

Südosteuropapolitik

Franz-Lothar Altmann

Die Südosteuropapolitik der Europäischen Union war vor allem von den Entwicklungen um Kosovo sowie von der Frage geprägt, wie es mit der Erweiterungspolitik der EU nach dem gescheiterten Reformversuch von Lissabon weitergehen kann. Der Vertrag von Nizza hatte ja die Aufnahmefähigkeit der EU auf 27 Staaten beschränkt, eine Größe, die am 1. Januar 2007 mit der Vollmitgliedschaft von Bulgarien und Rumänien erreicht war. In Brüssel wird hierzu die Überzeugung gepredigt, dass der Erweiterungsprozess, der für lange Zeit ohnehin nur noch die Länder des Westlichen Balkans und die Türkei einschließt, keinesfalls ernsthaft gefährdet sei, es ja immer noch die Möglichkeit gebe, durch Hinzufügungen (Amendments) den Nizza-Vertrag so anzupassen, dass zunächst Kroatien (im Jahre 2011?) und dann auch der Rest des Westlichen Balkans aufgenommen werden können. Aus dieser Diskussion ist bezeichnenderweise die Türkei mittlerweile weitgehend ausgeschieden, obgleich die Beitrittsverhandlungen mit ihr unbeirrt weiterlaufen. Irritationen müssen in den Aspirantenländern kritische Äußerungen von Politikern aus den Alt-EU-Ländern, wie z.B. Forderungen nach eventuellen Referenden zu Neumitgliedschaften sowie negative Umfrageergebnisse aus einigen EU-Ländern zur EU-Erweiterung, hervorrufen. Diesen bremsenden Tendenzen versucht die EU-Kommission durch dezidierte Erweiterungspolitik entgegenzuwirken.

Das Kosovo-Dilemma

Das Kosovo wird allgemein als entscheidender Prüfstein für eine erfolgreiche Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU – sowie vor allem einer effektiven Stabilisierungspolitik in ihrer direkten Nachbarschaft – gesehen. Tatsächlich ist das Engagement der EU im Kosovo zeitlich, personell und auch finanziell mit Abstand die weitaus größte von allen Aktionen der EU außerhalb ihrer eigenen Grenzen, und es ist auch noch kein Ende dieses Einsatzes abzusehen. Zwar ist die EU auch im benachbarten Bosnien und Herzegowina die bestimmende Autorität über den Hohen Repräsentanten und durch die Übernahme der restlichen Militärpräsenz (EUFOR), doch stehen die dort verbliebenen Aufgaben in keinem Vergleich mit den im Kosovo noch zu bewältigenden Problemen.

Am 17. Februar 2008 hatte das Parlament in Prishtina die Unabhängigkeit des Kosovo erklärt. Die Unabhängigkeitserklärung war das Ergebnis erfolgloser Verhandlungen über den künftigen Status des Kosovo, die zwei Jahre zuvor, im Februar 2006, vom vormaligen finnischen Staatspräsidenten Martti Ahtisaari begonnen wurden. Am 10. März 2007 hatte Ahtisaari offiziell die Statusverhandlungen für beendet (weil gescheitert) erklärt, am 26. März präsentierte er seinen Vorschlag zum weiteren Prozedere dem UN-Sicherheitsrat, in dem es wegen der deutlichen Ablehnung Russlands darüber erst gar nicht zu einer Abstimmung kam.

Ein weiterer Versuch wurde daher im August 2007 mit der Einsetzung der so genannten „Troika“ (EU, USA und Russland) gestartet, durch Verhandlungen zu einer Einigung zwischen Belgrad und Prishtina zu kommen. Die EU übernahm dabei zum ersten Mal eine inoffizielle Führungsrolle, indem ihrem Vertreter, dem zu diesem Zeitpunkt bundes-

deutschen Botschafter in London, Wolfgang Ischinger, ein in Balkanangelegenheiten überaus erfahrener Diplomat und vormaliger Staatssekretär im Auswärtigen Amt, die Sprecherrolle übertragen wurde. Allerdings endete auch diese Reihe von Gesprächsrunden, deren letzte am 10. Dezember 2007 stattfand, ohne die Erzielung des gewünschten Kompromisses. Auf dem vier Tage später abgehaltenen EU-Gipfel diskutierten die EU-Staats- und Regierungschefs daher die Vorbereitungen für die Implementierung des Ahtisaari-Vorschlags, insbesondere die Entsendung einer zunächst rund 3.000 Personen (1.900 Internationale und 1.100 Lokale) starken EU-Sicherheits- und Rechtsmission EULEX.

In der Tat hatte der Europäische Rat bereits am 10. April 2006 die Aufstellung eines EU-Planungsteams (EUPT) beschlossen, das mit insgesamt 80 internationalen und 55 lokalen Kräften eine „weiche“ Übergabe von UNMIK-Aufgaben an eine mögliche EU-Krisenmanagement-Operation im Rahmen des künftigen Kosovo-Status-Prozesses vorbereiten sollte. Diese Vorbereitung war so weit fortgeschritten, dass am 16. Februar 2008 (1 Tag vor der Unabhängigkeitserklärung!) der Europäische Rat die Entsendung der EU-Rechtsstaatlichkeitsmission (EULEX) im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) unter der Leitung des französischen Generals Yves de Kermabon beschloss. Die Mission sollte ihre Arbeit 120 Tage nach dem Beschluss, also am 15. Juni 2008, aufnehmen und besitzt zunächst ein Mandat für 2 Jahre.

Bereits am 4. Februar 2008 war der niederländische Diplomat Pieter Feith von der Europäischen Union zum Sonderbeauftragten (EUSR) im Kosovo benannt worden, ihn ernannte dann am 28. Februar der neu etablierte Internationale Lenkungsausschuss (ISG, siehe Ahtisaari Art. 11)¹ auch zum Leiter (ICR, International Civilian Representative) des Internationalen Zivilen Büros (ICO, International Civilian Office). Der ICR/EUSR soll in enger Zusammenarbeit mit EULEX, demgegenüber er politische Führungskompetenz besitzt, die Implementierung des Ahtisaari-Plans überwachen. Entsprechend Artikel 11 dieses Vorschlags soll der ICR weitreichende Eingriffsmöglichkeiten ähnlich den bekannten Bonn-Powers des Hohen Repräsentanten in Bosnien-Herzegowina erhalten. Das ICO (Büro des Internationalen Zivilen Repräsentanten) soll mit einem Stab von rund 75 internationalen und 200 lokalen Mitarbeitern ausgestattet werden und seinen Hauptsitz in Prishtina haben. Das zunächst in Nord-Mitrovica errichtete Zweigbüro musste nach den Protestaktionen der Serben nach der Unabhängigkeitserklärung (Demolierung von zwei Grenzposten zwischen Kosovo und Serbien) und den Zusammenstößen zwischen militanten Serben und UNMIK-Polizei und KFOR vom 17. März aus Sicherheitsgründen in den südlichen Teil von Mitrovica verlegt werden.

Mittlerweile haben 52 UN-Mitgliedsländer und Taiwan den neuen Staat Kosovo anerkannt, darunter 22 EU-Staaten. Fünf EU-Länder haben diesen Schritt bisher noch nicht vollzogen und werden dies wohl auch aus eigenen Partikularinteressen heraus nicht tun, weil sie Präzedenzauswirkungen in ihren Ländern befürchten: Zypern wegen des nördlichen türkisch besetzten Teils, Rumänien wegen seiner ungarischen Minderheit in Siebenbürgen/Transsylvanien, die Slowakei ebenfalls wegen ihrer ungarischen Minderheit, die relativ kompakt im Süden des Landes einen 10-prozentigen Anteil an der Gesamtbevölkerung einnimmt, Spanien wegen seines Problems mit der baskischen Bevölkerung im Nor-

1 Der Internationale Lenkungsausschuss (International Steering Group, ISG) traf auf Initiative Italiens zum ersten Mal am 28. Februar 2008 in Wien zusammen. Zur Zeit umfasst er die Vertreter von 22 Staaten, die das Kosovo bereits anerkannt haben. NATO und EU sind ebenfalls an den Gesprächen beteiligt.

den sowie auch mit den Katalanen. Griechenland hält Zypern die Treue und hat zudem immer noch ein besonderes Sympathieverhältnis zu Serbien, das zudem von der orthodoxen Kirche kräftig unterstützt wird. Offiziell besteht Griechenland auf einer konsensualen Lösung des Kosovo-Status. Die EU zeigt sich somit gespalten: Einerseits hatten alle 27 Mitgliedstaaten der Entsendung der EULEX-Mission zugestimmt, andererseits aber verweigern auf unabsehbare Zeit fünf Mitglieder dem neuen Staat die Anerkennung, dem die EULEX-Mission behilflich beim Aufbau der staatlichen Verwaltungs- und Rechtsstrukturen zur Seite stehen soll.

Laut dem Vorschlag des UNO-Vermittlers Ahtisaari sollte die EULEX-Mission die UNMIK-Verwaltung 120 Tage nach der Unabhängigkeitserklärung ablösen. UNMIK sollte dann die restlichen Kompetenzen an die Regierung des Kosovo und an die EU übertragen. Diese Frist korrespondiert mit dem Inkrafttreten der neuen Verfassung am 15. Juni 2008. Ahtisaaris Vorschlag hatte jedoch im UN-Sicherheitsrat keine Zustimmung gefunden, weshalb die Resolution 1244 weiter in Kraft ist, d.h. das Kosovo weiterhin unter UN-Verwaltung steht. Eine juristisch und faktisch chaotische Situation hat sich dadurch aufgebaut, weil verschiedene Institutionen gleichzeitig im Kosovo Verantwortung tragen wollen: UNMIK, die kosovarische Regierung, das Internationale Zivile Büro (ICO), der Sonderbeauftragte der EU, EULEX, die NATO (KFOR), die OSZE und die Regierung der Republik Serbien.

Versuche, die Resolution 1244 so zu interpretieren, dass darin nur ein Prozess zum Aufbau einer tragfähigen, verantwortlichen Selbstverwaltung des Kosovo, aber keine Festlegung eines Endstatus zu finden sei und deshalb es dem UN-Generalsekretär obliege, der EU einen entsprechenden Auftrag zu erteilen, wurden von Belgrad und Russland vehement zurückgewiesen. Sie verlangen eine neue Resolution des Sicherheitsrates, in dem die Souveränität Serbiens über Kosovo bestätigt wird. Moskau verlangte in diesem Zusammenhang sogar die Entlassung des Leiters der UNMIK-Verwaltung, weil dieser den bereits im Gange befindlichen Aufbau von ICO und EULEX zugelassen und damit gegen 1244 verstoßen habe. Alles wartete somit auf eine Entscheidung des Hauptquartiers der UNO in New York.

Diese kann in dem am 12. Juni an den kosovarischen Präsidenten Sejdiu und den serbischen Präsidenten Tadi gleichzeitig (und rechtzeitig vor dem Inkrafttreten der Kosovo-Verfassung) gesandten Brief von Ban Ki-Moon gesehen werden, in welchem eine erweiterte operative Rolle der EU in der Form angekündigt wurde, dass diese „unter dem Schirm“ der bisherigen UNMIK-Verwaltung arbeiten werde. Damit sieht der UN-Generalsekretär die Existenz der EU-Mission (obgleich EULEX an keiner Stelle des Briefs ausdrücklich erwähnt wird) nicht im Widerspruch zur weiter geltenden UN-Sicherheitsrats-Resolution 1244. Die EU versteht diese Formulierung dergestalt, dass die Mission mit einer von den UNO unabhängigen Befehlsstruktur (ICO) geführt werden könne, man Entscheidungen aber mit den UNO abstimmen solle. Die zwischenzeitlich diskutierte, eleganteste Lösung, nämlich die personelle Zusammenlegung von ICR und UNMIK-Leitung, ist mit dem Brief des UN-Generalsekretärs vom Tisch. Heftigster Widerstand von Belgrad und Moskau wäre auch die unweigerliche Folge gewesen.

Ban Ki-Moon unterstrich in dem Brief die Neutralität der UNO im Hinblick auf den Status des Kosovo, erklärte aber seine Absicht, die Struktur und das Profil der internationalen Zivilpräsenz so umzugestalten, dass sie der veränderten Situation im Kosovo entspreche. Dies wird allgemein auch als Ankündigung einer substantiellen Verringerung des UN-Personals interpretiert. Nach den Plänen des UN-Generalsekretärs soll zunächst für einen unbestimmten Zeitraum (bis EULEX im Herbst voll funktionsfähig ist?) in den

mehrheitlich von Serben bewohnten Regionen die kosovarische Polizei der Kontrolle der internationalen Polizei und des jeweiligen UNMIK-Chefs unterliegen. Es sollen in diesen Gebieten zusätzliche lokale und Kreisgerichte gebildet werden, die im Rahmen von 1244 aber Bestandteil des kosovarischen Justizsystems sein werden. Das einheitliche Zollsystem soll erhalten bleiben, für relevante Punkte (gemeint sind wohl die Kontrollpunkte im Norden zwischen dem Kosovo und Serbien) ist auch von der Präsenz von internationalen Zollbeamten die Rede. Ein technisches Koordinationskomitee, bestehend aus Serben und anderen relevanten Akteuren, soll vom UNMIK-Chef gebildet werden. Es soll sich mit technischen und sonstigen grenzüberschreitenden Fragen beschäftigen. Die NATO soll wie bisher ihre internationale Militärpräsenz zur Sicherheitswahrung auf dem gesamten Gebiet des Kosovo einschließlich der Staatsgrenzen behalten.²

Während der Brief des Generalsekretärs von EU-Seite als annehmbarer Kompromiss angesichts der verworrenen Situation bezeichnet wurde, erklärte der noch amtierende Ministerpräsident Serbiens, Vojislav Koštunica, die vorgesehene Umgestaltung der UNO-Verwaltung als unannehmbar. Eine derartige Entscheidung könne nur vom UN-Sicherheitsrat getroffen werden. Dieselbe Position nimmt auch Moskau ein. Umgekehrt bezeichneten inoffizielle albanische Stimmen aus dem Kosovo das Schreiben als Sieg für Russland und Serbien, weil die EU-Mission nicht wie gewünscht UNMIK ablösen sondern lediglich unter deren Obhut tätig werden solle. Alles deutet somit darauf hin, dass damit ein weiterer Konflikt zunächst eingefroren, nicht aber gelöst wird. Zwar kann am weiteren Aufbau von EULEX nun gearbeitet werden, doch bleiben wichtige Punkte, wie bspw. die Mitgliedschaft des Kosovo in den Vereinten Nationen und in anderen internationalen Organisationen, weiterhin ungelöst. Das ICO ist marginalisiert und wird in den Diskussionen um Zuständigkeiten überhaupt nicht mehr erwähnt, der Aufbau von EULEX schwebt in ungeklärtem Rechtsrahmen. Auch die neue demokratische Regierung in Belgrad ist nicht bereit, auf das Kosovo völkerrechtlich zu verzichten und Moskau wird so lange seine Veto-Absicht im Sicherheitsrat der UN aufrechterhalten, als Belgrad nicht einem Kompromiss zustimmt. Allerdings ist Belgrad nach der einseitigen und überaus schnell erfolgten Anerkennung der Unabhängigkeit von Abchasien und Süd-Ossetien durch Moskau stark verunsichert, ob Russland als Verfechter der völkerrechtlichen Ächtung von Separationen weiterhin glaubwürdig ist! Immerhin signalisierte die neue Regierung Serbiens, dass sie der EULEX-Mission zustimmen könnte, wenn diese mit einem UN-Sicherheitsrats-Mandat versehen werde.

Erweiterung um jeden Preis?

Während in den Umfragen unter den Bürgern der EU die Meinungen zur Erweiterungspolitik sehr geteilt sind und Erweiterungsmüdigkeit zum beherrschenden Schlagwort wurde, ist man in der Kommission, im Europäischen Parlament und weitestgehend auch in der politisch relevanten Öffentlichkeit überzeugt, dass es zur EU-Perspektive des Westlichen Balkans keine Alternative gebe, wenn der Balkan auf Dauer stabilisiert und entwickelt werden soll. Lediglich kleine Abweichungen in der Form sind hörbar, dass auch über Varianten abgestufter Mitgliedschaften (Junior-Mitgliedschaften) als Übergang diskutiert wird. Überraschend war aber, dass die Kosovo-Ereignisse dem Erweiterungsprozess keinesfalls einen Tiefschlag erteilt, sondern im Gegenteil eine Beschleunigung bewirkt haben.

2 Der Standard: Dokumentation – Auszüge aus Bans Brief. 13.6.2008

Brüssel wollte Serbien in zwei Bereichen Unterstützung durch die sichtbare Bekräftigung der EU-Perspektive gewähren: Zum einen sollten die wirklich demokratisch und auch europafreundlich orientierten politischen Parteien für die zum 11. Mai 2008 vorgesehenen Parlamentswahlen gestärkt werden, und zum zweiten hoffte man, mit einer neuen Regierung in Belgrad auch eine Lockerung der serbischen Kosovoblockade zu erreichen.

Bereits am 7. Nov. 2007 wurde deshalb das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA) zwischen der EU und Serbien paraphiert, um die Wiederwahl von Staatspräsident Boris Tadić zu unterstützen, am 29. April 2008 erfolgte die Unterzeichnung – der gewünschte Wahlerfolg der Demokratischen Partei und ihrer Koalitionäre trat auch ein. Natürlich konnte dann das benachbarte Bosnien und Herzegowina, das sich als Opfer der serbischen Aggression in den 1990er Jahren sieht, nicht zurückbleiben. Am 14. Dezember 2007 wurde deshalb ebenfalls ein SAA paraphiert, am 16. Juni 2008 erfolgte dessen Unterzeichnung. Damit hatten – eigentlich als Folge der Kosovo- sowie der innenpolitischen serbischen Krise – alle Staaten des Westlichen Balkan ihre SAA unterzeichnet. Allerdings stehen noch die Ratifizierungen bei Albanien und natürlich auch bei Bosnien und Herzegowina sowie das Inkrafttreten der Interimsregelungen bei Serbien aus. Letzteres hängt von der Erfüllung der Bedingung der zufriedenstellenden Zusammenarbeit Serbiens mit dem Internationalen Kriegsverichtshof für das ehemalige Jugoslawien (ICTY) in Den Haag ab.

Damit war aber auch der Weg frei für die Weiterführung und Aufstockung der EU-Hilfestellung für die Krisenregion Balkan. Bis einschließlich 2006 war die finanzielle Unterstützung für die Vorbeitrittsländer über mehrere Programme erfolgt: Phare, ISPA, SAPARD und das spezielle Türkei-Vorbeitritts-Instrument. Für die finanzielle Unterstützung der Länder des Westlichen Balkans – und nur diese sowie die Türkei kommen zurzeit für nächste Erweiterungsschritte der EU in Frage – war das CARDS Programm verantwortlich. Seit dem 1. Januar 2007 sind diese Programme beziehungsweise Instrumente ersetzt durch das Instrument für Heranführungshilfe (IPA), wo in einem einzigen Programm die finanzielle Unterstützung sowohl für Kandidatenländer als auch für Potentielle Kandidaten zusammengefasst ist. Fünf Komponenten (Finanzierungsbereiche) kennzeichnen IPA, um zielgerechte und effektive Unterstützung für jedes einzelne Land entsprechend seinen Bedürfnissen und seinem Entwicklungsstand zu gewähren: Hilfe beim Übergang (Transition) und Institutionenaufbau, grenzübergreifende Zusammenarbeit, regionale Entwicklung, Entwicklung der Humanressourcen, Entwicklung des ländlichen Raums.

Der indikative Mehrjahresfinanzrahmen (Multi-Annual Indicative Financial Framework/MIFF) für das Instrument für Heranführungshilfe, der Informationen über die vorläufige Aufschlüsselung des IPA-Gesamtrahmens liefert, dient als Bindeglied zwischen dem politischen Rahmen des Erweiterungspakets und dem Haushaltsverfahren. Der MIFF basiert auf einem gleitenden dreijährigen Programmierungszyklus. Er ist Teil des Erweiterungspakets und enthält einen mit der Finanziellen Vorausschau in Einklang stehenden Vorschlag für die finanzielle Umsetzung der im Paket selbst dargelegten politischen Prioritäten. Der erste MIFF, der den Zeitraum 2008-2010 abdeckte (und Zahlen für das Jahr 2007 einschloss), wurde am 8. November 2006 angenommen. Der vorliegende zweite MIFF bezieht sich auf den Zeitraum 2009-2011. Er schlüsselt die Mittelzuweisungen für die Heranführungshilfe nach Ländern und Komponenten auf und enthält die für die regionalen und horizontalen Programme sowie die Unterstützungsausgaben vorgesehenen Beträge.³

3 Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Instrument für Heranführungshilfe (IPA). Indikativer Mehrjahresfinanzrahmen 2009-2011. Brüssel, 6.11.2007, KOM(2007) 689 endg.

Die allgemeinen politischen Prioritäten für die Heranführungshilfe sind in den Beitrittspartnerschaften und den Europäischen Partnerschaften als Teil des jährlichen Erweiterungspakets formuliert, das dem Rat und dem Europäischen Parlament jedes Jahr vorgelegt wird. Nachstehende Tabelle vermittelt einen verkürzten Überblick über den Gesamtumfang der Vorbeitrittsfinanzierung, aufgeschlüsselt nach Empfängerländern.

IPA-Mittelzuweisungen der EU in Mio. Euro (in lfd. Preisen)

Land	2007	2008	2009	2010	2011	Insgesamt
<i>Kandidatenländer (mit Einwohnerzahl)</i>						
Kroatien (4,4 Mio.)	141,2	146,0	151,2	154,2	157,2	749,8
Makedonien (2,0 Mio.)	58,5	70,2	81,8	92,3	98,7	401,5
Türkei (74 Mio. '06)	497,2	538,7	566,4	653,7	781,9	3.037,9
<i>Potentielle Kandidatenländer</i>						
Albanien (3,2 Mio.)	61,0	70,7	81,2	93,2	95,0	401,1
Bosnien-H. (3,5-4 Mio.)	62,1	74,8	89,1	106,0	108,1	440,1
Montenegro (0,62 Mio.)	31,4	32,6	33,3	34,0	34,7	166
Serbien (7,5 Mio.)	189,7	190,9	194,8	198,7	202,7	976,8
Kosovo (2-2,4 Mio.)	68,3	124,7	66,1	67,3	68,7	395,1
Insgesamt	1.109,4	1.248,6	1.263,9	1.399,4	1.547,0	6.568,3
<i>Sonstige Aufwendungen im Rahmen von IPA, Regionale und horizontale Programme, Verwaltungskosten</i>						1.023,1
IPA-Aufwendungen insgesamt 2007-2011						7.591,4

Die Zahlen für 2008 und die folgenden Jahre wurden anhand von Pro-Kopf-Zuweisungen berechnet, die in der Vergangenheit als Hilfsgrößen für den Bedarf und die Auswirkungen dienten. Demgegenüber sollten die westlichen Balkanstaaten ihre Position während der Laufzeit des derzeitigen Finanzrahmens über den durch CARDS gewährten Pro-Kopf-Durchschnitt der Jahre 2004-2006 hinaus verbessern, der 23 EUR (in den Preisen des Jahres 2004) betrug. Gemäß dem MIFF 2008-2010 sollte dieses Ziel für alle westlichen Balkanländer spätestens 2010 erreicht werden. Für 2011 sind für diese Länder ebenfalls Beträge in entsprechender Höhe veranschlagt.

Für die Kandidatenländer Kroatien und Mazedonien wurde bis 2008 ein Betrag von über 30 EUR pro Kopf (in Preisen von 2004) geplant. Für Kroatien soll dieses Finanzierungsniveau in den Jahren 2009 bis 2011 beibehalten werden. Die Pro-Kopf-Zuweisungen für Mazedonien werden dagegen weiter erhöht, da ein angemessener Ausbau der Verwaltungskapazitäten unabhängig von der Größe des Landes bestimmte Mindestbeträge erfordert. Die Pro-Kopf-Zuweisungen für die Türkei werden im Zeitraum 2007-2011 schrittweise erhöht, um der Größe und Aufnahmekapazität des Landes Rechnung zu tragen.