

# Die EU und das Konfliktmanagement auf dem Balkan

Predrag Jureković

## 1. Die sich ändernde Rolle der EU

Das Gebiet der früheren Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien (SFRJ) durchläuft seit 1991 verschiedene Prozesse der Nations- und Staatenbildung, die noch nicht abgeschlossen sind. Von 1991 bis 1999 verlief der Prozess des Staatszerfalls sowie der staatlichen Neuordnung sehr chaotisch und forderte deshalb viele Todesopfer. Das Verhalten der so genannten internationalen Gemeinschaft war in dieser Phase sehr reaktiv. Auch die EG/EU bildete davon keine Ausnahme. Sie verfügte in der ersten Hälfte der neunziger Jahre nicht über die außen- und sicherheitspolitischen Instrumente, um in den Kriegen in Kroatien sowie in Bosnien und Herzegowina (BuH) als glaubwürdiger Krisenmanager auftreten zu können.

Hinsichtlich des EU-Engagements in den Balkankonflikten ist zwischen der Zeit vor und nach der Kosovokrise (März 1998 – Juni 1999) zu unterscheiden: Vor der Eskalation des Kosovokonflikts gab es in der EU trotz der räumlichen Nähe zu den Konfliktgebieten des Balkans kein wirkliches Bewusstsein darüber, dass die Stabilisierung und Befriedung Südosteuropas eine politische Priorität für die Union sein sollte. Insbesondere in den frühen neunziger Jahren kam es zu unterschiedlicher Parteinahme von EG-Mitgliedsstaaten für einzelne Konfliktparteien, was der Glaubwürdigkeit der EG-Balkanpolitik sehr geschadet hat.<sup>155</sup> Die Initiative im Bereich des Krisenmanagements lag nicht bei der EG/EU, sondern bei der UNO und später bei den USA. Letztere beendeten 1995 mit der Vermittlung des Friedensabkommens von

---

<sup>155</sup> So wurde im jugoslawischen Zerfallsprozess Deutschland von Kritikern eine einseitig pro-slowenische und pro-kroatische Haltung vorgeworfen, die offizielle Politik Großbritanniens und Frankreichs wurde in internationalen Medienberichten insbesondere während des Krieges in BuH als pro-serbisch dargestellt.

Dayton den Krieg in BuH.<sup>156</sup> Von 1991 bis 1997 agierte die EG/EU in den Balkankonflikten als schwacher Vermittler und ohne eine wirkliche Vision, wie die Region stabilisiert werden könnte. Ein Beispiel für die passive und reaktive Balkanpolitik der EU anstelle eines präventiven, umfassenden und regionalen Ansatzes war ihre Haltung im Kosovo-Konflikt. Die EU hatte es in diesem Konflikt verabsäumt, rechtzeitig vor dem Ausbruch der Kämpfe einen politischen Kompromiss zwischen der serbischen und albanischen Seite zu vermitteln. Die in den Dayton-Verhandlungen ausgeklammerte Kosovofrage stellte für die EU bis 1998 nur ein Menschenrechtsproblem dar und wurde nicht als großes sicherheitspolitisches Risiko erkannt, das die Region neuerlich destabilisieren konnte. Wegen dieser ignoranten Haltung westlicher Politiker versuchten die „Vergessenen von Dayton“, die Kosovo-Albaner, mit gewaltsamen Mitteln die Aufmerksamkeit der westlichen Öffentlichkeit auf sich zu ziehen.

Als im Frühjahr 1998 der Kosovokonflikt zu eskalieren begann, entwickelte die EU ein aktiveres Engagement auf dem Balkan. Obwohl die USA und die NATO noch immer die internationalen Schlüsselspieler in der Region blieben, zeigten sich die EU-Emissäre bei der Kosovo-Konferenz von Rambouillet (Februar – März 1999) redlich bemüht, einen politischen Kompromiss zwischen den Konfliktparteien zu vermitteln. Die Kosovokrise wurde zwar als Folge des Scheiterns der Rambouillet-Konferenz durch die NATO-Luftoperation gegen Serbien beendet und war damit ein weiterer „Balkan-job done by the US“, trotzdem markierte sie den Wendepunkt für ein substanzielleres Engagement der EU in der Region.<sup>157</sup>

Eine wichtige Motivation für die EU, sich nicht nur punktuell und anlassbezogen, sondern umfassend und längerfristig auf dem Balkan zu engagieren, war die Weiterentwicklung der Union selbst. Im Juni 1997 hatten die EU-Mitgliedstaaten bei ihrem Gipfel in Amsterdam den

---

<sup>156</sup> Siehe dazu Raphael DRASCHTAK: Endspiel 1995. Die USA beenden den Balkankrieg. In: Michael GEISTLINGER (Hrsg.): Ethnos, Bd. 66. Wien 2005.

<sup>157</sup> Zur Entwicklung des Kosovokonflikts und der Rolle der internationalen Akteure siehe Wolfgang PETRITSCH/Robert PICHLER: Kosovo – Kosova. Der lange Weg zum Frieden, 2. erw. u. akt. Auflage. Klagenfurt u. a. 2005.

Entschluss gefasst, einen großen Schritt im europäischen Einigungsprozess zu machen, indem die bis dahin wenig konkrete Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) mit Leben erfüllt werden sollte. Der Amsterdamer Vertrag trat im Mai 1999 in Kraft – also am Höhepunkt der Kosovokrise – und etablierte einige außen- und sicherheitspolitische Instrumente, die in der Folge auf dem Balkan ihre erste Bewährungsprobe haben sollten. Dazu gehörten die Einsetzung eines Hohen Repräsentanten der EU für die GASP, die Übernahme der so genannten Petersbergaufgaben für internationale Friedenseinsätze von der Westeuropäischen Union (WEU), die Schaffung einer Planungs- und Frühwarninheit im EU-Ratssekretariat, die Ernennung von EU-Sonderbeauftragten in Krisenfällen sowie die Entwicklung gemeinsamer außenpolitischer Strategien.<sup>158</sup> Seit 1999 besteht eine starke Interdependenz zwischen dem Ziel der EU, die GASP als wichtiges Element der gemeinsamen Politik zu stärken und dem Ziel, die Balkanregion auf hohem Niveau zu stabilisieren. Die Stabilisierung der Konfliktgebiete in Südosteuropa ist eine der wichtigsten Bewährungsproben für die GASP und die „Europäisierung des Balkans“ hat höchste Priorität im Rahmen des regionalen Stabilisierungsprozesses.

## 2. Ansätze für eine umfassende Stabilisierungsstrategie

Seit dem Ende des Kosovokrieges sind ernsthafte Bestrebungen der EU feststellbar, für den Balkan eine regionale und umfassende Stabilisierungsstrategie zu entwickeln und diese auch zu implementieren. Ein erster Schritt wurde mit der Schaffung des „Stabilitätspaktes für Südosteuropa“ gesetzt. Diese Initiative geht auf den EU-Gipfel von Köln im Juni 1999 zurück. Mit dem Stabilitätspakt wird beabsichtigt, die regionale Kooperation zwischen den Balkanstaaten zu fördern, um so den Ausbruch neuer Konflikte zu verhindern und einen langfristigen Frieden zu sichern. Die Tätigkeit des Stabilitätspaktes, dem über 40 Staaten sowie alle relevanten internationalen Organisationen beigetreten sind, gliedert sich in drei Arbeitstische: a) Demokratisierung und Menschenrechte, b) wirtschaftlicher Aufbau, Entwicklung und Zusam-

---

<sup>158</sup> Siehe Online-Dokument: <[http://europa.eu.int/eur-lex/lex/eu/treaties/treaties\\_other.htm](http://europa.eu.int/eur-lex/lex/eu/treaties/treaties_other.htm)>, abgerufen am 29.5.2006.

menarbeit sowie c) Sicherheit. Als Hauptgeldgeber für die Projekte des Stabilitätspaktes fungiert neben den Internationalen Finanzinstitutionen, dem Internationalen Währungsfonds und der Weltbank vor allem die EU. Der Stabilitätspakt erwies sich als nützliche Plattform, um nach den kriegerischen neunziger Jahren zwischen den ehemaligen Kriegsgegnern durch die Initiierung regionaler Projekte eine neue Vertrauensbasis zu schaffen.<sup>159</sup>

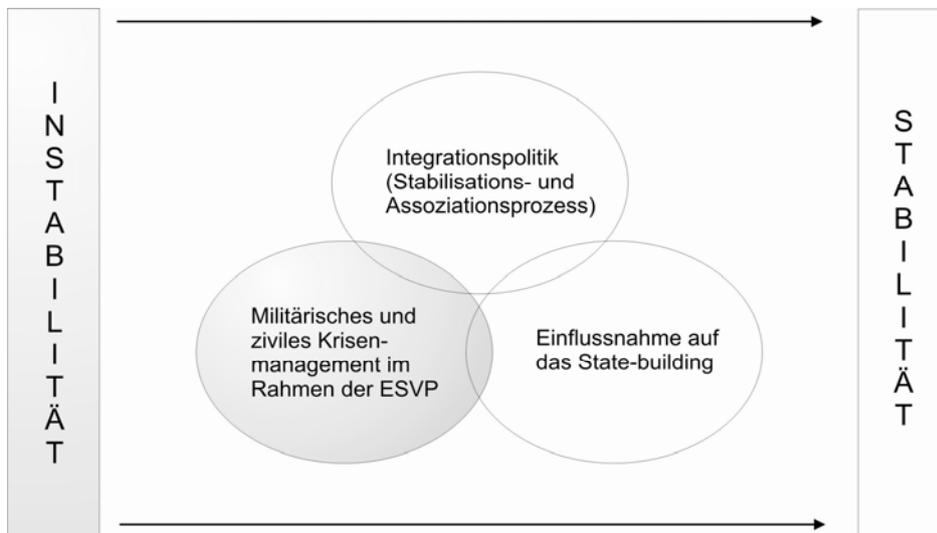
Die durch den Tod des kroatischen Staatspräsidenten Franjo Tuđman im Dezember 1999 und den Sturz des serbischen Republikpräsidenten Slobodan Milošević im Oktober 2000 in den beiden Balkanschlüsselstaaten eingeleitete politische Wende hin zu einer demokratischeren und – im Falle Serbiens – auch prowestlichen Entwicklung verbesserte die Rahmenbedingungen für ein substanzielles Balkanengagement der EU. Erstmals seit dem Beginn des Desintegrationsprozesses im Gebiet der früheren SFRJ verfolgen die Nachfolgestaaten wieder gemeinsame Ziele: Alle streben den Beitritt zur EU und zur NATO bzw. der NATO-Partnerschaft für den Frieden an. Die EU stellt die Beitrittsaspirationen der Balkanstaaten in das Zentrum ihrer regionalen Stabilisierungsstrategie, indem sie Fortschritte dieser Länder im EU-Integrationsprozess von innerstaatlichen Reformen und von deren Bereitschaft zur regionalen Zusammenarbeit abhängig macht. Der integrationspolitische Fokus der EU findet seinen Ausdruck u. a. in der seit 2000 von ihr verwendeten Bezeichnung „westlicher Balkan“. Zu dieser Staatengruppe, für die die EU mit dem Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess (SAP) ein eigenes Integrationsinstrument entwickelt hat, zählt die Union die Nachfolgestaaten der SFRJ ohne Slowenien sowie Albanien. Obwohl die Bezeichnung „westlicher Balkan“ zuvor weder im geographischen noch im historisch-kulturellen Kontext gebräuchlich war und deshalb von Kritikern als Erfindung von EU-Bürokraten abgetan wird, zeigt seine Einführung, dass die EU ein Bewusstsein für die komplexen Zusammenhänge zwischen den ehemaligen Konfliktgebieten entwickelt hat.

---

<sup>159</sup> Vgl. die Internetseite des Stabilitätspaktes: <<http://www.stabilitypact.org>>.

Die EU-Integrationspolitik als wichtigstes Element der EU-Stabilisierungsstrategie für den westlichen Balkan entspricht vor allem den Herausforderungen der Postkonfliktphase, in der die Normalisierung der Beziehungen und der Aufbau kooperativer Strukturen im Mittelpunkt stehen. Teilweise noch nicht abgeschlossene Staatenbildungsprozesse und weiterhin angespannte interethnische Beziehungen erfordern parallel dazu aber auch EU-Kapazitäten für ein militärisches und ziviles Krisenmanagement. Militärische und polizeiliche Friedensoperationen, die von der EU im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) durchgeführt werden, stellen deshalb das zweite Element eines umfassenden Engagements der EU im regionalen Stabilisierungsprozess dar. Der dritte Eckpfeiler des EU-Engagements auf dem westlichen Balkan ist die direkte politische Einflussnahme auf die noch immer dynamischen Staatenbildungsprozesse.

### **Umfassender Stabilisierungsansatz der EU auf dem Westbalkan**



## 2.1. Integrationspolitik als Kern der EU-Stabilisierungsstrategie

Dass die EU in ihrer friedensunterstützenden Rolle auf dem westlichen Balkan zum wichtigsten externen Akteur geworden ist, hängt in erster Linie mit ihrer politischen Heranführungsstrategie für diese Region zusammen. Der im November 2000 ins Leben gerufene SAP ist das Herzstück der EU-Politik gegenüber den Westbalkanländern. Der SAP sieht in mehreren Etappen eine an politische, ökonomische und rechtliche Reformen gebundene EU-Assoziierung der Westbalkanländer mit dem Endziel des EU-Beitritts vor. Die Beitrittsoption wurde den Westbalkanländern zum ersten Mal beim EU-Gipfel in Feira im Juni 2000 eröffnet. Bei einem weiteren Gipfel in Thessaloniki im Juni 2003 erklärte die EU, dass „der Westbalkan ein integraler Bestandteil eines vereinigten Europas“ sein wird.<sup>160</sup>

Wichtigste Voraussetzung für die Aufnahme von Verhandlungen über den EU-Beitritt ist die Unterzeichnung des Abkommens über Stabilisierung- und Assoziierung (SAA). Bei den SAA handelt es sich um maßgeschneiderte Verträge, die auf die spezifischen Bedürfnisse des jeweiligen Balkanlandes im politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Reformprozess Bedacht nehmen und so die Bemühungen um Annäherung an die EU optimieren sollen. Durch die Unterzeichnung des SAA tritt das jeweilige Westbalkanland in einen permanenten politischen Dialog mit der EU über die Harmonisierung von Gesetzen und die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres ein. Zu den Vergünstigungen, die mit der Unterzeichnung des SAA verbunden sind, gehört insbesondere der zollfreie Export von Waren in den EU-Raum. Die EU praktiziert jedoch auch gegenüber den Westbalkanstaaten, die noch kein SAA abgeschlossen haben, ein liberales Handelsregime. So ermöglicht die EU den Staaten des

---

<sup>160</sup> Zur Integrationspolitik der EU gegenüber den Westbalkanstaaten siehe: Wim VAN MEURS (Hrsg.): *Prospects and Risks Beyond EU Enlargement. Southeastern Europe: Weak States and Strong International Support*. Opladen 2003. Marie-Janine CALIC: *Strategien zur Europäisierung des Westlichen Balkans. Der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess auf dem Prüfstand*. In: *Südosteuropa*, 1/2005, S. 1–37. Franz Lothar ALTMANN: *EU und Westlicher Balkan. Von Dayton nach Brüssel: ein allzu langer Weg?* SWP-Studie, Januar 2005.

westlichen Balkans, insgesamt 80% ihrer Exporte ohne Besteuerung einzuführen.

Finanzielle Unterstützung von der EU erhalten die Länder des westlichen Balkans im Rahmen des SAP hauptsächlich durch die Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation, kurz CARDS genannt. Von 2000 bis 2006 wurden aus dem CARDS-Programm 4,6 Mrd. Euro an Hilfgeldern an die Regierungen der Westbalkanländer ausbezahlt. Insgesamt flossen seit 1991 ca. 6,8 Mrd. Euro an EU-Hilfgeldern in die Region. Das CARDS-Programm, an dessen Stelle ab 2007 das Instrument for Pre-accession Assistance treten soll, zielt vor allem auf die Unterstützung folgender Bereiche ab:

- Wiederaufbau, Demokratisierung, Versöhnung und Flüchtlingsrückkehr,
- institutionelle und rechtliche Reformen und Angleichung des nationalen Rechtsbestands an das EU-Recht,
- ökonomische und soziale Reformen sowie
- regionale Kooperation und die Kooperation mit der EU.<sup>161</sup>

Die Fortschritte der Westbalkanstaaten im SAP sind an verschiedene Konditionen gebunden: Zum einen ist dies die Erfüllung der so genannten Kopenhagener Kriterien, die vom Europäischen Rat im Juni 1993 als Voraussetzung für den Beitritt der Staaten Mittel- und Osteuropas festgelegt wurden. Dazu gehören: die institutionelle Stabilität als Garantie für die demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz der Minderheiten; eine funktionstüchtige Marktwirtschaft sowie die Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstandes der EU, des *Acquis communautaire*.<sup>162</sup> Außer den Kopenhagener Kriterien sind die Westbalkanländer auch dazu angehalten, bestimmte Bedingungen zu erfüllen, die den Stabilisierungsprozess in der Region selbst betreffen.

---

<sup>161</sup> Vgl. Online-Dokument: <[http://ec.europa.eu/comm/enlargement/cards/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/comm/enlargement/cards/index_en.htm)>, abgerufen am 31.5.2006.

<sup>162</sup> Vgl. Online-Dokument: <[http://europa.eu/scadplus/glossary/accession\\_criteria\\_copenhagen\\_de.htm](http://europa.eu/scadplus/glossary/accession_criteria_copenhagen_de.htm)>, abgerufen am 31.5.2006.

Neben Anstrengungen zur Förderung der regionalen Kooperation gehören dazu vor allem die volle Kooperation mit dem International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia (ICTY), die Schaffung von Voraussetzungen für die Rückkehr von Flüchtlingen und Vertriebenen sowie die Einhaltung des Dayton-Abkommens.

Die Westbalkanländer befinden sich wegen der Unterschiede in ihrer demokratischen, ökonomischen und rechtlichen Entwicklung, wegen ungelöster territorialer Fragen sowie der teilweise nicht zufrieden stellenden Zusammenarbeit mit dem ICTY in unterschiedlichen Stadien des SAP. Am weitesten fortgeschritten in den Beziehungen zur EU ist Kroatien, das im Oktober 2001 das SAA unterzeichnet, im Juni 2004 den EU-Kandidatenstatus erhalten und im Oktober 2005 offiziell Beitrittsverhandlungen mit der EU begonnen hat. Die Verhaftung des letzten vom ICTY gesuchten mutmaßlichen kroatischen Kriegsverbrechers, General Ante Gotovina, im Dezember 2005 in Spanien, die unter Mitwirkung kroatischer Geheimdienste zustande kam, hat die EU-Beitrittsverhandlungen mit Kroatien wesentlich erleichtert.<sup>163</sup> Kroatien ist außerdem im Unterschied zu BuH sowie Serbien und Montenegro als Staat konsolidiert und hat von allen Westbalkanländern auch die besten ökonomischen Voraussetzungen, in absehbarer Zeit der EU beitreten zu können.

Hinter Kroatien befindet sich im SAP Mazedonien, das im April 2001 als erster Westbalkanstaat ein SAA unterzeichnet hat und im Dezember 2005 von der EU offiziell zum Beitrittskandidaten erklärt wurde – allerdings noch ohne ein konkretes Datum für den Beginn von Beitrittsverhandlungen. Am Beispiel Mazedoniens zeigt sich besonders klar der strategische Ansatz der EU, durch Integrationspolitik noch bestehende territoriale und ethnische Konflikte entschärfen zu wollen. Obwohl Mazedonien mit 37% Erwerbslosen in der Gesamtbevölkerung eine sehr hohe Arbeitslosigkeit aufweist und große wirtschaftliche Probleme bewältigen muss, wurde dieser Staat im EU-Integrationsprozess bewusst gefördert, um seine Stabilität nach den bürgerkriegsähnlichen Unruhen im Frühjahr 2001 zu erhöhen. Im Falle

---

<sup>163</sup> Vgl. Österreichische Militärische Zeitschrift, 2/2006, S. 222-224.

Mazedoniens nimmt die EU für dieses Stabilitätsziel auch in Kauf, dass die Kopenhagener Kriterien vom Beitrittskandidaten bisher nur zum Teil erfüllt wurden. Albanien, das schon im Januar 2003 SAA-Verhandlungen mit der EU aufgenommen hat, konnte diesen Prozess Mitte Juni 2006 erfolgreich abschließen. Die SAA-Verhandlungen mit Albanien hatten sich deshalb so lange dahin gezogen, weil vor allem die frühere sozialdemokratische Regierung zu wenig für die Bekämpfung des Korruptionsproblems getan hat.

Die übrigen Westbalkanstaaten BuH sowie die in Auflösung begriffene Union „Serbien und Montenegro“ befinden sich im SAP weit hinter Kroatien und Mazedonien, aber auch Albanien. Alle drei Länder führen mit der EU Verhandlungen über den Abschluss des SAA, Serbien und Montenegro seit Oktober 2005 sowie BuH seit November 2005. Die Gründe für das Nachhinken dieser drei Länder hinter Kroatien und Mazedonien im EU-Integrationsprozess sind sehr unterschiedlich: Den Regierungen von Serbien und der serbischen Entität in BuH wirft das ICTY vor, zu wenig zur Ergreifung noch flüchtiger mutmaßlicher Kriegsverbrecher beizutragen. Negativ auf den SAP wirkt sich auch der Umstand aus, dass der Reformprozess in beiden Ländern durch ordnungspolitische Konflikte zwischen den Staatsteilen behindert wird. Durch den Sieg der Unabhängigkeitsbefürworter beim montenegrinischen Referendum im Mai 2006, der das Ende von Restjugoslawien besiegelt hat, ist eine kooperative Neuordnung der Beziehungen zwischen Serbien und Montenegro möglich geworden, der Reformprozess in Serbien wird bis zur Klärung der Frage des zukünftigen Status des Kosovo aber noch großen Belastungen ausgesetzt sein.<sup>164</sup> BuH steht nach mehr als 10 Jahren nach Abschluss des Dayton-Vertrages vor der Bewährungsprobe, seine funktionierende Staatlichkeit unter Beweis stellen zu müssen. Bisher mussten in diesem De-facto-Protectorat der internationalen Gemeinschaft wegen der Uneinigkeit zwischen den Repräsentanten der serbischen und der bosniakisch-kroatischen Entität

---

<sup>164</sup> Bei dem unter EU-Vermittlung abgehaltenen Referendum sprachen sich bei einer Wahlbeteiligung von 86,5% 55,4% für die staatliche Unabhängigkeit Montenegros aus. Vgl. Danas (Belgrad), 1.6.2006.

viele Reformprojekte zur Stärkung des Gesamtstaates von internationaler Seite oktroyiert werden.<sup>165</sup>

Um zu verhindern, dass die noch nicht vollständig abgeschlossenen Staatenbildungsprozesse zu einem neuen Nationalismus und zu neuen gewaltsamen Konflikten in der Region führen, ist das Festhalten an der Thessaloniki-Agenda mit dem mittelfristigen Ziel des EU-Beitritts aller Westbalkanländer von großer Bedeutung. Die durch die Ergebnisse der Verfassungsreferenden in Frankreich und den Niederlanden ausgelöste EU-„Verfassungskrise“ hat zu einer breiten Diskussion über das Selbstverständnis der Union geführt. Ein wichtiger Aspekt ist dabei die Hinterfragung bzw. Infragestellung der bisherigen Erweiterungspolitik.<sup>166</sup> Insbesondere die reicheren EU-Länder befürchten, dass es wegen der geplanten Hereinnahme neuer, wirtschaftlich und rechtlich noch nicht so weit entwickelter Mitglieder zu größeren Wohlstandseinbußen in der Union und zu deren Verwässerung kommen könnte. Sollte sich die Erweiterungsmüdigkeit unter den alten EU-Mitgliedern durchsetzen, hätte das für die Westbalkanländer wahrscheinlich zur Konsequenz, dass nach dem für 2007/08 geplanten Beitritt von Bulgarien und Rumänien nur Kroatien in absehbarer Zeit der EU beitreten könnte.

Eine Relativierung der Integrationsziele des SAP sowie ein Aufweichen der Balkan-Deklaration von Thessaloniki würden die demokratischen Reformen in den Westbalkanländern gefährden und neue Antagonismen fördern. Letzteres würde im Hinblick auf die noch ungelöste Frage des Kosovo-Status, den noch immer fragilen Friedensprozess in Mazedonien sowie den noch nicht konsolidierten Staat BuH eine Gefahr für die regionale Stabilität bedeuten. Die EU ist deshalb gefordert, auch in ihrer derzeit schwierigen politischen Situation den Mut aufzubringen, konsequent an ihrer Stabilisierungspolitik, d.h. Integrationspolitik, gegenüber dem Westbalkan festzuhalten.

---

<sup>165</sup> Zur bisherigen Bilanz des bosnisch-herzegowinischen Stabilisierungsprozesses siehe REITER, Erich/ JUREKOVIĆ Predrag (Hrsg.): Bosnien und Herzegowina. Europas Balkanpolitik auf dem Prüfstand. Baden-Baden 2005.

<sup>166</sup> Siehe dazu ALTMANN, Franz-Lothar: EU-Erweiterungsmüdigkeit und westlicher Balkan. SWP-Aktuell, Dezember 2005.

## 2.2. Die ESVP-Dimension des EU-Engagements

Der Stabilisierungsprozess ist noch nicht in allen Gebieten des Westbalkans selbst tragend. Deswegen sind die von der EU seit 2003 in der Region betriebenen Polizei- und Militärmissionen neben den integrationspolitischen Maßnahmen für das Peace-building noch immer von substanzieller Bedeutung. Die EU hatte bisher die Verantwortung für fünf Friedensoperationen auf dem Westbalkan, darunter für drei Polizeimissionen, die dem Bereich des zivilen Krisenmanagements der ESVP zuzuordnen sind. Während die Polizeimissionen von der EU vollständig autonom durchgeführt werden, ist die EU bei der Durchführung von militärischen Friedensoperationen auf dem Westbalkan von der Unterstützung der NATO abhängig. Der Zugriff der EU auf NATO-Mittel und -Fähigkeiten wurde durch ein von den beiden Organisationen im März 2003 abgeschlossenes Rahmenabkommen („Berlin Plus“) geregelt.<sup>167</sup> Die bisherigen Zielgebiete der EU-Polizei- und Militärmissionen sind BuH sowie Mazedonien. Im Kosovo, wo die Konfliktintensität im Vergleich zu den beiden erstgenannten Ländern höher einzustufen ist, steht die internationale Friedenstruppe Kosovo Force (KFOR) weiterhin unter NATO-Kommando.

Im Januar 2003 hat die EU von der UNO in BuH die Verantwortung für die internationale Polizeimission übernommen. Zu den Aufgaben der European Union Police Mission (EUPM) gehört vor allem die Unterstützung der lokalen Behörden beim Aufbau einer multiethnischen Polizei sowie beim Kampf gegen die organisierte Kriminalität. Die etwa 200 EU-Polizisten arbeiten insbesondere im Bereich der Verbrechensbekämpfung sehr eng mit der militärischen Friedenstruppe EU Force (EUFOR) zusammen, die im Rahmen der Operation Althea seit Dezember 2004 in BuH eingesetzt ist. Dabei handelt es sich zum Teil um Soldaten der früheren Bosnien-Friedenstruppe Stabilisation Force (SFOR), die unter NATO-Kommando stand. Im Unterschied zu den Aufgaben der SFOR und vor allem der ersten NATO-Friedenstruppe in BuH, der Implementation Force (IFOR), geht es bei EUFOR nicht mehr

---

<sup>167</sup> Vgl. HEISE, Volker: Militärische Integration in Europa. Erfahrungen und neue Ansätze, SWP-Studie, September 2005, S. 7 u. 9.

vorrangig darum, ethnische Konflikte zu verhindern, da sich die Sicherheitslage auch in den Gebieten der Minderheitenrückkehrer weitgehend normalisiert hat. Die Präsenz der 6300 EUFOR-Soldaten soll insbesondere ein sicheres Umfeld für die Integration des Staates BuH in die euro-atlantischen Institutionen und den Aufbau gesamtstaatlicher Institutionen garantieren.<sup>168</sup>

Noch vor Althea hatte die EU Ende März 2003 von der NATO die Verantwortung für die militärische Stabilisierungsmission in Mazedonien übernommen. Die Operation Concordia, an der sich 400 Soldaten beteiligten, war überhaupt die erste militärische Friedensmission unter EU-Führung. Sie lief bis Mitte Dezember 2003. Die Hauptaufgabe der EU-Friedenstruppe in Mazedonien bestand darin, durch ihre Präsenz in den ethnischen Konfliktzonen, in denen es im Frühjahr 2001 zu bürgerkriegsähnlichen Auseinandersetzungen zwischen albanischen Guerillakämpfern und mazedonischen Sicherheitskräften gekommen war, die mazedonische Regierung bei der Umsetzung des im August 2001 beschlossenen Ohrid-Friedensabkommens zu unterstützen.<sup>169</sup> Wegen der Fortschritte im Ohrid-Prozess konnte die militärische Stabilisierungsmission im Dezember 2003 durch die EU-Polizeimission Proxima ersetzt werden. Ihr gehörten bis zu ihrem Auslaufen im Dezember 2005 insgesamt etwa 120 Polizisten aus EU-Staaten und aus Drittländern an. Zu den Hauptaufgaben von Proxima zählten die Unterstützung der lokalen Behörden bei der Vertrauensbildung zwischen der mazedonischen Polizei und der albanischen Gemeinschaft, die Hilfestellung beim Aufbau von Polizeikräften, die der Demokratie und dem Rechtsstaat verpflichtet sind, sowie die Unterstützung der lokalen Polizeikräfte bei umfangreichen Sicherheitsreformen, insbesondere im Hinblick auf eine effizientere Bekämpfung der organisierten Kriminalität und effizientere Grenz-

---

<sup>168</sup> Vgl. Online-Dokumente: <<http://www.eupm.org/Print.asp?ID=960&lang=eng>>; <[http://www-euforbih.org/organisation/050810\\_strength.htm](http://www-euforbih.org/organisation/050810_strength.htm)>, abgerufen am 1.6.2006.

<sup>169</sup> Vgl. Online-Dokumente: <<http://www.delmkd.ec.europa.eu/en/Concordia/f-orce-htm>>; <<http://www.delmkd.ec.europa.eu/en/Concordia/mission.htm>>, abgerufen am 1.6.2006.

kontrolle.<sup>170</sup> Die Unterstützungsaufgaben von Proxima wurden ab Dezember 2005 durch eine kleinere EU-Polizeimission, das European Union Police Advisory Team (EUPAT), in einer Stärke von 30 EU-Polizisten fortgesetzt. Das Mandat von EUPAT läuft Mitte Juni 2006 aus.<sup>171</sup>

Im Kosovo beteiligen sich EU-Staaten an der NATO-geführten Friedenstruppe KFOR. Im Zuge EU-interner Planungen für die Übernahme einer stärkeren Rolle im Kosovo nach der Entscheidung des UNO-Sicherheitsrates über dessen Endstatus wird über Krisenmanagement-Operationen „in the field of rule of law and possible other areas“ nachgedacht. Letzteres bezieht sich auf die mögliche Übernahme der internationalen Polizeimission, die seit Sommer 1999 unter UNO-Kommando steht, durch die EU.<sup>172</sup>

### 2.3. Einflussnahme auf das State-building

Die EU spielt wegen ihrer Heranführungsstrategie für die Westbalkanstaaten und der laufenden ESVP-Operationen eine wichtige Rolle im regionalen Stabilisierungsprozess. Dieser Umstand spiegelt sich auch im großen Einfluss der EU auf die Staatenbildungsprozesse im Balkanraum wieder. Durch ein rechtzeitiges Krisenmanagement gelang es der EU, gemeinsam mit der NATO und der OSZE im Frühjahr 2001, eine Eskalation der bürgerkriegsähnlichen Unruhen in Mazedonien zu verhindern. Die EU war maßgeblich am Zustandekommen und an der Implementierung des Ohrid-Abkommens beteiligt, das durch eine Dezentralisierungsreform, die Anhebung des Anteils der Albaner im mazedonischen Staatsdienst und die Ausweitung des Gebrauchs der Minderheitensprachen im offiziellen Verkehr sehr wesentlich zur

---

<sup>170</sup> Vgl. Online-Dokumente: <<http://www.eu-pat.org/Proxima/2%20Organisation/eupolstaff.htm>>; <<http://www.eu-pat.org/Proxima/1%20Mission/Programmesportfolio.htm>>, abgerufen am 1.6.2006.

<sup>171</sup> Vgl. Online-Dokument: <<http://www.eu-pat.org>>, abgerufen am 1.6.2006.

<sup>172</sup> Vgl. Political and Security Committee Decision EUPT/1/2006 of 2 May. In: Official Journal of the European Union, 18.5.2006.

Beruhigung des mazedonisch-albanischen Konflikts beigetragen hat.<sup>173</sup> Positiv auf die Normalisierung der interethnischen Beziehungen dürfte sich auch die besondere Förderung Mazedoniens im Rahmen des EU-Integrationsprozesses auswirken.

Im formal souveränen Staat BuH, der wegen der weitreichenden legislativen und exekutiven Kompetenzen des Hohen Repräsentanten (HR) der Staatengemeinschaft einem internationalen Protektorat sehr ähnlich ist, hat die EU auf dem gesamten Westbalkan die größten Kompetenzen, den Staatsbildungsprozess zu beeinflussen. Die EU trägt die Verantwortung für die militärische Friedensmission und für die internationale Polizeimission, die mit ihren Trainingsprogrammen für lokale Polizeikräfte einen wichtigen Beitrag für die bosnisch-herzegowinischen Sicherheitsreformen leistet. Alle bisherigen HRs stammten aus der EU. Seit 2003 ist der HR gleichzeitig auch offiziell der EU Special Representative (EUSR) in BuH. Der HR wurde durch den Peace Implementation Council (PIC) 1997 ermächtigt, nationalistische Politiker ihrer Ämter zu entheben und Schlüsselgesetze zu oktroyieren, falls sich die politischen Vertreter der beiden Staatsteile nicht einigen können.<sup>174</sup> Die verschiedenen HRs haben von diesen so genannten Bonn Powers in den vergangenen Jahren reichlich Gebrauch gemacht. Diese Praxis wurde einerseits von bosnisch-herzegowinischen und internationalen Kritikern als „koloniales Verhalten“ angeprangert, andererseits konnten wichtige Vorhaben zur Stärkung des Gesamtstaates wie die Einführung einheitlicher Pässe und einheitlicher Autokennzeichen auf diese Weise durchgesetzt werden. Mit dem Beginn der Assoziierungsverhandlungen wächst der Druck auf die EU bzw. auf ihren Repräsentanten in BuH, auf die Bonn Powers zu verzichten und sich auf eine beratende Rolle zurückzuziehen. Einen solchen Kurswechsel hat der derzeitige, seit Januar 2006 amtierende HR, der Deutsche Christian Schwarz-Schilling, bereits angekündigt. Schilling verfolgt das Ziel, BuH

---

<sup>173</sup> Siehe dazu European Stability Initiative: The Other Macedonian Conflict, Report, Februar 2002.

<sup>174</sup> Der PIC wurde nach dem Ende des bosnisch-herzegowinischen Krieges im Rahmen der UNO als politisches Gremium zur Koordinierung des Stabilisierungsprozesses geschaffen.

2007 in die volle Unabhängigkeit zu entlassen.<sup>175</sup> Auch die Repräsentanten der beiden Staatsteile zeigen sich wegen der EU-Assoziierungsperspektive von einer kooperativeren Seite. Die Fusion der ehemals verfeindeten Armeen in BuH kam 2005 ohne größeren Druck der internationalen Akteure zustande.<sup>176</sup>

Trotzdem bleibt die Konsolidierung des bosnisch-herzegowinischen Staates eine politische Sisyphusarbeit, Rückfälle in nationalistische Reflexe sind noch immer möglich. Ein aktuelles Beispiel dafür sind Forderungen bosnisch-serbischer Politiker, in der serbischen Entität nach dem Vorbild Montenegros ein Unabhängigkeitsreferendum durchführen zu können.<sup>177</sup> Die Chance, dass sich BuH in naher Zukunft zu einem „normalen“ Staat entwickelt, der keine internationale Aufsicht mehr benötigt, ist umso größer, je schneller der wirtschaftliche Aufschwung mit Unterstützung der EU gelingt und die bosnisch-herzegowinischen Bürger eine konkrete Verbesserung ihrer Lebenssituation erfahren.

Die EU versuchte 2002 noch, die nach Unabhängigkeit strebende frühere jugoslawische Telrepublik Montenegro von ihrem Unabhängigkeitskurs abzubringen. Diese Haltung rief damals nicht nur in Montenegro selbst, sondern auch bei westlichen Experten heftige Kritik hervor. Aus völkerrechtlicher Sicht hatte Montenegro nämlich die gleichen Möglichkeiten, als unabhängiger Staat international anerkannt zu werden, wie das bei den anderen jugoslawischen Teilrepubliken Anfang der neunziger Jahre der Fall war.<sup>178</sup> Die EU befürchtete, dass die

---

<sup>175</sup> Interview in *Globus* (Zagreb), 31.3.2006.

<sup>176</sup> Zu den verschiedenen Phasen der bosnisch-herzegowinischen Verteidigungsreform siehe Christian HAUPT/Jeff FITZGERALD: *Negotiations on Defence Reform in Bosnia and Herzegovina*. In: Predrag JUREKOVIĆ/Frederic LABARRE (Hrsg.): *From Peace Making to Self Sustaining Peace. International Presence in South East Europe at a Crossroads*. Wien 2004, S. 153–171.

<sup>177</sup> Vgl. *Oslobodjenje* (Sarajevo), 3.6.2006.

<sup>178</sup> In einem Gutachten für die EG hatte 1991 die so genannte Badinter-Kommission den Teilrepubliken der SFRJ – also auch Montenegro – das Recht auf Selbstbestimmung zugesprochen. Vgl. Hanspeter NEUHOLD: *Die völkerrechtliche Dimension des Zerfalls Jugoslawiens: Rückblick und Ausblick*. In: Erich REITER (Hrsg.): *Grenzen des Selbstbestimmungsrechts. Die Neuordnung Europas und das Selbstbestimmungsrecht der Völker*. Graz u. a. 1996, S. 147–175 (hier S. 152).

Spannungen in Montenegro zwischen den Unabhängigkeitsbefürwortern und den Anhängern eines gemeinsamen Staates mit Serbien sich verstärken könnten und drängte Montenegro deshalb in eine neue Union mit Serbien, die im Februar 2003 gegründet wurde. Da sich die Union „Serbien und Montenegro“ nach einem dreijährigen Moratorium als nicht funktionsfähig erwiesen hat, nahm die EU aber eine konstruktive Position ein und unterstützte die Montenegriner im Mai 2006 dabei, ein faires Referendum zu organisieren, um die Staatlichkeitsfrage endlich zu klären. Dass vom Ergebnis des Referendums, der am 3. Juni 2006 proklamierten staatlichen Unabhängigkeit Montenegros, im Unterschied zu den ex-jugoslawischen Staatenbildungen der neunziger Jahre nicht die Gefahr eines neuen Krieges ausgeht, kann neben anderen Faktoren auch auf die konflikteindämmende Wirkung der EU-Heranzführungsstrategie zurückgeführt werden.

Im UNO-Protectorat Kosovo war der politische Einfluss der EU, verglichen mit den anderen Westbalkanländern, bisher am geringsten. Dies ist zum einen auf die führende Rolle der UNO in diesem Gebiet zurückzuführen, in deren Protectoratssystem die EU für die wirtschaftliche Entwicklung verantwortlich zeichnet. Ferner erschwerte der ungeklärte politische Status des Kosovo die Einbindung der früheren serbischen Provinz in die EU-Heranzführungsstrategie für den Westbalkan. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die Rolle der EU nach einer Entscheidung über den Kosovostatus, zu der es nach den Plänen der UNO-Vermittler in den serbisch-albanischen Direktverhandlungen bis Ende 2006 kommen soll, aufgewertet und das Kosovo besser in die regionale EU-Strategie integriert wird.

### 3. Zusammenfassung und Ausblick

Die EU, die in den blutigen Zerfallskriegen im Gebiet des früheren Jugoslawien u. a. wegen fehlender außen- und sicherheitspolitischer Instrumente eine weitgehend passive Haltung eingenommen hat, zeigt sich seit dem Ende des Kosovokriegs ernsthaft bemüht, eine umfassende Strategie für den regionalen Stabilisierungsprozess zu entwickeln. Die „Europäisierung“ des Westbalkans zählt für die EU zu den wichtigsten Bewährungsproben der GASP, die seit 1999 konkrete Konturen erhält.

Zur Unterstützung des Peace-building-Prozesses auf dem Westbalkan sind sowohl politische und wirtschaftliche als auch militärisch-polizeiliche Mittel der EU notwendig. Die laufenden ESVP-Operationen in BuH sowie in Mazedonien stellen eine Absicherung gegen einen zwar immer unwahrscheinlicheren, aber noch immer möglichen Rückfall in den Nationalismus dar und leisten auch wichtige Beiträge zur Unterstützung der Sicherheitsreformen.

Das Herzstück des EU-Engagements auf dem westlichen Balkan sind aber zweifellos der Assoziierungsprozess und die Heranführungsstrategie, mit denen es der EU seit 2000 gelungen ist, zwischen den ehemaligen Konfliktparteien Interessensübereinstimmungen herbeizuführen sowie die regionale Kooperation und den Demokratisierungsprozess in den einzelnen Ländern trotz noch bestehender Schwierigkeiten zu fördern. Das Festhalten der EU an den Zielen der Thessaloniki-Agenda, die den Westbalkanländern eine klare Beitrittsperspektive eröffnet hat, ist Voraussetzung dafür, dass sich der Stabilisierungsprozess in der Region in eine positive Richtung weiterentwickelt und dass noch nicht abgeschlossene Staatenbildungsprozesse zu keiner neuen Gefahr für den Frieden werden.