

Die griechische Chance

Griechenlands Krise ist eine Chance für seine bilateralen Beziehungen zum Westbalkan. Einmalige politische Umstände könnten die Lösung langanhaltender Dispute voranbringen. Das Verhalten der EU in der Migrations- und Wirtschaftskrise wird darauf entscheidenden Einfluss haben.

Von Matthias Bieri and Zoran Nechev¹

Obwohl der Westbalkan seit Beginn der Flüchtlingskrise im Rampenlicht steht, erhält er noch immer zu wenig Aufmerksamkeit. In mehreren Ländern drohen Unruhen und Instabilität. Mehr als 20 Jahre internationaler Stabilisierung durch Demokratieförderung stehen auf dem Spiel. Hemmend für die Entwicklung der Region ist die Tendenz, dass Reformen zur Stärkung der Staatlichkeit an Rückhalt verlieren. Die EU-Beitrittsperspektive, welche Bevölkerungen und Regierungen von der Notwendigkeit zu Reformen überzeugte, ist zunehmend getrübt. Dies auch, weil langjährige bilaterale Streitigkeiten den Weg Richtung EU-Beitritt blockieren. Die Bemühungen zur Beseitigung dieser Hindernisse waren bislang von begrenztem Erfolg. Griechenland fällt hierbei eine entscheidende Rolle zu. Vor der Finanzkrise ein starker Befürworter der EU-Erweiterung; spielt das Land auch heute noch eine zentrale Rolle im Westbalkan und ist mit Mazedonien, Kosovo und Albanien in Streitigkeiten verwickelt. Griechische Kompromissbereitschaft ist eine Grundvoraussetzung für die europäische Entwicklung dieser Länder.

Der politische Spielraum der griechischen Regierung, die nur über 153 von 300 Parlamentssitzen verfügt, ist momentan begrenzt. Griechenland steht im Zentrum der Flüchtlings- und Eurozonenkrise und erlebt zugleich landesweite Streiks. Dennoch könnten sich in

der Region in den kommenden Monaten Chancen für diplomatische Fortschritte auftun, nicht zuletzt da Syriza grundsätzlich ein progressiver Partner auf dem Westbalkan ist. Damit sich diese Möglichkeiten jedoch erschliessen, muss Griechenland wieder als europäischer Partner behandelt werden.

Die Bedeutung der EU für den Westbalkan

Bereits vor der letzten Krise führten «Erweiterungsmüdigkeit» und wachsende interne Probleme zu einem Bedeutungsverlust der EU-Erweiterung. Jean-Claude Jun-

KERNPUNKTE

- Die EU-Perspektive ist weiterhin essentiell für die Stabilisierung des Westbalkans.
- Griechenland nimmt nach wie vor eine zentrale Rolle bei der EU-Erweiterung auf dem Balkan ein, obwohl es zugleich im Epizentrum der europäischen Schulden- und Flüchtlingskrise steht.
- Die gegenwärtige politische Situation bietet eine einmalige Gelegenheit zur Überwindung seit langem bestehender Konflikte. Die EU sollte sie nutzen.
- Wird Griechenland wieder als Partner in Wirtschafts- und Migrationsfragen behandelt, so wird dies zur Lösung offener Fragen auf dem Westbalkan beitragen.

cker, Präsident der EU-Kommission, kündigte im Juli 2014 einen Erweiterungsstopp bis 2020 an. Eine Erweiterung ist somit in naher Zukunft keine Priorität. Für die Länder des Westbalkans bleibt das Thema jedoch zentral. Nach Kriegen und ethnischen Konflikten, bot die EU-Perspektive eine Vision zur Neutralisierung separatistischer Bewegungen, zur Beilegung ungelöster Grenzfragen und zur wirtschaftlichen Erholung. Sie war und ist der essentielle Anreiz für Reformen Richtung funktionierender Marktwirtschaft, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Die Umsetzung dieser Reformen und die daraus resultierende Eigenständigkeit der Länder des Westbalkans liegen im Kerninteresse der EU. Ohne erfolgreiche Reformen bleibt die Region abhängig von der dauerhaften finanziellen Unterstützung Europas. Ohne Unterstützung wiederum würde die Region wohl bald von den Geistern der Vergangenheit heimgesucht.

Die vergangenen Jahre haben gezeigt, dass sowohl der Reformwillen der lokalen Bevölkerung als auch der Politik schwindet, wenn die EU an Glaubwürdigkeit einbüsst und sich ihr Engagement vor Ort verringert. Dadurch wächst die Instabilität, wie die letzten Monate gezeigt haben. In Kosovo hat die EU durch Korruptionsfälle und ihre fortgesetzte Kooperation mit der unbeliebten politischen Elite viel Glaubwürdigkeit verloren. Politische Unruhen, ausgelöst durch den von der EU vermittelten Deal mit Serbien, haben gezeigt, dass das Land keineswegs stabil ist. In Mazedonien haben der «Abhörskandal» und die blutigen Vorkommnisse in Kumanovo im Mai 2015, bei denen 22 Menschen ums Leben kamen, gezeigt, dass der einstige EU-Musterschüler (Kandidatenstatus seit 2005) kein gefestigtes politisches Umfeld besitzt. Grund hierfür ist auch der Streit mit Griechenland, welcher den Fortschritt Richtung EU behindert. Auch in Albanien,

Bosnien und Montenegro kam es unlängst zu Massenprotesten, denen eine enorme politische Unzufriedenheit zu Grunde liegt.

Griechenlands entscheidende Rolle im Westbalkan

Die Rolle Griechenlands im Westbalkan basiert auf räumlicher Nähe und historischer Bande. Neben der griechischen Rolle bei der EU-Erweiterung ist auch die wirtschaftliche Verknüpfung eng. Der Niedergang der griechischen Wirtschaft traf deshalb auch die ohnehin gebeutelte Region. Neben sinkenden Auslandsinvestitionen und Gefahren für den Bankensektor stieg auch der Migrationsdruck an. Beispielsweise arbeiteten 2007 etwa 600 000 Albaner in Griechenland. Seitdem mussten zehntausende albanische Arbeiter heimkehren und sich in einem Land ohne Beschäftigungsmöglichkeiten zurechtfinden. Ihre Rückkehr führte auch zu einer Reduktion der Rücküberweisungen. Eine wirtschaftliche Erholung Griechenlands würde daher auch die Lage der Länder des Westbalkans verbessern.

Vor Beginn der Finanzkrise 2008, welche die griechische Politik zu einem Fokus auf die Innenpolitik zwang, war das Land ein aktiver Befürworter der EU-Erweiterung im westlichen Balkan. Dieses Bemühen erreichte seinen Höhepunkt während der griechischen EU-Präsidentschaft 2003. Während dieser sechs Monate wurde die Richtung der nötigen Reformen zur Annäherung der Region an die Union festgelegt. Mit der «Thessaloniki Agenda» wurde zudem die Unterstützung der EU für den europäischen Kurs des Westbalkans bekräftigt.

Die Begeisterung Griechenlands für die EU-Integration der Region verflog allerdings. Der seit 1991 währende Namensstreit mit Mazedonien wurde zu einem immer grösseren Problem. Während das Interimsabkommen mit Mazedonien im Jahre 1995 die Hoffnung für eine Verhandlungslösung genährt hatte, blockierte Griechenland 2008 und 2009 aufgrund des Streits die weitere Integration des Nachbarn in NATO und EU.

2008 kam es auch zu Problemen mit Kosovo, als dieses sich unabhängig erklärte. Griechenland ist einer von fünf EU-Staaten, die Kosovo nicht anerkennen. Dafür gibt es zwei Gründe: Die Absicht, einen Präzedenzfall für den Zypern-Konflikt zu vermeiden, sowie die Abstimmung mit Serbien, mit dem man enge politische, wirtschaftliche und kulturelle Verbindungen pflegt. Die nicht konsolidierte Haltung gegenüber Kosovo erschwert die Kosovo-Politik der EU.

Grosse Uneinigkeit besteht auch mit Albanien. Albanien's Fortschritte Richtung EU wurden jeweils von griechischem Druck zur Klärung ausstehen-

LITERATURHINWEISE

How is the sovereign debt crisis affecting Greece's relations with the Balkan countries and Greece's standing in the region? *Ritsa Panagiotou und Anastasios I. Valvis, Athen 2014.* Ein umfassender Überblick über die Auswirkungen der Griechenlandkrise auf die wirtschaftlichen und politischen Beziehungen des Landes zum Balkan bis 2014.

T. Dokos, «Greek foreign policy under the Damocles sword of the economic crisis», No. 2, Konrad Adenauer Stiftung, Berlin, 3 April 2015. Das Kurzdossier bietet eine Analyse aktueller Entwicklungen in der griechischen Aussenpolitik.

BiEPAG, «Removing Obstacles to EU Accession: Bilateral disputes in the Western Balkans», Policy Brief, August 2015. Die Studie erforscht die bilateralen Streitigkeiten im Westbalkan, welche den EU-Intergrationsprozess behindern und bespricht mögliche Lösungen.

der bilateralen Fragen begleitet. Gegenwärtig bedroht ein Streit über die Seegrenzen den weiteren Fortschritt. Ein hierzu von beiden Seiten unterzeichnetes Abkommen wurde vom albanischen Verfassungsgericht gekippt. Griechenland droht damit, die Eröffnung der EU-Beitrittsverhandlungen zu blockieren, sollte es zu keiner Einigung kommen.

2014 stellte Griechenland schließlich seine geschwundene Unterstützung für die Erweiterungspolitik symbolisch unter Beweis, als es das Thema Erweiterung von der Prioritätenliste seiner EU-Präsidentschaft strich. Frühere griechische Initiativen, wie der 2009 von Premierminister Papandreu entworfene Plan, die Länder des Westbalkans bis 2014 in die Union zu integrieren, hatten ihre praktische Bedeutung verloren.

Eine flexiblere Haltung Griechenlands in den bilateralen Streitpunkten ist eine Voraussetzung für den Fortschritt der drei Kandidaten Richtung EU. Solange Griechenland Teil der Union ist – und das stand in den letzten Monaten nicht zur Debatte – braucht Europa griechische Kompromisse für Fortschritte im Westbalkan.

Eine Chance für Fortschritte

Die Abwahl des konservativen Premiers Samaras 2015 nährte die Hoffnung auf eine neue Dynamik in den bilateralen Streitfragen. Im Streit mit Mazedonien zeigte sich Samaras bereits in den 1990er Jahren kompromisslos. Die von Syriza geführte Regierung, seit Januar 2015 im Amt, hat dagegen keine Altlasten wie ihre Vorgängerregierungen. Syriza, eine nichtnationalistische Linkspartei, ist potenziell wesentlich flexibler. Nichtsdestotrotz passte sich ihre Regierungspolitik nach dem Amtsantritt an den Mainstream der griechischen Außenpolitik an, nicht zuletzt weil die außenpolitische Agenda mit dem nationalistischen Koalitionspartner Unabhängige Griechen abgestimmt wurde.

Trotzdem hat sich der Ton unter der von Syriza geführten Regierung spürbar geändert. Im September 2015 sprach Premier Tsipras am Rande einer UN-Konferenz in New York mit seinem mazedonischen Gegenüber über den Namensstreit. Auch kam es im letzten Jahr zu mehreren Außenminister-Treffen. Des Weiteren besuchte zum ersten Mal seit 2000 ein hochrangiger mazedonischer Minister Griechenland. Auch gegenüber Kosovo hat sich der Ton geändert. Außenminister Kotzias bekräftigte die Unterstützung für Kosovos Beitrittsprozess in internationale Organisationen und seine Integration in die EU. Eine ähnliche Entwicklung gegenüber Albanien scheint möglich.



Ebenso wichtig wie die Veränderungen auf griechischer Seite sind Bewegungen auf der anderen Seite des Verhandlungstisches. Unlängst gab es auf mazedonischer Seite Anzeichen, Griechenland im Namensstreit weiter entgegenzukommen. Darüber hinaus finden im Juni 2016 vorgezogenen Neuwahlen statt, die hoffentlich zur Überwindung der politischen Krise beitragen. Eine neue Regierung könnte zugleich mehr Flexibilität ins Amt bringen. Über 80% der mazedonischen Bevölkerung befürwortet weiterhin den Weg zum EU-Beitritt.² Fortschritte im Namensstreit werden der EU-Annäherung eine neue Dynamik verleihen. Die Bevölkerung wird dies honorieren. Ähnliche Beweggründe werden auch den Regierungen in Albanien und Kosovo Anreize für Fortschritte in den Streitfragen mit Griechenland geben.

Der Westbalkan bietet Griechenland die Möglichkeit, sein ramponiertes internationales Ansehen durch bessere Beziehungen mit seinen Nachbarn zu verbessern. Eine aktive Vermittlerrolle der EU ist jedoch unerlässlich, sollten sich Möglichkeiten für Fortschritte bieten. Dass die EU hingegen Griechenland zu Zugeständnissen in der Region zwingt, im Austausch für mehr Flexibilität in Wirtschafts- und Migrationsfragen, wird nicht zum Ziel führen. Medienberichten zufolge scheiterte dieser Ansatz im Sommer 2015, als EU-Vertreter versuchten, Griechenland zur Anerkennung Kosovos zu drängen. Die Vernetzung mit anderen politischen Fragen kann aber zu mehr regionalem Engagement Griechenlands führen. Dafür müssen sich jedoch erst die politischen Verhältnisse normalisieren und Griechenland muss sich wieder als europäischer Partner fühlen. Die Regierung muss zudem zu Hau-

se politische Erfolge vorzeigen können. Solche können wiederum nur mit europäischer Unterstützung erreicht werden. Zuletzt war Griechenland jedoch in der Migrationskrise und der Krise der Eurozone isoliert. Lösungen wurden unter Ausschluss oder der Umgehung Griechenlands in Betracht gezogen.

Auswirkungen der Migrationskrise

Die anhaltende Migrationskrise trifft die Balkanstaaten schwer. Sie trägt zur Instabilität der Region bei und belastet die Kapazitäten der Staaten. Ein besserer Umgang mit der Migrationskrise würde ein destabilisierendes Element im Westbalkan eliminieren. Die Region wurde völlig unvorbereitet zum Transitkorridor für Migranten. Noch immer bindet die Situation Ressourcen, die zur Bewältigung interner Krisen benötigt werden. Besonders Mazedonien würde von einem geregelten Ablauf der Migration an der türkisch-griechischen Grenze und innerhalb Griechenlands profitieren. Dadurch würde auch ein Fokus auf andere Politikfelder möglich.

Auch Gespräche über regionale Themen würden ermöglicht. Dies ist die logische Schlussfolgerung des vielversprechendsten Ansatzes der Krisenbewältigung. Für eine Verbesserung der Lage ist entscheidend, dass Griechenland in Sachen Migrationsbewältigung Fortschritte macht. Es müssen die Empfangskapazitäten verbessert, ein funktionierendes Registrierungssystem aufgebaut und ein operatives Grenzkontrollsystem geschaffen werden. Vieles hiervon ist mit der Unterstützung durch die EU-Mitgliedsstaaten und einem verstärkten Einsatz von Frontex erreichbar. Aber all diese Verbesserungen können nur umgesetzt werden, wenn sowohl Griechenland als auch die Türkei vom Sinn dieser Massnahmen überzeugt sind. Der Einsatz von Frontex an der mazedonisch-griechischen Grenze ist ein Beispiel hierfür. Der griechische Widerwillen bei der Umsetzung bestimmter Massnahmen in der Flüchtlingskrise ist auch ein Versuch, ein Faustpfand zu behalten für den Fall, dass die Union Griechenland sanktionieren will. Athen fürchtet dies, da der Schengen-Evaluierungsberichts der EU-Kommission zu Griechenland festhält, dass das Land «seine Verpflichtungen der Schengen-Bestimmungen in schwerwiegender Weise vernachlässigt hat und schwerwiegende Mängel bei der Durch-

führung von Kontrollen an den Aussengrenzen bestehen». Nur eine glaubwürdige Partnerschaft kann das Land weg von seiner Faustpfandpolitik führen. Die Operationalisierung der Empfehlungen der EU-Kommission und die abschliessende Bewertung deren Umsetzung werden Ende Sommer erwartet. Es wird ein entscheidender Moment für die Normalisierung der Beziehungen zwischen Griechenland und der EU in Migrationsfragen sein.

Günstige Bedingungen als Voraussetzung

Ein politischer oder wirtschaftlicher Zusammenbruch Griechenlands würde die Annäherung an Mazedonien, Kosovo und Albanien auf absehbare Zeit verhindern. Griechenland galt in der Region einst als Vorzeigemodell für europäische Integration – heute definitiv nicht mehr. Griechenland die Schuld für die Eurozone- und Migrationskrise in die Schuhe zu schieben, bringt jedoch keine Lösung. Griechenland sollte nicht nur als Querulant gesehen werden, sondern als potentiell positiver Faktor in der Region. Im Zusammenhang mit der Finanzkrise führte das Aufzwingen von Lösungen zu griechischem Widerstand oder halbherziger Umsetzung. Die EU und ihre nördlichen Mitgliedstaaten müssen Griechenland in Migrationsfragen deshalb als Partner und nicht als Untergebenen behandeln. Dies wird Griechenland im Gegenzug ermöglichen, sich im Westbalkan zu engagieren.

AUSGEWÄHLTE QUELLEN UND ANMERKUNGEN

1. Die Autoren danken den Kommentatoren für deren Beiträge.
2. International Republican Institute survey poll 2015. www.iri.org/resource/iri-poll-macedonians-concerned-about-economy-political-stability-support-representative (13. Juli 2015).

Matthias Bieri ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich. Er ist der u.a. Autor von «Der Westbalkan zwischen Europa und Russland» (2015). www.css.ethz.ch/ueber-uns/personen/bieri-matthias

Zoran Nechev ist Akademischer Gast am Center for International and Comparative Studies CIS, ETH Zürich und Fellow der Konrad-Adenauer-Stiftung Mazedonien. <https://mk.linkedin.com/in/zorannechev>

POLICY PERSPECTIVES is edited by the Center for Security Studies (CSS) at ETH Zurich. The CSS is a center of competence for Swiss and international security policy. It offers security policy expertise in research, teaching, and consultancy. The CSS promotes understanding of security policy challenges as a contribution to a more peaceful world. Its work is independent, practice-relevant, and based on a sound academic footing.

Editor: [Martin Zapfe](mailto:Martin.Zapfe@css.ethz.ch) / Assistant Editor: [Prem Mahadevan](mailto:Prem.Mahadevan@css.ethz.ch)

Comments welcome at PolicyPerspectives@sipo.gess.ethz.ch

Recent editions of **POLICY PERSPECTIVES**:

- **RUSSIA'S "MILITARIZATION" OF COLOUR REVOLUTIONS** (4/2) by Nicolas Bouchet
- **TRUST AND REALPOLITIK: THE OSCE IN 2016** (4/1) by Petri Hakkarainen and Christian Nünlist
- **SEARCHING FOR AN ENERGY UNION** (3/5) by Severin Fischer

For more editions, and for a free online subscription, visit <http://www.css.ethz.ch/en/publications/css-policy-perspectives.html>

© 2016 Center for Security Studies (CSS), ETH Zurich www.css.ethz.ch

ISSN: 2296-6471