

SWP-Aktuell

NR. 80 DEZEMBER 2022

Der Berliner Prozess: Große Ideen für den Westbalkan, schwierige und langsame Implementierung

Marina Vulović

Der Westbalkan solle »so schnell wie möglich« in die EU, erklärte der Bundeskanzler auf dem Gipfel des Berliner Prozesses Anfang November 2022. Der Berliner Prozess besteht aus einer Reihe von Veranstaltungen und Treffen, die seit 2014 jährlich zwischen einzelnen EU-Mitgliedstaaten und den Ländern des Westbalkans stattfinden. Er unterscheidet sich von anderen EU-Initiativen dadurch, dass neben internationalen Finanz- und EU-Institutionen einzelne EU-Staaten beteiligt sind, wie zum Beispiel Deutschland als Initiator des Formats, und setzt sich primär mit wirtschaftlichen und Fragen der regionalen Kooperation auseinander. Wenngleich der Berliner Prozess schon viele Ideen wie den gemeinsamen regionalen Markt generiert hat, hakt es oft an der Implementierung der Vereinbarungen durch die Westbalkanstaaten. Deutschland und die EU sollten künftig nachdrücklicher auf der Umsetzung verabschiedeter Abkommen bestehen, denn der Berliner Prozess hat das Potential, die im Westbalkan nachlassende Glaubwürdigkeit der EU-Beitrittsperspektive wieder zu erhöhen.

Acht Jahre nach seinem Start kehrte der Berliner Prozess 2022 an den Ort zurück, wo er initiiert wurde. Bundeskanzler Olaf Scholz bekräftigte damit Deutschlands Engagement für die Absicht der Westbalkanstaaten, der EU beizutreten. Der Prozess wurde 2014 von Angela Merkels Regierung etabliert, um die regionale Integration im und mit dem Westbalkan zu vertiefen, nachdem die Juncker-Kommission angekündigt hatte, dass es keine Erweiterung in den nächsten fünf Jahren geben werde. Das Statement der Kommission gründete sich

zum einen auf die damals herrschende Auffassung, dass die EU vor einer neuen Erweiterung zunächst vertiefende Reformen durchführen müsse, zum anderen war es eine Reaktion auf die mangelnden Fortschritte der Westbalkanstaaten bei den Anpassungsmaßnahmen, vor allem in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit und Demokratisierung. Das Hauptziel des Prozesses, die Kooperation zwischen den Staaten der Region und mit der EU zu stärken, ist wegen Russlands Angriffskrieg in der Ukraine noch wichtiger geworden. Die



Frage der EU-Erweiterung Richtung Osten steht erneut oben auf der Agenda. Was konkret die Annäherung des Westbalkans an die EU betrifft, so müssen Deutschland und die EU die Mechanismen stärker nutzen, die ihnen für die Implementierung der im Berliner Prozess verabschiedeten Abkommen zur Verfügung stehen. Nur so kann der Prozess relevant bleiben.

Wichtige Abkommen als Erträge des Berliner Prozesses

Der Berliner Prozess fokussiert sich primär auf Fragen der wirtschaftlichen und regionalen Kooperation. Organisatorisch besteht er aus einer Reihe von Treffen, bei denen Vertreter und Vertreterinnen einzelner EU-Länder, Repräsentantinnen und Repräsentanten von EU-Organen und internationaler Finanzinstitutionen mit Regierungen, aber auch den lokalen Zivilgesellschaften der Westbalkanländer zusammenkommen. Das Kooperationsformat erarbeitet Empfehlungen und Strategien für neue Abkommen und für die Implementierung von bereits beschlossenen Vereinbarungen. Es befasst sich auch mit der Frage, wie der Westbalkan auch ohne einen kurzfristig nicht realistischen EU-Beitritt integrative Fortschritte machen kann. Deshalb setzt es den Akzent auf wirtschaftliche Themen und auf regionale Zusammenarbeit, denn innerhalb der EU herrscht die Auffassung, dass ökonomische Kooperation die Region stabilisieren und diese sich nur so dem EU-Binnenmarkt annähern kann. Investitionen in wirtschaftliche Projekte, wie zum Beispiel in nachhaltige Infrastruktur oder in die Energietransition, werden durch das »Western Balkans Investment Framework« (WBIF) bereitgestellt. Das WBIF ist ein Instrument der Geberkoordination. Es fasst die Mittel der EU, verschiedener Finanzinstitutionen, bilateraler Geber und der Regierungen des Westbalkans zusammen.

Die bisher ambitionierteste Vereinbarung, die im Rahmen des Berliner Prozesses ausgehandelt wurde, ist die Schaffung des Gemeinsamen Regionalen Markts (GRM,

»Common Regional Market«). Der Beschluss dazu wurde auf dem Sofia-Gipfel im November 2020 von allen sechs Westbalkanstaaten unterzeichnet. Der GRM sollte den freien Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Personen (die »vier Freiheiten«) gewährleisten, was auch Digital-, Investitions-, Innovations- und Industriepolitik einschließt. Der GRM wäre ein Sprungbrett für eine engere Integration der Region in den EU-Binnenmarkt bereits vor einem tatsächlichen EU-Beitritt. Die Einhaltung der »vier Freiheiten« ist Voraussetzung für die Aufnahme in die EU und Teil des *Acquis* der Gemeinschaft, nämlich im Cluster 2 zum Binnenmarkt, primär in den Kapiteln 1, 2, 3 und 4. Der GRM baut auf der Initiative zur Errichtung eines Regionalen Wirtschaftsraums (»Regional Economic Area«) auf, die schon auf den Triester Gipfel im Juli 2017 zurückgeht. Der Regionale Wirtschaftsraum hatte sich bereits auf die Gewährung der »vier Freiheiten« gestützt und sich vor allem auf vier Bereiche fokussiert: 1. digitale Integration (gemeinsames Roaming-Abkommen, im Juli 2021 von allen sechs Staaten implementiert), 2. Mobilität (Reisefreiheit für Hochqualifizierte), 3. Handel (Förderung der weiteren Handelsintegration), und 4. Investitionen (Schaffung eines dynamischen regionalen Investitionsraums). Auch die Abkommen zur Reisefreiheit (der Personalausweis reicht aus), gegenseitigen Anerkennung von Hochschuldiplomen und von Berufsqualifikationen im Medizin- und Architekturbereich, die am 3. November 2022 in Berlin unterschrieben wurden, bauen auf dieser Initiative auf und sind nunmehr Bestandteil des GRM.

Eines der ersten und erfolgreichsten Abkommen, die im Rahmen des Berliner Prozesses vereinbart wurden, ist das Regional Youth Cooperation Office (RYCO). Das regionale Jugendwerk wurde im Juli 2016 auf dem Gipfel von Paris von den sechs Westbalkanstaaten ins Leben gerufen. RYCO hat das Ziel, zwischen den Jugendlichen in der Region Versöhnung und Zusammenarbeit zu fördern. Das primäre Mittel dazu sind Mobilitäts- und Austauschprogramme. Die Jugendlichen sollen auch

an politischen Entscheidungsprozessen beteiligt werden. Zum Angebot zählen darüber hinaus Projekte zur Vergangenheitsbewältigung und friedlichen Verständigung. RYCO hat Büros in allen Hauptstädten des westlichen Balkans.

All diese Abkommen sind von Bedeutung für die Region, denn sie haben das Potential, nicht nur die wirtschaftliche Zusammenarbeit, sondern auch die Versöhnung zwischen den Gesellschaften der sechs Länder zu fördern. Wenn es um die Umsetzung der Abkommen geht, fehlt es allerdings oft am Engagement der Westbalkanländer. Wegen der mangelnden Implementierung der Grundbausteine des regionalen Wirtschaftsraums, deren Scheitern zu einem Teil auf die gegenseitige Nichtanerkennung von Serbien und Kosovo sowie von Kosovo und Bosnien-Herzegowina zurückzuführen ist, starteten Serbien, Albanien und Nordmazedonien 2019 das Alternativprojekt »Open Balkan« (OB) – damals unter dem Namen »Mini-Schengen«. Den drei Ländern war vor allem daran gelegen zu zeigen, dass die Prinzipien des regionalen Wirtschaftsraums auch ohne die Vermittlung der EU Realität werden können. Später wurden die Grundprinzipien der »vier Freiheiten« auch im GRM verankert, zu dem sich alle sechs Westbalkanstaaten bekannt haben. Allerdings existieren die zwei Initiativen jetzt parallel zueinander und es ist unklar, was der Mehrwert der OB-Idee ist, nachdem der GRM verabschiedet wurde.

Der Fokus der diesjährigen zivilgesellschaftlichen Veranstaltungen

Die Zivilgesellschaft war von Anfang an ein wichtiger Bestandteil des Berliner Prozesses. Von ihrer Beteiligung gingen thematische Empfehlungen für weitere Schritte in der regionalen Integration aus. Auch dieses Jahr debattierten zivilgesellschaftliche Repräsentanten der Westbalkanstaaten im Rahmen des Civil Society & Think Tank Forum mit deutschen und EU-Politikerinnen und -Politikern sowie mit zivilgesellschaftlichen Akteuren und Akteurinnen und Vertrete-

rinnen und Vertretern von Medienorganisationen aus der EU und Deutschland.

Der Fokus der diesjährigen Veranstaltungen lag eindeutig auf den Themen Klimaschutz und Nachhaltigkeit. Von den sechs Topics, die im Forum und den davor stattfindenden Vorbereitungsworkshops diskutiert wurden, befassten sich vier entweder mit der Grünen Agenda (Klimawandel, Energietransition und Umweltschutz) oder mit nachhaltigen Infrastrukturinvestitionen. Zwei weitere Schwerpunkte lagen auf dem Problem der Desinformation in der Region und auf den spezifischen Herausforderungen der EU-Integration in einer geopolitischen Lage, die sich durch die russische Invasion in der Ukraine verändert hat.

Der letztgenannte Punkt ist kaum überzubewerten. Denn der Krieg hat den Fokus des Prozesses eindeutig verändert: Für eine Region, der daran gelegen sein muss, sich unabhängiger von russischen Energieträgern zu machen, ist die Grüne Agenda von immenser Bedeutung. Das Potential des Balkans an erneuerbarer Energie könnte, wenn es richtig ausgeschöpft wird, sogar in Energieexporten resultieren, was nicht nur die Region wirtschaftlich und nachhaltig voranbringen würde, sondern auch der EU zugutekäme, die diese Energie abkaufen könnte. Der Anteil regenerativer Energien an der Energieerzeugung ist in manchen Westbalkanländern wie Albanien oder Montenegro sogar höher als im EU-Durchschnitt (29,9%). Eine grüne Energietransition würde auch die Abhängigkeit von russischem Gas reduzieren, die in Serbien, Nordmazedonien und Bosnien und Herzegowina am größten ist, wo Russland fast 100 Prozent des Gases liefert. Des Weiteren würde eine Energiewende in der Region auch eine Verbesserung der Luftqualität in Europa nach sich ziehen. Indes ist eine grüne Transition im Balkan nicht möglich ohne interregionale Kooperation und die Etablierung eines regionalen Energiemarkts. Und hierfür ist der Berliner Prozess nach wie vor ein wichtiger Hebel.

Nach Ansicht einiger zivilgesellschaftlicher Akteurinnen und Akteure des Civil Society & Think Tank Forums sollte die EU

beim Thema nachhaltige Infrastruktur externe Player wie China kritischer betrachten. Die zwischenstaatlichen Abkommen zwischen China und den Westbalkanländern entziehen sich durch Geheimhaltung der öffentlichen Kontrolle. So verhält es sich beispielsweise mit dem Kontrakt zwischen Montenegro und der China Road and Bridge Corporation« (CRBC) über den Bau eines 41 Kilometer langen Abschnitts der Autobahn Bar – Boljare. Die Verhandlungen darüber fanden hinter verschlossenen Türen statt. Außer dem Kreditvertrag, den die Regierung in Podgorica mit der Exim Bank of China schloss, wurden fast alle anderen autobahnbezogenen Dokumente geheim gehalten. Montenegro entschied auch, keine unabhängige Aufsichtsbehörde für das Projekt zu etablieren. Solche Investitionsvorhaben verletzen Rechtsstaatlichkeitsprinzipien, denn die Prozeduren ihrer Vergabe stimmen oft nicht mit denen der EU überein. Hinzu kommt, dass zwei Machbarkeitsstudien das Autobahnprojekt als nicht wirtschaftlich bewertet hatten und Montenegro durch das Unternehmen in eine Schuldenkrise gestürzt worden ist. All dies zeigt, dass die EU solche Investitionen im Westbalkan strenger überwachen und stärker auf der Verankerung und Verbreitung rechtsstaatlicher Prinzipien in den Ländern der Region bestehen sollte.

Auch die Aktivitäten anderer externer Akteure wie Russland sollten nach Ansicht der Teilnehmenden am Forum genauer beobachtet werden. Was die hybride Bedrohung angeht, die mit systematischer Desinformation verbunden ist, sollte Russlands Rolle nicht unterschätzt werden. Das Destabilisierungspotential, das zum Beispiel Fake News über den Krieg in der Ukraine haben können, hat sich deutlich bei den Protesten gezeigt, die im Frühjahr in Serbien und Bosnien-Herzegowina zur Unterstützung Russlands stattfanden. Lösungen für dieses Problem wären zum Beispiel die Etablierung von Faktencheckabteilungen in den regionalen Medienorganisationen und das Mainstreaming von Medienkompetenzen in den Schulen, nach dem Vorbild Finnlands.

Was tun? Klare Signale und Ziele setzen und auf Reformen pochen

Die größte Schwäche des Berliner Prozesses ist, dass momentan wirtschaftliche Entwicklung und regionale Kooperation nicht konkret mit der EU-Integration des Westbalkans einhergehen. Dieser Mangel wurde kürzlich auch von anderen Experten benannt. Die Kritik, der Berliner Prozess sei ein Ersatz für die EU-Integration der Region, wird aber schon seit vielen Jahren laut. Deshalb braucht es eine explizite Verbindung zwischen dem Prozess und einem zukünftigen Beitritt der Westbalkanländer zur EU. Wenn ökonomische Entwicklung entkoppelt von Fragen der Rechtsstaatlichkeit stattfindet, gefährdet das die Intentionen des Berliner Prozesses selbst, denn Entscheidungen zur Förderung von Projekten im Bereich Energie, Verkehr oder Nachhaltigkeit sind in diesem Kooperationsformat ausdrücklich mit Fortschritten bei Reformen verknüpft, die im Einklang mit dem *Acquis* stehen. Der Berliner Prozess kann daher als ein Instrument des schrittweisen Beitritts genutzt werden, besonders wenn es um die Integration der Region in den Europäischen Wirtschaftsraum geht. Dieses Ziel setzt allerdings voraus, dass sich die Westbalkanstaaten zu Reformen verpflichten. Projektionen des EPIK-Instituts in Kosovo zufolge würden die sechs Länder, wenn sie im derzeitigen Reformtempo verharren, in der Adoption aller Kapitel des *Acquis* zwischen 45 (im Falle Montenegros) und 80 (im Falle Bosnien-Herzegowinas) Jahren brauchen, bis sie bereit für den Beitritt wären. Wenn die Anpassungsbemühungen intensiviert würden, benötigten die Länder nach denselben Projektionen »nur« zwischen 11 und 20 Jahren (je nach Land).

Die Grüne Agenda könnte als Sprungbrett für die wirtschaftliche Annäherung der Westbalkanländer an die EU dienen. Bedingung dafür ist ein regionales Konzept für die Energietransition und für Infrastrukturinvestitionen. Hier kann Deutschland eine Vorreiterrolle einnehmen. Die Bundesregierung hat ihre Bereitschaft dazu schon in der Deklaration zur Energiesicher-

heit und grünen Transition im Westbalkan deutlich gemacht, die auf dem letzten Gipfel des Berliner Prozesses verabschiedet wurde. Deutschland wird durch die Kreditanstalt für Wiederaufbau bis zu einer halben Milliarde Euro zur Überwindung der aktuellen Energiekrise im Westbalkan aufwenden und die langfristige Energiewende dort mit bis zu einer Milliarde Euro fördern. Diese Leistungen gehen Hand in Hand mit dem »Energiepaket« von 500 Millionen Euro, das die EU-Kommission als Soforthilfe bereitstellen will. Des Weiteren hat Deutschland seit 2021 eine Klimapartnerschaft mit Serbien. Im Anschluss an den Ministergipfel vom 3. November 2022 hat die Bundesregierung sogar angekündigt, eine Klimapartnerschaft mit dem gesamten Westbalkan etablieren zu wollen, was ein positives Signal ist. Um die Energiewende zu unterstützen, sollte die EU die Westbalkanländer auch in Plattformen für den Kauf von Energieträgern mitaufnehmen. Das wäre ein Zeichen, dass der Westbalkan nicht als externe Region betrachtet wird, sondern aus Sicht der EU Teil der Prozesse und Problemlösungen ist.

Darüber hinaus sollte die EU die Open-Balkan-Initiative kritischer ins Visier nehmen. Anders als der GRM ist OB kein inklusives Projekt: Er grenzt andere Länder, wie Bosnien-Herzegowina, Kosovo und Montenegro, aus, die ihre Skepsis gegenüber der Initiative auch schon öfter zum Ausdruck gebracht haben. Die Gründe, warum nur Albanien, Serbien und Nordmazedonien bei OB mitmachen, sind vielfältig. Zum einen haben diese drei Länder untereinander keine offenen bilateralen Streitfragen, wie zum Beispiel die wechselseitige Nichtanerkennung zwischen Kosovo und Serbien und Kosovo und Bosnien-Herzegowina. Zum anderen gibt es in Montenegro, Kosovo und in der Föderation in Bosnien-Herzegowina Angst vor einer wirtschaftlichen und politischen Dominanz Serbiens in der Region, falls die erklärten Ziele des OB implementiert werden. Manche kritische Stimmen würden den OB sogar als »großserbisches Projekt« bezeichnen. Obwohl solche Insinuationen die Lage etwas überspitzen,

tut das OB-Projekt mit seiner losen Organisation und der Nichteinhaltung von EU-Standards nicht viel, um diese Ängste zu mildern.

Anzunehmen, dass die OB-Initiative den Berliner Prozess ergänzen wird, ist etwas kurzsichtig. Jedes Projekt, welches andere Länder exkludiert, während es inklusivere Alternativen wie den GRM gibt, sollte von der EU mit wenig Enthusiasmus aufgenommen werden. Der GRM kann auch als ein Friedensprojekt angesehen werden, denn um ihn vollständig implementieren zu können, müssen die Westbalkanstaaten ihre ungelösten bilateralen Fragen klären. Dies betrifft besonders Kosovo und Serbien und Kosovo und Bosnien-Herzegowina, teils auch Montenegro. Die Voraussetzung für einen funktionierenden regionalen Markt ist, dass alle Länder in der Region als gleichgestellte Partner und ohne antagonisierende Rhetorik mitmachen. Sollte von Seiten der EU das OB-Projekt statt des GRM gefördert werden, ließe das für Serbien wenig Anreiz, sich an einer inklusiveren Initiative zu beteiligen, in der auch Kosovo mitwirkt. Dies könnte in der Nichtimplementierung des GRM resultieren. Der Grund, warum viele der Anstöße und Beschlüsse aus dem Berliner Prozess nicht umgesetzt wurden, ist, dass die offenen bilateralen Fragen und das Misstrauen in die Politik Serbiens keine technischen und politischen Voraussetzungen für die Implementierung bieten. Zum Teil war dies auch der Grund, warum das OB-Projekt ins Leben gerufen wurde: Manche Regierungen der Westbalkanstaaten wollten Resultate bei der regionalen Integration sehen, ohne die großen politischen Fragen, wie gegenseitige Anerkennung, zuvor lösen zu müssen.

Fazit

Der Berliner Prozess sollte als Mittel genutzt werden, um die Glaubwürdigkeit der EU-Beitrittsperspektive des Westbalkans zu erhöhen. Die ambitionierten Ziele des Formats sollten in den Dienst einer zukünftigen EU-Mitgliedschaft der Region gestellt

© Stiftung Wissenschaft
und Politik, 2022
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auf-
fassung der Autorin wieder.

In der Online-Version dieser
Publikation sind Verweise
auf SWP-Schriften und
wichtige Quellen anklickbar.

SWP-Aktuells werden intern
einem Begutachtungsverfahren,
einem Faktencheck und
einem Lektorat unterzogen.
Weitere Informationen
zur Qualitätssicherung der
SWP finden Sie auf der SWP-
Website unter [https://www.
swp-berlin.org/ueber-uns/
qualitaetssicherung/](https://www.swp-berlin.org/ueber-uns/qualitaetssicherung/)

SWP
Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN (Print) 1611-6364
ISSN (Online) 2747-5018
DOI: 10.18449/2022A80

werden, als explizites Instrument eines schrittweisen Beitritts in den Europäischen Wirtschaftsraum. Wenn die Westbalkanstaaten in ihrem Bemühen um eine Energietransition und um eine Etablierung des GRM unterstützt werden und man sich der Zivilgesellschaft in der Region noch intensiver zuwendet, kann der Berliner Prozess in Zukunft an Relevanz gewinnen. Zentral ist aber die Erkenntnis, die schon auf dem letzten EU-Westbalkangipfel in Tirana am 6. Dezember 2022 artikuliert wurde: dass die Abkommen aus dem Prozess tatsächlich umgesetzt werden müssen und dieser nicht von anderen EU-Initiativen, wie dem Kosovo-Serbien-Normalisierungsprozess, entkoppelt werden darf. Für die Akteure des Berliner Prozesses heißt das, dass sie ein kontinuierliches Monitoring betreiben und die von den Westbalkanstaaten übernommenen Verpflichtungen strenger evaluieren müssen – im äußersten Fall mit der Folge, dass gewisse Mittel und Unterstützungsleistungen zurückgehalten werden, wenn es nicht zur Implementierung kommt. Darüber strategisch zu kommunizieren ist unabdingbar, etwas womit sich die EU gegenüber der Region seit Jahren schwertut. Wichtige wirtschaftliche Errungenschaften, besonders die materiell sichtbaren wie der Ausbau von Infrastruktur, sollten neben dem EU-Stempel, den sie bekommen, von einer klaren Kommunikationsstrategie begleitet werden. Das wäre auch ein guter Ansatz, um der erfolgreichen Öffentlichkeitsarbeit und Visibilität Chinas im Westbalkan etwas entgegenzusetzen. Es würde noch mal verdeutlichen, wie wichtig die EU als Partner für die Region ist.

Dr. Marina Vulović ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Projekt »Geostrategische Konkurrenz für die EU im westlichen Balkan«.