

Position

Susanne Schütz

Die Bedeutung des Westlichen Balkans in der deutschen EU-Ratspräsidentschaft

Abstract

The Importance of the Western Balkans in Germany's Presidency of the Council of the EU

Germany and the EU have a vested interest in a peaceful and stable Western Balkans region. They need consolidated democracies as partners that respect the rule of law, ensure good governance, and offer economic prospects. EU integration is both the goal and the framework of the reforms that are required to this end. The Western Balkans is high on the agenda of Germany's EU Council Presidency in the second half of 2020: The Presidency wants to make use of the instruments available to the EU to promote sustainable and profound reforms.

Botschafterin Susanne Schütz

Ist seit Sommer 2019 Beauftragte für Südosteuropa, Türkei, EFTA-Staaten, OSZE und Europarat im Auswärtigen Amt, Berlin. In vorherigen Verwendungen war sie unter anderem Botschafterin in Tirana, Leiterin des Referats für Russland und Ukraine, Vertreterin des Botschafters in Kiew und Rom und Referentin für Politik in Tel Aviv und Moskau. Sie hat in Münster, Los Angeles, Berlin und Leningrad studiert und ist seit 1989 im Auswärtigen Dienst.

Kontakt: 2-b-2@diplo.de

Der Beitrag wurde fertiggestellt im Juli 2020.

Die immensen Herausforderungen der Covid-19-Pandemie stellen die EU vor die größte Bewährungsprobe in ihrer Geschichte. Unter dem Motto: „*Gemeinsam. Europa wieder stark machen*“ der deutschen Ratspräsidentschaft müssen wir einen entscheidenden Beitrag dazu leisten, dass Europa aus der Krise geeint und gestärkt hervorgeht. Der Europäische Rat hat dazu am 21. Juli 2020 ein beispielloses Rettungspaket zur Bewältigung der Corona-Folgen vorgelegt.

Es wäre zu kurz gedacht, wenn wir bei der Antwort auf diese Krise vergessen würden, den Blick über den Tellerrand der Europäischen Union hinaus zu richten. Es ist klar, dass wir die Länder an den Außengrenzen der EU nicht vergessen dürfen. Eine besondere Rolle spielt dabei in unserer unmittelbaren Nachbarschaft der Westliche Balkan, der schon seit vielen Jahren Priorität der deutschen und europäischen Außenpolitik ist.

Beim Ausbruch der Corona-Pandemie hat die Europäische Union umfassend reagiert und mit der milliardenschweren Unterstützung und dem Ansatz des „Team Europa“ eindrucksvoll gezeigt, dass sie die Eindämmung der Epidemie und die Abfederung ihrer mittelfristigen Folgen als gemeinschaftliche Aufgabe versteht und ihren Partnern auch auf dem Westlichen Balkan zur Seite steht. Von den insgesamt für den Westlichen Balkan zur Verfügung stehenden 3,3 Milliarden Euro konnten bereits große Summen für konkrete Maßnahmen in die die Region fließen. Darüber hinaus hat und wird Deutschland auch bilateral Mittel zur Unterstützung der Gesundheitssysteme und zur Abmilderung der sozialen und wirtschaftlichen Folgen der Pandemie bereitstellen.

Gleichzeitig kann es uns auf dem Westlichen Balkan nicht allein darum gehen, aktuelle Krisen abzuwehren. Geografisch mitten in Europa gelegen und historisch, politisch, wirtschaftlich und durch menschliche Beziehungen eng mit uns verbunden, sind wir daran interessiert, langfristige Stabilität und nachhaltigen Frieden in dieser Region zu fördern. Hierfür brauchen wir dort sowohl reformorientierte Regierungen als auch starke Zivilgesellschaften, die mit uns gemeinsame Werte und Ziele teilen.

Die besondere Bedeutung der Länder des Westlichen Balkans haben sowohl Bundeskanzlerin Angela Merkel als auch Bundesaußenminister Heiko Maas zum Auftakt unserer Ratspräsidentschaft explizit noch einmal zum Ausdruck gebracht. Denn es liegt in unserem gemeinsamen Interesse, dass diese Länder sich zu resilienten Demokratien mit guter Regierungsführung entwickeln. Unabdingbar dafür sind eine Stärkung der Rechtsstaatlichkeit, die Sicherstellung demokratischer Grundrechte sowie der entschiedene Kampf gegen organisierte Kriminalität und Korruption. Ausgehend von dem Verständnis, dass sich positive und negative Entwicklungen in der Region direkt auf die EU auswirken, hat die EU das Beitrittsversprechen von Thessaloniki 2003 für alle sechs Länder des Westlichen Balkans immer wieder bekräftigt und meint es ernst damit.

Eine Bestandsaufnahme der EU-Westbalkan-Beziehungen fast 20 Jahre später zeigt uns, dass es immer dann beachtliche Fortschritte gab, wenn der politische Wille groß genug war. Um nur zwei Beispiele zu nennen: Die Regierungen in Skopje und Athen haben in Zeiten von zunehmendem Populismus und Nationalismus mit dem Prespa-Abkommen einen echten Kontrapunkt gesetzt und sich nach jahrzehntelangem Namenstreit geeinigt. Albanien hat eine grundlegende Justizreform angestoßen, die ihresgleichen sucht und eine entscheidende Voraussetzung für einen erfolgreichen Kampf gegen Kriminalität und Korruption darstellt.

Auf der anderen Seite aber stehen ein in der ganzen Region zu schwach ausgeprägter Parlamentarismus, der gekennzeichnet ist durch eine unversöhnliche Frontstellung von

Regierung und Opposition und politische Entscheidungen, die zwischen Parteiführern in Hinterzimmern verhandelt, aber nicht im Parlament diskutiert werden. Die Medien sind zudem starker politischer Einflussnahme ausgesetzt, so dass sie ihre Rolle als vierte Gewalt nicht adäquat ausüben können. Und: Die Zivilgesellschaft wird von den Regierungen häufig nicht als ernstzunehmender Dialogpartner wahrgenommen. Dies sind gravierende Mankos für den Beitrittsprozess, denn die nachhaltige Umsetzung der Reformen kann nur als gesamtgesellschaftliche Aufgabe gelingen. Überall in der Region müssen außerdem Korruption, Vetternwirtschaft und Organisierte Kriminalität mit sehr viel größerem Nachdruck bekämpft werden.

Fortschritte in diesen Bereichen sind unabdingbar, um langfristig Perspektiven zu schaffen. Die Europäische Union hat hierfür unter kroatischer Präsidentschaft in den vergangenen Monaten - trotz zum Teil völligen Lockdowns - weitreichende Entscheidungen getroffen: Auf Grundlage der überarbeiteten Beitrittsmethodik hat der Europäische Rat beschlossen, Beitrittsverhandlungen mit Albanien und Nordmazedonien aufzunehmen. Beim virtuellen Westbalkan-Gipfel der kroatischen Ratspräsidentschaft am 6. Mai 2020 in Zagreb hat die EU die Beitrittsperspektive für alle Länder der Region erneuert. Mit Blick auf den schon viel zu lange festgefahrenen Normalisierungsdialog zwischen Serbien und Kosovo hat die EU mit Miroslav Lajčák einen Sonderbeauftragten ernannt, dem es in enger Abstimmung mit Deutschland und Frankreich und den übrigen EU-Mitgliedstaaten inzwischen gelungen ist, die sehr komplexen Verhandlungen wieder in Gang zu bringen.

Während unserer EU-Ratspräsidentschaft kommt es jetzt darauf an, diese Entscheidungen mit Leben zu füllen und die entstandene positive Dynamik aufzugreifen und weiter zu entwickeln. Neben der Überwindung der Folgen der Corona-Pandemie, die uns leider noch lange beschäftigen werden, wollen wir die EU-Verhandlungsrahmen für Beitrittsgespräche mit Nordmazedonien und Albanien finalisieren und, wenn die Bedingungen der Ratschlussfolgerungen vom März 2020 erfüllt sind, noch in diesem Jahr erste Beitrittskonferenzen durchführen. Dabei werden wir die neue Beitrittsmethodik vor allem in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit und demokratische Standards als Schlüssel für die positive Entwicklung der Länder und für ihre Heranführung an die Europäische Union zugrunde legen. Eine noch stärkere Fokussierung auf Rechtsstaatlichkeit soll dabei nicht zur Verschleppung der Beitrittsprozesse führen: Vielmehr liegt sie in der Logik der grundlegenden Bedeutung dieses Themas für die Werte- und Rechtsgemeinschaft Europäische Union, aber auch für das Funktionieren demokratischer und marktwirtschaftlich orientierter Staaten.

Zentrales Element des Beitrittsprozesses auch schon in der Phase der Annäherung sind ein klares Bekenntnis zur EU, zu europäischen Werten und Standards und die Unterstützung der gemeinsamen außenpolitischen Ziele der EU. Vor diesem Hintergrund hoffen wir auf weitere Fortschritte auch in den bereits laufenden Beitrittsverhandlungen. In Serbien wird die nächste Regierung dank einer komfortablen Parlamentsmehrheit die Möglichkeit haben, notwendige Reformen, vor allem im Rechtsstaatsbereich, voranzutreiben. Mit Montenegro sind bereits alle Verhandlungskapitel geöffnet, so dass sich nun der Fokus auf die Erfüllung der sogenannten *Interim Benchmarks* der Rechtsstaatskapitel 23 und 24 richtet.

In Bosnien und Herzegowina werden wir uns während der Ratspräsidentschaft dafür einsetzen, dass die Reformen des 14-Punkte-Plans zur weiteren Heranführung des Landes an die EU entschlossen angegangen und umgesetzt werden. Ein entscheidender Schritt für Bosnien und Herzegowina ist dabei die erfolgreiche Durchführung von Lokalwahlen im Herbst. Dabei müssen insbesondere die lange überfälligen Wahlen in Mostar abgehalten

werden, wo den Menschen schon seit zwölf Jahren das aktive und passive Wahlrecht auf lokaler Ebene verwehrt wird.

Uns ist bewusst, dass der EU-Beitrittsprozess den politischen Systemen des Westlichen Balkans viel abverlangt, nämlich einen langanhaltenden konsequenten Reformkurs, der auch vor lang etablierten Besitzständen, Geschäftsinteressen und privilegierten Eliten nicht haltmacht. Die beherzte Fortführung der Reformen liegt aber zu allererst im Interesse der Länder selbst. Nach einer aktuellen Erhebung des Regional Cooperation Council (RCC) denken 71 Prozent der jungen Menschen auf dem Westlichen Balkan darüber nach, ins Ausland zu ziehen, um zu arbeiten. Deutschland und andere Staaten gewinnen dadurch zwar gut ausgebildete Fachkräfte, doch in der Heimat bleiben dauerhafte Lücken – nicht nur im Gesundheitssektor.

Dabei sind die Gründe nicht nur wirtschaftlich: Korruption, Nepotismus und mangelnde Rechtsstaatlichkeit führen dazu, dass viele ihre Zukunft und die ihrer Kinder in anderen Ländern suchen. Welche Ursachen, vor allem aber auch welche Problemlösungen es gibt, damit negative Aspekte der Abwanderung abgefedert und potentielle Win-Win-Elemente genutzt werden können, wollen wir im Rahmen unserer EU-Ratspräsidentschaft auf einer Konferenz, die wir gemeinsam mit der Südosteuropa-Gesellschaft und dem Aspen Institute Germany durchführen, mit Regierungsvertretern des Westlichen Balkans und Experten diskutieren.

Für die Zukunftsfähigkeit der Region muss sie sich auch besser vernetzen, hier kommt der regionalen Zusammenarbeit entscheidende Bedeutung zu. Alleine sind die sechs Westbalkan-Staaten nur kleine Absatzmärkte; gemeinsam würden sie einen bedeutenden Wirtschaftsraum darstellen. Der Abbau von Handelshemmnissen ermöglicht dringend benötigtes Wirtschaftswachstum in allen Ländern. Im Rahmen des Berliner Prozesses und des regionalen Freihandelsabkommens CEFTA arbeiten die Staaten in der Region auf eine größere Kooperation untereinander hin. Der von Deutschland zusammen mit EU-Partnern 2014 zur Unterstützung der EU-Annäherung ins Leben gerufene Berliner Prozess gibt wichtige Impulse und hat unter anderem zu einem Schub bei von der Europäischen Union kofinanzierten Konnektivitäts-Projekten geführt, die Gründung der Verkehrsgemeinschaft mit der EU befördert und ein regionales Roaming-Abkommen zustande gebracht.

In diesem Jahr, unter dem Ko-Vorsitz von Bulgarien und Nordmazedonien, gilt es, den regionalen Wirtschaftsraum weiter auszubauen und zu vertiefen. Von Beginn an war aber klar, dass es nicht ausschließlich um die wirtschaftliche Vernetzung, sondern auch um eine politische Annäherung geht: Dank des Berliner Prozesses nehmen nun alle sechs Länder trotz des ungelösten kosovarisch-serbischen Verhältnisses gleichberechtigt an regionalen Vorhaben teil. Hierdurch ist in den letzten Jahren unmerklich Vertrauen gewachsen, was entscheidend geholfen hat, Krisen zu vermeiden beziehungsweise einzudämmen. Für uns bleibt wichtig, dass auch weitere Schritte inklusiv im Kreise der sechs Westbalkan-Staaten gemacht werden und kein Land vom regionalen Acquis abgeschnitten wird.

Grundlegende Herausforderung bleibt, dass auch 25 Jahre nach dem Völkermord von Srebrenica das schwierige Erbe der Jugoslawienkriege weiter zwischen den Staaten in der Region steht. Verurteilte Kriegsverbrecher werden teils als Nationalhelden gefeiert, Straßen und Schulen nach ihnen benannt, und Urteile des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien werden von kriegsverherrlichender und spaltender Rhetorik staatlicher Stellen begleitet. Für zahlreiche Familien sind die Folgen bis heute allgegenwärtig: Viele sind nach wie vor auf der Suche nach vermissten Angehörigen oder leben seit Jahrzehnten als Vertriebene in Unterkünften, die eigentlich als Zwischenlösungen gedacht

waren. Auch heute noch gilt es, ein gemeinsames Verständnis der Geschichte zu entwickeln und auf eine gemeinsame Zukunft jenseits ethnischer Grenzen hinzuwirken.

Leider lässt sich jedoch in der Region nach wie vor aus nationalistischer Rhetorik politisches Kapital schlagen. Umso wichtiger für die Versöhnung der kommenden Generationen sind zivilgesellschaftliche Initiativen wie RECOM (Regional Commission Tasked with Establishing the Facts about All Victims of War Crimes and Other Serious Human Rights Violations Committed on the Territory of the Former Yugoslavia), die es sich zum Ziel gesetzt haben, die Verbrechen der Bürgerkriege der neunziger Jahre aufzuarbeiten. Eine tragende Rolle kommt darüber hinaus dem Regionalen Jugendwerk RYCO zu, das die Westbalkan-Staaten im Rahmen des Berlin-Prozesses gegründet haben, um durch Förderung grenzüberschreitender Zusammenarbeit unter Jugendlichen Vorurteile und Ressentiments zu überwinden.

Dabei bleibt für die nachhaltige Stabilisierung der Region ein abschließender Ausgleich zwischen Serbien und Kosovo ein zentrales Erfordernis. Nicht nur ist die umfassende Normalisierung der Beziehungen eine Voraussetzung für den EU-Beitritt beider Länder – der fehlende Ausgleich ist auch immer wieder Auslöser für Spannungen, die ohne intensive Krisendiplomatie die Stabilität der gesamten Region gefährden können. Im Alltag der Menschen beider Länder schafft das ungeklärte Verhältnis unzählige Hindernisse: Unzureichende Zusammenarbeit bei der Suche nach Verschollenen, Eigentums- und Minderheitenrechte sind umstritten, es gibt offene Forderungen von Pensionsrückzahlungen.

Es war daher höchste Zeit für eine Wiederaufnahme des politischen Dialogs mit dem Ziel eines umfassenden Abkommens, welches die vielen offenen Fragen nachhaltig regelt und in beiden Ländern politisch tragfähig ist, das Serbien wie Kosovo perspektivisch den EU-Beitritt ermöglicht und zur regionalen Stabilität beiträgt. Dies erfordert einen strukturierten Verhandlungsprozess mit deutlicher inhaltlicher Steuerung durch die EU als Vermittler. Dafür hat die Bundesregierung sich bereits seit geraumer Zeit eingesetzt. Nun haben wir mit Miroslav Lajčák einen Sonderbeauftragten, der diese Vorstellungen dezidiert teilt und sich mit Engagement, Erfahrung und Geschick dieser Herkulesaufgabe widmet. Die Bundesregierung wird ihn dabei nach Kräften unterstützen.

Die gute Entwicklung und Stabilisierung des Westlichen Balkans liegt in unserem ureigenen Interesse. Die Kriege der neunziger Jahre hatten, nicht zuletzt durch die Aufnahme von Hunderttausenden Flüchtlingen in Deutschland, unmittelbare Auswirkungen auf uns. Seitdem ist klar, dass negative Entwicklungen in der Region uns direkt betreffen. Die Kriege in Bosnien und Herzegowina und Kosovo haben die Außenpolitik der Bundesrepublik nachhaltig geprägt – sie waren der erste Anlass, der uns nach der Wiedervereinigung zwang, Verantwortung für Frieden und Stabilität jenseits unserer eigenen Grenzen zu übernehmen. Dem bleiben wir weiter verpflichtet. Insbesondere werden wir unsere Ratspräsidentschaft nutzen, um den Westlichen Balkan hoch auf der Agenda zu halten, ein Schlaglicht auf Herausforderungen und Erfolge in der Region zu werfen und Reformen und die Annäherung der sechs Länder zu fördern. Der Westliche Balkan seinerseits kann uns viel zurückgeben, wie Bundesaußenminister Heiko Maas bei einem Besuch in Skopje gegenüber Jugendlichen betonte: In Brüssel und Berlin können wir die in Nordmazedonien zu spürende Begeisterung für die Europäische Union gebrauchen.