

Der Westliche Balkan – Prüfstein deutscher und europäischer Außenpolitik

Julia WANNINGER

Mai 2016

Das Französische Institut für Internationale Beziehungen (Ifri) ist in Frankreich das wichtigste unabhängige Forschungszentrum, das über große internationale Fragen informiert und diskutiert. Von Thierry de Montbrial im Jahr 1979 gegründet, ist das IFRI als gemeinnütziger Verein anerkannt (Gesetz des Jahres 1901). Es ordnet sich keiner Amtsvormundschaft unter, legt nach eigenem Ermessen seine Aktivitäten fest und publiziert regelmäßig seine Berichte.

Durch seine Studien und Debatten, die interdisziplinär angelegt sind, bringt das Ifri Politiker, Wirtschaftswissenschaftler, Forscher und Experten auf internationaler Ebene zusammen.

Mit seinem zweiten Büro in Brüssel (Ifri-Bruxelles) positioniert sich das Ifri als eines der wenigen französischen think tanks im Kern der europäischen Debatte.

Die Verantwortung für die im weiteren Text geäußerten Standpunkte tragen die Autoren.

Diese „Note du Cerfa“ wird im Rahmen des „Deutsch-französischen Zukunftsdialogs“ veröffentlicht. Der „Deutsch-französische Zukunftsdialog“ ist ein Projekt des Studienkomitees für deutsch-französische Beziehungen (Cerfa) des Institut français des relations internationales, der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik und der **Robert Bosch Stiftung**.

Die Aktivitäten des Cerfa (Forschung, Editing und Publikationen) werden von dem Referat Frankreich des Auswärtigen Amtes und dem Planungsstab des Ministère des Affaires étrangères et du Développement international gefördert.

ISBN : 978-2-36567-569-7
© Alle Rechte vorbehalten, Ifri, 2016

Wie, diese Veröffentlichung zitieren:

Julia Wanninger, « Der Westliche Balkan – Prüfstein deutscher und europäischer Außenpolitik », *Notes du Cerfa*, Nr 130, Mai 2016.

Ifri

27 rue de la Procession 75740 Paris Cedex 15 – FRANCE
Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00 – Fax : +33 (0)1 40 61 60 60
E-mail : accueil@ifri.org

Ifri-Bruxelles

Rue Marie-Thérèse, 21 1000 – Bruxelles – BELGIQUE
Tél. : +32 (0)2 238 51 10 – Fax : +32 (0)2 238 51 15
E-mail : bruxelles@ifri.org

Website : ifri.org



Notes du Cerfa

Die Reihe *Notes du Cerfa* erscheint seit 2003 im monatlichen Rhythmus und analysiert die politische, wirtschaftliche und soziale Entwicklung des heutigen Deutschlands: Außen- und Innenpolitik, Wirtschaftspolitik und Gesellschaftsthemen. Die *Notes du Cerfa* bieten kurze wissenschaftliche Analysen mit einer klaren policy-Orientierung. Die Publikation wird in elektronischer Form kostenlos an etwa 2.000 Abonnenten versandt, ebenso wie die *Visions franco-allemandes*, und ist zudem auf der Internetseite des Cerfa verfügbar, von der die Beiträge ebenfalls kostenlos heruntergeladen werden können.

Das Cerfa

Das „Comité d'études des relations franco-allemandes“ (Studienkomitee für deutsch-französische Beziehungen, Cerfa) wurde 1954 durch ein Regierungsabkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Frankreich gegründet. Die Amtsvormundschaft des Cerfa kommt seitens Frankreich dem Ifri und seitens Deutschland der DGAP zu. Das Cerfa wird paritätisch durch das Ministère des Affaires étrangères et du Développement international und das Auswärtige Amt finanziert. Des Weiteren besteht der Verwaltungsrat aus einer gleichen Anzahl an deutschen und französischen Persönlichkeiten.

Das Cerfa setzt sich das Ziel, Prinzipien, Bedingungen und Lage der deutsch-französischen Beziehungen auf politischer, wirtschaftlicher und internationaler Ebene zu analysieren; Fragen und konkrete Probleme, die diese Beziehungen auf Regierungsebene stellen, zu definieren; Vorschläge und praktische Anregungen zu finden und vorzustellen, um die Beziehungen zwischen den beiden Ländern zu vertiefen und zu harmonisieren.

Dieses Ziel wird durch regelmäßige Veranstaltungen und Seminare, die hohe Beamte, Experten und Journalisten versammeln sowie durch Studien in Bereichen gemeinsamen Interesses verwirklicht.

Dr. Barbara Kunz und Prof. Dr. Hans Stark sind Herausgeber der Publikationen des Cerfa. Catherine Naiker ist Assistentin im Cerfa.

Über die Autorin

Julia Wanninger ist Büroleiterin und wissenschaftliche Mitarbeiterin eines deutschen Abgeordneten im Europäischen Parlament in Brüssel. Sie arbeitet zu EU-Außenbeziehungen gegenüber dem Westlichen Balkan, EU-Russland-Beziehungen und zur Östlichen Partnerschaft. Ihr deutsch-französisches Studium der Politikwissenschaft absolvierte sie an der Freien Universität Berlin und an Sciences Po Paris.

Dieser Text gibt allein die persönliche Meinung der Verfasserin wieder.

Zusammenfassung

Deutschlands Politik gegenüber dem Westlichen Balkan zeichnet sich durch kontinuierliches Engagement aus, das in mehreren Phasen unterschiedliche Schwerpunkte setzte: Wiederaufbau, Stabilisierung, rechtsstaatliche und marktwirtschaftliche Konsolidierung sowie *member state-building*.

Der Westliche Balkan spielt eine zentrale Rolle für die deutsche Außenpolitik ebenso wie für die europäische Außenpolitik. Der Kosovokonflikt konfrontierte deutsche Außenpolitiker 1999 mit der Entscheidung zwischen „nie wieder Krieg“ oder „nie wieder Auschwitz“. Gleichzeitig erinnert der Westliche Balkan an das Versprechen der EU, Frieden, Wohlstand und Solidarität auch mit den südosteuropäischen Nachbarn zu teilen. Auch wenn das Thema Migration derzeit die bilateralen Beziehungen zum Westlichen Balkan beherrscht, so lässt sich deutsche Außenpolitik in der Region hauptsächlich als Beitrag zu einer engagierten EU-Erweiterungspolitik lesen.

Seit Herbst 2013 hat die Bundesregierung unter CDU/CSU und SPD neue Akzente in der Politik gegenüber den Ländern des Westlichen Balkans gesetzt, so z. B. die deutsch-britische Initiative zu Bosnien-Herzegowina vom November 2014 oder die seit August 2014 jährlich stattfindenden Westbalkankonferenzen. In beiden Fällen setzte die Bundesregierung auf gemeinsame Initiativen mit europäischen Partnern bzw. die Fortführung derselben durch andere EU-Mitglieder oder die EU-Institutionen. Frankreich ist am 4. Juli 2016 Gastgeber der Westbalkankonferenz.

Die Westbalkankonferenzen haben das Potenzial, die Zuversicht der Bevölkerung in den sechs Westbalkanstaaten in ihre europäische Zukunft zu stärken. Sie fördern auch die regionale Zusammenarbeit und tragen somit dazu bei, für EU-Mitglieder erforderliche Mechanismen der Koordinierung und Kooperation zu verankern. Gleichzeitig bergen sie jedoch das Risiko, die Aufmerksamkeit der politischen Eliten von langwierigen rechtsstaatlichen Reformen auf mittelfristig erreichbare Projekte zu verlagern. Deutschland und Frankreich sollten sich dafür einsetzen, dass die EU weiterhin aktive Unterstützung für eine Fortführung der demokratischen und marktwirtschaftlichen Reformen im Westlichen Balkan leistet.

Abstract

Germany's policy towards the Western Balkans is marked by continuous commitment that put different emphasis in different phases: reconstruction, stabilisation, consolidation of rule of law and market economy as well as *member state-building*.

The Western Balkans plays a central role for German foreign policy just as for EU foreign policy. The Kosovo conflict in 1999 confronted German foreign policy practitioners with a decision between "never again war" and "never again Auschwitz". At the same time the Western Balkans remind of the EU's promise to share peace, prosperity and solidarity with its South-eastern European neighbors, too. Although the topic of migration currently dominates bilateral relations with the Western Balkans, German foreign policy can mainly be understood as a contribution to a committed EU enlargement policy.

Since autumn 2013, the federal government of CDU/CSU and SPD has set new priorities in its policy towards the Western Balkans, e.g. the British-German initiative for Bosnia-Herzegovina in November 2014 or the annual Western Balkans Summit that have been taking place since August 2014. In both cases the federal government has opted for joint initiatives with European partners or the continuation of its initiatives by other EU member states or the EU institutions. France will host the Western Balkans Summit on July 4, 2016.

The Western Balkans Summits bear the potential to increase confidence into their European future among the population of the six Western Balkans countries. They also promote regional cooperation and contribute towards anchoring the necessary mechanisms for coordination and cooperation between EU member states. At the same time, they bear the risk of diverting attention of political elites away from lengthy rule of law-related reforms to mid-term projects. Germany and France should advocate the EU's further active support for a continuation of democratic and market economy reforms in the Western Balkans.

Inhaltsverzeichnis

EINLEITUNG	7
DER WESTLICHE BALKAN – EIN PRÜFSTEIN FÜR DEUTSCHE UND EUROPÄISCHE AUßENPOLITIK	10
Balkanpolitik als europäische Friedenspolitik.....	10
Migration als Bindeglied zwischen Deutschland und dem Westlichen Balkan	12
DIE EU-BEITRITTS-PERSPEKTIVE – EIN INSTRUMENT ZUR STABILISIERUNG UND TRANSFORMATION?	16
Deutschland als Motor der Stabilisierung.....	16
Deutschlands Rolle in der EU-Erweiterungspolitik.....	18
<i>MEMBER STATE-BUILDING</i> – EIN EHRGEIZIGES ZIEL FÜR ERNEUERTE ENGAGEMENT DEUTSCHLANDS IM WESTLICHEN BALKAN	21
Von der „zweiten Geige“ zum „Dirigenten des Orchesters“?	21
Transformation 2.0 – Von funktionierenden Demokratien zu kooperativen EU-Mitgliedern	22
SCHLUSSFOLGERUNGEN UND AUSBLICK	26

Einleitung

„Ohne den Westbalkan ist die EU unvollständig“, schrieben der deutsche Außenminister Steinmeier und sein österreichischer Amtskollege Kurz im August 2015 aus Anlass der Westbalkankonferenz in Wien in einem gemeinsamen Beitrag, der in mehreren europäischen Tageszeitungen erschien.¹ Sie bekräftigten damit erneut die Beitrittsperspektive für die südosteuropäischen Nachbarn.²

Deutsche Außenpolitik im Westlichen Balkan zeichnet sich durch kontinuierliches Engagement aus. Dieses lässt sich in verschiedene Phasen einteilen. Während Deutschlands Außenpolitik im Balkan in den 1990ern zunächst einmal einen Beitrag zum internationalen Krisen- und Konfliktmanagement darstellte, läutete die Bundesrepublik mit ihrer Initiative eines Stabilitätspaktes für Südosteuropa 1999 eine Phase der Stabilisierung ein, in welcher der Wiederaufbau nach den Konflikten im Vordergrund stand. Ergänzt wurde der Stabilitätspakt durch den von der EU im selben Jahr lancierten Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess mit seinem Fokus auf eine Annäherung der Balkanstaaten an die EU. Aktuell engagiert sich Deutschland erneut verstärkt und in Absprache mit seinen europäischen Partnern dafür, die durch die EU-Beitrittsperspektive ausgelösten Reformdynamiken in den Ländern des Westlichen Balkans in Gang zu halten.

Der Westliche Balkan stellt einen wichtigen Prüfstein für Deutschlands Außenpolitik dar. Der Kosovokonflikt von 1999 konfrontierte die politisch Verantwortlichen mit der schwierigen Abwägung, was wichtiger sei – „nie wieder Krieg“ (und somit nie wieder deutsche Soldaten im Einsatz im europäischen Ausland) oder „nie wieder Auschwitz“. Die

1. F.-W. Steinmeier/S. Kurz, „Ohne den Westbalkan wäre die EU unvollständig“, 27. August 2015, verfügbar unter www.auswaertiges-amt.de.

2. Bislang führen zwei Staaten des Westlichen Balkans Beitrittsverhandlungen mit der EU – Montenegro seit Juni 2012, Serbien seit Januar 2014. Die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien ist seit 2005 als Beitrittskandidat erkannt. Aufgrund des Namensstreits mit Griechenland hat der Ministerrat jedoch trotz einer entsprechenden Empfehlung der Europäischen Kommission noch nicht die Eröffnung von Beitrittsverhandlungen beschlossen. Albanien hat seit Juni 2014 den Status eines Beitrittskandidaten und hofft auf eine Empfehlung zur Eröffnung von Verhandlungen. Bosnien-Herzegowina hat im Februar 2016 einen Antrag auf EU-Mitgliedschaft eingereicht; das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA) ist im Juni 2015 in Kraft getreten. Das SAA mit Kosovo wurde im Oktober 2015 unterzeichnet trat am 1. April 2016 in Kraft.

Entscheidung in der Kosovokrise fiel zugunsten einer deutschen Beteiligung am NATO-Einsatz gegen jugoslawische Streitkräfte in Serbien und im Kosovo, um einen weiteren Massenmord wie in Srebrenica im Juni 1995 zu verhindern. Seitdem engagiert sich Deutschland dafür, seine südosteuropäischen Nachbarn politisch und wirtschaftlich zu stabilisieren und sie bei ihrer Entwicklung zu miteinander kooperierenden EU-Mitgliedern zu unterstützen.

Auch für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU spielte der Balkan eine konstituierende Rolle. Es waren insbesondere die Konflikte nach dem Zerfall Jugoslawiens, die der EU die Notwendigkeit vor Augen führten, zu einer gemeinsamen Außenpolitik zu finden und sich die politischen, finanziellen und militärischen Instrumente zu geben, um Frieden, Stabilität und wirtschaftlichen Wohlstand auch unter den unmittelbaren Nachbarn in Südosteuropa zu fördern und zu wahren. Die Perspektive eines Beitritts zur EU schien ein geeigneter Anreiz für die Schaffung von friedlichen Beziehungen zwischen den Westbalkanstaaten und demokratischen Reformen zu sein.

Deutschlands aktuelle Politik gegenüber dem Westlichen Balkan lässt sich größtenteils als Beitrag zur EU-Erweiterungspolitik lesen. Deutschland ist Befürworter einer klaren Beitrittsperspektive und pocht gleichzeitig auf strikte Einhaltung der Kopenhagener Kriterien für einen EU-Beitritt, um folgende Ziele vor dem EU-Beitritt zu erreichen: eine erfolgreiche Konsolidierung der Westbalkanstaaten als stabile rechtsstaatliche Demokratien und wettbewerbsfähige Marktwirtschaften sowie die multi-ethnische Integration ihrer Gesellschaften.

Ungeachtet dessen prägen auch bilaterale Themen die deutsche Politik gegenüber dem Westlichen Balkan. Seit dem Ende der Balkankriege in den 1990ern leben in Deutschland viele ehemalige Flüchtlinge aus den Ländern des ehemaligen Jugoslawiens und aus Albanien. Durch ihre Integration leisten sie einen Beitrag zur Stärkung der Wirtschaftsbeziehungen zwischen Deutschland und dem Westlichen Balkan. Im Fall von Kosovo führen ihre Geldüberweisungen in die Heimat jedoch auch zu einer starken Abhängigkeit der kosovarischen Wirtschaft von Transferzahlungen. In den letzten Jahren war Deutschland zudem mit einem auffälligen Anstieg von Asylanträgen aus den Westbalkanstaaten konfrontiert. Dies bestärkt die Bundesrepublik in ihrem deutlichen entwicklungspolitischen Engagement für die Region und wird dafür sorgen, dass dieses auch in Zukunft aufrechterhalten wird.

Seit Herbst 2013 hat die Bundesregierung unter CDU/CSU und SPD neue Akzente in der Politik gegenüber den Ländern des Westlichen Balkans gesetzt und verschiedene Initiativen zur Belebung der Reform- und EU-Annäherungsprozesse ergriffen. Dazu gehören die deutsch-britische Initiative zu Bosnien-Herzegowina vom November 2014 ebenso wie die im August 2014 in Gang gesetzte Reihe von jährlichen Westbalkankonferenzen (der sogenannte „Berlinprozess“). In beiden Fällen setzte die Bundesregierung auf gemeinsame Initiativen mit europäischen Partnern bzw. auf die Fortführung ihrer Initiative durch andere EU-Mitgliedstaaten oder die EU-Institutionen.

Deutsche Außenpolitik im Westlichen Balkan dient dem Ziel, aus den südosteuropäischen Nachbarn europäische Partner, d.h. funktionierende EU-Mitgliedstaaten, zu machen. Sie setzt sich daher für eine ehrgeizige EU-Politik gegenüber dem Westlichen Balkan ein und ergreift entsprechende Initiativen. Aufgrund spezifischer Aspekte der bilateralen Beziehungen Deutschlands zu den betroffenen Ländern (z.B. Migration) hat die Bundesrepublik ein besonders ausgeprägtes Interesse daran, die politische und wirtschaftliche Stabilität dergestalt zu fördern, dass sich die konkreten Lebensbedingungen im Westlichen Balkan nachhaltig verbessern.

Im Folgenden werden zunächst die deutsche Außenpolitik im Westlichen Balkan seit dem Kosovokonflikt von 1999 und die bilateralen Beziehungen charakterisiert, um Unterschiede in den Wahrnehmungen, Interessen und Konzepten im Vergleich zu anderen EU-Mitgliedstaaten zu verdeutlichen. Anschließend wird Deutschlands Beitrag zur EU-Erweiterungspolitik gegenüber den Ländern des Westlichen Balkans analysiert, um schlussendlich eine Einschätzung der aktuellen außenpolitischen Initiativen Deutschlands gegenüber dem Westlichen Balkan zu geben.

Der Westliche Balkan – Ein Prüfstein für deutsche und europäische Außenpolitik

Sowohl für die deutsche Außenpolitik nach der Wiedervereinigung als auch für die damals noch in den Kinderschuhen steckende Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU wurden die Balkankriege und insbesondere der Kosovokonflikt zu einem prägenden Moment. Ihre zentrale Bedeutung für die Glaubwürdigkeit insbesondere der EU-Erweiterungspolitik haben sie bis heute behalten.

Balkanpolitik als europäische Friedenspolitik

Das Gedenkjahr 2014 hat gezeigt, dass deutsches Engagement im Westlichen Balkan auch heute noch mit Erinnerungen an historische Erfahrungen von Krieg und Frieden in Europa verbunden ist. Aus dem Wunsch heraus, dem 100. Jahrestag des Ausbruchs des Ersten Weltkriegs zu gedenken und gleichzeitig eine zukunftsorientierte Initiative zu ergreifen, entstand die neue Reihe jährlicher Westbalkankonferenzen mit einem Auftakt in Berlin im August 2014.³ In Sarajewo trafen sich im Juni 2014, hundert Jahre nach Beginn des Ersten Weltkriegs, an dessen Ende Deutschland im französischen Versailles den gleichnamigen Vertrag unterzeichnete, auf Einladung des Deutsch-Französischen Jugendwerks junge Menschen aus Deutschland, Frankreich und den Ländern des Westlichen Balkans zu gemeinsamen Gedenkveranstaltungen und partnerschaftlichen Projekten. Michael Roth, Staatsminister für Europa im Auswärtigen Amt, erinnerte bei dieser Gelegenheit nicht nur an den Weg, den Deutschland und Frankreich von Versöhnung über Freundschaft bis zur deutsch-französischen Zusammenarbeit auf europäischer Ebene zurückgelegt haben. Er sprach auch von der Transformationskraft der europäischen Perspektive in Mittel- und Osteuropa sowie im Westlichen Balkan und erinnerte an den Beitrag des EU-Erweiterungsprozesses zu Konfliktlösung und Stabilisierung. Die Teilung Europas werde erst dann

3. Video-Podcast der Bundeskanzlerin, 23. August 2014, verfügbar unter, www.bundeskanzlerin.de.

überwunden sein, wenn die Länder des Westlichen Balkans ebenfalls ihren Weg in die EU gefunden haben würden.⁴

Es war jedoch die Kosovokrise von 1999, die in Deutschland zum Auslöser einer kontroversen und bis heute prägenden Debatte über deutsche Verantwortung wurde. Sie konfrontierte die Bundesregierung mit der Erwartung ihrer europäischen Partner, sich an einem gemeinsamen NATO-Einsatz zu beteiligen, um im Kosovo einen zweiten Völkermord wie zuvor in Srebrenica zu verhindern. Dies warf die schwierige Frage auf, ob es politisch zu verantworten sei, deutsche Soldaten erstmals nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs erneut im europäischen Ausland zum Einsatz zu bringen. Es war die gerade erst gewählte und noch nicht ins Amt eingeführte Koalitionsregierung von SPD und Grünen, die sich im Einvernehmen mit der alten Bundesregierung von CDU/CSU und FDP für eine Beteiligung deutscher Soldaten am NATO-Einsatz gegen Serbien entschied. Der damalige grüne Außenminister Fischer brachte es auf die folgende Formel: „Ich habe nicht nur ‚Nie wieder Krieg‘ gelernt, sondern auch ‚Nie wieder Auschwitz‘.“⁵

Gleichzeitig stellt der Balkan ebenso einen Prüfstein europäischer Außenpolitik dar, haben doch die Balkankriege in den 1990ern maßgeblich zur Weiterentwicklung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik beigetragen. Die Europäische Sicherheitsstrategie von 2003 nimmt die Balkankriege zum Ausgangspunkt für die Begründung, warum die EU Verantwortung für globale Sicherheit und globales Regieren übernehmen muss und folglich eine eigene Sicherheitsstrategie benötigt. Der Ausbruch der Konflikte im Balkan mahne daran, dass Krieg noch nicht aus Europa verschwunden sei. Zwar sei es gelungen, Stabilität im Westlichen Balkan wiederherzustellen, doch hänge die Glaubwürdigkeit der EU-Außenpolitik von der Konsolidierung des bislang Erreichten ab.⁶ Auch aufgrund des schrittweisen Rückzugs der USA aus den Friedensmissionen im Westlichen Balkan ab 2001 ist die Bedeutung des Westlichen Balkans als Bewährungsprobe für die europäische Außenpolitik weiter gewachsen.

Der Politikansatz der EU gegenüber dem Westlichen Balkan, den Deutschland unterstützt, beruht darauf, das Modell der europäischen Friedenspolitik auf den Balkan zu übertragen.⁷ Dieses Modell sieht vor,

4. M. Roth, Rede bei der Konferenz „Junges Europa“ in Sarajewo, 28. Juni 2014, verfügbar unter www.auswaertiges-amt.de.

5. J. Fischer, *Die rot-grünen Jahre*, Köln, Verlag Kiepenheuer und Witsch, 2007, S.185.

6. Europäische Sicherheitsstrategie, 12. Dezember 2003, verfügbar unter www.consilium.europa.eu.

7. Der Koalitionsvertrag von 2013 hält fest: „Die Erweiterung der EU ist aktive europäische Friedenspolitik. Die bisherigen EU-Erweiterungen sind im Interesse Deutschlands und Europas. Wir stehen dazu, dass dieser Prozess unter strikter Beachtung der Beitrittskriterien fortgesetzt

durch europäische Integration den EU-Mitgliedern Frieden, Demokratie und wirtschaftlichen Wohlstand zu bringen. Als Gründungsmitglied der damaligen Europäischen Gemeinschaft hat sich Deutschland verpflichtet, zur europäischen Integration beizutragen. Dies wurde entsprechend im Grundgesetz verankert.⁸ Deutsche Außenpolitik verfolgt daher das Interesse, die Stabilisierung und die politische und wirtschaftliche Transformation des Westlichen Balkans zu einem erfolgreichen Abschluss zu bringen, zur Verwirklichung eines vereinten Europas unter Einschluss des Westlichen Balkans beizutragen und somit die Glaubwürdigkeit der Außen- und Erweiterungspolitik der EU zu erhalten.⁹

Migration als Bindeglied zwischen Deutschland und dem Westlichen Balkan

Die bilateralen Beziehungen zwischen Deutschland und den einzelnen Ländern des Westlichen Balkans werden maßgeblich durch drei Aspekte geprägt – die Balkandiaspora in Deutschland, Deutschlands Bedeutung als Wirtschafts-, Handels- und Investitionspartner für die Region sowie aktuell die Migrationsthematik.

Im Jahr 2014 lebten mehr als eine Million Menschen mit Migrationshintergrund aus den Ländern des Westlichen Balkans in Deutschland.¹⁰ Den größten Anteil stellen 238.000 Personen bosnisch-herzegowinischer Herkunft und 285.000 Personen serbischer Herkunft. Von Bedeutung ist jedoch auch die Diaspora der Kosovoalbaner, deren Transferzahlungen an Familienangehörige in der Heimat nach wie vor eine

wird und die Staaten des Westlichen Balkans eine Beitrittsperspektive haben. [...] Für die EU-Erweiterung sind die Anwendung strenger Kriterien und klar überprüfbarer Fortschritte wichtig. Maßgeblich sind sowohl die Beitrittsfähigkeit der Kandidaten als auch die Aufnahmefähigkeit der Europäischen Union.“ Siehe Koalitionsvertrag 2013, Bundesregierung, verfügbar unter, www.bundesregierung.de.

8. Die Präambel des deutschen Grundgesetzes proklamiert den Willen des deutschen Volkes, „als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen“. Der 1992 geänderte Artikel 23 (1) erklärt die europäische Integration zum Staatsziel: „Zur Verwirklichung eines vereintes Europas wirkt die Bundesrepublik Deutschland bei der Entwicklung der Europäischen Union mit [...]“.

9. Der damalige Außenminister Fischer schreibt in seinen Memoiren, *Die rot-grünen Jahre* (op. cit., S. 247): „Der westliche Balkan hatte die europäische Entwicklung seit 1945 und erneut seit 1989 nicht nachvollzogen, sondern war in der Ära des Nationalismus und nationalistischer Kriege und Sezessionen stehengeblieben. Man musste deshalb als strategische Antwort auf diese Krise im Südosten Europas das Rad nicht neu erfinden, sondern lediglich jene Antwort auch auf diese Region anwenden, die sich für Europa insgesamt nach 1945 und 1989 als richtig erwiesen hatte. Und das hieß nicht weniger, als auch diesem Teil Europas den Weg in das Europa der Integration, der Demokratie, der Herrschaft des Rechts und des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts zu eröffnen.“

10. „Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2014“, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden, 2015, S. 148.

wichtige Rolle für die Wirtschaft des Kosovo spielen. In 2014 machten die Transferzahlungen von knapp 700 Millionen Euro 12,6% des Bruttoinlandsprodukts von Kosovo aus. Aus Deutschland kommen seit 2008 jedes Jahr jeweils 30-40% und somit der Großteil der Transferzahlungen.¹¹

Für viele der Staaten des Westlichen Balkans, die zwei Drittel ihres Handels mit der EU abwickeln, ist Deutschland heute einer der wichtigsten oder sogar der wichtigste Handelspartner.¹² Der Außenhandel Deutschlands mit den Ländern des Westlichen Balkans macht jedoch nur 0,3% des deutschen Außenhandelsumsatzes aus.¹³ Zwar ist Deutschland auch unter den ausländischen Investoren in der Region vertreten, jedoch hauptsächlich in Serbien, während in den anderen Staaten Österreich, Griechenland und Italien zumeist eine größere Rolle spielen.

Auch in der bilateralen Entwicklungshilfe kommt Deutschlands Interesse an einer erfolgreichen politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Konsolidierung der Länder des Westlichen Balkans zum Ausdruck. Während die EU-Institutionen mit Abstand der größte Geber von Entwicklungshilfe im Westlichen Balkan sind, rangiert Deutschland zumeist an erster Stelle der bilateralen Geber.¹⁴ Nur in Bosnien-Herzegowina kommt diese Rolle den USA zu. Ein klarer Schwerpunkt der bilateralen Entwicklungshilfe Deutschlands liegt dabei auf der Förderung der sozioökonomischen Entwicklung.

Aufgrund der seit 2009 auch in den Ländern des Westlichen Balkans spürbaren Auswirkungen der europäischen Wirtschafts- und Finanzkrise treten wirtschaftliche und soziale Probleme und Perspektivenmangel verstärkt in den Vordergrund, insbesondere die hohen Quoten von Jugendarbeitslosigkeit, prekäre Arbeitsverhältnisse und die mangelnde Qualität und Korruption im Bildungswesen. Die Emigration aus den Ländern und der damit einhergehende „Brain Drain“ vor allem junger, qualifizierter Menschen nehmen zu.

Deutschland ist daher zu einem beliebten Emigrationsziel für junge Menschen aus den Westbalkanstaaten geworden. Während die Jugendarbeitslosigkeit in den EU-Mitgliedstaaten 2014 bei durchschnittlich 22,2% lag, war sie im Westlichen Balkan noch einmal

11. „Annual Report 2014“, Central Bank of the Republic of Kosovo, Priština, Juni 2015, verfügbar unter, www.bqk-kos.org.

12. Auswärtiges Amt, Länderinformationen, 2015, verfügbar unter, www.auswaertiges-amt.de.

13. „Außenhandel. Rangfolge der Handelspartner im Außenhandel der Bundesrepublik Deutschland“, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden, 22. Oktober 2015.

14. OECD 2015, Statistiken verfügbar unter, www2.compareyourcountry.org.

deutlich höher und rangierte je nach Land zwischen 35 und 62%.¹⁵ Laut einer 2015 veröffentlichten Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung ist die Bereitschaft von Jugendlichen zur Emigration in den untersuchten Ländern Albanien, Bosnien-Herzegowina, Kosovo und ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien hoch: 49% bzw. 67% erklären, ihr Land „sehr wahrscheinlich“ oder „ziemlich wahrscheinlich“ verlassen zu wollen. Deutschland rangiert dabei an erster Stelle unter den westeuropäischen Ländern, die als Emigrationsziel genannt werden.¹⁶

Die Beliebtheit Deutschlands als Ausbildungsstandort für junge Menschen aus den Ländern des Westlichen Balkans lässt sich auch an der Zunahme ausländischer Studierender an deutschen Universitäten ablesen. Laut einer Untersuchung des DAAD und des Deutschen Zentrums für Hochschul- und Wissenschaftsforschung von 2015 gehört Kosovo zu den Herkunftsländern ausländischer Studierender an deutschen Universitäten, deren Studierendenzahl in Deutschland zwischen 2012 und 2014 am stärksten gestiegen ist, und zwar um 37%. Die Anzahl albanischer und serbischer Absolventen deutscher Universitäten hat laut der Studie zwischen 2011 und 2013 ebenfalls stark zugenommen, erstere um 26% und letztere um 21%.¹⁷

Traditionell gehört Deutschland gemeinsam mit Italien und Griechenland zu den EU-Mitgliedstaaten, die seit den 1960er Jahren bei Arbeitsmigranten aus der Region des Westlichen Balkans besonders beliebt sind. Nach dem Ausbruch der Kriege im auseinanderfallenden Jugoslawien waren in Deutschland auch die Asylbewerberzahlen aus den betroffenen Ländern gestiegen und seit 1995 wieder gesunken.

Seit Herbst 2011 lässt sich erstmals erneut ein Anstieg der Asylanträge aus Ländern des Westlichen Balkans beobachten. Insbesondere Deutschland und Frankreich sind hiervon betroffen. Allein im Jahr 2013 wurden jedoch in Deutschland 60% mehr Asylanträge aus dem Westlichen Balkan gestellt als in Frankreich.¹⁸ Häufig wird dies im Zusammenhang mit dem Inkrafttreten der EU-Abkommen über Visaliberalisierung mit den Ländern des Westlichen Balkans im Dezember 2009 (Mazedonien,

15. Die Arbeitslosigkeit unter Jugendlichen zwischen 15 und 24 Jahren beträgt in den einzelnen Ländern: Montenegro 35,8%, Albanien 39%, Serbien 47,1%, ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien 53,1%, Kosovo 61%, Bosnien-Herzegowina 62,7%. Eurostat, „Basic figures on enlargement countries“, 2015, verfügbar unter, <http://ec.europa.eu>.

16. D. Taleski/B. Hoppe, „Jugendliche in Südosteuropa. Lost in Transition“, *Friedrich-Ebert-Stiftung*, Juli 2015, verfügbar unter, library.fes.de.

17. „Wissenschaft weltweit 2015“, Deutscher Akademischer Auslandsdienst (DAAD), 2015, S. 34.

18. S. Alscher/J. Oberfell/S. R. Roos, „Migrationsprofil Westbalkan. Ursachen, Herausforderungen und Lösungsansätze“, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg, Mai 2015, S. 5.

Montenegro, Serbien) und 2010 (Albanien, Bosnien-Herzegowina) gesehen.

In den letzten Jahren ist die Zuwanderung aus dem Westlichen Balkan nach Deutschland sowohl absolut als auch relativ gestiegen und belief sich in 2014 auf knapp 100.000 Menschen, was einem Anteil von 6,7% an der Gesamtzuwanderung entspricht.¹⁹ Ungeachtet dieser allgemeinen Tendenz einer steigenden Zuwanderung aus dem Westlichen Balkan war Deutschland darüber hinaus in den Jahren 2014 und 2015 mit einer zuvor so noch nicht gekannten Welle von Asylanträgen aus eben jenen Ländern konfrontiert. In der Tat befanden sich 2014 fünf Staaten des Westlichen Balkans unter den zehn Hauptherkunftsländern von Asylantragsstellern in Deutschland. Ein Viertel aller Erstantragssteller kam aus den sechs Westbalkanstaaten.²⁰ Im ersten Halbjahr 2015 stieg diese Zahl so weit an, dass Asylbeanträge aus den entsprechenden Ländern rund 40% der Gesamtzahl ausmachten.²¹

Mittlerweile ist die Anzahl von Asylanträgen aus dem Westlichen Balkan in Deutschland in der Folge aktiver Gegenmaßnahmen deutlich zurückgegangen. So hatte das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge im Sommer 2015 in Zusammenarbeit mit den deutschen Botschaften vor Ort gezielte Informationskampagnen gestartet. Sowohl in der Presse als auch in den sozialen Medien wurden Anzeigen geschaltet, um auf die mangelnden Erfolgchancen für Asyl in Deutschland aufmerksam zu machen – mit Erfolg. Im Januar 2016 werden Albanien und Serbien zwar noch unter den zehn Hauptherkunftsländern von Asylantragsstellern in Deutschland gelistet, aus diesen beiden Ländern kommen jedoch nur noch 3,3% der Erstanträge auf Asyl.²² Die Anerkennungsquote von Asylanträgen aus dem Westlichen Balkan lag während des gesamten beschriebenen Zeitraums bei nahezu 0%, die Schutzquote unter 1%.

Aufgrund der oben beschriebenen Beliebtheit Deutschlands als Ausbildungsstandort und Zielland für Arbeitsmigranten wird das Thema Migration aus dem Westlichen Balkan auch in den nächsten Jahren die Beziehungen Deutschlands zu den entsprechenden Ländern prägen. Dies wird nicht ohne Auswirkungen auf die deutsche Außenpolitik und ihren Beitrag zur Außen- und Erweiterungspolitik der EU bleiben.

19. „Migrationsbericht 2014“, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg, 2015.

20. „Das Bundesamt in Zahlen 2014. Asyl, Migration und Integration“, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg, 2015, S. 12.

21. „Schlüsselzahlen Asyl 1. Halbjahr 2015“, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg, August 2015.

22. „Aktuelle Zahlen zu Asyl“, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg, Januar 2016.

Die EU-Beitrittsperspektive – Ein Instrument zur Stabilisierung und Transformation?

Während Deutschland im Westlichen Balkan einerseits als wichtiger Fürsprecher der EU-Erweiterung wahrgenommen wird, werden das Beharren auf strikter Einhaltung der Beitrittskriterien und die Einforderung der zusätzlichen Kriterien wie die Kooperation mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien sowie gutnachbarschaftliche Beziehungen und regionale Zusammenarbeit andererseits als besondere Strenge ausgelegt.

Deutschland als Motor der Stabilisierung

Deutschlands Einsatz für die Osterweiterung wird gleichermaßen von den Ländern des Westlichen Balkans für ihren Beitrittsprozess eingefordert. In der Tat hatte sich Deutschland in den 1990ern als einer der ersten EU-Mitgliedstaaten dafür ausgesprochen, den mittel- und osteuropäischen Staaten die Möglichkeit eines EU-Beitrittes zu eröffnen. In seiner berühmten Rede an der Humboldt-Universität in Berlin erklärte Außenminister Fischer im Mai 2000, die Erweiterung sei im obersten nationalen Interesse Deutschlands. Sie sei ein gesamteuropäisches Wirtschaftsprogramm, von dem gerade die deutsche Wirtschaft mit ihrer Mittellage in Europa profitieren werde. Daher müsse Deutschland Anwalt einer zügigen Osterweiterung bleiben, forderte Fischer.²³ Dieses Engagement wurde im Westlichen Balkan aufmerksam beobachtet und führte dazu, dass sich auch die dortigen Länder ein vergleichbares Engagement Deutschlands für ihren eigenen EU-Beitritt wünschen.

Die traditionelle Offenheit der deutschen Außenpolitik gegenüber der Erweiterung nach Osten und Südosten erklärt sich aus der engagierten Haltung des Landes gegenüber dem europäischen Integrationsprozess

23. J. Fischer, „Vom Staatenbund zur Föderation. Gedanken über die Finalität der europäischen Integration“, Rede in der Humboldt-Universität in Berlin, 12. Mai 2000, verfügbar unter, <http://whi-berlin.de>.

überhaupt. In diesem Rahmen wird Erweiterungspolitik als außenpolitisches Instrument zur Verwirklichung eines vereinten Europas wahrgenommen, wie es in der Präambel und in Artikel 23 des Grundgesetzes als Staatsziel beschrieben wird.

Nach dem Ende der Balkankriege und des während dieser Zeit erforderlichen Krisen- und Konfliktmanagements machte sich die deutsche Außenpolitik zunächst einmal den Wiederaufbau und die Stabilisierung der zwischenstaatlichen und ethnischen Beziehungen sowie der politischen und wirtschaftlichen Situation im Westlichen Balkan zum Ziel. Deutschland initiierte daher 1999, unmittelbar nach Beendigung des Kosovokonflikts, den sogenannten „Stabilitätspakt für Südosteuropa“.²⁴

Die Notwendigkeit für einen Stabilitätspakt begründete der damalige Außenminister Fischer damit, dass es sich bei der Perspektive für eine Aufnahme der Länder des Westlichen Balkans in die EU um eine langfristige Perspektive handle. Auch wenn die EU bereits vor einem in Aussicht gestellten EU-Beitritt Heranführungsinstrumente bereithalte, setze deren Wirkung nicht unmittelbar, sondern erst mit Verzögerung ein, argumentierte Fischer. Die dadurch entstehende zeitliche Lücke müsse durch ein ähnliches Instrument der Stabilisierung geschlossen werden, wie es Westeuropa ab 1947 mit dem Marshallplan zur Verfügung gestanden habe.²⁵

Noch im Frühjahr 1999, während seiner EU-Ratspräsidentschaft und unmittelbar nach Beendigung des Kosovokonflikts, stellte Deutschland seine Ideen für einen „Stabilitätspakt für Südosteuropa“ vor. Nachdem sich das Europäische Parlament in einer Debatte mit Außenminister Fischer überwiegend für den Pakt und für eine Perspektive auf einen späteren EU-Beitritt ausgesprochen hatte, machte sich die EU am 17. Mai 1999 den Stabilitätspakt durch Beschluss des Ministerrates zu Eigen.²⁶ Im folgenden Monat rief sie den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess ins Leben, der den Stabilitätspakt ergänzen und die Länder des Westlichen Balkans auf eine Annäherung an die EU vorbereiten sollte.

Im Rückblick auf die Phase der Stabilisierung lässt sich festhalten, dass es Deutschland durch seine Initiative für den „Stabilitätspakt für Südosteuropa“ frühzeitig gelungen ist, die EU-Politik gegenüber dem Westlichen Balkan maßgeblich mitzubestimmen. Dass Deutschland bei der

24. J. Fischer, *Die rot-grünen Jahre*, op. cit., S. 247-250; T. Gallagher, *The Balkans in the New Millennium. In the Shadow of War and Peace*, New York, Routledge, 2015, S. 168.

25. J. Fischer, *Die rot-grünen Jahre*, op. cit., S. 247.

26. Pressemitteilung des Allgemeinen Rates, Brüssel, 17. Mai 1999, verfügbar unter, <http://europa.eu>.

Gestaltung dieser Politik eine besondere Rolle übernahm, ist allerdings auch darauf zurückzuführen, dass die Bundesrepublik im entscheidenden ersten Halbjahr des Jahres 1999 die EU-Ratspräsidentschaft innehatte und die Verantwortung für die Ausarbeitung einer gemeinsamen europäischen Position somit bei ihr lag. Das deutsche Interesse an einer politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Stabilisierung des Westlichen Balkans gründete unter anderem darauf, dass Deutschland im Vergleich zu anderen EU-Mitgliedstaaten einen verhältnismäßig großen Anteil der kosovoalbanischen Flüchtlinge sowie anderer Flüchtlingen aus den Ländern des ehemaligen Jugoslawiens aufgenommen hatte.

Deutschlands Rolle in der EU-Erweiterungspolitik

Obwohl Deutschland im Westlichen Balkan im Allgemeinen als Befürworter der EU-Erweiterung wahrgenommen wird, hat sich das Bild in den Jahren seit 2008 geändert. Insbesondere in Serbien, aber auch in anderen Ländern des Westlichen Balkans wurden Verlautbarungen deutscher Politiker zum Beitrittsprozess jeweils mit besonderer Aufmerksamkeit vernommen und kommentiert. Diese Erklärungen standen häufig im Verdacht, ein Hinweis auf die Absicht Deutschlands zu sein, sich im Ministerrat der EU für die Aufstellung zusätzlicher Beitrittskriterien einzusetzen, die zu Verzögerungen auf dem Weg zum Kandidatenstatus oder bei der Eröffnung von Beitrittsverhandlungen führen könnten.

Die Aufmerksamkeit, die Vertretern der Bundesregierung, des Deutschen Bundestages oder der Parteien insbesondere in Serbien, aber auch in Kosovo, im Allgemeinen zukommt, beruht zunächst einmal auf Deutschlands Bedeutung als Wirtschaftspartner für Serbien. Während der Regierungszeit Milosevic' hielt sich zudem die kosovarische Exilregierung in Deutschland auf. Grund für die Aufmerksamkeit für deutsche Positionen ist auch das Engagement Deutschlands für die direkten Gespräche zwischen Belgrad und Pristina, die seit 2011 unter Vermittlung der EU und insbesondere der EU-Außenbeauftragten in Brüssel stattfinden, und der Ruf nach einer Normalisierung der Beziehungen zwischen Serbien und Kosovo.

Die Bundesregierung setzte sich 2011 im Rahmen der Diskussion über die Erteilung des Beitrittskandidatenstatus an Serbien maßgeblich dafür ein, die Normalisierung der Beziehungen zwischen Serbien und Kosovo zum Thema der Beitrittsverhandlungen mit Serbien zu machen. Bei einem Besuch der Bundeskanzlerin in Belgrad im August 2011 unterstrich diese

die Bedeutung der bereits angelaufenen Belgrad-Pristina-Gespräche und buchstabierte aus, was die EU konkret unter der Forderung nach einer Normalisierung der Beziehungen Serbiens zu seinem Nachbarn Kosovo verstehe.²⁷ Serbische Medien kommentierten den Besuch vielfach dahingehend, dass die Bundeskanzlerin vermeintlich neue Beitrittskriterien aus der Taufe hebe. Tatsächlich führte sie eher in ungewohnter Klarheit aus, was von Serbien faktisch und konkret erwartet würde. Die Klarheit, mit der sich die Bundeskanzlerin äußerte, war insofern ungewohnt, als die Institutionen der EU sich schwer damit tun auszuformulieren, wie weit eine Normalisierung der Beziehungen zwischen Serbien und Kosovo zu gehen habe. Schließlich erkennen nach wie vor fünf EU-Mitgliedstaaten nicht die Unabhängigkeit des Kosovo an.

Der Eindruck serbischer Medien sowie der serbischen Öffentlichkeit, dass insbesondere Deutschland eine Verhärtung der EU-Beitrittskriterien anstrebe, wurde zusätzlich dadurch verstärkt, dass sich wiederum vor allem Deutschland dafür einsetzte, die Verleihung des Kandidatenstatus an Serbien und auch die Eröffnung der Beitrittsverhandlungen zu einem späteren Zeitpunkt zu beschließen, während manch anderer EU-Mitgliedstaat dies schon zu einem früheren Zeitpunkt befürwortet hätte. Die Gründe hierfür waren auf deutscher Seite auch innenpolitisch motiviert: Während sich der Europäische Rat im Sommer 2013 darauf einigte, spätestens im Januar 2014 mit Serbien Verhandlungen über einen EU-Beitritt aufzunehmen, forderte der deutsche Bundestag, dies „frühestens im Januar 2014“ zu tun.²⁸ Der Grund lag in den für Ende September 2013 anstehenden Bundestagswahlen.

In deutschem Einsatz für direkte Gespräche zwischen Belgrad und Pristina sowie für eine Normalisierung zwischen Serbien und Kosovo lässt sich einerseits ein Höhepunkt des deutschen Engagements für die Stabilisierung des Westlichen Balkans ausmachen. Andererseits stellt diese Initiative gleichzeitig auch den Vorläufer zu einer neuen Phase der Politik im Westlichen Balkan dar. Die Überführung des Stabilitätspaktes für Südosteuropa in den 2008 eingerichteten Regionalen Kooperationsrat unterstreicht den Anspruch deutscher wie auch europäischer Außenpolitik, die Verantwortung für die Stabilisierung von der EU und ihren Mitgliedstaaten auf die Staaten der Region zu übertrage. In der Folge verschob sich auch der Fokus deutscher Außenpolitik auf die Frage, wie

27. D. Reljic, „Balkan-Besuch. Serbiens Angst vor Angela Merkel“, *ZEIT online*, 22. August 2011; T. Fuster, „Ernüchterung in Serbien. Nach dem Besuch von Merkel erscheint die EU-Perspektive nebulöser denn je“, *Neue Zürcher Zeitung*, 26. August 2011.

28. Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und FDP, Deutscher Bundestag, 25. Juni 2013, verfügbar unter, <http://dip21.bundestag.de>.

man die Länder des Westlichen Balkans dahin führen könne, kooperative EU-Mitglieder zu werden, deren Kooperation mit den europäischen Partnern auf erfolgreicher multilateraler Zusammenarbeit in der Region sowie auf bilateralen gutnachbarschaftlichen Beziehungen fußt.

Member state-building – Ein ehrgeiziges Ziel für erneuertes Engagement Deutschlands im Westlichen Balkan

Seit der Bundestagswahl im Herbst 2013 hat die Regierung unter CDU/CSU und SPD verschiedene Initiativen zur Belebung der Reformprozesse in den Ländern des Westlichen Balkans ergriffen. Dazu gehört die deutsch-britische Initiative zu Bosnien-Herzegowina vom November 2014 ebenso wie die jährlichen Westbalkankonferenzen seit 2014. Auch verstärkte Mitspracherechte des Bundestags werfen die Frage auf, ob sich Deutschlands Rolle in der Erweiterungspolitik geändert hat. Bei näherem Besehen wird jedoch schnell klar, dass der Unterschied nicht in einer Änderung der bisherigen Politik besteht, sondern in einer Verlagerung der Schwerpunkte.

Von der „zweiten Geige“ zum „Dirigenten des Orchesters“?²⁹

Die Ratifizierung des Vertrages von Lissabon ging in Deutschland mit einer vom Bundesverfassungsgericht angeordneten Ausweitung der Mitwirkungsmöglichkeiten von Bundestag und Bundesrat in der Europapolitik einher. Seit Herbst 2009 muss der Bundestag in der EU-Erweiterungspolitik nicht erst beim Abschluss eines EU-Beitrittsvertrags befasst werden, sondern bereits bei der Entscheidung über die Eröffnung von Beitrittsverhandlungen. Bislang hat sich der Bundestag im November 2011 zur Eröffnung von Verhandlungen mit Montenegro und im Juni 2013 zur Eröffnung von Verhandlungen mit Serbien geäußert.

Der Bundestag nimmt damit eine Sonderstellung unter den nationalen Parlamenten der EU-Mitgliedstaaten ein, denn kein anderes nationales Parlament wird bereits mit der Eröffnung von Verhandlungen über einen

29. T. Judah, „Germany and the Balkans. The pivot in the Balkans’ EU ambitions“, *The Economist*, 26. Februar 2013, verfügbar unter, www.economist.com.

EU-Beitritt befasst. Nur der Beitrittsvertrag bedarf im Ratifizierungsprozess sowohl der Zustimmung des Europäischen Parlaments als auch der Parlamente der 28 EU-Mitglieder und ist damit zwingend Teil eines parlamentarischen Verfahrens.

Die Beteiligung des Bundestags schon bei der Entscheidung über die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit einem Kandidatenland gibt sowohl der parlamentarischen Debatte als auch der öffentlichen Diskussion der Erweiterungspolitik in Deutschland ein größeres Gewicht. Einerseits stärkt dies die demokratische Debattenkultur in außenpolitischen Fragen, andererseits wird es für die Regierung schwieriger, über die mehrheitlich skeptische Einstellung der Bevölkerung zu weiteren EU-Beitritten hinwegzusehen.

Laut einer repräsentativen Eurostat-Umfrage vom Frühjahr 2015 spricht sich mittlerweile eine Mehrheit gegen eine weitere Erweiterung der EU aus. In Deutschland lehnen 67% der Befragten erneute EU-Beitritte ab, nur 29% der Befragten sind noch dafür. Damit nimmt Deutschland den zweiten Platz unter den Ländern mit der höchsten Ablehnungsquote gegenüber zukünftigen EU-Erweiterungen ein. An erster Stelle steht Österreich mit einer Ablehnungsquote von 71%, an vierter Stelle Frankreich mit 63%. Der EU-weite Durchschnitt beträgt 49% dagegen, 39% dafür, bei 12% Enthaltung.³⁰

Vor diesem Hintergrund erscheint es umso zwingender, die generelle Befürwortung eines EU-Beitritts des Westlichen Balkans durch die Forderung nach einer strikten Beitrittskonditionalität ohne politische Zugeständnisse zu ergänzen. Damit fügt sich Deutschland außerdem gut in den Rahmen der EU-Erweiterungspolitik ein. Diesen steckte Kommissionspräsident Juncker im Sommer 2014 recht eng ab, als er ausschloss, dass es bis 2020 zu weiteren EU-Beitritten kommen werde.³¹

Transformation 2.0 – Von funktionierenden Demokratien zu kooperativen EU-Mitgliedern

Während eine erfolgreiche politische und wirtschaftliche Transformation der Westbalkanstaaten seit dem Ende des Kosovokonflikts im Zentrum der deutschen Balkanpolitik stand, stellen sowohl die deutsch-britische

30. Standard-Eurobarometer 83, Frühjahr 2015, S. 176-177, verfügbar unter, <http://ec.europa.eu>.

31. J.-C. Juncker, *A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change. Political Guidelines for the next European Commission*, Juli 2014, verfügbar unter, <https://ec.europa.eu>.

Initiative zu Bosnien-Herzegowina wie auch der Berlinprozess mit seinen jährlichen Westbalkankonferenzen die Politik gegenüber dem Westlichen Balkan auf eine neue Stufe.

Die im Herbst 2014 von den Außenministern Deutschlands und Großbritanniens angestoßene Initiative zu Bosnien-Herzegowina ist ein Versuch, die EU-Politik gegenüber dem Land aus der Sackgasse zu manövrieren, in die man mit der Forderung nach Umsetzung des sogenannten Sejdic-Finci-Urteils des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte geraten war.³² Nachdem die Außenminister Hammond und Steinmeier ihre Initiative im November 2014 in einem offenen Brief vorgestellt hatten und diese kurz darauf durch den EU-Ministerrat angenommen wurde, warben die EU-Außenbeauftragte Mogherini und Erweiterungskommissar Hahn im Dezember 2014 bei einem gemeinsamen Besuch in Sarajewo hierfür. Im Januar 2015 folgte ein Besuch Hammonds und Steinmeiers in Bosnien-Herzegowina, während dessen sie ihre Initiative vor dem bosnischen Parlament vorstellten.

Im Verlauf des Jahres 2015 gelang es, die bosnisch-herzegowinische Führung von der deutsch-britischen Initiative, die mittlerweile eine europäische geworden war, zu überzeugen. Die politische Führung des Landes einigte sich auf eine Reformagenda und auf den Aufbau der für eine weitergehende EU-Annäherung nötigen Verwaltungsstrukturen. So konnte im Juni 2015 nach jahrelanger Verzögerung das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit Bosnien-Herzegowina in Kraft treten.

Die komplexe konstitutionelle Verfasstheit Bosnien-Herzegowinas seit dem internationalen Friedensabkommen von Dayton erschwert es dem Land, die für eine weitere EU-Annäherung erforderlichen Reformen zu vereinbaren und umzusetzen. Zwar hat die deutsch-britische Initiative hier für Bewegung gesorgt, so dass das Land im Februar 2016 in Brüssel seinen Antrag auf EU-Mitgliedschaft einreichen konnte. Der Beitrittsantrag Bosnien-Herzegowinas gibt einerseits den Bürgern des Landes Hoffnung auf eine Beschleunigung des Reform- sowie des Annäherungsprozesses an die EU. Dadurch vergrößert er den innenpolitischen Reformdruck. Doch besteht auch die Gefahr, dass diese Hoffnung in erneute Enttäuschung und gegebenenfalls Protest umschlägt, wenn die Reformdynamik nicht

32. Das Urteil des Europäischen Gerichtshofs fürs Menschenrechte im Fall Sejdic/Finci gegen Bosnien-Herzegowina vom 22. Dezember 2009 gab den Klägern, Mitgliedern der jüdischen und Roma-Minderheit, Recht und verurteilte die Beschränkung des Zugangs zu Staatsämtern in Präsidentschaft und Zweiter Parlamentskammer auf Mitglieder der drei ethnischen Gruppen, die laut Dayton-Abkommen und der Verfassung von 1995 den Staat Bosnien-Herzegowina konstituieren.

aufrechterhalten wird und die EU dementsprechend nicht zu weiteren Zugeständnissen bereit sein wird.

In einer weiteren Initiative rief Deutschland im Sommer 2014 den sogenannten Berlinprozess ins Leben, in dessen Rahmen im August desselben Jahres in Berlin die erste Westbalkankonferenz stattfand. Diese Konferenz ist Teil einer jährlichen und zunächst auf fünf Jahre angelegten Konferenzreihe, die 2015 in Wien und 2016 in Paris stattfindet. Aus der Überlegung, wie man das Gedenkjahr 2014 für eine zukunftsorientierte Politikinitiative nutzen könnte, entstand eine Einladung an die Staats- und Regierungschefs sowie die Außen- und Wirtschaftsminister der Länder des Westlichen Balkans, in Berlin über Rechtsstaatlichkeit und Wirtschaftsförderung in der Westbalkanregion zu sprechen. Auch die EU-Kommission sowie die EU-Mitglieder Slowenien und Kroatien nahmen teil. Die im Folgejahr 2015 vereinbarte „Konnektivitätsagenda“³³ beabsichtigt, mittels gemeinsamer Infrastrukturvorhaben die Vorbedingungen für stärkeres Wirtschaftswachstum, engere Handelsbeziehungen und eine höhere Arbeitsmobilität in der Region zu schaffen. Ziel dieser pragmatischen Gipfeltreffen ist es, durch eine intensiviertere regionale Zusammenarbeit für die Menschen im Westbalkan sichtbare und spürbare Verbesserungen im Alltagsleben zu erzielen.³⁴

Zwar handelt es sich bei den Westbalkankonferenzen nicht um eine prinzipielle Neuerung, denn bereits in der Vergangenheit gab es ähnliche Gipfeltreffen zwischen der EU und den Ländern des Westlichen Balkans. Auch kommen die Außenminister der sechs Westbalkanstaaten regelmäßig im Format der „Western Balkans Six“ zusammen. Neu ist jedoch der pragmatische Ansatz, der nicht allein politischen Dialog und Gipfelerklärungen sondern vor allem die Vereinbarung konkreter Projekte fördert. Geplant sind derzeit beispielsweise Projekte in den Bereichen Verkehr und Energie.

Die Westbalkankonferenzen sind auch ein Beispiel für einen verstärkten Fokus auf die Übernahme von Verantwortung durch die Westbalkanstaaten selbst und stellen somit einen wichtigen Beitrag zur aktuellen Erweiterungspolitik der EU dar. Der Beitritt zur EU ist keine Lösung für bestehende innenpolitische, wirtschaftliche oder soziale Probleme in den Ländern des Westlichen Balkans. Die Verantwortung hierfür liegt bei den lokalen Eliten. Wer diese Wahrnehmung teilt, muss

33. „Connectivity Agenda. Co-Financing of Investment Projects in the Western Balkans in 2015“, Europäische Kommission/Western Balkans Investment Framework, 2015.

34. Video-Podcast der Bundeskanzlerin, 23. August 2014, verfügbar unter, www.bundeskanzlerin.de.

sich daher logischerweise dafür einsetzen, dass notwendige wirtschaftliche und soziale Reformen bereits vor einem späteren EU-Beitritt entsprechend weit vorangebracht werden, dass auf nationaler Ebene die nötigen Verwaltungskapazitäten aufgebaut werden und dass die Mechanismen zur erfolgreichen Kooperation und Koordination derartiger Fragen rechtzeitig in der Region verankert werden.

Anstelle der üblichen Beschwörungen einer in der Zukunft liegenden „europäischen Perspektive“ zielen die Westbalkankonferenzen darauf, durch intensivierete regionale Zusammenarbeit möglichst konkrete und sichtbare Verbesserungen in den für den Alltag der Menschen zentralen Bereichen wie Infrastruktur, Transport und Energie zu schaffen. Angesichts schleppender politischer Reformen und akuter innenpolitischer Krisen in mehreren Staaten des Westlichen Balkans ist dies dringend erforderlich. Der letzte Gipfel in Wien beschloss zudem die Gründung eines Jugendwerks für die Region nach dem Vorbild des Deutsch-Französischen Jugendwerks und verabschiedete eine Erklärung der Westbalkanstaaten, in der diese zusichern, sich nicht gegenseitig im EU-Annäherungsprozess behindern zu wollen. Beides sind wichtige Schritte auf dem Weg zu verbesserten gutnachbarschaftlichen Beziehungen in der Region.

Andererseits spiegelt sich spätestens seit Sommer 2015 in der thematischen Ausrichtung der Westbalkankonferenzen der vergleichsweise verhaltene Ansatz der EU-Kommission in der Erweiterungspolitik, wie er unter Kommissionspräsident Juncker zum Ausdruck kommt. Die Westbalkankonferenzen bergen daher das Risiko, eine Verlagerung der Aufmerksamkeit von schwierigen und langwierigen rechtsstaatlichen Reformen auf weniger kontroverse und schneller erreichbare Infrastrukturreformen zu befördern. Deutschland, das nach wie vor für eine engagierte und ehrgeizige Erweiterungspolitik steht, sollte sich daher gemeinsam mit europäischen Partnern wie Frankreich dafür einsetzen, dass die Unterstützung für die dringenden politischen Reformen im Westbalkan nicht zu sehr in den Hintergrund gerät.

Idealerweise wird die „Konnektivitätsagenda“ rasche Ergebnisse bringen, aus denen Zuversicht in die persönliche Zukunft innerhalb des eigenen Landes und der Region sowie eine stärkere Nachfrage der Zivilgesellschaften nach Fortschritten auch in anderen Politikbereichen erwachsen. Es sollte daher Ziel sein, dasselbe positive Momentum, das durch die Westbalkankonferenzen von 2014 und 2015 geschaffen wurde, bei der kommenden Pariser Ausgabe im Sommer 2016 aufrechtzuerhalten.

Schlussfolgerungen und Ausblick

Seit den Balkankriegen der 1990er hat sich Deutschland kontinuierlich für eine aktive europäische Politik im Westlichen Balkan stark gemacht. Der Schwerpunkt deutscher Politik hat sich in dieser Zeit in mehreren Phasen von der Stabilisierung der Staaten und ihrer politischen Institutionen über die Lösung der verbleibenden zwischen- und innerstaatlichen Probleme verschoben. Hinzugekommen ist die Förderung der Zusammenarbeit innerhalb der Region.

Deutschland hat ein direktes Interesse an einer politischen und institutionellen Stabilisierung sowie an der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der Region. Denn Konflikte oder soziale Probleme in den Ländern des Westlichen Balkans bleiben nicht ohne Auswirkungen auf Deutschland, wie die Migrationsströme von dort in die Bundesrepublik sowohl in den 1990ern als in den letzten Jahren erkennen lassen.

Aufgrund seines ausgeprägten Interesses am Westlichen Balkan wird Deutschland in den entsprechenden Ländern oft als „starker Partner und strenger Kritiker“³⁵ wahrgenommen. Diese Wahrnehmung spiegelt die deutsche Position zur EU-Erweiterungspolitik im Westlichen Balkan wider, nach der nur eine aktive Erweiterungspolitik genügend Anreize für die erwünschte demokratische und marktwirtschaftliche Konsolidierung bietet und nur eine strikte Beitrittskonditionalität den Erfolg dieser Konsolidierung vor dem EU-Beitritt sicherstellen kann.

Ein größerer Fokus auf die Stärkung der gutnachbarschaftlichen Beziehungen und der regionalen Zusammenarbeit im Westlichen Balkan, wie er durch die außenpolitischen Initiativen der letzten Jahre zum Vorschein kommt, birgt zwei Vorteile: Erstens sorgt dies für sichtbaren und messbaren Fortschritt im EU-Beitritts- sowie im Reformprozess, mit der Folge dass konkrete Vorteile von den Bürgern im Alltag erlebt und nachvollzogen werden können. Zweitens werden in diesem Rahmen Mechanismen für eine Zusammenarbeit geprobt, die für eine erfolgreiche

35. C. Adebahr/T. Töglhofer, „Starker Partner, strenger Kritiker: Die zwei Gesichter der deutschen Erweiterungspolitik gegenüber dem Westlichen Balkan“, *DGAPanalyse* Nr. 11, September 2015.

zukünftige EU-Mitgliedschaft unabdingbar sind. Schließlich beruhen die EU als solche wie auch die konkrete Zusammenarbeit in ihren Institutionen auf dem Gedanken der nachbarschaftlichen Kooperation und Solidarität zwischen allen EU-Mitgliedern.

Bereits vor Beginn seines Mandats hatte Kommissionspräsident Juncker erklärt, dass es bis zum Jahr 2020 zu keinem weiteren EU-Beitritt kommen werde. Zwar war diese Erklärung hauptsächlich innenpolitischen Motiven geschuldet, trotzdem verursachte sie in Politik, Medien und Öffentlichkeit des Westlichen Balkans Aufregung und Unruhe. Die Besorgnis wurde teilweise durch Erklärungen der EU-Außenbeauftragten Mogherini und des zuständigen Kommissars Hahn zerstreut. Die von Deutschland initiierten Westbalkankonferenzen unterstreichen das fortwährende Interesse der EU und ihrer Mitgliedstaaten an der Beitrittsperspektive für den Westlichen Balkan. Dennoch gilt: Während diese Konferenzen notwendigen Fortschritten in der regionalen Zusammenarbeit und in den gutnachbarschaftlichen Beziehungen Sichtbarkeit geben, sollten darüber nicht die ebenso dringenden und außerdem schwierigen und langwierigen rechtsstaatlichen Reformen ins Abseits geraten. In keinem Fall sollte sich die EU mangels Ambition oder mangels Ratlosigkeit angesichts der innenpolitischen Krisen in mehreren Ländern des Westlichen Balkans auf die Förderung von Infrastrukturprojekten statt auf die Einforderung von rechtsstaatlichen Reformen verlegen.

Mit seiner aktuellen Politik gegenüber dem Westlichen Balkan versucht Deutschland den Spagat zwischen einer erweiterungsmüden Bevölkerung in Deutschland sowie der EU insgesamt und seinem außenpolitischen Interesse. Dieses Interesse besteht darin, die bisherigen Transformationserfolge im Westlichen Balkan nicht durch eine Erweiterungspolitik zu gefährden, die an Schwung verliert.

Daher sollte sich Deutschland auch in Zukunft für eine aktive und ehrgeizige Erweiterungspolitik der EU gegenüber den Ländern des Westlichen Balkans stark machen. Auch alle zukünftigen Initiativen sollten in enger Abstimmung mit den europäischen Partnern und den EU-Institutionen konzipiert und umgesetzt werden, um die Kohäsion und Effektivität der gemeinsamen Außen- und Erweiterungspolitik zu stärken. Als Partner empfehlen sich unter anderem Großbritannien, Italien, die Niederlande, Österreich und nicht zuletzt Frankreich.

Die derzeitigen Herausforderungen bei der Bewältigung der Flüchtlingsströme aus Syrien, Irak, Afghanistan und anderen Ländern, die über Griechenland und die Balkanroute in die EU und nach Deutschland drängen, unterstreichen einmal mehr, dass die Länder des Westlichen

Balkans ein wichtiger Teil Europas sind. Bei der Lösung der Migrationsproblematik sind die Balkanstaaten zu unverzichtbaren Partnern geworden. Sie fordern entsprechend eine gemeinsame europäische Lösung mit der EU ein und haben nach deren vorläufigem Ausbleiben bei einem Gipfeltreffen mit Österreich die Schließung der Balkanroute beschlossen.³⁶

Auch wenn aus deutscher Perspektive ausgeschlossen werden sollte, dass die Zusammenarbeit mit den Westbalkanstaaten in der Migrationsfrage zu politischen Zugeständnissen in ihren Beitrittsverfahren führen könnte, so droht der im März 2016 geschlossene Deal zwischen der EU und der Türkei dennoch, derartige Diskussionen bei der ein oder anderen Gelegenheit hervorzurufen. Deutschland und seine europäischen Partner sollten die Zusammenarbeit in Migrationsfragen jedoch vielmehr nutzen, um die Kooperation insgesamt mit den heutigen und zukünftigen Beitrittskandidaten im Westlichen Balkan zu stärken und auf diese Weise ihre frühzeitige Einbindung in komplexe europäische Abstimmungsprozesse zu proben. Dies wird den Ländern des Westlichen Balkans sowohl beim Ausbau der regionalen Zusammenarbeit als auch bei der weiteren Annäherung an die EU von großem Nutzen sein.

36. „Österreich lädt zum Gipfel der Ungeduldigen“, *ZEIT online*, 24. Februar 2016, verfügbar unter, www.zeit.de.

Letzte Veröffentlichungen des *Cerfa*

- ▀ M. Engler, [“Humanitäre Großtat oder gescheitertes Migrationsmanagement? Die aktuelle Flüchtlingskrise in Deutschland und Europa Trends, Herausforderungen und politische Reaktionen”](#), *Notes du Cerfa* n° 129, März 2016.
- ▀ L. Fix und A-L. Kirch, [„Germany and the Eastern Partnership after the Ukraine crisis”](#), *Notes du Cerfa* n° 128, Januar 2016.
- ▀ C. Major und C. Mölling, [„Zwischen Krisen und Verantwortung: eine erste Bilanz der neuen deutschen Verteidigungspolitik“](#), *Notes du Cerfa* n° 127, Dezember 2015.
- ▀ G. Tzogopoulos, [Greek-German Relations in times of Crisis](#), *Notes du Cerfa*, n° 126, November 2015.
- ▀ N. Wissmann, Die [„Alternative für Deutschland“: Gekommen, um zu bleiben?](#), *Notes du Cerfa*, n° 125, September 2015.
- ▀ F. Diechtl und S. Fischer, [Unter neuen Vorzeichen: Transformationsprozesse und Kooperationsmodelle in den deutsch-französischen Energiebeziehungen](#), *Visions franco-allemandes*, n° 26, Juni 2015.



ifri

institut français
des relations
internationales

