



Aktionsplan Westlicher Balkan und EU-Nachbarschaft

Wie Deutschland zu dauerhaftem Frieden
auf dem Balkan beitragen kann



Gerald Knaus

Vorsitzender, Europäische
Stabilitätsinitiative (ESI)

Seit mehr als zwei Jahrzehnten setzt sich die deutsche Außenpolitik dafür ein, auf dem Westbalkan neuerliche Spannungen, innenpolitische Konflikte oder gar kriegerische Auseinandersetzungen zu verhindern. Das dies seit 1999 gelang, ist auch ein Erfolg deutscher Politik.

Allerdings haben in den letzten Jahren die Risiken eines Scheiterns dieser Stabilisierungspolitik zugenommen. In Serbien, dem mächtigsten Land der Region, sprechen führende Regierungsmitglieder wieder offen über mögliche kriegerische Auseinandersetzungen und stellen die Grenzziehung auf dem Westbalkan in Frage. Die Verurteilung des ehemaligen Generals Ratko Mladić im Frühjahr 2021 wegen Völkermord in Srebrenica führte bei den Regierenden und den regierungsnahen Medien zu extrem nationalistischen Reaktionen. Auch die seit Jahren wachsenden Militärausgaben machen klar, dass eine destabilisierende Politik gegenüber Nachbarstaaten wie Bosnien-Herzegowina und Kosovo nicht nur vorstellbar, sondern sogar wahrscheinlich wäre, gäbe es keine stabilisierende Gegenstrategie Deutschlands und seiner Verbündeten.

Als im Juli 1999 der deutsche Bundeskanzler Gerhard Schröder, US-Präsident Bill Clinton und die Regierungschefs aller EU-Mitglieder zu einem großen Balkangipfel nach Sarajevo kamen, war der Kosovo-Konflikt gerade erst zu Ende gegangen. In diesem vierten Balkankrieg in weniger als einem Jahrzehnt waren fast eine Million Albaner in die Nachbarstaaten vertrieben worden. Die Politiker, die sich damals in Sarajevo trafen, teilten ihre Abscheu gegen Nationalismus, der in kurzer Zeit so viele Menschenleben gekostet hatte. Sie versprachen, „zur Bewahrung der multinationalen und multiethnischen Vielfalt der Länder in der Region und zum Schutz von Minderheiten zusammenzuarbeiten“. Sie erklärten feierlich: „Wir werden uns gemeinsam für die Integration Südosteuropas in einen Kontinent einsetzen, auf dem Grenzen unverletzlich bleiben, aber keine Spaltung mehr bedeuten und die Möglichkeit des Kontakts und der Zusammenarbeit bieten.“ Sie versprachen einen europäischen Frieden, eine postmoderne Pax Europæana. Bei der Formulierung dieses Ziels spielte Deutschland eine führende Rolle.

ZWEI JAHRZEHNTE FRIEDEN

Waren es in der zweiten Hälfte der 90er Jahre noch vor allem die USA, die bei der Stabilisierung der Region nach dem Ende der Kriege in Bosnien (1995) und Kosovo (1999) auch militärisch eine führende Rolle spielten, so änderte sich dies ab 2000. Die EU wurde zum führenden Akteur, und innerhalb der EU spielte Deutschland seine Rolle mit wachsendem Einfluss. Der Westbalkan wurde so zum ersten und bis heute erfolgreichsten Test für eine gemeinsame

europäische Außenpolitik. Dabei gelang der EU und ihren Mitgliedsstaaten ein geopolitisches Wunder der demokratischen Stabilisierung.

Montenegro erlangte seine Unabhängigkeit auf friedlichem Weg, unterstützt von einer breiten multiethnischen Koalition. Heute leben mehr als 220.000 Nicht-Serben in der bosnischen „Republika Srpska“, aus deren Gebiet sie während des Krieges 1992-1995 vertrieben worden waren. In Nordmazedonien gibt es Grundschulen in vier Sprachen, und Albanisch ist im gesamten Land Amtssprache. Die Mehrheit der Kosovo-Serben, die vor 1999 im Kosovo lebten, blieb auch nach 1999 dort. Serbisch ist Amtssprache im Kosovo. In der ganzen Region herrscht seit zwei Jahrzehnten Frieden.

Die letzten Jahre sahen rund um die Europäische Union Kriege und Gewaltausbrüche: in Georgien, dem Irak, in Syrien, in der Ukraine, in Libyen und im Kaukasus. In vielen osteuropäischen Mitgliedsstaaten des Europarates gibt es heute auch wieder politische Gefangene. Der Westbalkan hingegen blieb friedlich. Heute gibt es in keinem Land der Region politische Gefangene oder systematische Menschenrechtsverletzungen. Deutschland zog seine Soldaten aus Bosnien-Herzegowina ab, ohne sich sorgen zu müssen, es könnte daraufhin in Kürze zu neuen Kämpfen kommen. Nur im Kosovo ist noch ein kleines Kontingent von derzeit rund 80 Bundeswehr-Soldaten stationiert.

INS STOCKEN GERATEN

Nicht nur auf dem Westlichen Balkan, sondern auch in der europäischen Nachbarschaft ist der Einfluss Deutschlands auf die innen- und außenpolitischen Entwicklungen seit mehr als zwei Jahrzehnten auf das engste mit der Glaubwürdigkeit einer europäischen Integrationsperspektive verbunden. Wo diese besteht, hat Deutschland, bilateral und durch die Europäische Union, großen Einfluss und kann seine Interessen durchsetzen. Die auch von Deutschland geforderte Auslieferung von gesuchten Kriegsverbrechern, die Modalitäten für Montenegros Unabhängigkeitsreferendum, erste Schritte im Normalisierungsprozess zwischen Serbien und Kosovo, der Kompromiss mit Griechenland über den Namen des Staates Nordmazedonien, weitreichende Justizreformen in Albanien und andere schwierige Entscheidungen wurden in der Region umgesetzt, weil Eliten dies für notwendig hielten, um bei der von ihnen gewünschten und für realistisch eingeschätzten europäischen Integration voranzukommen.

Wo diese „europäische Perspektive“ schwindet, reduziert sich der Einfluss Deutschlands in der Region schnell. Die Entwicklung der Türkei-EU-Beziehungen ist eine klare Warnung, was auch auf dem Westbalkan in naher Zukunft

möglich ist. In der Türkei gab es nach dem Jahr 2000 eine Periode des wachsenden Einflusses Deutschlands und der EU. Dann aber verloren die Beitrittsgespräche der EU mit der Türkei aus unterschiedlichen Gründen jede Glaubwürdigkeit und wurden schließlich eingefroren. Gleichzeitig wuchsen die Spannungen zwischen der Türkei einerseits und Deutschland und anderen EU-Staaten andererseits, bis hin zu militärischen Drohungen Ankaras gegen Griechenland und Zypern. Auch angesichts des Abbaus des türkischen Rechtsstaats und der Verletzung grundlegender Menschenrechte zeigen sich Deutschland und die EU machtlos.

Heute verliert auch auf dem Westbalkan die vor wenigen Jahren noch so wirkmächtige Perspektive der Integration an Glaubwürdigkeit für die politischen Eliten und Gesellschaften. In wichtigen EU-Mitgliedsstaaten wie Frankreich, aber auch den Niederlanden, herrscht große Skepsis gegenüber jeder weiteren Erweiterungsrunde. Weitere EU-Beitritte sind somit unwahrscheinlich geworden; der

Erweiterungsprozess stockt seit Jahren. Derzeit sind nur zwei der sechs Staaten der Region tatsächlich in Beitrittsgespräche eingebunden: Serbien und Montenegro. Deren Beitrittsgespräche und Reformen treten allerdings seit Jahren auf der Stelle. Albanien und Nordmazedonien warten seit Jahren auf den Beginn dieser Gespräche. Bosnien-Herzegowina ist noch nicht einmal offizieller Beitrittskandidat. Kosovo wird von manchen EU-Mitgliedsstaaten nicht als unabhängiger Staat anerkannt und kann daher keinen EU-Beitrittsantrag stellen.

DEUTSCHLANDS ROLLE

Im Dezember 2003 verabschiedete die EU ihre erste Europäische Sicherheitsstrategie, die eine Warnung enthielt: „Der Ausbruch des Konflikts auf dem Balkan hat uns daran erinnert, dass der Krieg nicht von unserem Kontinent verschwunden ist.“ Und sie knüpfte die Zukunft der EU-Außenpolitik an ihren Erfolg in Südosteuropa:

EU-Beitrittsverhandlungen mit den Staaten des Westlichen Balkans



„Die Glaubwürdigkeit unserer Außenpolitik hängt von der Festigung unserer dortigen Errungenschaften ab.“ Das gilt weiterhin. Von Belgrad bis Tirana, von Sarajevo bis Pristina ist Deutschland heute der anerkannteste und wichtigste europäische Partner. Tatsächlich könnte der Westbalkan in den nächsten fünf Jahren eine außenpolitische Erfolgsgeschichte für Deutschland und die EU werden, würde es gelingen, die Integrationsperspektive erneut glaubwürdig zu machen. Dann wäre es möglich, durch kluge Diplomatie auch offene außenpolitische Fragen ihrer Lösung näher zu bringen: vom Dialog zwischen Serbien und Kosovo bis zur dauerhaften Stabilisierung multiethnischer Demokratien

in Nordmazedonien, Bosnien-Herzegowina und Montenegro. In einer Region, in der sich alle Staaten an der EU, ihren Standards und Werten, aber auch ihren Regeln und Institutionen orientieren, würden auch Statusfragen lösbar. Auch die nächste deutsche Regierung hat ein großes Interesse an Stabilität in einer Region, die in den 1990er Jahren mit vier Kriegen und Völkermord die damals blutigste Konfliktregion der Welt war und große Flüchtlingsbewegungen sah. Um das Risiko einer Rückkehr zur Instabilität auszuschließen, genügt es nicht, den derzeitigen Prozess weiterlaufen zu lassen. Es braucht eine deutsche Initiative.

Empfehlungen

FÜR EINE ERNEUERTE DEUTSCHE WESTBALKAN-POLITIK

In den letzten Jahren haben die Regierungen in Belgrad, Podgorica, Pristina, Sarajevo, Skopje und Tirana viele Forderungen Deutschlands und der EU erfüllt und die Beziehungen zwischen den Volksgruppen und zu ihren Nachbarn verbessert. Politiker in Montenegro (vor und unmittelbar nach Aufnahme der Beitrittsgespräche 2012), Serbien (zwischen 2010 und 2014), Nordmazedonien (im Zeitraum 2004-2005, als das Land auf die Erlangung des Kandidatenstatus hoffte, und erneut zwischen 2017 und heute) und Albanien haben immer wieder auch politisch anspruchsvolle Reformen umgesetzt, mit einem konkreten und attraktiven Ziel vor Augen. Heute fehlen in der Region ähnlich mobilisierende Ziele. Es liegt im deutschen Interesse, dies zu ändern. Doch kann das nur gelingen, wenn Berlin die Bedenken seiner Partner in der EU ernst nimmt.

Mit seiner Initiative sollte sich Deutschland auf einen Vorschlag stützen, den Frankreich Ende 2019 vorgelegt hat und der verschiedene Phasen bei der Integration der Balkanländer vorsieht. Diese Idee kann vereinfacht werden, um in der EU glaubwürdig zu sein und gleichzeitig ein attraktives Ziel für die Eliten der Region in den nächsten Jahren zu definieren. So könnte das gelingen:

- Es wird ein zweistufiger Beitrittsprozess vorgeschlagen. Das Ziel von Verhandlungen mit allen sechs Staaten der Region bleibt ein Vollbeitritt, doch es wird ein neues und konkretes Zwischenziel angeboten: der volle Zugang zum europäischen Binnenmarkt.
- In der ersten Stufe soll jedes Land der Region,

das die dafür notwendigen Bedingungen erfüllt, dem Binnenmarkt beitreten können, so wie Finnland, Schweden und Österreich 1994. Diesen Beitritt bis 2030 zu vollziehen, wäre ein realistisches Ziel für alle Länder des westlichen Balkans. Sie würden auf diese Weise in den Genuss der vier Freiheiten kommen – des freien Verkehrs von Waren, Kapital, Dienstleistungen und Arbeitskräften –, genau wie Norwegen und Island heute. Die EU sollte dafür den Rahmen eines Südosteuropäischen Wirtschaftsraums (SWR) schaffen. Das Kanzleramt, das Auswärtige Amt und andere Ministerien würden einen konkreten Vorschlag ausarbeiten und in der EU dafür werben.

- Die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit in der Region bleibt dabei ein zentraler Bestandteil des Integrationsprozesses, denn alle Bedingungen für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte müssen vollständig erfüllt sein, bevor ein Land dem Binnenmarkt und dem Südosteuropäischen Wirtschaftsraum beitreten kann. Die nächste deutsche Bundesregierung sollte sich dafür einsetzen, die regelmäßigen EU-Rechtsstaatlichkeitsberichte auch auf die Länder des Westbalkans auszudehnen.
- Gleichzeitig sollte sich Deutschland für eine Stärkung des Europarats – dem fünf der sechs Länder der Region angehören – einsetzen und die schnelle Aufnahme Kosovos in den Europarat vorantreiben. Dabei gilt es, die Umsetzung von Urteilen des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofs in der ganzen Region zu einer zentralen Forderung für die EU-Integration zu machen.
- Dazu sollte die EU wichtige Gerichtsprozesse in allen sechs Ländern noch genauer beobachten, um feststellen zu können, ob die Justiz unabhängig agiert. Die Europäische Kommission sollte fundierte Antikorruptionsberichte für den Westbalkan

erstellen und dabei die gleiche Methodik verwenden, die 2014 für Antikorruptionsberichte bei EU-Mitgliedstaaten verwendet wurde. Alle zwei Jahre könnte ein neuer Bericht für Vergleichbarkeit zwischen den Ländern sorgen.

- Vor diesem Hintergrund wäre eine Annäherung und Normalisierung der Beziehungen zwischen Kosovo und Serbien schon in den nächsten vier Jahren

realistisch. Durch die Übernahme der gleichen EU-Regeln würde die Staatsgrenze an Bedeutung verlieren. Vor einem Beitritt zum gemeinsamen Markt müsste Serbien auch die derzeitigen Grenzen des Kosovo akzeptieren. Das Ziel wäre es insgesamt, die Grenzen zwischen Balkanländern so unsichtbar werden zu lassen, wie es die norwegisch-schwedische Grenze heute ist.

Der Beitritt zum EU-Binnenmarkt im Rahmen eines EU-Westbalkan-EWR bis 2030 ist ein ehrgeiziges und doch erreichbares Ziel für alle Länder des westlichen Balkans. Eine realistische Aussicht, bereits in wenigen Jahren die vier Freiheiten – für Waren, Kapital, Dienstleistungen und Arbeit (mit Übergangsfristen, wo die EU dies für nötig hält) – zu genießen, würde die gesamte Gesellschaft mobilisieren und für neue wirtschaftliche Dynamik sorgen.

Das Ziel ist eine Region, die mit der EU wirtschaftlich so eng verbunden ist wie Norwegen und Island heute. Das Wohlstandsgefälle zum restlichen Europa sollte rasch verringert werden, ebenso wie dies Rumänien oder den baltischen Staaten seit 2000 so spektakulär gelang. Die Rechtsstaatlichkeit und der Minderheitenschutz sollten gestärkt werden. Ähnlich wie die EU-Binnengrenzen im Schengen-System sollten auch die Grenzen zwischen den Balkan-Ländern unsichtbar werden, um den politischen Streit darüber zu entschärfen.

Dieses Ziel ist ohne zu großen Aufwand und ohne Risiken für Deutschland und die EU erreichbar. Es wäre ein deutscher und europäischer außenpolitischer Erfolg. Und es wäre ein Signal an andere Staaten in der Nachbarschaft, dass sich gute Beziehungen und das Engagement für eine funktionelle Integration mit der EU politisch auszahlen und realistisch bleiben.

Deutschlands vielschichtige Interessen in der Region lassen sich weiterhin am besten im Rahmen einer kohärenten

EU-Balkanpolitik durchsetzen. Die Macht Deutschlands auf dem Westbalkan beruhte in den letzten zwei Jahrzehnten vor allem auf einer realistischen Utopie: dem glaubhaften Versprechen einer besseren Zukunft durch Integration in eine stabile und wohlhabende EU, die auf dem Westbalkan einen ähnlichen Frieden ermöglicht, wie er in den vergangenen Jahrzehnten in der EU bestand: „Sicherheit durch Transparenz und Transparenz durch Interdependenz.“ Dieser von Robert Cooper beschriebene „post-moderne Frieden“ in der EU machte eine jahrhundertlang geübte Politik des Gleichgewichts der Mächte und Allianzen überflüssig. EU-Mitglieder, so Cooper, denken nicht daran, sich gegenseitig zu überfallen. Die Herausforderung auf dem Westbalkan besteht darin, einen ähnlich dauerhaften Frieden zu erreichen, in dem Grenzen an Bedeutung verlieren, Armeen nicht mehr zur Abschreckung der Nachbarn dienen und Minderheiten überall sicher leben können.

Bewaffnete Konflikte würden auf dem Westbalkan so unvorstellbar wie heute unter den Mitgliedern der Europäischen Union. Wenn die nächste Bundesregierung helfen kann, eine solche Pax Europæana auf dem Westbalkan durchzusetzen, schreibt sie eine deutsche und europäische Erfolgsgeschichte fort, in der Frieden durch Integration und Vernetzung gesichert wird. Und ein Krisenherd wird für die nächste Generation zu einer Region der Stabilität.

DGAP

Advancing foreign policy. Since 1955.

Rauchstraße 17/18
10787 Berlin

Tel. +49 30 254231-0

info@dgap.org
www.dgap.org
@dgapev

Die Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V. (DGAP) forscht und berät zu aktuellen Themen der deutschen und europäischen Außenpolitik. Dieser Text spiegelt die Meinung der Autorinnen und Autoren wider, nicht die der DGAP.

Herausgeber

Deutsche Gesellschaft für
Auswärtige Politik e.V.

ISSN 1866-9182

Redaktion Bettina Vestring

Layout & Grafik

Carl-Friedrich Richter
Studio Friedrichter

Design Konzept:

WeDo



Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung – Nicht kommerziell – Keine Bearbeitungen 4.0 International Lizenz.

Fotos Autorinnen und Autoren

Seite 19 (oben)	Unsplash, Massimo Virgilio
Seite 27 (oben)	IMAGO, Poolfoto
Seite 27 (unten)	Malene Lauritsen
Seite 39 (oben)	Unsplash, Andrew Coop
Seite 47 (oben)	REUTERS, Aly Song
Seite 57 (oben)	Unsplash, Alexandre Debieve
Seite 67 (oben)	Unsplash, Camilo Jimenez
Seite 75 (oben)	Unsplash, Gustavo Quepon
Seite 75 (unten)	John Cairns
Seite 83 (oben)	Unsplash, Mikhail Serdyukov
Seite 89 (oben)	IMAGO, Jochen Tack
Seite 89 (unten)	Francesco Scarpa
Seite 97 (oben)	IMAGO, Xinhua
Seite 97 (unten)	Francesco Scarpa