

Die Westbalkanstrategie der Europäischen Kommission – Eine stärkere Union bis 2025

VERÖFFENTLICHUNG DES KOMMISSIONSPAPIERS ZUR WESTBALKANSTRATEGIE

„Wir bekräftigen heute, dass die Tür unserer Union für den westlichen Balkan [...] offensteht und unser Angebot ehrlich ist“, erklärte der EU-Kommissar für Europäische Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen, Johannes Hahn. Die Europäische Kommission hat in ihrer nunmehr vorgelegten Westbalkanstrategie die Herausforderungen sowohl für die Westbalkanstaaten als auch an die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (EU) benannt. Das Jahr 2025 ist keinesfalls ein konkretes Beitrittsjahr bzw. eine Festlegung für die Aufnahme aller sechs Westbalkanstaaten, sondern ein indikatives Datum für einen frühestmöglichen Beitritt der beiden Spitzenreiter Montenegro und Serbien. Die Strategie betont nachdrücklich, dass Eigeninitiative und regionale Kooperation der Schlüssel zum Erfolg sind.

Die Europäische Kommission hat am 6. Februar 2018 ihr Papier für eine „glaubwürdige Erweiterungsperspektive für und verstärktes Engagement gegenüber dem westlichen Balkan“ veröffentlicht. Dieses Papier ist Teil einer langfristigen Strategie, die das Ziel verfolgt, die Europäische Union bis 2025 zu stärken. „Die Union muss stärker, solider und effizienter werden, bevor sie größer werden kann“, so die Europäische Kommission.

Die Ausrichtung des Papiers ist dabei eindeutig: „Kein Kandidat ist derzeit bereit der Union beizutreten“, so EU-Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker. Dennoch teilen die Staaten der Europäischen Union und jene des westlichen Balkans ein gemeinsames Erbe, eine gemeinsame Geschichte wie auch eine gemeinsame Zukunft. Präsident Juncker machte bereits in seiner „State of the Union“-Rede deutlich, dass die EU in Zukunft mehr als 27 Mitgliedsstaaten beinhalten werde.

Perspektive erfordert Eigeninitiative

Die neue Strategie für den Westbalkan ist aus Sicht der EU-Kommission jedoch keine Einbahnstraße. Zwar besteht derzeit ein „historic window of opportunity“, allerdings ist dies klar mit erheblichen Eigenanstrengungen der einzelnen Länder verbunden. Die EU möchte hier vor allem Orientierungshilfen liefern, um die Reformdynamik in der Region insgesamt zu stärken und nachhaltig zu gestalten.

Hierfür hat die Kommission sechs Leitinitiativen entwickelt. Diese umfassen die Themen:

- Rechtsstaatlichkeit
- Sicherheit und Migration
- Sozioökonomische Entwicklung
- Verkehr und Energie
- Digitales sowie
- Aussöhnung und gutnachbarschaftliche Beziehungen

Konkret hat die Kommission für diese Leitinitiativen einen Aktionsplan vorgelegt. Dieser umfasst die Jahre 2018 bis 2020. In diesem werden den einzelnen Themenbereiche jeweilige Instrumente bzw. Initiativen zugeordnet. Im Einzelnen:

1. Initiative zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit

Zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit soll u.a. zunächst bis 2019 die Umsetzung juristischer Reformen überprüft werden, um Korruption und organisiertes Verbrechen zu bekämpfen. Gleichzeitig ist vorgesehen, die Arbeit des Europäischen Demokratiefonds auszuweiten, um unabhängige und pluralistische Medien wie auch die Zivilgesellschaft zu fördern. Bis 2020 sollen die nationalen Gesetzgebungen überprüft werden, um sie langfristig an den Acquis anpassen zu können.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

DR. HARDY OSTRY
OLIVER MORWINSKY

Februar 2018

www.kas.de/bruessel

2. Initiative zur Stärkung in den Bereichen Sicherheit und Migration

Bis 2019 soll darüber hinaus die Kooperation zwischen der EU und dem westlichen Balkan gestärkt werden, um gegen Terrorismus, organisiertes Verbrechen, illegale Einwanderung und Internetkriminalität vorzugehen. Dazu werden u.a. nationale Koordinationszentren eingerichtet, gemeinsame Ermittlungsgruppen gegründet und Europol-Verbindungsbeamte in der Region tätig werden. Zudem zielt die EU auf eine verstärkte Integration des westlichen Balkans in die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik ab.

3. Initiative zur Unterstützung der sozio-ökonomischen Entwicklung

Prioritäten der Initiative sind für 2018 die Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen sowie deren erleichterter Zugang zum europäischen Binnenmarkt. Gleichzeitig sollen Bosnien-Herzegowina und Serbien in ihren Beitrittsbestrebungen zur Welthandelsorganisation unterstützt werden. Auch eine Erweiterung des Investitionsrahmens für den westlichen Balkan ist vorgesehen. Bis 2020 sichert die EU Unterstützung in den Bereichen Gesundheit und Bildung zu, z.B. über einer Ausweitung des Erasmus+ Programms.

4. Initiative zum Ausbau und der regionalen Vernetzung von Transport- und Energienetzen

Die Initiative sieht vor, das Transport- und Energienetz innerhalb der Region auszubauen und mit der EU zu verbinden. Dafür sicherte die EU dem westlichen Balkan finanzielle Unterstützung zu und plant, die Region bis 2020 in die Energieunion zu integrieren. Zunächst soll der regionale Elektrizitäts- und Energiemarkt vollendet und reformiert sowie ein gemeinsames Regelwerk geschaffen werden. Regionale Initiativen wie die Energiegemeinschaft und die Verkehrsgemeinschaft werden unterstützt.

5. Initiative für eine digitale Agenda für den westlichen Balkan

In den nächsten zwei Jahren plant die EU, eine digitale Agenda für den westlichen Balkan zu entwerfen. Hiermit sollen Roaming-Gebühren reduziert, der Breitbandzugang ver-

bessert sowie die Entwicklung von eGovernment, eProcurement und eHealth vorangebracht werden.

6. Initiative zur Versöhnung und Förderung guter nachbarschaftlicher Beziehungen

Auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawiens soll die Versöhnung sowie die Übergangsjustiz gefördert werden. Auch die kulturelle Zusammenarbeit steht hier im Fokus, bspw. durch den Ausbau der Arbeit des im Rahmen des Berlin-Prozesses gegründeten regionalen Jugendkooperationsbüros (RYCO) oder der Gründung einer Westbalkankulturerbe-Route im Rahmen des Europäischen Jahres des Kulturerbes 2018.

Alle Länder der Region sind voneinander abhängig. Daher ermutigt die Kommission die einzelnen Länder zur gegenseitigen Unterstützung und Zusammenarbeit.

Um dem Reformprozess größtmögliche Geltungskraft und Erfolgchancen zu bieten, wird sich die Kommission in diesem Rahmen mit allen relevanten Akteuren, inklusive der Zivilgesellschaft oder internationalen Finanzinstitutionen koordinieren.

Klar ist, dass ein Beitritt zur EU nach wie vor nur auf der Grundlage von Artikel 49 EUV sowie der Kopenhagener Kriterien erfolgen kann. Die Rechtsstaatlichkeit und die Achtung grundlegender Werte der EU stehen hier im Fokus. Dies ist nicht nur eine institutionelle Frage, sondern verlangt eine gesamtgesellschaftliche Transformation. Hierfür müssen die nationalen Regierungen die Verantwortung übernehmen. Insbesondere im Bereich der regionalen Kooperation sowie guter nachbarschaftlicher Beziehungen und einer Aussöhnung kann solch eine Initiative nicht von außen kommen, so die Kommission in ihrem Papier.

Verbesserungsbereiche der Länder

„Das Jahr 2025 ist weder ein festgelegtes Beitrittsdatum noch eine Zielvorgabe“, so die Kommission. Es ist vielmehr ein ambitionierter Zeithorizont, der ein Agieren der einzelnen Staaten in den vorgenannten (Kern-)Feldern voraussetzt. Der Vorsitzende des Auswärtigen Ausschusses des Europäischen Parlaments, David McAllister, lobte den detaillierten Akti-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

DR. HARDY OSTRY
OLIVER MORWINSKY

Februar 2018

www.kas.de/bruessel

onsplan, mit welchem die Kommission die europäische Perspektive der Westbalkanstaaten untermauert. Allerdings ist dies „kein Automatismus!“, so McAllister.

Am weitetesten fortgeschritten sind hierbei bereits Serbien und Montenegro. Mit beiden Ländern laufen bereits Beitrittsgespräche. Mit Serbien wurden bereits 12 von 35 Kapiteln eröffnet, von welchen 2 (vorläufig) geschlossen wurden. Montenegro verhandelt bereits im Rahmen von 30 Kapiteln mit der EU; hier wurden drei bereits (vorläufig) geschlossen. Dennoch ist ein Beitritt dieser beiden Länder für das Jahr 2025 keineswegs garantiert. Serbien muss sich vornehmlich um die Durchsetzung der tiefgreifenden Reformen in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit sowie Wirtschaft und Aussöhnung bemühen. Insbesondere wird hier auf den nach wie vor schwelenden Konflikt mit dem Kosovo hingewiesen. Kapitel 35 sieht eine Normalisierung der Beziehungen vor einem Beitritt vor. Ein umfassendes, rechtsverbindliches Abkommen über die Normalisierung ist somit dringend erforderlich. In Montenegro gibt es nach wie vor große Herausforderungen mit der Bekämpfung der Korruption und Kriminalität. Auch auf dem Gebiet der Rechtsstaatlichkeit besteht Nachholbedarf.

Für Albanien und Mazedonien hat die Kommission die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen in Aussicht gestellt. Allerdings nur, sofern die Länder die notwendigen Bedingungen erfüllt haben.

Die Qualifizierung als möglicher Beitrittskandidat (Bosnien und Herzegowina) bzw. die Annäherung an die EU (im Falle des Kosovo) ist auf der Grundlage von nachhaltigen und substantziellen Fortschritten auf längere Sicht möglich, so die Kommission. Da die Beitrittskandidaten des westlichen Balkans gute Beitrittsperspektiven haben, hat die EU ihnen bereits in der Vergangenheit finanzielle Mittel, weitreichenden Zugang zum europäischen Binnenmarkt und politische Orientierungshilfe bereitgestellt. Die von der EU-Kommission am 6. Februar 2018 verabschiedete Strategie soll diese Maßnahmen weiterhin vertiefen.

Reaktionen und Wahrnehmungen in der Region

Die Reaktionen auf das Strategiepapier fallen in den sechs Westbalkan-Staaten unterschiedlich aus.

In Bosnien und Herzegowina, das bereits Anfang 2016 sein Beitrittsgesuch eingereicht hatte, aber durch interne Blockaden im Integrationsprozess gebremst wird, begrüßten führende Vertreter aller Ethnien das klare Bekenntnis zur Beitrittsperspektive, ohne jedoch daraus glaubhaft Konsequenzen für das eigene Agieren abzuleiten.

In Montenegro und Serbien begrüßt man die Strategie insbesondere deshalb, weil erstmalig ein – wenn auch indikatives – Datum für einen Beitritt genannt wird. Aufmerksam wird man in Belgrad die wiederholten Hinweise auf die Notwendigkeit einer umfassenden und rechtsverbindlichen Normalisierung der Beziehungen zum Kosovo und die Skizzierung einer *Roadmap* bzw. eines *Best-Case*-Szenarios gelesen haben. Der vom serbischen Staatspräsidenten Aleksandar Vučić angestoßene interne Dialog über den Kosovo geht daher in die richtige Richtung. Zudem muss der durch die jüngste Ermordung des serbisch-kosovarischen Politikers Oliver Ivanović belastete Dialog zwischen Belgrad und Prishtina fortgesetzt werden.

Im Kosovo hingegen überwog die Enttäuschung über die vorgestellte Strategie, denn die Klarheit für den Beitritt zur EU fehlt in dem Dokument. Entsprechend äußerten sich führende Politiker nach der Vorstellung. Für Verärgerung sorgte in Prishtina auch ein im Kontext der separatistischen Bestrebungen Kataloniens zu interpretierender Vorstoß der spanischen Regierung im Vorfeld der Veröffentlichung, der darauf abzielte, Kosovo aus der Westbalkan-Strategie herauszulösen. Spanien und fünf weitere EU-Staaten haben die Unabhängigkeit des Kosovo bis heute nicht anerkannt. Zudem wird in Prishtina die exponierte Rolle Serbiens kritisch beäugt. Trotz eigener Defizite bei der Umsetzung der Vereinbarungen des Dialogs mit Serbien, beispielsweise hinsichtlich der Schaffung eines serbischen Gemeindeverbands, überwiegt im Kosovo die Wahrnehmung, dass Serbien zu Unrecht hofiert wird.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

DR. HARDY OSTRY
OLIVER MORWINSKY

Februar 2018

www.kas.de/bruessel

In Mazedonien wiederum wurde von der Öffentlichkeit und den politischen Akteuren begrüßt, dass Brüssel sich bereiterklärt hat, Empfehlungen zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen vorzubereiten – die entsprechenden Reformfortschritte vorausgesetzt. Grundvoraussetzung für eine Aufnahme von Beitrittsverhandlungen ist aber eine einvernehmliche Lösung des Namensstreits mit Griechenland. Bei einer gemeinsamen Pressekonferenz des mazedonischen Premierministers mit dem EU-Botschafter in Skopje unmittelbar nach der Vorstellung der Strategie erklärte Regierungschef Zoran Zaev daher, dass Mazedonien zu einem Kompromiss in der Namensfrage bereit sei und verkündete zugleich, dass die Regierung offiziell beschlossen habe, den Namen des internationalen Flughafens von "Alexander der Große" in "Internationaler Flughafen von Skopje" zu ändern und den Namen der nach Griechenland führenden Autobahn von "Alexander der Mazedonier" in "Straße der Freundschaft" umzubenennen.

Begrüßt wurde die Strategie der EU auch in Tirana. In Albanien erhofft man sich die baldige Aufnahme von Beitrittsverhandlungen, am besten bereits beim EU-Ratsgipfel der Staats- und Regierungschefs im Juni. Unabhängige Beobachter weisen jedoch auf die unvollständige Umsetzung von Reformen hin, insbesondere was die Implementierung einer Justizreform sowie die Bekämpfung der Organisierten Kriminalität und Korruption anbelangt. Aufgrund dieser Defizite überwiegt bislang in vielen europäischen Hauptstädten die Skepsis. Vor diesem Hintergrund forderte in einer Reaktion auf das Strategiepapier der konservative Oppositionsführer Lulzim Basha einen wahrhaftigen Transformationsprozess in Albanien und warf der sozialistischen Regierung Verbindungen zur Mafia vor, welche die europäische Zukunft des Landes gefährden.

Stärkung geht vor Erweiterung

Im Hinblick auf die weitere (potenzielle) Vergrößerung der EU schlägt die Kommission weitere, institutionelle Änderungen vor, die keiner Vertragsänderung bedürfen. Im dritten Quartal 2018 wird die Kommission Mitteilungen annehmen, welche die verstärkte Nutzung des Instruments der qualifizierten Mehrheit betrifft. Des Weiteren wird sie im Oktober dieses Jahres eine Initiative präsentieren, die Vor-

schläge zur Verbesserung der Instrumente der Union gegen Vertragsbrüche von mitgliedstaatlicher Seite beinhaltet. Insgesamt stehen die Initiativen unter dem Motto der Stärkung der Union bis 2025. Allerdings, so macht die Kommission in ihrem Papier deutlich, genießt eine Stärkung der Institutionen bzw. Instrumente Vorrang vor einer möglichen Erweiterung. Im kommenden Monat März wird die Kommission in enger Zusammenarbeit mit dem Mitgliedsstaaten sowie dem Europäischen Auswärtigen Dienst ein erstes „kick-off“-Koordinationstreffen einberufen. Hier sollen der im Strategiepapier enthaltene Aktionsplan der Kommission sowie die Mechanismen für eine operationelle Kooperation besprochen werden.

Ausblick und Kommentar

Es ist die richtige Maßnahme zur richtigen Zeit! Die Entwicklungen in der Region des Westbalkans mahnen zum Engagement. Die Spannungen nehmen seit einiger Zeit in dieser Region zu. Des Weiteren ist seit mehreren Jahren eine verstärkte Aktivität externer Akteure in der Region zu verzeichnen – allen voran Russland, China, Türkei und die Golfstaaten. Somit rückte die Region (wieder) mehr und mehr in den geopolitischen Fokus. Die EU muss hier handeln. Dies ist allein schon aus Eigeninteresse geboten. Die Aussage von Jean-Claude Juncker: „Die Investition in die Stabilität und den Wohlstand der westlichen Balkanländer ist eine Investition in die Sicherheit und Zukunft unserer Union“, mag einen leicht pathetischen Klang haben, ist dennoch nicht falsch.

Mit dem langsamen Rückzug der USA aus der globalen Führungsrolle, der Vorstellung der globalen Sicherheitsstrategie durch die Hohe Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik (Juni 2016), kann die Vorstellung der Westbalkanstrategie als weitere Entwicklungsstufe im Emanzipationsprozess der EU auf außenpolitischen Feld interpretiert werden.

Es passt zudem ins Bild der aktuellen Agenda der EU insgesamt. Die aktuelle bulgarische Ratspräsidentschaft hat das Thema „Westbalkan“ als eine ihrer Prioritäten identifiziert. Auch Österreich, als Nachfolger im Rahmen der Ratspräsidentschaft, hat bereits hervorgehoben, dass diese Region im Fokus ihrer Eu-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

DR. HARDY OSTRY
OLIVER MORWINSKY

Februar 2018

www.kas.de/bruessel

ropapolitik stehen wird. Beide Länder drängen auf eine glaubwürdige Beitrittsperspektive, um die (nötigen) Reformanstrengungen voranzutreiben.

Die Wortwahl der Kommission „glaubwürdig“ und „im besten Falle“ (im Hinblick auf die Jahreszahl 2025) ist als realistische Einschätzung der aktuellen Situation zu werten. Das Papier zeugt von strategischer Nüchternheit und verweist immer wieder auf die Notwendigkeit einer nationalen Initiative bzw. von nationalem „ownership“.