionellen Rahmen geschaffen, der die politischen und wirtschaftlichen Zielsetzungen für die Westbalkanstaaten festlegt und Fortschritte bewertet. Außer Kroatien jedoch, das 2013 als »Ausnahmefall« im Westbalkan Slowenien nachfolgen und der EU beitreten konnte, befinden sich die restlichen Staaten in der Region in einer endlos anmutenden Beitritts-Warteschleife. Betrachtete man in der EU die Beitrittsprozesse und die damit verbundene Konditionalität lange Zeit als Allheilmittel für demokratische Konsolidierung und wirtschaftlichen Aufschwung in der direkten Nachbarschaft, so hat sich spätestens mit der Aufnahme Rumäniens und Bulgariens 2007 Erweiterungsmüdigkeit breit gemacht. In Rumänien und Bulgarien bestehen nach wie vor beträchtliche Defizite in der Korruptionsbekämpfung und der Rechtsstaatlichkeit; die Wirtschaftskraft beider Länder liegt auch neun Jahre nach dem Beitritt deutlich unter dem EU-Niveau. Die Aufnahme der Länder in die Union war von politischen Überlegungen dominiert und wird von vielen Beobachtern rückblickend als verfrüht angesehen. Auch wenn die Kritik nach dem EU-Beitritt Kroatiens – das bereits strengere Auflagen erfüllen musste – deutlich leiser ausfiel, gibt es in der EU nur wenige begeisterte Befürworter einer neuen Erweiterungsrunde. Hinzu kommt, dass auch bei einstigen »Musterschülern« der europäischen Integration, wie etwa Ungarn und jüngst Polen, antidemokratische Entwicklungen zu beobachten sind – die Demokratisierung mittels europäischer Integration zeigt sich als weniger nachhaltig und unwiderruflich als einst gedacht. Vor allem aber ist die EU seit einigen Jahren primär mit sich selbst beschäftigt: Die Finanz-, Wirtschafts- und Staatsschuldenkrise sowie drohende Austritte (Grexit und Brexit) strapazieren die Kräfte und Ressourcen der EU über die Maßen. Die Verfolgung einer proaktiven Erweiterungspolitik scheint für die nationalen Regierungen in dieser Situation innenpolitisch wenig opportun. So lange der Westbalkan mehr oder minder friedlich blieb und kein unmittelbares Aufflammen von Konflikten zu befürchten war, rückte er auf der politischen Agenda der EU weit nach hinten. Ohne eine greifbare EU-Perspektive jedoch verliert die Region an Stabilität und der Transformationsprozess an Dynamik. Teilweise besorgniserregende Entwicklungen, wie etwa die Unruhen in

*Nur wenige begeisterte
Befürworter einer neuen
Erweiterungsrunde*

Mazedonien im Frühjahr 2015 oder die politische Lähmung in Bosnien-Herzegowina, haben zu ersten Anzeichen eines gesteigerten Engagements seitens der EU geführt. Doch erst die europäische Flüchtlingskrise und die Rolle der Westbalkanstaaten als Herkunfts- und Transitländer für Migration haben die Region in den öffentlichen Fokus gerückt.

Seit Anfang 2015 ist der Westbalkan nicht nur vermehrt in den Schlagzeilen; auch die EU und die Mitgliedstaaten richten ihre Aufmerksamkeit wieder stärker auf die Region und hier insbesondere auf ihre Rolle bei der Bewältigung der Flüchtlingskrise. Zunächst war es vor allem der rapide Anstieg der Asylsuchendenzahlen aus dem Kosovo,

Die Rolle des Westbalkans in der Flüchtlingskrise

aus Albanien und Serbien im ersten Halbjahr 2015, der gerade in Deutschland die öffentlichen Debatten bestimmte. Als unmittelbare Konsequenz wurden im Oktober 2015 nach Serbien, Bosnien-Herzegowina und Mazedonien auch Albanien, Montenegro und der Kosovo zu sicheren Herkunftsstaaten erklärt. Seit Mitte 2015 sind die Zahlen der Asylbewerber aus dem Westbalkan stark rückläufig, insbesondere da sich in den betroffenen Ländern Informationen über die geringen Chancen auf positive Asylbescheide in informellen (sozialen) Netzwerken rasant verbreitet haben. Aktuell ist die Region umso mehr als Transitroute für Geflüchtete aus Syrien, Afghanistan sowie dem Irak im Blickpunkt.

Zunächst führte die sogenannte Balkanroute von Griechenland aus über Mazedonien nach Serbien, Ungarn und dann weiter nach Norden. Nach dem Bau des ungarischen Grenzzauns im Herbst 2015 ist dieser Weg weitestgehend versperrt; alternativ reisten die meisten Flüchtlinge von Serbien über Kroatien vor allem Richtung Deutschland. Der Beschluss Österreichs von Mitte Februar, Obergrenzen und Tageskontingente einzuführen, hat jedoch auch diese Route weitestgehend verriegelt. Slowenien, Kroatien, Mazedonien und Serbien folgten Österreichs Kurs und somit geraten Tausende Flüchtlinge im krisengeschüttelten Griechenland in eine Sackgasse. Das Geschäft für Schlepper floriert und alternative Routen werden verstärkt genutzt. In Albanien registriert man bereits einen Anstieg der Flüchtlingszahlen. Deutlich wird, dass Grenzsicherungen die Flüchtlingsbewegungen nur sehr bedingt stoppen können und dass jedwede Bewältigung der Krise eine Einbeziehung der Westbalkanstaaten unbedingt voraussetzt. Die Entwicklungen in den letzten Monaten haben gezeigt, wie schnell zwischenstaatliche Konflikte in der Region aufflammen können. Die zeitweise Schließung der Grenze zu Serbien durch die kroatische Regierung im Oktober 2015 führte zu einem – teilweise medial ausgetragenen – scharfen Schlagabtausch zwischen beiden Ländern; ein Ausufern der Wortgefechte konnte durch vermittelndes Eingreifen der EU verhindert werden. Auch wenn die neuerliche orchestrierte Grenzsicherungen zu einem starken Rückgang der Flüchtlingszahlen in Mazedonien, Serbien und Kroatien führt und sich die Lage vor Ort beruhigt hat, ist dieser Zustand keineswegs stabil. Offen ist nicht nur, wie mit den in Griechenland gestrandeten Flüchtlingen weiter verfahren wird, sondern auch, wie sich eine verstärkte Nutzung der Route über Albanien auf die Region auswirken wird.

Die Staats- und Regierungschefs in der Region wissen um ihre zentrale Rolle in der Flüchtlingskrise. Insbesondere Serbien versuchte zu Beginn der Krise mit einem konstruktiven Verhalten in Brüssel zu punkten. Premierminister Aleksandar Vučić erklärte wiederholt in Anspielung auf den Nachbarn Ungarn, Serbien lege mit seiner humanen Behandlung von Flüchtlingen ein europäischeres Verhalten an den Tag als so mancher EU-Mitgliedstaat. Die Grenzsicherungen im Westbalkan und vor allem die

rigide Politik Mazedoniens stoßen indes auf harsche Kritik nicht nur seitens Griechenlands, zu dem die Beziehungen aufgrund des Namensstreites ohnehin problematisch sind, sondern vor allem auch Deutschlands. Bei den Bewertungen der Grenzschließungen zeigt sich der Riss, der seit Beginn der Flüchtlingskrise durch Europa geht. Gleichzeitig ist deutlich geworden, dass der Westliche Balkan – keineswegs am Rand, sondern inmitten Europas – in die aktuellen Verhandlungen mit einbezogen werden muss, um eine Destabilisierung der Region zu vermeiden und eine weitere Spaltung Europas zu verhindern.

Trotz der gesteigerten Aufmerksamkeit in der EU hinsichtlich der Entwicklungen im Westlichen Balkan ist es fraglich, ob dies auch dem Erweiterungsprozess neues Leben einhaucht. Zum einen fehlt der EU insgesamt eine einheitliche Strategie, mit der Flüchtlingskrise umzugehen. Interne Differenzen über die grundlegende Richtung in der Asylpolitik drohen, das gesamte Projekt der europäischen Einigung infrage zu stellen und auch die Gefahr des Brexits ist noch lange nicht gebannt. In dieser Situation scheint es unwahrscheinlich, dass der politische Wille seitens der Entscheidungsträger in Brüssel und den Mitgliedstaaten sonderlich groß ist,

EU-Perspektive als Schlüssel für demokratische Konsolidierung

weitere Staaten an die momentan zerstrittene EU heranzuführen. Vielmehr spiegeln die chaotischen Zustände in der Region die Konflikte in der EU selbst wider. Gewichtiger ist jedoch, dass trotz vermehrter Aufmerksamkeit und Einbeziehung der Westbalkanstaaten in Verhandlungen zur Lösung der Flüchtlingskrise, weitreichende Fortschritte im Erweiterungsprozess in naher Zukunft nicht zu erwarten sind. Albanien hat seit 2014 den EU-Kandidatenstatus, jedoch ist der Reformkatalog noch dick und einen Termin für den Beginn von Beitrittsverhandlungen gibt es nicht. Bosnien-Herzegowina gilt allgemein als »fragile state« mit ungewisser Zukunft, worüber auch die jüngste deutsch-britische Initiative, die zur Unterzeichnung eines Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens mit der EU geführt hat, nicht hinwegtäuschen kann. Kosovo wird nach wie vor von fünf EU-Staaten nicht als unabhängig anerkannt, was einen Beitritt rein formal bislang unmöglich macht. Mazedoniens Beitrittsverhandlungen sind aufgrund des Namensstreits mit Griechenland dauerhaft blockiert; einst der »Tigerstaat« im Westlichen Balkan, ist Mazedonien nach fast zehn Jahren eines autokratisch geprägten Regimes unter Ministerpräsident Nikola Gruevski und der daraus resultierenden Regierungskrise im vergangenen Jahr heute eher ein Sorgenkind. Montenegro und Serbien immerhin verhandeln über einen Beitritt zur EU. Dieser sehr technische Prozess wird jedoch noch viele Jahre in Anspruch nehmen. Dies ist insbesondere deshalb der Fall, da die EU nach den negativen Erfahrungen in der Vergangenheit im Bereich Rechtsstaatlichkeit verstärkt den sogenannten »track record« im Auge hat: Von der EU geforderte Gesetze müssen nicht mehr nur verabschiedet werden; die EU-Kommission beobachtet und bewertet verstärkt auch deren erfolgreiche Implementierung. Zentrale Problemfelder, wie etwa der Kampf gegen Korruption sowie die Sicherung von Grundrechten und Rechtsstaatlichkeit kommen gemäß der modifizierten EU-Erweiterungsstrategie unter dem Motto »fundamentals first« gleich zu Beginn der Beitrittsgespräche auf den Tisch. In diesen Bereichen sind die Auflagen besonders streng und gleichzeitig ist der Reformbedarf besonders groß; schnelle Durchbrüche in den Verhandlungen sind hier nicht zu erwarten.

Trotz und gerade wegen dieser festgefahrenen Situation muss die EU am Ball bleiben. Initiativen wie der Berlin-Prozess, der im August 2014 mit einer Westbalkan-Konferenz in Berlin startete und sich mit Folgetreffen in Wien 2015 und dieses Jahr in

Paris fortsetzt, weisen in die richtige Richtung: Ziel dieser regelmäßigen Treffen ist es, die Regierungschefs aller Westbalkanstaaten zusammenzubringen, um die regionale Kooperation in der Region zu stärken und gemeinsam weitere Schritte Richtung EU zu vereinbaren. Auch der Erfolg der Gespräche zwischen Serbien und Kosovo zur Normalisierung ihrer Beziehungen lässt sich größtenteils auf die erfolgreiche Vermittlung der EU zurückführen. Die Einigung war getragen von dem Wunsch beider Staaten, Hürden in ihrer Annäherung an die EU aus dem Weg zu räumen. Die EU verfügt über weitreichende Einflussmöglichkeiten in der Region, die sie weiterhin nutzen und dafür auch langwierige Verhandlungen mit nationalen Regierungen in Kauf nehmen muss. Wichtig dabei ist, dass demokratische Konsolidierung nicht (oberflächlicher) Stabilität geopfert wird. Um Enttäuschung in den Bevölkerungen der Westbalkanstaaten entgegenzuwirken, muss die EU ihre Kommunikationsanstrengungen steigern und den Beitrittsprozess – und damit einhergehend die Verantwortung der nationalen Regierungen – transparent erläutern. Der Frieden im Westlichen Balkan wird durch die gemeinsame EU-Perspektive aller Länder in der Region aufrechterhalten. Sollte diese zu stark an Strahlkraft verlieren, drohen nicht nur von Hoffnungslosigkeit ausgelöste neue Flüchtlingsbewegungen aus dem Westlichen Balkan, sondern auf lange Sicht fragile Staaten mitten in Europa.



Sarah Wohlfeld

arbeitet beim Alfred von Oppenheim-Zentrum für Europäische Zukunftsfragen der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik und leitet dort ein Projekt zur Förderung von Think Tanks im Westlichen Balkan.

wohlfeld@dgap.org

Rupert Neudeck

Wie Kooperation auf Augenhöhe gelingen kann

Europa und die Maghreb-Staaten

Die Staaten am Mittelmeer müssen viel enger zusammenarbeiten. Der Diplomat Paul Frank, Staatssekretär im Auswärtigen Amt von 1970-1974, und wahrscheinlich bis heute einer der klügsten politischen Analytiker, hatte diese sinnvolle Idee bereits in den Anfängen der deutschen Entwicklungspolitik. Erst einmal müsste man die Staaten um das Mittelmeer stabilisieren, ehe man sich an die Stabilisierung des ganzen afrikanischen Kontinents machen könnte. Hätte man sich daran gehalten, hätte man dort heute eventuell eine Phalanx von stabilen Staaten, von denen vielleicht auch einige nicht nur zur Mittelmeerunion, sondern vielleicht sogar zur Europäischen Union gehören würden.

Das alles geschah aber nicht, und so entwickelten sich diese Staaten einerseits zu Sorgenkindern, andererseits zu hochgeschätzten Partnern im internationalen Handel. Bis heute ist das Bild der Mittelmeerstaaten diffus. Da gibt es eine knallharte und nicht besonders lebensfähige Diktatur in Ägypten, die sich mit eiserner Faust aber ohne die Popularität eines Gamal Abdel Nasser auf Dauer nicht behaupten können. Daneben gibt es das tüchtige, aber in seiner Tüchtigkeit und seinem Ruf immer wieder