

Krisenregion Westbalkan: Wie kann sich Europa stärker engagieren?

Veranstalter: Evangelische Akademie Loccum / Südosteuropa-Gesellschaft
Loccum, 14.-16. Mai 2018

Bericht von Theresia Töglhofer, Berlin

□ Der westliche Balkan rückt wieder stärker in den Fokus der EU. Im Februar 2018 präsentierte die EU-Kommission ihre neue Strategie für den Westbalkan und stellte mit 2025 ein (frühest)mögliches Beitrittsdatum für Serbien und Montenegro in den Raum. Gleichzeitig ist die Region mit vielschichtigen Problemlagen und Herausforderungen in Hinblick auf politische und wirtschaftliche Transformationen, soziale Fragen, Vergangenheitsbewältigung, gutnachbarliche Beziehungen und den Einfluss externer Akteure konfrontiert. Die Tagung „Krisenregion Westbalkan“, die von der Evangelischen Akademie Loccum in Kooperation mit der Südosteuropa-Gesellschaft ausgerichtet wurde, beleuchtete Mitte Mai 2018 aktuelle Entwicklungen und stellte die Frage nach dem – derzeitigen und zukünftigen – Engagement der EU im Westbalkan.

Eingangs gab Dr. *Natasha Wunsch* (ETH Zürich) eine Einschätzung der EU-Strategie zum Westbalkan, welche die Europäische Kommission im Februar 2018 veröffentlicht hatte. Die neue Strategie sei eine willkommene Veränderung in der EU-Erweiterungspolitik, könne jedoch nur einen ersten Schritt in Richtung eines radikaleren Umdenkprozesses darstellen. Insbesondere wies Wunsch auf drei Versäumnisse hin: Erstens bleibe die Strategie zu zurückhaltend im Aufzeigen von Rückschritten der demokratischen Entwicklungen. Zweitens reproduziere sie das Konditionalitäts-Paradigma, das bislang nicht zur nachhaltigen Transformation der Beitrittsanwärter geführt habe. Drittens sei der Fokus der Strategie weitgehend intergouvernemental und würde nicht darauf abzielen, stärker mit zivilgesellschaftlichen Akteuren zusammenzuarbeiten. Damit werde die Gelegenheit verpasst, eine Brücke zwischen den EU-Institutionen und zukünftigen EU-Bürgern aufzubauen.

Das erste Panel befasste sich mit großen historischen Linien und politischen Trends, welche die Region prägen. Eine kritische Einordnung des Begriffs „Westbalkan“ nahm Dr. *Konrad Clewing* (Leibniz-Institut für Ost- und Südosteuropaforschung, Regensburg) vor. Der Westbalkan sei ein Kunstbegriff, der unter starker Bezugnahme auf die Brüsseler Perspektive jene Staaten Südosteuropas bezeichne, die noch nicht Mitglieder der EU sind. In seinem Abriss einer Zeitgeschichte des westbalkanischen Staatensystems wies Clewing darauf hin, dass es bis heute zu keiner Vergemeinschaftung der internationalen oder EU-Balkanpolitik gekommen sei: Neben der Europäischen Union und den Vereinten Nationen als Kollektivakteuren nähmen weiterhin auch einzelne EU-Staaten Einfluss auf die Region. Die EU als Akteur habe sich lange schwer getan, auf dem Balkan eine zentrale Rolle zu spielen; sie entwickelte sich erst ab 1998/99 zu einem wichtigen Faktor. Würde die EU die Beitrittsperspektive nicht bieten, könne sie auch keine Stabilität erzeugen.

Dr. *Vedran Džihic* (Österreichisches Institut für Internationale Politik, Wien) ging in seinem Vortrag auf vier zentrale zeitgeschichtliche Prozesse ein, die in der Gegenwart eine große Rolle spielen: 1.) Der Prozess der Nationalstaatsbildung, der bis heute in der Substanz nicht abge-

schlossen sei und nach wie vor von nationalistischen Exzessen begleitet werde; 2.) der Prozess der Vergangenheitsaufarbeitung, der noch nicht einmal richtig begonnen habe; 3.) der Prozess der Demokratisierung, der – wie in den 1990er Jahren angenommen – keineswegs linear verlaufe, sondern Anzeichen von Regime-Entwicklungen in Richtung autoritärer illiberaler Demokratien aufweise; und 4.) schließlich der Prozess der Europäisierung. Wenn die EU den Erweiterungsprozess so technokratisch wie bisher weiterführe, konstatierte Džihic, werde dieser im Sand verlaufen. Stattdessen bedürfe es der realen Utopie einer demokratischen liberalen Region des westlichen Balkans, die mit einem Erneuerungsakt der EU selbst zusammenkomme.

Das anschließende Panel „Problemgeflecht Westbalkan“ nahm Extremismus, sozio-ökonomische Risiken, den Einfluss externer Mächte und organisierte Kriminalität in den Blickpunkt. Neuer und alter Extremismus stand im Zentrum des Vortrags von Dr. *Sladjana Lazić* (Centre for Peace Studies, The Arctic University of Norway, Tromsø). Ethnische, politische und religiöse Spannungen, die von der aktuellen EU-Strategie benannt würden, seien kein neues Phänomen, sondern ein Ausdruck des strukturellen Versagens internationaler Aussöhnungs- und *Peace-building*-Initiativen. Der Rekurs auf nationalistische Positionen sei Teil des Machtmodells politischer Eliten in der Region. Ethnische Spannungen würden von internationalen Akteuren als Sicherheitsfragen wahrgenommen; folglich legten Letztere den Schwerpunkt auf Fragen der Anerkennung, während Fragen der Redistribution und anderen Strategien weniger Bedeutung beigemessen werde. Ein Ausgleich müsse aber auch auf sozio-ökonomischer Gerechtigkeit beruhen.

In Bezug auf sozio-ökonomische Risiken äußerte Dr. *Matteo Bonomi* (DOC Research Institute, Berlin) die Einschätzung, dass das auf die Westbalkan-Staaten angewandte Wirtschaftsmodell das Haupthindernis für Stabilisierung und Transformation sei. Der Lebensstandard hätte sich in den letzten Jahren verschlechtert, das Armutsrisiko erhöht und das Handelsdefizit gegenüber der EU sei enorm. Obwohl der Handel zwischen der EU und den Westbalkan-Staaten bereits nahezu vollständig liberalisiert sei, habe dies einer wirtschaftlichen Modernisierung nicht erlaubt, in der Region Fuß zu fassen. Die EU müsse daher die Region mit Ressourcen unterstützen, die dem bereits vorhandenen Grad der wirtschaftlichen Integration entsprächen und insbesondere die sektorale Integration entwickeln.

In seinen Ausführungen zum Einfluss externer Mächte hob Dr. *Igor Novaković* (International and Security Affairs Centre, Belgrad) die Rolle Russlands, der Türkei und Chinas hervor. Russlands Einfluss werde vor allem im Energiesektor, im kulturellen und religiösen Bereich sowie in den Medien sichtbar und berge korrosive Kräfte, da Moskau der NATO-Erweiterung Einhalt gebieten und die EU-Erweiterung verlangsamen wolle. Die Türkei sei seit Beginn der 1990er Jahre in der Region präsent und vor allem in Bezug auf Religion und Bildung einflussreich, während ihr Einfluss auf die Wirtschaft weniger ausgeprägt sei. China sei der Newcomer in der Region. Es sei vor allem an der Schaffung von Infrastruktur im Rahmen seiner „One Belt, One Road“-Initiative interessiert. Keiner dieser drei einflussreichen Staaten würde jedoch eine Alternative zur EU darstellen; politische Verantwortungsträger in den Westbalkan-Staaten seien sich nur der Fallstricke der Zusammenarbeit oft nicht bewusst.

Srećko Latal (Balkan Investigative Reporting Network, Sarajevo) stellte fest, dass weder ethnische Konflikte noch organisierte Kriminalität das dominante Problem in der Region darstellten. In den letzten 30 Jahren unterhielten Politiker auf dem westlichen Balkan enge Verbindungen zum organisierten Verbrechen, jedoch sei es schwierig nachzuvollziehen, wer hierbei wen kontrolliere. Das wirklich größte Problem stelle die hohe Frustration der Bevölkerung gegenüber den Politikern vor Ort dar, die sich über nationale Zugehörigkeiten hinweg zu einem einigenden Faktor entwickeln könnte.

Das Abendgespräch war dem Thema „10 Jahre Republik Kosovo“ gewidmet. *Ulrike Lunacek*, Vize-Präsidentin des Europa-Parlaments a.D. und langjährige EU-Berichterstatterin für den Kosovo, stellte ihr neues Buch „Frieden bauen heißt weit bauen“ vor (Wieser Verlag, 2018). Sie zog Bilanz über 10 Jahre Unabhängigkeit und teilte mit den Konferenzteilnehmern ihre persönliche Perspektive auf das Land. Die großen Hoffnungen, die mit der Unabhängigkeitserklärung im Februar 2008 verbunden waren, seien vielfach von der Enttäuschung abgelöst worden, dass Reformen viel zu langsam voranschritten – etwa in Hinblick auf die Korruptionsbekämpfung oder den Dialog mit Serbien. Die größte Enttäuschung sei die immer noch ausbleibende Visa-Liberalisierung mit Europa, die den Menschen das Gefühl gebe, in ihrem eigenen Land eingesperrt zu sein. Auch sei Kosovo ein Beispiel für eine EU-Außenpolitik, in der es den Mitgliedstaaten an Einigkeit gefehlt habe und fehle. Aus dem ungeklärten Status würden Kosovo zahlreiche Nachteile erwachsen – von den langwierigen Verhandlungen zur Unterzeichnung des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens mit der EU bis hin zu der Tatsache, dass Kosovo die Mitgliedschaft in internationalen Organisationen oder Teilnahme an Sportwettkämpfen verweigert würde. Kritisch äußerte Lunacek sich auch gegenüber der politischen Führungsriege des Landes. Sie halte das Land und die Bevölkerung politisch in Geiselhaft. Es sei an der Zeit, jüngere Leute, die einen modernen europäischen Staat wollten, ans Ruder zu lassen.

Am zweiten Tag der Tagung standen drei zentrale Handlungsfelder für eine zukünftige europäische Westbalkan-Politik im Mittelpunkt. Handlungsfeld I. beleuchtete Demokratie-Förderung und gute Regierungsführung. Dr. *Srdjan Cvijić* (Open Society European Policy Institute, Brüssel) hob die EU-Westbalkan-Strategie vom Februar 2018 lobend hervor. Hingegen sei der Stil der Fortschrittsberichte weit von der Realität entfernt gewesen und habe die „*Strongmen*“ der Region zu sehr geschont. Die EU müsse den Bürgern im westlichen Balkan auf direkterem Wege als bisher die Hand reichen. Mit dem freien Warenverkehr müsse auch die Freizügigkeit von Arbeitnehmern einhergehen.

Ariana Qosaj-Mustafa (Kosovar Institute for Policy Research and Development, Pristina) gab Einblicke in den Stand der rechtsstaatlichen Reformen in Kosovo. Das wahre Problem sei ein Mangel an politischem Willen, Reformen anzugehen. Die EU-Rechtsstaatlichkeitsmission EULEX habe darin versagt, Korruption auf höchster Ebene sowie Kriegsverbrechen zu verfolgen. Die Visapflicht würde vor allem zur Isolation der jungen Menschen in Kosovo führen. Die EU müsse die Angst ablegen, dass kosovarische Bürger nach erfolgter Visa-Liberalisierung in großen Zahlen in die EU auswandern würden.

Auch in Serbien, so *Bojan Elek* (Belgrade Center for Security Policy, Belgrad), käme es zu einer Vortäuschung von Reformen unter den Augen der EU. Dafür verantwortlich seien 1.) eine Diskrepanz zwischen den Erwartungen der EU und ihren tatsächlichen Fähigkeiten, diese in ihre Außenpolitik zu übertragen, 2.) eine Diskrepanz zwischen Rhetorik und Realität sowie 3.) die fehlende Glaubwürdigkeit des EU-Beitrittsversprechens. Ein wegweisendes Beispiel für zukünftiges EU-Monitoring sei der „*Priebe-Bericht*“ zu Mazedonien: Er stütze sich nicht nur auf den EU-Acquis, sondern zeichne ein ganzheitliches Bild, wie das rechtsstaatliche System in der Praxis funktioniere, enthalte einen unparteiischen Monitoring-Mechanismus und verzichte auf jedwede „konstruktive Ambiguität“.

Handlungsfeld II. war regionaler Kooperation und der Verbesserung gutnachbarlicher Beziehungen gewidmet. Dr. *Corina Stratulat* (European Policy Centre, Brüssel) stellte fest, dass regionale Kooperation und die Lösung bilateraler Konflikte im Lauf der letzten Jahre für die EU und ihre Mitgliedstaaten an Bedeutung gewonnen hätten. Die EU könne es sich nicht leisten, durch den Beitritt neuer Mitgliedstaaten bilaterale Probleme zu „importieren“ – dies habe der Fall Zyperns

deutlich gemacht. Der Beitrittsprozess könne – beispielsweise im Fall Serbiens und Kosovos – genutzt werden, um in der Lösung bilateraler Konflikte zu vermitteln. Jedoch sei der Werkzeugkasten der EU zur Förderung regionaler Kooperation, gutnachbarlicher Beziehungen und Versöhnung nach aktuellem Stand eher leer.

Dr. *Marika Djolai* (Balkans in Europe Policy Advisory Group, London) verwies auf die Erklärung der Westbalkan-Staaten vom Juli 2015, in der sie sich zur Lösung bilateraler Konflikte bekannten. Jedoch wurde die Erklärung nicht durch die Mitgliedstaaten unterstützt oder von den Nachbarstaaten Slowenien und Kroatien unterzeichnet. Vor allem die EU-Mitgliedstaaten würden oft zögern, sich – zumindest im Licht der Öffentlichkeit – in die Lösung bilateraler Streitfragen einzubringen.

Đuro Blanuša, Generalsekretär des Regional Youth Cooperation Office (RYCO) in Tirana, stellte diese aus dem „Berlin-Prozess“ entstandene Institution zur Förderung der Jugendmobilität innerhalb der Region vor. Hervorgegangen aus einer Initiative der Premierminister Vučić und Rama im August 2014 habe die Idee, welche das Deutsch-Französische Jugendwerk zum Vorbild hat, sogleich Unterstützung von Seiten Deutschlands und Frankreichs gefunden. Der Vertrag über die Gründung von RYCO wurde auf dem Westbalkan-Gipfel von Paris am 1. Juli 2016 unterzeichnet. RYCO gehören alle sechs Staaten des westlichen Balkans an, jedoch nicht – wie ursprünglich angedacht – Kroatien und Slowenien.

Handlungsfeld III. befasste sich mit Vergangenheitsbewältigung und „Transitional Justice“. *Gesa Bent* (Ziviler Friedensdienst, KURVE Wustrow) hob drei Herausforderungen in Bezug auf Friedensarbeit im westlichen Balkan hervor: Erstens würde die zunehmende Verbreitung von „*Stabilitocracy*“ sowie die Reaktivierung nationalistischer Diskurse den Raum für zivilgesellschaftliche Aktionen verringern. Zweitens ermögliche es die kurze Dauer von Projekt-Organisationen nicht, Versöhnung nachhaltig zu unterstützen. Es sei daher wichtig, dass sich europäische Partner mit einer mittel- bis langfristigen Perspektive engagierten. Drittens müssten europäische Partner unbedingt ihre Strategie von einem „Wir helfen euch“-Narrativ hin zu einem gemeinsamen Lernprozess verändern.

Dr. Carla Schraml (Center for Integrative Mediation, Berlin) teilte Erfahrungen aus Mostar. Dort sei das Leben der kroatischen und bosniakischen Bevölkerung völlig getrennt organisiert. Kontakte zwischen den nationalen Gruppen fehlten, was Angst und Ressentiments weiter bestärke. Generell stellten Ethnopolitik und ethnisierte Narrative das Haupthindernis für Versöhnung in Bosnien und Herzegowina dar.

Dr. *Zarije Seizović* (Professor für Politikwissenschaft und Völkerrecht, Universität Sarajevo) illustrierte anhand verschiedener Beispiele, dass die irrationale Kategorie kollektiver Schuld in der Region weit verbreitet sei. Dies führe mitunter zur Heroisierung und Verehrung von verurteilten Kriegsverbrechern. Dabei sei es gerade für Bosnien und Herzegowina wesentlich, die Kultur der Verleugnung durch eine Kultur der Erinnerung zu ersetzen.

Im anschließenden „Exkurs“-Format teilte Imam *Vahidin Omanović* (Center for Peace-building in Bosnia-Herzegovina, Sanski Most), der seit 2001 als *Peacebuilder* aktiv ist, seine persönlichen Erfahrungen mit Vertrauensbildung und Versöhnung durch inter-religiösen Dialog. Es sei wichtig, dass sich die führenden Vertreter der Religionsgemeinschaften im Land für Versöhnung einsetzen, da sie in der Bevölkerung hohes Vertrauen genießen. In Sanski Most organisiere man beispielsweise gemeinsam Veranstaltungen, in denen religiöse Traditionen aus verschiedenen Glaubensrichtungen vorgestellt werden. Auch ein inter-ethnischer Chor wurde gegründet.

Wenn Menschen verschiedener nationaler oder religiöser Zugehörigkeit zusammenkämen, sei es essenziell, das Thema des Krieges nicht zu vermeiden, sondern offen über die Vergangenheit zu sprechen.

In weiteren „Exkursen“ standen Mazedonien und Deutschlands Rolle auf dem westlichen Balkan im Fokus. *Marko Trosanovski* (Institute for Democracy ‚Societas Civilis‘, Skopje) sprach über die Beteiligung der Zivilgesellschaft am politischen Wandel in Mazedonien, die ein Vorbild für gesellschaftliche Transformation darstelle. Wesentlich für den Erfolg der Proteste anlässlich des mazedonischen Abhörskandals und der daraus folgenden Regierungskrise sei zum einen die Tatsache gewesen, dass die Akteure der Zivilgesellschaft um ein Ziel vereint wurden und mannigfaltige Ressourcen in Bezug auf Logistik, Koordination, redaktionelle Fähigkeiten einbringen konnten. Darüber hinaus habe sich aber auch durch die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Organisationen in Arbeitsgruppen ein politisches Gelegenheitsfenster geboten.

Theresia Töglhofer (Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, Berlin) beleuchtete die Rolle Deutschlands in der EU-Integration des westlichen Balkans. Deutsche Entscheidungsträger verfolgten einen „Ja, aber“-Ansatz. Berlin habe sich als starker Unterstützer der EU-Beitrittsperspektive etabliert, was insbesondere in der Initiierung des „Berlin-Prozesses“ im Jahr 2014 zum Ausdruck gekommen sei. Gleichzeitig bestehe man auf einer strengen Beitrittskonditionalität, die sich zum einen aus der Überzeugung speise, dass die EU-Annäherung Hand in Hand mit Transformation gehen müsse, zum anderen aber auch auf wachsende Erweiterungsskepsis in Deutschland selbst zurückzuführen sei.

Die Abschlussdiskussion „Wie weiter mit dem Westbalkan?“ wurde mit Perspektiven aus der akademischen Welt, der Welt der Politik und der Medienwelt eröffnet. Dr. *Adis Merdžanović* (South East European Studies at Oxford University) brachte vier Punkte zur Sprache, wo Akademiker insbesondere gefragt seien, die Diskussion zu vertiefen: Erstens müssten neue Wege gefunden werden, sich kritisch mit der Rolle der Zivilgesellschaft auseinanderzusetzen. Nicht alle zivilgesellschaftlichen Akteure verfolgten Ziele, die auch mit europäischen Zielen in Einklang stünden. Darüber hinaus würden NGOs oft mehr zu Verwaltern als zu Gestaltern einer neuen Politik. Zweitens müsse die Annahme infrage gestellt werden, dass – angesichts des Prozesses der einzelstaatlichen Entdemokratisierung, welcher mit der EU-Integration verbunden sei – am Ende des Integrationsprozesses eine kritische Legislative stehen könne. Drittens müsse der gesellschaftliche Diskurs um Europa auch im Rahmen der Erweiterungspolitik Raum finden. Es müsse möglich sein, kritisch zu hinterfragen, was die EU im Beitrittsprozess verlangt. Viertens müssten sich Akademiker auch der Frage nach dem Ende des Prozesses widmen: Wie sollen die Westbalkan-Staaten aussehen, wenn sie der EU beitreten? Wie soll die EU als Resultat dieses Beitritts aussehen? Dabei gelte es zum einen insbesondere die Frage der sozialen Gerechtigkeit zu berücksichtigen. Zum anderen müsse anerkannt werden, dass sich der Charakter eines Clubs durch die Aufnahme neuer Mitgliedstaaten verändern könne. Merdžanovićs Vortrag endete mit dem Appell, die EU müsse der Bevölkerung vor Ort die unternommenen Reformen und ihre Notwendigkeit näherbringen. Denn wenn sie die Reformen, die sie den Beitrittskandidaten abverlange, nicht erklären könne, sei dies nicht das Problem des Bürgers, der sie nicht verstehe.

Aus Sicht der Politik bezeichnete Dr. *Dennis Gratz* (Rechtsanwalt, Vorsitzender der Partei „Naša Stranka“ und Mitglied im Parlament der Föderation Bosnien-Herzegowina, Sarajevo) das „geteilte Haus Bosnien“ als das Kernproblem, das die Nachbarländer, einschließlich Kroatien, im Würgegriff halte. Der Staat sei nicht nur vom Krieg zerrüttet, sondern auch politisch nicht funktionsfähig. Der immense Braindrain in Bosnien und Herzegowina werde die Implementie-

rung von Reformen zwecklos machen. Die Menschen sähen nicht, dass sich ihr Leben durch die EU-Integration zum Positiven verändere. Damit werde die Region zum Spielball der Mächte.

Aus Sicht der Medienwelt wies *Adelheid Feilcke* (Deutsche Welle, Bonn) darauf hin, dass es um die Medienfreiheit in allen Westbalkan-Staaten schlecht bestellt sei. Laut Freedom House-Index seien die Länder der Region auf den sieben letzten Plätzen in Europa zu finden. Dies sei erstaunlich, wenn man die rhetorischen Bekenntnisse der EU zur Pressefreiheit berücksichtige. In der Praxis habe es die EU bisher aber versäumt, konkrete Forderungen zu stellen oder Maßnahmen zu treffen. Das Problem der Einschränkung der Medienfreiheit sei auf höchster Ebene im Staat zu verorten. Wenn hochrangige Politiker abschätzig über Journalisten und Sender redeten, fühlten sich diese als Freiwild.

In ihren Schlussworten bedankten sich die Leiter der Tagung, Dr. *Thomas Müller-Färber* (Evangelische Akademie Loccum) und *Tobias Flessenkemper* (Südosteuropa-Gesellschaft & Centre international de formation européenne (CIFE), Nizza) bei allen Teilnehmern. Der Balkan-Gipfel in Sofia am 17. Mai 2018, so Flessenkemper, stelle die Zerrissenheit der EU dar. Nicht die Erweiterung der EU und der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess stünden auf der Agenda, sondern Migrationsmanagement, Handelsbeziehungen und Konnektivität. Als Themen, zu denen sich im Verlauf der Tagung – unter anderen – näherer Diskussionsbedarf herauskristallisiert habe, hob er die Bedeutung sozio-ökonomischer Fragen sowie Mobilität und Migration hervor.
