

Das ewige Laboratorium

Die Politik der Europäischen Union auf dem Balkan: Eine Evaluierung



Marie-Janine Calic | **Seit dem Zerfall Jugoslawiens ist die EU nolens volens zum Kurator, Oberaufseher und Ordnungshüter des Balkans geworden – eine Rolle, die sie so bald nicht loswerden wird. Aber macht sie ihre Sache gut? Hat sie eine erkennbare Gesamtstrategie? Zwischen Anspruch und Wirklichkeit klafft eine erhebliche Lücke.**

Prof. Dr. MARIE-JANINE CALIC, geb. 1962, lehrt Geschichte Ost- und Südosteuropas an der Ludwig-Maximilians-Universität München. Zurzeit arbeitet sie als Senior Fellow am Freiburg Institute for Advanced Studies (FRIAS).

In diesen Wochen bereitet sich die EU auf ihre bislang größte und anspruchsvollste Auslandsmission vor: der Internationale Zivile Beauftragte und gleichzeitige EU-Sondergesandte Peter Feith soll die Oberaufsicht über die jüngst erworbene Unabhängigkeit des Kosovo führen. Weitere 1900 Experten hat Brüssel im Rahmen der Rechtsstaatsmission EULEX in Gang gesetzt, um Polizei und Justiz aufzubauen. Stabilitätsinteressen und neues außenpolitisches Rollenverständnis der EU machen das Kosovo zu einem Testfall für die operativen Fähigkeiten der Europäischen Union bei der Friedenssicherung – mit weitreichenden Folgen und Risiken.

In das neue Aufgabenfeld ist die Union mehr oder weniger hineingestolpert. Nicht alle Mitgliedsstaaten der EU sind überzeugt, dass die einseitige Anerkennung der ehemaligen serbischen Provinz Kosovo als unabhängiger Staat tatsächlich zu mehr Stabilität in der Region führen wird. Völkerrechtliche Grundlage, Kompetenzen und Personalausstattung der ESVP-Mission waren unter den Mitgliedsstaaten umstritten. Und dass Brüssel nun auch noch dem Neuling Kosovo zusammen mit allen anderen Balkan-Staaten den EU-Beitritt verspricht, ruft in einigen europäischen Hauptstädten nur Kopfschütteln hervor.

Dabei erscheint das europäische Engagement im Kosovo als folgerichtiges Ergebnis eines durch den Zerfall Jugoslawiens ausgelösten quälenden Lernprozesses. Allerdings wurde die Lektion nicht zu Ende gelernt. Die Nachfolgekriege der neunziger Jahre hatten europäische Politiker frühzeitig als Gelegenheit wahrgenommen, die Europäische Gemeinschaft als kollektiven außenpoliti-

schen Akteur aufzubauen. Großspurig beschwor der luxemburgische Außenminister Jacques Poos damals die „Stunde Europas“. Diese entwickelte sich freilich rasch zum größtmöglichen politischen und moralischen Desaster. Sämtliche Vermittlungsversuche, Sanktionsdrohungen und Friedenskonferenzen verliefen im Sande. Anschwellende Flüchtlingsströme und Massenverbrechen, von denen die Medien tagtäglich berichteten, stellten Selbstverständnis und Glaubwürdigkeit der Union auf die Probe. Wenige Monate später standen die Europäer hilflos und handlungsunfähig da. Nun überzog man sich mit gegenseitigen Schuldvorwürfen.

Vor diesem Hintergrund bildete sich eine grundlegende Erkenntnis: Europäischer Politik fehlte dringend ein effektives Instrumentarium internationaler Friedenssicherung, weshalb sie innere Zwistigkeiten überwinden und neue Institutionen, Verfahren und Instrumente entwickeln müsse. In den neunziger Jahren wurde der Balkan zum Katalysator und Laboratorium gemeinsamer außen- und verteidigungspolitischer Initiativen – und blieb dies bis heute.

Vor dem beschämenden Erfahrungshintergrund von Ad-hocismus und reaktivem Krisenmanagement entwickelten die Europäer in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre eine vorausschauende Balkan-Strategie. Diese ruht auf verschiedenen Elementen: Mit dem 1999 entwickelten Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess stellte sie allen Balkan-Staaten die „europäische Perspektive“, die bislang nichtdatierte Vollmitgliedschaft, in Aussicht. Substanzielle Hilfen in Milliardenhöhe sollten Wirtschaft und Wiederaufbau in der Region voranbringen, etwa durch den 1999 geschaffenen Stabilitätspakt für Südosteuropa. Auch die außen- und sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit wurde gestärkt: Erstmals in ihrer Geschichte entsandte die EU 2003 eigene Polizei- und Militärmissionen nach Bosnien-Herzegowina und Mazedonien. Nicht zuletzt wollte man altbekannte Strukturdefizite angehen: Bürokratie und Langsamkeit bekämpfen, mehr Kohärenz zwischen verschiedenen Aktionsfeldern herstellen und der Region mehr Eigeninitiative zubilligen.

In den neunziger Jahren wurde der Balkan zum außenpolitischen Laboratorium der EU.

Zu Beginn des neuen Jahrtausends, rund eine Dekade nach Beginn des jugoslawischen Debakels, stand die Europäische Union auf dem Balkan erst einmal ziemlich gut da: Alle heißen Konflikte waren beigelegt, die Region zeigte Anzeichen wirtschaftlicher Erholung, das Image der EU als größter Einzelgeber und durchaus einflussreicher politischer Akteur festigte sich. Überall in der Region wünschte man sich den baldigen Beitritt zur Union herbei.

Mittlerweile hat der Anfangselan stark nachgelassen. Fehlender Reformeifer und neue Spannungen in der Region, vor allem aber neue außenpolitische Herausforderungen und schrumpfende Ressourcen erzeugten „Balkan-Müdigkeit“. Die Tafeln, die überall auf dem Balkan europäische Wiederaufbauprojekte anzeigen, haben buchstäblich Rost angesetzt.

Wer in das weit verzweigte Labyrinth europäischer Aktivitäten und Wirtschaftshilfen eintritt, hat sich angesichts einer verwirrenden Vielzahl an Programmen und Projektlinien schnell verlaufen. Weil neben der Europäischen Kommission auch jedes Mitgliedsland eigene Partner und Prioritäten in der

Region pflegt und darüber hinaus hunderte Nichtregierungsorganisationen mitmischen, kann von kohärentem Mitteleinsatz nicht die Rede sein. Der – mehr schlecht als recht – um Koordination bemühte Stabilitätspakt für Südosteuropa wurde in diesem Jahr eingestellt. Und seit längerem klagen die Empfänger hinter vorgehaltener Hand, dass häufig nur noch die „zweite Garnitur“ europäischer Experten in der Region unterwegs ist. Schon längst verheißt ein Posten in diesen Ländern nicht unbedingt weitere Karrierechancen. Zu viele (selbst ernannte) Fachleute, darunter immer mehr Berufsanfänger, hat das europäische Projekt auf dem Balkan bereits verschlungen.

Mit der Koordination hat die Europäische Union nach wie vor erhebliche Probleme.

Ratlosigkeit breitet sich aus, wenn man feststellen will, wie viel Geld die Europäische Union und ihre Mitgliedsstaaten überhaupt jährlich für den Westlichen Balkan aufwenden. Seit 2005 werden diese Daten nicht mehr veröffentlicht, ob sie überhaupt erhoben werden, ist unklar. Zwischen 2001 und 2005 sind die Hilfen von 2,946 auf 2,574 Milliarden Euro gesunken; Zuwendungen werden zu wachsenden Anteilen als Kredite und nicht mehr als Zuschüsse ausgezahlt. In diesem Jahr wird auch die Europäische Wiederaufbauagentur ihre Pforten schließen.

Täuschung und Enttäuschung

Der gegenwärtige Zustand der europäischen Balkan-Politik hat viel mit internen Befindlichkeiten zu tun. Die gescheiterten Referenden in Frankreich und den Niederlanden zum EU-Verfassungsvertrag schoben Akzeptanzprobleme, Funktionsdefizite und finanzielle Engpässe innerhalb der Union nach der großen Erweiterung 2004 in den Vordergrund. Unter dem Rubrum „Konsolidierung und Konditionalität“ nahm man sich vor, das Beitrittsversprechen gegenüber potenziellen Kandidaten zu konkretisieren, indem zwar Zusagen eingehalten, jedoch Risiken auch realistischer eingeschätzt werden. Viele EU-Mitgliedsstaaten wollen aber gar keine weiteren Beitritte. Die Europäische Kommission hatte im November 2007 mit ihrem Strategiepapier zur Erweiterung hochfliegenden Erwartungen in der Region einen Dämpfer verpasst, in dem sie schleppende Reformen in den „potenziellen“ Mitgliedsländern des Westlichen Balkans anprangerte. Nur Kroatien erhielt einigermaßen gute Noten.

Nach dem Motto: „Wir tun so, als wollten wir sie aufnehmen, und sie tun so, als würden sie uns das glauben“ produzieren die EU-Außenminister Jahr für Jahr neue Dokumente, die das Mantra der Mitgliedschaft hochhalten. Tatsächlich ist die „europäische Perspektive“ für den Westbalkan jedoch nur noch schemenhaft erkennbar. Das Zusammenspiel von GASP/ESVP und Erweiterungspolitik ist nachhaltig gestört, seit Brüssel die leckere Karotte der EU-Mitgliedschaft nicht mehr glaubwürdig als außenpolitischen Anreiz einsetzen kann. Da haben auch die guten Absichten Sloweniens wenig genützt, das in seiner Ratspräsidentschaft den Westlichen Balkan zur Priorität erkor: Lange konnten sich die Mitgliedsstaaten weder auf ein konkretes Datum zur Eröffnung der Beitrittsverhandlungen mit dem ungeduldigen Kandidaten Mazedonien noch auf eine vernünftige Strategie gegenüber Serbien einigen, wo ange-

sichts wachsender Frustrationen über den Verlust des Kosovo die europafeindlichen Radikalen bei den Wahlen im Mai mehr als ein Drittel der Erststimmen einheimen konnten. Die Adepten strikter Konditionalität, allen voran Großbritannien, Belgien und die Niederlande, wollten jedoch erst Resultate einer verbesserten Zusammenarbeit mit dem Haager Kriegsverbrechertribunal sehen, bevor weitere Schritte zur Anbindung Serbiens an die Union unternommen werden. Ende April 2008 wurde das längst ausgehandelte Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen unterzeichnet.

Europäische Missklänge

Die seit längerem schwelenden Gegensätze in der Union brachen im Vorfeld der Entscheidung für eine Statuslösung für das Kosovo offen hervor. Man fühlte sich ungut an die frühen neunziger Jahre erinnert, als der deutsche Außenminister Genscher seine europäischen Kollegen mit der Anerkennung Sloweniens und Kroatiens vor vollendete Tatsachen stellte. Auf mögliche Folgen in der Region, vor allem politische Rückwirkungen auf Bosnien-Herzegowina, das Kosovo und Mazedonien, war niemand vorbereitet gewesen, weshalb es kurz darauf zu Zerwürfnissen zwischen den europäischen Partnern kam. Daraus zogen alle Beteiligten eine Lehre: Die europäischen Regierungen, vor allem die in Bonn, wollten in der Jugoslawien-Politik künftig nur noch im Geleitzug fahren.

Diese Lehre trat in den Hintergrund, als es eine Dekade später um eine Lösung für das Kosovo ging. Schließlich hatte diesmal Washington die Marschroute in Richtung auf die Unabhängigkeit der kleinen Provinz vorgegeben. Deutschland, Großbritannien, Frankreich und Italien zogen mit – eine bessere Alternative zur baldigen Anerkennung gebe es nicht. Andere Mitgliedsstaaten hatten mit der Vorentscheidung größere Probleme. Zwar wurden der Ahtisaari-Plan für eine überwachte Unabhängigkeit, die „Kosovo-Troika“ unter Vorsitz von Wolfgang Ischinger als EU-Beauftragtem sowie die EULEX-Mission (schließlich doch) noch einmütig unterstützt, zumal man betonte, den Widerstand Russlands im UN-Sicherheitsrat noch brechen zu können. Dies hat sich als Trugschluss erwiesen – und steht nun als weiteres außenpolitisches Desaster im Stammbuch europäischer Außenpolitik.

Bild nur in
Printausgabe
verfügbar

Podgorica, Montenegro, 2006: Tausende demonstrieren im Vorfeld des Referendums für die Unabhängigkeit von Serbien

Bis heute gibt es keine gemeinsame europäische Kosovo-Politik.

Bis heute gibt es keine gemeinsame europäische Kosovo-Politik. Als das Parlament in Pristina am 17. Februar 2008 ohne Placet der UN einseitig die Unabhängigkeit verkündete, wollten Spanien, Zypern, Rumänien und die Slowakei die unilaterale Anerkennung nicht vollziehen. Eine Reihe weiterer EU-Staaten hegte ernsthafte Zweifel. Kann denn, wer den Kosovo-Albanern das Recht auf einen eigenen Staat zugesteht, den Serben im mehrheitlich serbischen Nordkosovo oder in der Republika Srpska in Bosnien-Herzegowina die Selbstbestimmung verweigern? Um der verbreiteten Sorge entgegenzuwirken, man habe nun die Büchse der Pandora für weitere Sezessionswünsche geöffnet, wurde das Kosovo gebetsmühlenartig zum Fall „sui generis“ erklärt. Die meisten EU-Staaten haben den jüngsten europäischen Staat dennoch mittlerweile anerkannt, nur eine Minderheit steht hartnäckig zurück.

Genau genommen schwelten innereuropäische Gegensätze immer unter der Decke gemeinsamer Erklärungen zur Balkan-Politik, wenn man allein an den lähmenden Namensstreit zwischen Griechenland und der „Republik Mazedonien“ denkt. Athen bekämpft seit 1992 den Verfassungsnamen „Mazedonien“, da es Alleinanspruch auf die Bezeichnung jener historischen Provinz erhebt, die heute zwischen Bulgarien, Griechenland und der Republik Mazedonien aufgeteilt ist. Vermittlungsbemühungen unter Federführung der UN sind immer wieder gescheitert. Im Frühjahr 2008 wurde dadurch der Beitritt Mazedoniens zur NATO unmöglich, was zweifellos nicht im Stabilitätsinteresse der EU liegt.

Dass die EU immer noch im Windschatten der Amerikaner segelt, zeigt das Design ihrer Friedensmissionen auf dem Balkan. In Bosnien-Herzegowina, wo seit 1995 ein komplexes Geflecht internationaler „interlocking institutions“ vor Ort ist, hat die EU in den letzten Jahren versucht, mehr Kohärenz unter europäischer Führung herzustellen. Der von einem internationalen Gremium bestellte Hohe Repräsentant erhielt einen „Doppelhut“ und wurde zugleich EU-Sonderbeauftragter. Mitte 2007 sollte die mit monströsen Machtbefugnissen ausgestattete Behörde des Hohen Repräsentanten aufgelöst und in eine wesentlich kleinere EU-Präsenz umgewandelt werden. Dies hätte den unverkennbaren Charme gehabt, politische und zivile Aufgaben, Wiederaufbau und Sicherheitspolitik in der Hand eines einheitlichen Akteurs, der Europäischen Union, zusammenzuführen. 2004 hatte sie bereits das Mandat der NATO zur militärischen Friedenssicherung übernommen: Aus IFOR/SFOR wurde unter Kapitel VII der UN-Charta die Operation „Althea“. Bosnien-Herzegowina sollte zum Musterfall europäischer Friedenspolitik und Schauplatz eines „kohärenteren, integrierten Europäischen Regionalansatzes“ werden. Dass die 7000 Mann starke Truppe vorerst weiter von logistischer und militärischer Unterstützung der NATO abhing, erschien erst einmal zweitrangig. Doch die angestrebte Führungsrolle ist den Europäern rasch abhanden gekommen, als es im Vorfeld der Kosovo-Entscheidung zu innerbosnischen Turbulenzen kam und die bosnischen Serben mit einem Referendum für die Unabhängigkeit ihrer Entität drohten. Der Plan einer europäisch geführten zivil-militärischen Präsenz in Bosnien-Herzegowina

wurde aufgeschoben, der Hohe Repräsentant blieb weiter im Amt. Und dieser hängt nicht nur von der EU, sondern auch von Amerikanern und Russen ab.

Drohendes Desaster im Kosovo

Ein ähnlicher institutioneller Wirrwarr wird jetzt im Kosovo neu aufgelegt: Auch der Internationale Zivile Beauftragte mit seinen 275 Mitarbeitern ist gleichzeitig EU-Sondergesandter. Sein Mandat ist dem des Hohen Repräsentanten nachempfunden, schließt also quasikoloniale Befugnisse wie das Recht ein, Parlamentsbeschlüsse außer Kraft zu setzen. Der Leiter der Mission ist Europäer, sein Stellvertreter Amerikaner, was den nach wie vor starken Einfluss Washingtons sicherstellt, aber dennoch den Eindruck erweckt, das Ganze sei irgendwie ein europäisches Projekt.

Ein Unterschied ist, dass der Zivile Beauftragte im Kosovo – anders als sein Kollege in Bosnien – keine Rückendeckung durch die UN erhalten hat. Dies gilt auch für die EULEX. Da Resolution 1244 formal weiter gilt und Generalsekretär Ban Ki-moon die Anerkennung des Kosovo als bilateralen Akt von Staaten und nicht als UN-Angelegenheit betrachtet, bleibt UNMIK – wenn auch in stark reduziertem Umfang – weiter vor Ort. Von einem Übergang sämtlicher Befugnisse an die EU ist nicht die Rede. Ohne UN-Mandat stehen jedoch nicht nur Legitimität, sondern auch Akzeptanz, Mandat und Kompetenzen der EU-Präsenz auf tönernen Füßen. Wie die EU ihre verschiedenen Präsenzen im Kosovo koordinieren will, ist unklar. Etwa ist das Zusammenwirken von EU-Sonderbeauftragten/Internationalem Zivildbüro und EU-Rechtsstaatsmission EULEX äußerst nebulös, da es kein klares Weisungsrecht gibt. Als dritte nicht verbundene Säule unterhält die Europäische Kommission ein Büro vor Ort, um Wiederaufbau und europäische Annäherung voranzutreiben.

Im Kosovo wird jetzt ein ähnlicher institutioneller Wirrwarr wie in Bosnien neu aufgelegt.

Was im Kosovo auf die EU zukommt, ist unschwer zu erahnen: Die fehlende völkerrechtliche Absicherung der EU-Präsenz durch einen Beschluss des UN-Sicherheitsrats und unklare Kompetenzen behindern die Implementierung des Ahtisaari-Planes. Sensible Themen sind die Lage in Mitrovica, der Minderheitenschutz, die Flüchtlingsrückkehr und die lokale Selbstverwaltung. Wie unter diesen Bedingungen „Erfolge“ erzielt werden sollen, ist rätselhaft. Zudem entstehen Sicherheitsrisiken, da die Legitimität der internationalen Präsenz von den Kosovo-Serben nicht anerkannt wird. Die Union muss also gegen den Widerstand eines Teiles der Bevölkerung agieren, was bei Ausschreitungen im März 2008 deutlich wurde. Im Norden des Kosovo, wo die Serben seit Jahren parallele Strukturen unterhalten, ist längst ein „eingefrorener Konflikt“ entstanden.

Im Ahtisaari-Plan ist verankert, dass die Regierung des Kosovo die neu errungene Souveränität nur eingeschränkt wahrnehmen kann: Außen- und Sicherheitspolitik, Mitgliedschaft in internationalen Organisationen und andere Politikfelder bleiben international beaufsichtigt, was erhebliche Frustrationen auf Seiten der Albaner hervorrufen wird. Es wird wiederum die Union sein, die als Sündenbock für enttäuschte Hoffnungen und Ärger aller Art herhalten muss.