

Diskussionspapier

Forschungsgruppe EU-Außenbeziehungen
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Lucie Jaanson

Learning by doing

EU-Sonderbeauftragte in der Region des
Westlichen Balkans

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

Diskussionspapiere sind
Arbeiten im Feld der For-
schungsgruppe, die nicht
als SWP-Papiere heraus-
gegeben werden. Dabei kann
es sich um Vorstudien zu
späteren SWP-Arbeiten
handeln oder um Arbeiten,
die woanders veröffentlicht
werden. Kritische Kommen-
tare sind den Autoren in
jedem Fall willkommen.

Diskussionspapier FG2, 2008/ 04
Februar 2008, SWP Berlin

Inhalt

Entstehung und Charakteristika des Instrumentariums	3
Ehemalige EU-Sonderbeauftragte im Westlichen Balkan	3
Fortschritte durch <i>trial and error</i> : EU-Sonderbeauftragte im Kosovo-Konflikt	3
Auf der Suche nach einer längerfristigen regionalen Strategie: Sonderbeauftragte für Stabilitätspakt und Royaumont-Prozess	5
Amtierende EU-Sonderbeauftragte: Mazedonien und Bosnien-Herzegowina	7
Vom Testfall zum Erfolgsbeispiel: der Einsatz des Sonderbeauftragten für Mazedonien	7
Der EU-Sonderbeauftragte für Bosnien-Herzegowina: Prominente Rolle als „Juniorpartner“	9
Schlussfolgerung	13

Lucie Jaanson war von April 2007 bis Februar 2008 Praktikantin der Forschungsgruppe EU-Außenbeziehungen und schreibt ihre Diplomarbeit zum Thema EU-Sonderbeauftragte an der FU Berlin.

Die EU verfügt heute über eine Vielzahl von außen- und sicherheitspolitisch relevanten Akteuren und Instrumenten, darunter auch über die Möglichkeit, Sonderbeauftragte (EUSB; EU Special Representatives) zu entsenden. Dieses Papier gibt einen Überblick über den Einsatz und die institutionelle Evolution dieses Akteurstypus in der Region des Westlichen Balkans, indem es den politischen Kontext für die Schaffung der Posten untersucht, Entwicklungsschritte exemplarisch nachvollzieht und zentrale Merkmale des Instruments zusammenfasst. Dabei werden sowohl die laufenden Mandate (Frühere Jugoslawische Republik Mazedonien und Bosnien-Herzegowina) als auch die beendeten (Bundesrepublik Jugoslawien, Kosovo, Royaumont-Prozess, Stabilitätspakt für Südosteuropa) berücksichtigt.

Entstehung und Charakteristika des Instrumentariums

Der neue Akteurstypus des EU-Sonderbeauftragten wurde erstmals 1997 in dem Amsterdamer Vertrag festgeschrieben, nachdem die ersten Mandate bereits 1996 informell für die afrikanische Region der Großen Seen und den Nahost-Friedensprozess geschaffen worden waren. Nach Art. 18 (5) EUV kann der Rat Sonderbeauftragte „für besondere politische Fragen“ ernennen, um dem außenpolitischen Handeln der EU in einer bestimmten Region, einem bestimmten Land oder auch im Verhältnis zu einer anderen internationalen Organisation mehr Profil und Präsenz zu verleihen. Als Instrument der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) spielen Sonderbeauftragte heute eine aktive Rolle in den Bemühungen der EU um Friedenskonsolidierung, Stabilität und Rechtsstaatlichkeit, indem sie der EU vor Ort als „Augen“, „Ohren“, „Stimme und Gesicht“ dienen. Ihre Tätigkeitsfelder umfassen sowohl Krisenprävention und Krisendiplomatie, Konfliktlösung und -management als auch die Unterstützung und Begleitung von Peacebuilding- und Transitionsprozessen. Zudem tragen sie unter der operativen Leitung des Hohen Vertreters für die GASP gegebenenfalls aktiv zur Entwicklung und Implementierung der EU-Politik gegenüber einer bestimmten Region bei. Die individuelle Substanz eines Mandats hängt dabei grundsätzlich vom politischen Kontext des Einsatzgebietes ab.¹

1 Siehe für einen Überblick über ehemalige und amtierende EU-Sonderbeauftragte insbesondere die Homepage des Rates <http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=263&lang=DE>; EU Council Secretariat Factsheet „EU Special Representatives (EUSRs). Representing the EU around the world in key policy areas“,

Der geographische Schwerpunkt bei der Entsendung von EU-Sonderbeauftragten hat sich seit den 90er Jahren zunehmend verschoben und umfasst heute eine Vielzahl von Posten im Bereich der Europäischen Nachbarschaftspolitik (Moldova; Südkaukasus; Naher Osten) sowie des weiteren Umfelds der Nachbarschaft (Zentralasien, Afghanistan) und des afrikanischen Kontinents (Region der Großen Seen, Sudan, Afrikanische Union). Insbesondere für die Region des Westlichen Balkan hat die EU seit Ende der 90er Jahre jedoch eine verhältnismäßig große Zahl von Sonderbeauftragten sowie eine Reihe anderer EU-Gesandter eingesetzt.

Die beendeten und laufenden Mandate spiegeln exemplarisch die vielfältigen Veränderungen wider, die der neue Akteurstypus seit seiner Schaffung durchlaufen hat: Waren die Sonderbeauftragten der ersten Jahre noch vorrangig diplomatische „Ad-hoc-Gesandte“ und EU-Vermittler in bestimmten Krisensituationen (mit meist kurzlebigen Mandaten), ermöglichte die qualitative Wende in der EU-Außenpolitik gegenüber Südosteuropa ab 1999/ 2000 auch die nachhaltige Weiterentwicklung und Verfeinerung des neuen GASP-Instruments. Dieses hat mit der Evolution der Mandate speziell für Mazedonien und für Bosnien-Herzegowina wesentliche Entwicklungsschritte genommen, die heute für die Amtsführung der EU-Sonderbeauftragten in anderen Weltregionen grundlegend sind.

Ehemalige EU-Sonderbeauftragte im Westlichen Balkan

Fortschritte durch *trial and error*: EU-Sonderbeauftragte im Kosovo-Konflikt

Im Verlauf der kriegerischen Konflikte im ehemaligen Jugoslawien hatte die EU mit ihrer gerade ins Leben gerufenen Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) ob der zögerlichen und uneinheitlichen Haltung ihrer Mitgliedstaaten immense außenpolitische Glaubwürdigkeitsver-

EUSR/4, Juli 2007; Giovanni Grevi, *Pioneering foreign policy. The EU Special Representatives*, Paris: EU Institute for Security Studies, Oktober 2007 (Chaillot-Paper; 106) sowie Cornelius Adebahr, „Reform durch Lernen? Die Rolle der Sonderbeauftragten in der Europäischen Außenpolitik“, in: Klaus Dieter Wolf (Hrsg.), *Staat und Gesellschaft – fähig zur Reform?* (23. Kongress der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft), Baden-Baden 2007. Sämtliche EUSB-Mandate und verwandte Rechtsdokumente sind zu finden unter <http://eur-lex.europa.eu/RECH_mot.do>.

luste hinnehmen müssen. Während der Friedensprozess für Bosnien-Herzegowina vor allem durch die starke militärische und politische Präsenz der USA und die Aktivitäten der Bosnien-Kontaktgruppe getragen wurde, spielte die EU darin allenfalls eine Nebenrolle. Die EU-Mitgliedstaaten konzentrierten sich auf gemeinsame diplomatische Bemühungen, humanitäre Hilfe und eine Reihe ziviler Maßnahmen im Rahmen des Wiederaufbaus. Seit Beginn der 90er Jahre waren dabei erste Versuche unternommen worden, durch den Einsatz von Gesandten zumindest das diplomatische Gewicht der EG/EU zu stärken.² So wurde noch während der ersten Jugoslawienkrise 1991 Lord Peter Carrington als britischer EG-Vermittler und Vorsitzender einer EG-Friedenskonferenz mit der Ausarbeitung einer Friedenslösung betraut; sein Landsmann David Owen erhielt während des Bosnien-Krieges einen ähnlichen Auftrag. Ihre Funktion war jedoch noch auf die Führung diplomatischer Verhandlungen beschränkt. Mit dem deutschen EU-Administrator Hans Koschnick, der von 1994 bis 1996 den Wiederaufbau der städtischen Verwaltung und Infrastruktur im bosnischen Mostar leitete, übernahm ein EU-Beauftragter über diplomatische Funktionen hinaus erstmals auch Verwaltungsaufgaben vor Ort.

Die ersten EU-Repräsentanten, die unter der Bezeichnung „EU-Sonderbeauftragte“ agierten, wurden von der EU jedoch erst im Zuge des sich zuspitzenden Konfliktes im Kosovo eingesetzt. Bei den Jugoslawien-Konferenzen in der ersten Hälfte der 90er-Jahre war die Frage nach dem Status der serbischen Provinz ausgeklammert worden, und vor diesem Hintergrund eskalierte der Konflikt zwischen Serben und Kosovo-Albanern im Februar 1998. Die Ernennung von Felipe González (Spanien) zum EU-Sonderbeauftragten für die Bundesrepublik Jugoslawien im März 1998 erfolgte in dieser Situation mit dem Ziel, das außenpolitische Profil der EU durch eine aktivere politische Intervention in dem Konflikt deutlich zu schärfen: Laut Mandat sollte die „Wirksamkeit des Beitrags der EU zur Lösung der Probleme in der Bundesrepublik Jugoslawien einschließlich Kosovo“³ erhöht werden. Die USA hatten zu dieser Zeit mit Robert Gelbard bereits einen eigenen Sonderemissär vor Ort im Einsatz. González' Amt ergab sich zudem aus der Ergänzung eines anderen Mandats, da er bereits seit Dezember als Persönlicher Beauftragter des

damaligen OSZE-Vorsitzenden für die Bundesrepublik Jugoslawien agierte. Eine zwischen beiden getroffene Vereinbarung sah vor, dass González in seiner Position auch im Namen der EU handeln solle, was den Rat zur Schaffung eines eigenen Amtes veranlasste. Der EU-Sonderbeauftragte sollte sich „mit dem Thema der künftigen Beziehungen der Bundesrepublik Jugoslawien zur Union, der Beteiligung des Landes an der OSZE und damit im Zusammenhang stehenden Fragen“ befassen, „um die Bundesrepublik Jugoslawien bei der Förderung des internen Dialogs über demokratische Reformen zu unterstützen und damit zur Kohärenz der internationalen Bemühungen“ beizutragen.⁴ In der Praxis blieb die Mission jedoch schlicht handlungsunfähig, weil die Milošević-Regierung von Anfang an jegliche Zusammenarbeit verweigerte und dem Sonderbeauftragten kein Visum erteilte. González legte daher Anfang Juni 1999 offiziell sein Amt nieder, nachdem er die diplomatischen Bemühungen der Kontaktgruppe im Vorfeld der Rambouillet-Konferenz nur als weitgehend passiver Teilnehmer hatte verfolgen können.⁵

Vor dem Hintergrund dieses empfindlichen Misserfolgs schuf der Rat im Oktober 1998 mit der Ernennung Wolfgang Petritschs zum *Sonderbeauftragten bzw. „Special Envoy“ für Kosovo* einen zweiten Posten, mit dem man den laufenden Verhandlungsprozess zur Wiederherstellung des Friedens im Kosovo aktiv unterstützen wollte. Entscheidend war hierbei, dass Petritsch als damaliger österreichischer Botschafter in Belgrad weiterhin vor Ort akkreditiert blieb und das grundlegende Hindernis visumstechnischer Blockaden wie im Fall González' somit von vornherein ausgeräumt wurde. Da die Schaffung des Amtes mit der österreichischen Ratspräsidentschaft zusammenfiel, wurde zudem eine personelle „Bündelung“ erreicht, die es der Regierung Milošević kaum möglich machte, den Kontakt-Boycott auf anderem Wege aufrechtzuerhalten.⁶ Petritschs Mandat sah lediglich vor, dass dieser „an Ort und Stelle“ und „in enger Abstimmung mit dem EU-Sonderbeauftragten für die Bundesrepublik

2 Siehe Carsten Giersch, *Konfliktregulierung in Jugoslawien 1991-1995. Die Rolle von OSZE, EU, UNO und NATO*, Baden-Baden 1998; und Annegret Bendiek, *Der Konflikt im ehemaligen Jugoslawien und die Europäische Integration. Eine Analyse ausgewählter Politikfelder*, Wiesbaden 2004, S. 70.

3 2075. Ratstagung (Justiz und Inneres), 19.03.1998; Presse-Dokument 73, Nr. 6889/98.

4 Gemeinsame Aktion 98/375/GASP vom 08.06.1998.

5 Am 04.06.1999 erklärte González seinen Rücktritt; ursprünglich sollte das Mandat noch bis Anfang 2000 gelten. Interview am 31.01.2008 in Genf; Gemeinsame Aktion 1999/665/GASP vom 11.10.1999.

6 Die serbische Regierung hätte aufgrund der Akkreditierung Petritschs als österreichischem Diplomaten nur die Möglichkeit gehabt, diesen offiziell zur *persona non grata* zur erklären, um ihm die Aufenthaltsgrundlage zu entziehen. Als erheblicher diplomatischer Affront hätte dies jedoch zu einer weiteren Eskalation beigetragen und wurde insofern vermieden (Interview am 31.01.2008 in Genf).

Jugoslawien für die EU tätig sein“ sollte.⁷ In der Praxis agierte er zunächst von seinem bisherigen Amtssitz in Belgrad aus und betrieb in spezieller Zusammenarbeit mit den USA intensive Shuttle-Diplomatie, um zwischen Serben und Kosovo-Albanern zu vermitteln und beide Konfliktparteien in die Aushandlung eines Friedensplans zu involvieren. Zu diesem Zweck unterhielt er ein zweites Büro in Priština. In den Verhandlungen war er jedoch grundsätzlich damit konfrontiert, dass die serbische Seite die EU als „Juniorpartner“ der USA nur widerwillig als Gesprächspartner akzeptierte. Da die finanzielle und personelle Ausstattung seines Amtes zudem noch sehr bescheiden war, musste er bei Reisen teilweise auf die Ressourcen des US-Envoy zurückgreifen. Ab dem Frühjahr 1999 wurde Petritschs Aufgabenspektrum als *Special Envoy* der EU um die zweite Funktion als europäischer Kontaktgruppenvertreter in den Friedensverhandlungen von Rambouillet ergänzt: Bei der Konferenz, durch die nach dem Vorbild des Dayton-Abkommens eine Regelung für Kosovo gefunden werden sollte, fungierte er zusammen mit dem US-Beauftragten Hill und dem russischen Gesandten Majorski als Vermittler, während die Außenminister Frankreichs und Großbritanniens den Konferenzvorsitz führten. Nach dem Scheitern der Rambouillet-Verhandlungen und der im März 1999 begonnenen NATO-Militärintervention gegen die Bundesrepublik Jugoslawien übte der Sonderbeauftragte Petritsch seine Tätigkeit (Kontakte zu UN, NATO und UNHCR; informelle Kontakten zur serbischen Regierung; Beteiligung an den Vorbereitungen für den Stabilitätspakt für Südosteuropa) von Wien aus, kehrte infolge der am 10. Juni 1999 beschlossenen UN-Sicherheitsratsresolution 1244 jedoch relativ rasch wieder nach Belgrad und Priština zurück, um den Aufbau der UN-Verwaltung (*United Nations Interim Administration Mission in Kosovo* - UNMIK) zu unterstützen. „Angesichts der Entwicklungen in der Region“ – insbesondere der Stationierung der UN-Mission und des Amtsantritts eines UN-Sonderbeauftragten für Kosovo – wurde sein EUSB-Mandat im Juli 1999 für „erfüllt“ erklärt und beendet.⁸

7 2120. Ratstagung (Allgemeine Angelegenheiten), 05.10.1998; Presse-Dokument 322, Nr. 11602/98 und Gemeinsame Aktion 1999/239/GASP vom 30.03.1999.

8 Gemeinsame Aktion 1999/524/GASP vom 29.07.1999. Seit dem Beschluss über die Errichtung von UNMIK durch die Sicherheitsratsresolution 1244 übt ein vom UN-Generalsekretär eingesetzter UN-Sondergesandter (*Special Representative of the Secretary General*, SRSG) exekutive sowie legislative Befugnisse aus und delegiert sukzessive politische Kompetenzen an die provisorischen Institutionen der Selbstverwaltung im Kosovo. Vgl. Christian Kattner/Dušan Reljić (Hrsg.), *Recht und Politik im Kosovo-Konflikt*, Berlin: Stiftung

Petritschs damalige Mission ist insgesamt nur sehr bedingt vergleichbar mit dem weit umfassenderen Auftrag Wolfgang Ischingers (Deutschland), der als Chefverhandler und Repräsentant der 27 EU-Mitgliedstaaten in der Troika aus EU, Russland und den USA bis zum 10. Dezember 2007 die jüngste Kosovo-Verhandlungsrunde leitete. Gleichwohl kann der Einsatz des *EU-Special Envoy* für Kosovo heute als ein wichtiger Schritt in der Entwicklung des Sonderbeauftragten-Mandats gelten, da damit unter äußerst schwierigen Rahmenbedingungen erstmals eine aktive Präsenz der EU in einem zentralen Konflikt ermöglicht wurde.

Auf der Suche nach einer längerfristigen regionalen Strategie: Sonderbeauftragte für Stabilitätspakt und Royaumont-Prozess

Nach dem Kosovo-Krieg bemühte sich die Union verstärkt, von einem bloßen Reagieren zu längerfristigen Strategien überzugehen. Dies wurde durch verschiedene Faktoren begünstigt, insbesondere durch die demokratische Wende in Kroatien und Serbien in den Jahren 1999 und 2000, mit der die Staaten der Region in ihrer Gesamtheit näher an die EU rückten. Institutionell verfügte die Union nach dem Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages und der Schaffung einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) im Mai bzw. Juni 1999 zudem über neue außenpolitische Strukturen sowie neue zivile und militärische Kapazitäten im Krisenmanagement, die zügig weiterentwickelt wurden. Es war ein wichtiger Schritt in der Entwicklung der europäischen Außenpolitik, als Javier Solana im Oktober 1999 das Amt des Hohen Beauftragten für die GASP und Generalsekretärs des Rates übernahm.⁹

Im Zuge der gewachsenen Ambitionen der EU im Westlichen Balkan wurde auf Initiative der damaligen deutschen EU-Ratspräsidentschaft am 10. Juni 1999 in Köln die Gründung des Stabilitätspaktes für Südosteuropa beschlossen. Als regionale Stabilisierungsinitiative mit ganzheitlichem Ansatz sollte dieser die strukturellen Ursachen der kriegesischen Konflikte in der Region angehen und bewältigen. In diesem Zusammenschluss aus 40 Staaten und Organisationen¹⁰ übernahm die EU die

Wissenschaft und Politik, 2008 (SWP-Dossier, online).

9 Vgl. Stefan Lehne: „Has the ‚Hour of Europe‘ come at last? The EU’s Strategy for the Balkans“, in: Judy Batt (Hrsg.), *The Western Balkans moving on*, Paris: EU Institute for Security Studies, 2004 (Chaillot-Paper; 70), S. 111-124 sowie *Blätter für deutsche und internationale Politik* 6/1999, S.644), 7/1999, S.772 und 8/1999, S.901.

10 Teilnehmer des Stabilitätspaktes sind die Länder Südosteuropas (Albanien, Bosnien und Herzegowina, Bul-

Führungsrolle und entwickelte mit dem Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess (SAP) erstmals auch einen umfassenden strategischen Rahmen für ihre Beziehungen zu den Staaten des Westlichen Balkans, was den Beginn einer qualitativ neuen, aktiveren EU-Politik markierte. Um die Ausgangsposition des neu geschaffenen Amtes eines Stabilitätspakt-Sonderkoordinators zu stärken, ernannten die EU-Außenminister den deutschen Amtsinhaber Bodo Hombach im Juli 1999 gleichzeitig zum EU-Sonderbeauftragten „für die Funktion eines Sonderkoordinators für den Stabilitätspakt für Südosteuropa“. Zu den Aufgaben dieses Sonderkoordinators und EUSB in Personalunion gehörte es, den Vorsitz des „Regionalen Runden Tisches für Südosteuropa“ zu führen, der die Funktion eines Lenkungsorgans hatte, sowie die Tätigkeiten der drei Arbeitstische des Stabilitätspaktes zu koordinieren.¹¹ Er sollte die „Erreichung der Ziele des Paktes innerhalb und zwischen den einzelnen Ländern“ voranbringen und zu diesem Zweck engen Kontakt zu allen beteiligten Staaten, Organisationen und Einrichtungen halten, speziell zum Hohen Repräsentanten der Internationalen Gemeinschaft in Bosnien-Herzegowina, zur UN-Zivilverwaltung im Kosovo sowie später zu anderen EU-Sonderbeauftragten in der Region. Bemerkenswerterweise hatte die Sonderbeauftragten-Komponente im Vergleich zum Hauptmandat des Sonderkoordinators trotz des hervorgehobenen finanziellen und politischen EU-Engagements im Stabilitätspakt j nur eine begrenzt substanzielle Bedeutung. Der zusätzliche Auftrag der EU verlieh dem Posten des Sonderkoordinators vielmehr symbolisch größeres Gewicht: Er hob die Stabilitätspakt-Initiative als Priorität europäischer Außenpolitik hervor und sorgte für eine vereinheitlichte Präsenz der Union. Abgesehen von einer engen Zusammenarbeit mit allen EU-Organen waren spezifische eigene Funktionen jedoch nicht vorgesehen, auch weil das Hauptmandat des Sonderkoordinators selbst erst allmählich ent-

wickelt werden musste. Inwieweit sich Hombach und dessen Amtsnachfolger Erhard Busek (Österreich) nicht nur als Sonderkoordinatoren, sondern auch als EU-Vertreter begriffen, war insofern persönlichkeitsabhängig. Auch wenn die Ergänzung des Sonderkoordinator-Postens erstmals eine längerfristige Sichtbarkeit der EU in Südosteuropa ermöglichte, hatte der EUSB für den Stabilitätspakt somit im Vergleich zu anderen Sonderbeauftragten-Mandaten eine Sonderrolle. Das Hauptmandat wurde in den folgenden Jahren wiederholt verlängert; den Auftrag der EUSB-Komponente beendete man jedoch schließlich im Dezember 2003. Busek fungiert seither allein als Sonderkoordinator.¹²

In ähnlicher Weise hatte der Rat Ende Mai 1999 mit dem Posten des Sonderbeauftragten für den Royaumont-Prozess ein Amt geschaffen, um die Position des bisherigen EU-Prozess-Koordinators Panagiotis Roumeliotis (Griechenland) personell und finanziell zu stärken. Der „Royaumont-Prozess für Stabilität und gute Nachbarschaft in Südosteuropa“ war bereits im Dezember 1995 als ein erstes regional übergreifendes EU-Instrument initiiert worden, das die Implementierung des Dayton-Abkommens begleiten sollte und sich thematisch auf Menschenrechts- und Demokratisierungsfragen im Südosten Europas erstreckte. Allerdings hatte es bisher aufgrund vager Zielsetzungen, begrenzter finanzieller Mittel und geringer Anreize für die betroffenen Staaten nur mäßigen Erfolg erzielt.¹³ Auch der Einfluss des Prozesskoordinators und EUSB blieb gering. Aufgrund der starken Überschneidung mit dem Mandat des Sonderkoordinators/EUSB für den Stabilitätspakt wurden die Ziele des Royaumont-Prozesses im Juni 2000 in den Bereich des ersten Arbeitstisches des Paktes überführt. Dem dazugehörigen Sonderbeauftragten-Mandat war insofern nur eine relativ kurze Lebensdauer beschieden.¹⁴

garien, Kroatien, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Moldau, Montenegro, Rumänien, Serbien sowie Kosovo) und ihre Nachbarn, die EU-Mitgliedstaaten und die EU-Kommission, die NATO, die OSZE, der Europarat, die Internationalen Finanzinstitutionen sowie die USA, Russland, Japan, Kanada, Norwegen und die Schweiz. Für ausführlichere Informationen siehe <<http://www.stabilitypact.org>> sowie Gemeinsamen Standpunkt des Rates 1999/345/GASP vom 17.05.1999.

¹¹ Der Arbeitstisch I behandelte die Bereiche Demokratisierung und Menschenrechte, die Tische II und III die Themenkomplexe Wirtschaftlicher Wiederaufbau, Zusammenarbeit und Entwicklung sowie Sicherheitsfragen. Siehe Gemeinsame Aktion 1999/434/GASP vom 02.07.1999 und Gemeinsame Aktion 1999/523/GASP vom 29.07.1999.

¹² Busek folgte Hombach ab Januar 2002 im Amt nach; siehe Gemeinsame Aktion 2001/915/GASP vom 19.12.2001. Zur Beendigung des EUSB-Mandats siehe Beschluss des Rates 2003/910/EG vom 22.12.2003; zur Arbeit des Sonderkoordinators/EUSB für den Stabilitätspakt insgesamt Dessislava Vassileva, *EU-Sonderbeauftragte in Südosteuropa. Rolle, Zuständigkeiten und Erfolge in einem komplexen institutionellen Umfeld*, München 2007, sowie <<http://www.stabilitypact.org>>.

¹³ Gemeinsamer Standpunkt 98/633/GASP vom 09.11.1998 und Beschluss des Rates 1999/361/GASP vom 31.05.1999 zur Ernennung eines EU-Sonderbeauftragten für den Royaumont-Prozess. Vgl. auch Christophe Solioz, „The Western Balkans in ‘Post-Referendum Europe’“, in: *Südosteuropa-Mitteilungen*, 4-5/2005, S. 7-15.

¹⁴ Roumeliotis Mandat endete offenbar ebenfalls im Juni 2000. „Die Zielsetzungen des Royaumont-Prozesses fallen in

Amtierende EU-Sonderbeauftragte: Mazedonien und Bosnien-Herzegowina

Vom Testfall zum Erfolgsbeispiel: der Einsatz des Sonderbeauftragten für Mazedonien

Der Europäische Rat von Feira im Juni 2000 verlieh allen Staaten des Westlichen Balkan (Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kroatien, der Früheren Jugoslawischen Republik Mazedonien, Serbien und Montenegro einschließlich Kosovo) erstmals den Status „potenzieller Beitrittskandidaten“; speziell mit Mazedonien wurden bereits im März 2000 Verhandlungen über ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen eröffnet. Die Beilegung des bewaffneten Konfliktes, der dort ab Februar 2001 zwischen der mazedonischen Armee und ethnisch-albanischen UÇK-Extremisten ausbrach und das Land bis August an den Rand eines umfassenden Bürgerkriegs brachte, wurde so sehr schnell zu einer außenpolitischen Priorität der EU.¹⁵ Diesmal war die Union von Anfang an intensiv in die internationalen Bemühungen um Konfliktresolution involviert: Es galt, eine erneute Destabilisierung der Region zu verhindern und einen Rahmen für Verhandlungen zwischen den Konfliktparteien bereitzustellen. Insbesondere der Hohe Repräsentant der GASP Solana war in Kooperation mit Vertretern der NATO, der US-Regierung und der OSZE bereits ab März 2001 stark in der Region präsent.

Angesichts der dennoch immer wieder aufflammenden Gewalt kamen die Außenminister der Mitgliedstaaten im Juni überein, zu Solanas Unterstützung einen *Sonderbeauftragten für Mazedonien* zu ernennen. Dieser sollte in einem zunächst auf vier Monate begrenzten Zeitraum zusammen mit dem US-Sondergesandten Pardew eine umfassende Vermittlerfunktion in den Friedensverhandlungen wahrnehmen, um einen größtmöglichen Beitrag der EU zu einer friedlichen Lösung des Konflikts zu leisten. Die innovative und spezifische Qualität dieses Postens lag darin, dass es sich dabei erstmals um einen Sonderbeauftragten mit dauerhaft orts-

ansässigem Team handelte. Das Mandat des ersten Amtsinhabers François Léotard (Frankreich) ähnelte zwar noch stark dem eines *ad hoc* eingesetzten, vermittelnden *Special Envoy* – er sollte im Rahmen des Verhandlungsprozesses die „Beratung und Unterstützung der EU“ „anbieten“, enge Kontakte zur mazedonischen Regierung und allen anderen beteiligten Parteien sowie zu internationalen und regionalen Akteuren halten und eng mit weiteren vor Ort tätigen EU-Akteuren (Ratsvorsitz, Vertretern der Kommissionsdelegation und der *EU Monitoring Mission* - EUMM) kooperieren.¹⁶ Dabei handelte er jedoch bereits grundsätzlich von Skopje aus. Mit dem am 13. August 2001 durch die Konfliktparteien unterzeichneten Ohrid-Abkommen wurde die innovative Qualität des Mandats noch verstärkt: Die vollständige Implementierung des Rahmenabkommens sollte auf Wunsch der Konfliktparteien seitens der internationalen Gemeinschaft und speziell der EU unterstützt und überwacht werden.¹⁷ Aufgrund der Bereitschaft der USA, den Europäern dabei die Führungsposition zu überlassen,¹⁸ konnte die Funktion des Sonderbeauftragten entsprechend erweitert werden. In Verbindung mit einer weitgehenden Einigkeit der EU-Mitgliedstaaten darüber, dass in Mazedonien Handlungsbedarf bestand, erlaubte dies dem neuen französischen Amtsinhaber Alain Le Roy, ab Oktober 2001 eine zentrale Rolle in den internationalen Bemühungen um die Stabilisierung des Friedens einzunehmen. Gestützt auf ein verhältnismäßig großes Kernteam von 6-7 Mitarbeitern,¹⁹ übernahm er vor Ort in Skopje das Management des Implementierungsprozesses.

16 Gemeinsame Aktion 2001/492/GASP vom 29.06.2001.

17 Siehe Gemeinsame Aktion 2001/760/GASP vom 29.10.2001 sowie Ohrid Framework Agreement vom 13.08.2001 (Annex C: Implementation and confidence-building measures, (1): International Support).

18 Die Zusammenarbeit des EUSB mit den USA – insbesondere dem US-Botschafter in Skopje – blieb weiterhin eng; die Mission des amerikanischen Sondergesandten jedoch wurde bereits im Oktober 2001 beendet, um eine zentrale politische Rolle des EUSB zu ermöglichen. (Interview am 17.01.2008 in Berlin).

19 Neben den politischen Experten, die das Kernteam bildeten, verfügte der EUSB Le Roy vor Ort über weitere Mitarbeiter für „technische“ Aufgaben (Sekretärin, Assistentin, Dolmetscher, Fahrer sowie Bodyguards); die französische Regierung kam dabei zunächst noch für einen Teil des Personals und der Büroausstattung auf (Interview am 17.01.2008 in Berlin). Frühere Sonderbeauftragte wurden für gewöhnlich nur von sehr kleinen Teams von ca. 4 Mitarbeitern unterstützt und waren meist noch von Brüssel aus tätig. Auch ihr Budget war im Vergleich zu späteren Posten im Westlichen Balkan begrenzt. Lediglich der Sonderbeauftragte für den Stabilitätspakt für Südosteuropa Hombach leitete (im Rahmen seines Stabilitätspakts-Mandats) einen mit

den Aufgabenbereich des im Stabilitätspakt vorgesehenen Arbeitskreises Demokratisierung und Menschenrechte. Die zuvor im Rahmen des Royauumont-Prozesses wahrgenommenen Tätigkeiten sind daher diesem Arbeitskreis übertragen worden“, siehe Gemeinsamer Standpunkt 2000/387/GASP vom 16.06.2000.

15 Vgl. Ulrich Schneckener, *Developing and applying EU Crisis Management*. Test Case Macedonia, Flensburg: European Center for Minority Issues (ECMI), Januar 2002 (Working Paper; 14), S. 24-36.

Konkret beinhaltete dies vor allem intensive Mediation zwischen allen politischen Parteien sowie die kontinuierliche, umfassende Begleitung von Verhandlungen (auch in Fraktions- oder Parlamentssitzungen) bis hin zur detaillierten Ausarbeitung und Ausformulierung von zu verabschiedenden Gesetzen. Mit dem Vorantreiben notwendiger Reformprojekte (bis zu deren Verabschiedung im mazedonischen Parlament) nahm der EUSB so auch *Agendasetting*- und *Supervisor*-Funktionen wahr, die weit über bloße Beratung hinausreichten. Auch innerhalb der internationalen Gemeinschaft hatte er mit dem Vorsitz in den *Principal Meetings* aus hochrangigen Vertretern von EU, USA, NATO und OSZE die Sprecherrolle inne.

Unter der Ägide mehrerer weiterer Amtsinhaber²⁰ wurde das EUSB-Mandat in den Folgejahren der sich wandelnden politischen Situation angepasst und dem Sonderbeauftragten die Rolle eines zentralen Bindeglieds zwischen den verschiedenen Komponenten des EU-Handelns vor Ort zugewiesen. Sein Aufgabenspektrum differenzierte sich einerseits vor dem Hintergrund der Erfolge Mazedoniens im Rahmen des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses aus, andererseits im Kontext der 2003 gestarteten ESVP-Militäroperation *Concordia*, der Polizeimission *EUPOL Proxima* und deren Nachfolgeemission *EUPAT*.²¹ Neben einer grundsätzlichen

Betonung des Ziels, weitere Fortschritte des Landes in seiner Annäherung an die EU zu fördern, wurde eine hervorgehobene Rolle des Sonderbeauftragten in den Befehlsketten der EU-Missionen definiert: Gegenüber den jeweiligen Missionsleitern von *EUPOL Proxima* und *EUPAT* hatte er gegebenenfalls „auf lokaler Ebene politische Leitlinien vorzugeben“ sowie insgesamt für die Koordinierung mit anderen EU-Akteuren vor Ort zu sorgen.

Im November 2005 wurde das „Standing“ des Sonderbeauftragten durch einen weiteren Schritt erheblich gestärkt. Mit dem Ziel, größtmögliche Kohärenz und Effektivität der EU-Präsenz sicherzustellen, beschlossen Rat und Kommission gemeinsam die Fusion des EUSB-Postens mit dem des Leiters der Kommissionsdelegation in Skopje. Dies bot sich an, da der Republik Mazedonien im Dezember offiziell der Status eines EU-Beitrittskandidaten verliehen wurde und die Beziehungen so eine neue Stufe erreichten.²² Neuer Amtsinhaber und erster gemeinsamer Repräsentant der zwei EU-Institutionen wurde der Ire Erwan Fouéré, der heute unter dem Dach des integrierten Büros ein Kernteam von sieben Experten führt.²³ Seine beiden unterschiedlichen Mandate nimmt er als komplementär wahr: Während die Unterstützung bei der vollständigen Umsetzung des Ohrid-Abkommens weiterhin den Kern des EUSB-Mandats darstellt, überwacht Fouéré als Kommissionsvertreter gleichzeitig die Implementierung des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens und den Fortschritt des

22 Personen wesentlich größeren Mitarbeiterstab. Für einen Überblick siehe Schriftliche Anfrage E-1595/99 von Christoph Konrad (PPE-DE) an den Rat „Die Sonderbeauftragten und Sonderkoordinatoren der EU“ (20.09.1999). Zudem agierte der EUSB für Mazedonien gemäß der im Jahr 2000 erstmals verabschiedeten Richtlinien für den Einsatz von EU-Sonderbeauftragten nun unter der operativen Leitung Solanas, während vormals noch die Ratspräsidentschaft die zentrale Weisungsinstanz dargestellt hatte. Siehe Ratsdokument 7089/00 vom 20.03.2000 „EU Special Representatives: Guidelines on appointing procedure and administrative arrangements“.

20 Die Amtszeit des Franzosen Le Roy endete am 31.10.2002, nachdem Alexis Brouhns (Belgien) am 30.09.2002 zu seinem Nachfolger bestimmt worden war (Gemeinsame Aktion 2002/832/GASP vom 21.10.2002). Brouhns wurde am 01.02.2004 von Søren Jensen-Petersen (Dänemark) abgelöst, der den Posten jedoch nur fünf Monate innehatte, da er im Juni 2004 in das Amt des neuen UN-Verwalters und – Sonderbeauftragten im Kosovo berufen wurde (Gemeinsame Aktion 2004/86/GASP vom 26.01.2004 sowie *Agence Europe* vom 18.06.2004). Sein Nachfolger wurde der Schwede Michael Sahlin (Gemeinsame Aktion 2004/565/GASP vom 26.07.2004), der bis zu seiner Ablösung durch Erwan Fouéré im November 2005 im Amt war.

21 Die Operation *Concordia* wurde im Anschluss an die NATO-Operation in Mazedonien am 31.03.2003 als erste EU-Militärmission operativ gestartet und nach deren Beendigung

am 15.12.2003 durch die EU-Polizeimission *EUPOL Proxima* abgelöst. Nach dem Auslaufen des *Proxima*-Mandats im Dezember 2005 war das EU-Polizeiberatungsteam *EUPAT* (*EU Police Advisory Team*) noch für sechs Monate im Land tätig, bis auch diese Mission im Juni 2006 beendet wurde. Seither assistiert ein Unterstützungsteam der Kommissionsdelegation den lokalen Behörden bei der Implementierung der Polizeireform. Siehe in Verbindung mit *Concordia*, *Proxima* und *EUPAT* insbesondere: Presse-Dokument des Rates vom 08.12.2003 „Termination of the EU-led military operation *Concordia* (fYRoM); launch of the EU police mission *Proxima* (fYRoM)“ sowie Gemeinsame Aktion 2003/446/GASP vom 16.06.2003, Gemeinsame Aktion 2003/870/GASP vom 08.12.2003, Gemeinsame Aktion 2005/724/GASP vom 17.10.2005 und Gemeinsame Aktion 2006/123/GASP vom 20.02.2006 sowie das Statement Javier Solanas anlässlich des Endes von *EUPOL Proxima* und des Starts von *EUPAT* (Dok. S406/05 vom 09.12.2005).

22 Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 15./16.12.2005 (CONCL 3, 15914/05).

23 Im Zuge der Stabilisierung des Landes wurde der Umfang des EUSB-Teams allmählich reduziert. Gemeinsame Aktion 2005/742/GASP vom 17.10.2005, für Details siehe Homepage der Kommissionsdelegation <<http://www.delmkd.ec.europa.eu/en/about-us/who-is-who.htm>>.

Landes in seinen Bemühungen, die Kriterien für einen EU-Beitritt zu erfüllen.²⁴

In der heutigen konsolidierten Situation in Mazedonien, in der die Heranführung des Landes an die EU im Rahmen des SAP stark im Vordergrund steht, kommt dem Sonderbeauftragten eine Art umfassende Botschafterfunktion zu. Er ist der zentrale EU-Repräsentant vor Ort und Ansprechpartner für alle politischen und zivilgesellschaftlichen Akteure des Landes. Dabei bündelt er das EU-Engagement für Mazedonien unter der ersten und zweiten „Säule“, indem er einerseits in Abstimmung mit Kommissionspräsident José Manuel Barroso bzw. Erweiterungskommissar Olli Rehn agiert, andererseits in Kooperation mit dem Hohen Repräsentanten für die GASP Javier Solana, der Ratspräsidentschaft und den Botschaftern der EU-Mitgliedstaaten in Skopje. Insgesamt stellt das Amt des EUSB für Mazedonien ein besonderes Beispiel für die innovative Evolution des GASP-Instruments dar, da ein Repräsentant hier erstmals in umfassender Weise einen Konflikt- und Transitionsprozess vor Ort in allen seinen Phasen begleitet hat.

Der EU-Sonderbeauftragte für Bosnien-Herzegowina: Prominente Rolle als „Juniorpartner“

Der erfolgreiche Einsatz des EU-Sonderbeauftragten in Mazedonien ab 2001 wirkte sich auch günstig auf die Schaffung eines *Sonderbeauftragten-Postens für Bosnien-Herzegowina* (BiH) aus. Die internationalen Bemühungen hatten sich dort seit dem Abschluss des Daytoner Friedensabkommens im Dezember 1995 bis Ende der 90er-Jahre noch weitgehend auf grundlegende Stabilisierung, Wiederaufbau und die Implementierung des Rahmenabkommens konzentriert.²⁵ Im Zeitraum 2000-2002 setzte sich auf EU-Seite zunehmend die Überzeugung durch, dass die Konsolidierung des Friedens künftig verstärkt durch eine Ausrichtung des Landes auf die EU vorangetrieben werden müsse – sowohl im Rahmen des SAP als auch durch ein insgesamt stärkeres Engagement der Europäer vor Ort. Es lag auf der Hand, dass die substanzielle Weiterentwicklung der Europäischen Sicherheits- und

Verteidigungspolitik nur durch den aktiven Einsatz gezielter EU-Missionen erfolgen konnte. Eine Umstrukturierung der internationalen Präsenz „in Richtung Europa“ bot sich dabei im Zusammenhang mit dem Auslaufen der UN-Mission für Bosnien-Herzegowina (UNMIBH) und der *UN International Police Task Force* (UN-IPTF) an, zumal sowohl die Vereinten Nationen als auch die USA eine verstärkte EU-Rolle befürworteten. Das innenpolitische Klima war ebenfalls günstig: Seit Februar 2001 verfügte Bosnien-Herzegowina erstmals über eine nicht-nationalistische Reformkoalition auf gesamtstaatlicher Ebene.

In diesem Kontext entstand neben der Idee, erstmals eine eigene EU-Polizeimission zu entsenden, auch eine Initiative zur Schaffung eines qualitativ weitreichenden EU-Sonderbeauftragten-Mandats. Sie ging vom damaligen Hohen Repräsentanten der Internationalen Gemeinschaft Petritsch aus, der im Vorfeld der fürs Frühjahr 2002 geplanten Amtsübergabe an seinen Nachfolger anregte, seinen Posten um eine EUSB-Komponente zu ergänzen. Durch ein derartiges starkes Signal sollte der Wille der EU-Mitgliedstaaten demonstriert werden, künftig umfassende Verantwortung für die Stabilisierung des Landes zu übernehmen. Zugleich ermöglichte der Doppelposten eine Bündelung der internationalen und europäischen Präsenz vor Ort. Infolge der Abstimmung des Rates mit dem Leitungsgremium (*Steering Board*) des internationalen Friedensimplementationsrates für Bosnien-Herzegowina (*Peace Implementation Council* – PIC) wurden am 28. Februar 2002 gleichzeitig die Schaffung des neuen Amtes und der Einsatz einer EU-Polizeimission für Bosnien-Herzegowina (EUPM) beschlossen. Durch die gemeinsame Überzeugungsarbeit von Petritsch und dem damaligen EU-Außenkommissar Chris Patten hatte sich die Initiative schließlich durchsetzen können, obwohl nicht wenige EU-Mitgliedstaaten skeptisch gegenüber einer Ergänzung des politisch sehr starken und umstrittenen Mandats des Hohen Repräsentanten (HR) gewesen waren.²⁶

26 Interviews am 27.09.2007 in Berlin und am 31.01.2008 in Genf. Das Amt des Hohen Repräsentanten für Bosnien und Herzegowina, der laut Annex 10 des Dayton-Abkommens für die Umsetzung von dessen zivilen Aspekten zuständig ist, hat in den Jahren seit seiner Schaffung einen starken Wandel durchlaufen. Mit der Bonner Konferenz des Peace Implementation Council im Dezember 1997 wurde sein Auftrag näher ausgeführt und eine erhebliche Ausweitung seiner Befugnisse beschlossen, so dass er seither mit den sog. *Bonn Powers* über eine große politische Machtfülle verfügt. Der HR kann insbesondere öffentliche Bedienstete in Bosnien-Herzegowina aus ihren Ämtern entfernen, die das Dayton-Abkommen oder gesetzliche Vorschriften verletzen, sowie ihm geeignet erscheinende Gesetze erlassen, sofern die politischen Institutionen des Landes dies versäumen. Für um-

24 Siehe Statement Fouérés zu Beginn seiner Amtszeit: „My arrival here is opening a new, exciting chapter in the history of EU-Macedonia relations. (...) My double role here presents the Union's commitment to help and encourage the country to continue on the road to the ultimate goal – the EU membership.“ *BBC Monitoring European* vom 02.11.2005 sowie Mission Statement Fouérés <http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=971&lang=EN&mode=g>.

25 General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegowina vom 14.12. 1995.

Zum ersten Hohen Repräsentanten und EU-Sonderbeauftragten in Personalunion wurde der Brite Lord Paddy Ashdown ernannt, der sein Amt im Mai 2002 antrat.²⁷ In Ausübung seiner weitreichenden politischen Befugnisse als HR hatte Ashdown im Wesentlichen die Funktion, die Umsetzung des Dayton-Abkommens weiterhin zu überwachen und voranzutreiben, um einen schließlich aus eigener Kraft tragfähigen Frieden in Bosnien-Herzegowina zu fördern. Mit der EUSB-Komponente sollte das Land ergänzend dabei unterstützt werden, „beim Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess Fortschritte zu machen, und seine Ambitionen, als potenzieller EU-Kandidat eines Tages der EU beizutreten, zu verwirklichen.“²⁸ Konkret wurde als zentrale Aufgabe des Sonderbeauftragten definiert, „den Überblick über das gesamte Spektrum der Tätigkeiten auf dem Gebiet der Rechtsstaatlichkeit“ zu behalten und diesbezüglich gegebenenfalls den Generalsekretär/Hohen Vertreter der GASP und die EU-Kommission zu beraten. Über Solana hatte er den Mitgliedstaaten im Rat regelmäßig Bericht zu erstatten.²⁹ Die *Bonn Powers* des HR wurden mit dem Amt des EUSB so gewissermaßen um eine „soft power“-Komponente ergänzt. Von Anfang an stellte der Doppelposten eine weitere Innovation des Sonderbeauftragten-Instruments dar: Auch wenn sich eigene EUSB-Strukturen unter dem Dach des Office of the High Representative (OHR) in Sarajevo erst langsam etablierten, wurde ein EU-Repräsentant erstmals in eine umfassende, ortsansässige internationale Behörde integriert.³⁰

fassende Informationen zum Mandat des OHR und die unter dem Dayton-Abkommen eingerichteten Institutionen siehe <http://www.ohr.int/ohr-info/gen-info/default.asp?content_id=38519> sowie PIC Bonn Conclusions vom

10.12.1997 unter <<http://www.ohr.int/pic/archive.asp?sa=on>>.

27 Gemeinsame Aktion 2002/210/GASP und 2002/211/GASP vom 11.03.2002.

28 Antwort von Chris Patten im Namen der Kommission vom 23.09.2002 auf die schriftliche Anfrage E-2162702 (18.07.2002) von Daniel Hannan (PPE-DE) zum Amt des EU-Sonderbeauftragten für Bosnien-Herzegowina. Siehe dazu auch *Mid-Year Report to the European Parliament by the OHR and EU Special Representative for BiH* (January – June 2002) vom 23.06.2002: „This so-called ‚double-hatting‘ as High Representative and as EUSR reflects the importance the EU attaches to building self-sustaining peace in BiH and to its long-term commitment to the country as a potential candidate for EU membership under the Stabilisation and Association Process.“ <<http://www.ohr.int/other-doc/hr-reports/archive.asp?sa=on>>

29 Gemeinsame Aktion 2002/211/GASP vom 11.03.2002.

30 So erhielt Ashdown in seiner Eigenschaft als Sonderbeauftragter zunächst kein Gehalt, sondern hatte die Kosten für die EUSB-Komponente aus dem Budget des HR zu tragen.

Ähnlich wie in Mazedonien wurde das EUSB-Mandat auf dieser Grundlage in den Folgejahren weiterentwickelt. Konkretisiert wurde es insbesondere im Zusammenhang mit der Formulierung einer „Comprehensive Policy“ der EU gegenüber Bosnien-Herzegowina (als eine der ersten Prioritäten der Europäischen Sicherheitsstrategie vom Dezember 2003)³¹ sowie infolge des Operativstarts der EUPM im Januar 2003 und der Entsendung der EU-Militäroperation *EUFOR Althea*, die ab Ende 2004 vor Ort im Einsatz war.³² Die ergänzenden Vorgaben sahen vor, dass der Sonderbeauftragte „die Beratung und Unterstützung der EU im politischen Prozess“ bzw. der Gesetzgebung anbieten und „gegenüber der Öffentlichkeit die „Einheitlichkeit und Kohärenz der EU-Tätigkeit“ sicherstellen sollte. Gegenüber den bosnisch-herzegowinischen Medien fungiert der Sprecher des Sonderbeauftragten als der Hauptansprechpartner in Fragen der GASP und der ESVP. EU-intern ist der EUSB laut Mandat „für die Gesamtkoordination der EU-Politik in Bosnien und Herzegowina“ verantwortlich.³³ Dies beinhaltet, den Vorsitz in einer Koordinierungsgruppe aus allen vor Ort vertretenen EU-Akteuren zu führen und sich insbesondere mit der Kommissionsdelegation eng abzustimmen, um „im Hinblick auf ein kohärentes Vorgehen (...) hinsichtlich der Prioritäten für die Gemeinschaftshilfe für Wiederaufbau, Entwicklung und Stabilisierung“ beratend zur Verfügung zu stehen. Gegenüber den Leitern von *EUFOR Althea* und der EU-Polizeimission wird dem Sonderbeauftragten eine grundsätzlich ebenfalls beratende Funktion zugewiesen. Gleichzeitig soll er jedoch selbst aktiv zur Vorbereitung und Implementierung der Polizei-Restrukturierung beitragen und gibt speziell in Bezug auf EU-Maßnahmen zur Bekämpfung organisierter

Die Mittelausstattung für die operativen Kosten des OHR betrug im Jahr 2002 rund 13,307 Mrd. Euro. Siehe Verordnung des Rates Nr. 1080/2000 vom 22.05.2000.

31 Siehe Europäische Sicherheitsstrategie „Ein sicheres Europa in einer besseren Welt“ vom 12. Dezember 2003 sowie Europäischer Rat „European Security Strategy – Bosnia and Herzegovina Comprehensive Policy“ vom 17./18.06.2004.

32 Als Nachfolgemission der NATO-Operation SFOR erhielt *EUFOR Althea* mit der UN-Sicherheitsratsresolution 1575 die Autorisierung der Vereinten Nationen; am 02.12.2004 nahm sie ihre Arbeit auf. Für Details siehe Gemeinsame Aktion 2004/570/GASP vom 12.07.2004 und Factsheet des Generalsekretariats des Rates „Military operation in Bosnia and Herzegovina (Operation *EUFOR – Althea*)“, Update 8 vom 28.02.2007.

33 Zur Evolution des Mandats siehe insbesondere Gemeinsame Aktion 2004/569/GASP vom 12.07.2004, Gemeinsame Aktion 2005/825/GASP vom 24.11.2005 sowie <<http://www.eusrbih.eu/gen-info/?cid=2000,1,1>>.

Kriminalität vor Ort auch EUFOR und EUPM „eine politische Richtung“ vor. Ihm kommt somit eine umfassende Verantwortung für die Kohärenz der zahlreichen in Bosnien-Herzegowina eingesetzten EU-Instrumente zu – nicht nur unter der zweiten, sondern auch unter der ersten „Säule“. Insgesamt ermöglicht das verstärkte EU-Engagement in Bosnien-Herzegowina in Verbindung mit dem Mandat des HR eine prominente, politisch sehr einflussreiche Position des EU-Sonderbeauftragten, die faktisch weit über eine Rolle als „Berater“ der einheimischen politischen Akteure hinausgeht.

In der Praxis blieb das Verhältnis der verschiedenen EU-Akteure vor Ort jedoch bedingt durch unterschiedliche Funktionen und teilweise divergierende politische Ansätze nicht immer frei von Konflikten. Während der Sonderbeauftragte bei Reibungspunkten schlichtend wirken konnte, die vorübergehend z.B. bei der Bekämpfung organisierter Kriminalität aus sich überlappenden Kompetenzen von EUPM und EUFOR entstanden,³⁴ erwies sich insbesondere die Zusammenarbeit mit der Kommission bzw. der Kommissionsdelegation zeitweise als problematisch. Die Kommission ist durch ihre Zuständigkeit für den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess neben dem EUSB wichtigster EU-Akteur vor Ort; beide Seiten sind in ihrer Arbeit stark aufeinander angewiesen. So führt die Kommission im Rahmen des SAP grundsätzlich die Verhandlungen über das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen, während der Sonderbeauftragte/HR für den politischen Kontext dieser Verhandlungen verantwortlich ist – also im Kontakt mit den politischen Handlungsträgern in BiH etwa die dafür zentrale Polizeireform vorantreibt. Die nach wie vor starken strukturellen Unterschiede zwischen EUSB-Büro und Kommissionsdelegation stellen dabei grundlegende Hindernisse dar, die die Kooperation erschweren können.³⁵ Differenzen zwischen Kommissionsakteuren und dem Sonderbeauftragten zeigten sich insbesondere in der Amtszeit Christian Schwarz-Schillings, der im Februar 2006 als deutscher Nachfolger Ashdowns antrat.³⁶ Sein Verdienst ist es, die Zuständigkeit für Fragen der Verfassungsreform in

das Mandat des EU-Sonderbeauftragten integriert zu haben – ein Projekt, das er zunächst allerdings gegen den hartnäckigen Widerstand insbesondere der Kommission durchsetzen musste, die durch das weitreichende Vorhaben weitere Fortschritte des Landes im Rahmen des SAP potentiell gefährdet sah.³⁷

Im Kontext der sehr unterschiedlichen politischen Ansätze, die Ashdown und Schwarz-Schilling während ihrer jeweiligen Amtszeit verfolgten,³⁸ zeigte sich insgesamt deutlich, dass für die Machtposition eines Sonderbeauftragten entscheidend ist, inwieweit er mit den Interessen anderer zentraler EU-Akteure, hier speziell der Kommission, vertraut und im Einklang mit ihnen zu handeln bereit ist. Für seine Position als Ratsakteur ist es essentiell, zumindest offene Konflikte mit anderen EU-Institutionen zu vermeiden. Gleichmaßen hängt der Erfolg eines Sonderbeauftragten wesentlich von seiner Bereitschaft ab, sich in der Ausfüllung seines Amtes stark nach der Mehrheitsmeinung der EU-Mitgliedstaaten im Rat (vertreten durch den Hohen Vertreter Solana) zu richten. Diese informellen Prinzipien sind im Falle Bosnien-Herzegowinas vermutlich gerade deshalb besonders wichtig, weil der HR/EUSB durch seinen „Doppelhut“ im Vergleich zu seinen EUSB-Amtskollegen über eine weit größere Manövrierfähigkeit verfügt: In Einzelentscheidungen ist er faktisch weniger abhängig von der Zustimmung der EU-Mitgliedstaaten im Rat, weil er notfalls auf das deutlich gewichtigere Hauptmandat des *Peace Implementation Council* zurückgreifen kann.³⁹ Eine klare Abgrenzung beider Mandate ist in der täglichen Praxis oft nicht möglich,⁴⁰ obwohl das EUSB-Mandat zumindest theoretisch „in keiner Weise“ das Mandat des HR berühren soll. Dies rührt auch daher, dass der EUSB/HR von einer einzigen integrierten Behörde unterstützt wird, deren Beamte zum Teil als „double-hatted staff“ für beide Komponenten gleichzeitig tätig sind. Der Anteil von HR-Mitarbeitern ist dabei mit mindestens 80% grundsätzlich der weit größere, während dem

34 Vgl. Giovanni Grevi, *Pioneering foreign policy*. The EU Special Representatives, Paris: EU Institute for Security Studies, Oktober 2007 (Chaillot-Paper; 106); S. 87f.

35 Beide Behörden unterscheiden sich nicht nur bezüglich ihrer Mandate, Funktionen und Ansätze, sondern auch durch ihre jeweilige Verortung in der EU-Architektur, die damit verbundene soziokulturelle Herkunft der Mitarbeiter, unterschiedliche Berichtsstrukturen und Informationsstränge sowie ihre materielle Ausstattung (Interview vom 05.12.2007 in Berlin).

36 Gemeinsame Aktion 2006/49/GASP vom 30.01.2006 sowie Gemeinsame Aktion 2006/523/GASP vom 25.07.2006.

37 Interview am 06.11.2007 in Berlin.

38 Ashdowns Handeln als HR/EUSB war durch einen interventionistischen Ansatz geprägt: Er machte intensiv von seinen Bonner Befugnissen zur Amtsenthebung einheimischer Amtsträger Gebrauch, um die Durchsetzung von Vorschriften zu gewährleisten. Schwarz-Schilling hingegen trat für eine starke Eigenverantwortlichkeit der Bevölkerung und der politischen Akteure in Bosnien-Herzegowina ein (*ownership*) und nahm im Gegensatz zu Ashdown zudem eine ausgesprochen kritische Haltung gegenüber der Dayton-Ordnung ein. Insofern zog er es vor, seine Vollmachten nur sehr vorsichtig bzw. als *ultima ratio* zu nutzen (Interview am 05.12.2007 in Berlin).

39 Interviews am 27.09., 06.11. und 05.12.2007 in Berlin.

40 Interview am 06.11.2007 in Berlin.

Sonderbeauftragten etwa 20% des Personals unterstehen. Bemerkenswerterweise ist der kleinere Apparat der EU-Komponente jedoch gleichzeitig deutlich stärker bürokratisiert und sehr eng an die Brüsseler Strukturen rückgekoppelt, sodass er in gewisser Weise einer „Botschaft“ Brüssels innerhalb des OHR in Sarajevo gleicht. Seit der Amtszeit Schwarz-Schillings ist die Gesamtzahl der Mitarbeiter im Zuge der ursprünglich bereits für Juni 2007 geplanten Schließung der Behörde auf rund 250 (früher ca. 350) reduziert worden. Das Team des heute amtierenden Sonderbeauftragten Miroslav Lajčák (Slowakei), der im Juli 2007 Schwarz-Schillings Nachfolge angetreten hat,⁴¹ umfasst etwa 30 Personen, von denen die meisten ihn gleichzeitig auch in seiner Eigenschaft als HR unterstützen.

Obwohl das *Steering Board* des PIC bereits im Februar 2007 die Schließung des OHR zum 30. Juni 2008 angekündigt hatte,⁴² ist das weitere Schicksal der Behörde des Hohen Repräsentanten angesichts der instabilen Lage im Kosovo bislang nicht explizit geklärt. Es ist davon auszugehen, dass die EU mit ihrem EU-Sonderbeauftragten vor Ort präsent bleiben und eine hervorgehobene politische Verantwortung für Bosnien-Herzegowina übernehmen wird, um das Land im Rahmen des SAP weiterhin in seiner Annäherung an die EU zu unterstützen und einem Beitritt näherzubringen. Die EUSB-Komponente wird deshalb vermutlich auch personell gestärkt werden. Zudem ist für die Zeit nach einer OHR-Schließung bereits die Fusion des EUSB-Postens mit dem des Kommissionsdelegationsleiters nach dem Vorbild Mazedoniens vorgesehen, da der Sonderbeauftragte dann nicht mehr über die umfassenden *Bonn Powers* des Hohen Repräsentanten verfügen wird. In Rat und Kommission besteht Konsens darüber, dass dies unerlässliche Bedingung für einen weiteren „kleinen Doppelhut“ sein muss, weil die Verquickung einer derartigen politischen Machtfülle unvereinbar mit der im SAP zentralen und unabhängigen Rolle der EU-Kommission wäre: Mit der Verschmelzung der drei Posten würde die Macht des internationalen PIC, der EU-Mitgliedstaaten im Rat und der EU-Kommission in einem Amt gebündelt; der HR/EU-Sonderbeauftragte könnte durch seine Funktion als Kommissionsdelegations-

leiter unmittelbar in den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess „hineinregieren“. Insbesondere durch die politischen Befugnisse des HR würde das Ideal der Unabhängigkeit der EU-Kommission im SAP damit ad absurdum geführt. Diese grundsätzliche Position hat auch Implikationen für die umfassende Mission im Kosovo (*EULEX Kosovo*), mit der die EU dort in unmittelbarer Zukunft weitreichende Verantwortung übernehmen wird. Mit der Umsetzung der Mission würde einmal mehr eine neue Stufe in der Evolution des Sonderbeauftragten-Instruments erreicht werden, da die Pläne in Verbindung mit einer internationalen Führungsrolle der EU den Einsatz eines EU-Sonderbeauftragten und *International Civilian Representative* (ICR) in Personalunion vorsehen. Am 16. Februar 2008 setzten die EU-Außenminister zeitgleich mit dem Beschluss über den Start von *EULEX Kosovo* den Niederländer Pieter Feith in dieses Amt ein. Da Feith in seiner Funktion als ICR weitreichende Kompetenzen ähnlich den *Bonn Powers* besitzen soll, Kosovo aber wie Bosnien-Herzegowina Teil des SAP ist, dürfte die Zusammenlegung des EUSB/ICR-Mandats mit dem Amt des Kommissionsbüroleiters in Priština sehr unwahrscheinlich sein.⁴³

43 Der ICR/EUSB für Kosovo soll an der Spitze eines Internationalen Zivilbüros (International Civilian Office, ICO) stehen, wobei der ICR ähnlich wie in Bosnien-Herzegowina den Fortschritt bei der Implementierung eines künftigen Statusabkommens überwachen und vorantreiben würde. Der EU-Sonderbeauftragte ist im Zusammenhang mit der ESVP-Rechtsstaatlichkeitsmission *EULEX Kosovo* vor Ort v.a. für den Rechtsstaatlichkeitssektor zuständig. Ebenfalls in Analogie zum HR/EUSB für BiH soll der ICR nach Konsultationen mit der EU von einem internationalen Lenkungsausschuss ernannt werden. Eine fortgesetzte Militärpräsenz der NATO und eine OSZE-Mission sollen die Mission begleiten. Zur Vorbereitung der beiden EU-Komponenten beschloss die EU am 10.04. und 14.12.2006 den Einsatz eines EU Planning Teams (*EUPT Kosovo*) und eines ICO/EUSR-Preparation Teams, die seitdem vor Ort tätig sind. Für ausführliche Informationen siehe <<http://www.euinkosovo.org/>> und ICO-EUSR Preparation Team Background document "Preparing for a future international and EU presence in Kosovo". *EUPT Kosovo* (Mai 2007) unter <http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=268&lang=de&mode=g>. Zum Beschluss über den Start von *EULEX Kosovo* und die Ernennung Feiths siehe Gemeinsame Aktion 2008/123/CFSP vom 04.02.2008 sowie Pressedokumente des Rates vom 16.02.2008 „Kosovo: Council establishes an EU Rule of Law Mission, appoints an EU Special Representative“ (Dok. 43, Nr. 6613/08); „Javier Solana welcomes the appointments of Pieter Feith as EU Special Representative in Kosovo and Yves de Kermabon as Head of Mission of *EULEX Kosovo*“ (Dok. S060/08).

41 Miroslav Lajčák wurde am 18.06.2007 auf Empfehlung des Hohen Vertreters für die GASP Solana vom Rat zum neuen Sonderbeauftragten ernannt, nachdem Christian Schwarz-Schilling keine Verlängerung seines Mandats über den 30.06.2007 hinaus anstrebte. Siehe Gemeinsame Aktion 2007/427/GASP vom 18.06.2007 und Gemeinsame Aktion 2007/748/GASP vom 19.11.2007.

42 Siehe Communiqué des PIC Steering Board vom 27.02.2007.

Schlussfolgerung

Insgesamt spiegelt die Entwicklung des Akteurstypus deutlich die stark gewachsene Bereitschaft und Fähigkeit der EU wider, aktiv außen- und sicherheitspolitische Verantwortung zu übernehmen – nicht nur in der Region des Westlichen Balkans, sondern auch in zahlreichen anderen Teilen der Welt. Dabei war insbesondere die Arbeit der ehemaligen und amtierenden Sonderbeauftragten in Südosteuropa maßgeblich für die Gesamtentwicklung des Instruments. Der Einsatz der verschiedenen Amtsinhaber ist in teilweise sehr unterschiedlichem Maße erfolgreich gewesen: So müssen die Missionen von González und Roumeliotis heute weitgehend als Fehlschläge gelten, während insbesondere die Arbeit des EU-Sonderbeauftragten für Mazedonien als sehr effektiv bewertet werden kann. In anderen Fällen ist eine eindeutige Bewertung schwierig, da die EUSB-Mandate sehr häufig ein zweites Amt ergänzten. In Verbindung mit einem starken anderen Hauptmandat – wie v.a. im Fall Bosnien-Herzegowinas – können Leistungen des Sonderbeauftragten kaum isoliert betrachtet werden. Grundsätzlich jedoch hat der zunehmend intensive Einsatz des Akteurstypus mit der Entlastung und Unterstützung Javier Solanas in erheblichem Maße dazu beigetragen, europäischer Außenpolitik in der Tat ein geschärftes politisches Profil und erheblich mehr dauerhafte Präsenz in Südosteuropa zu verleihen. In einem Prozess von *trial and error* haben die jeweiligen Amtsinhaber geholfen, mit der Ausfüllung des eigenen Mandats zur Entwicklung einer zentralen Rolle der EU im Westlichen Balkan beizutragen. In Bosnien-Herzegowina und Mazedonien fungiert der jeweilige Sonderbeauftragte heute sogar als das zentrale Bindeglied für die vielfältigen Aktivitäten der EU vor Ort. „Die Glaubwürdigkeit unserer Außenpolitik hängt von der Konsolidierung der in dieser Region erzielten Erfolge ab“, heißt es bereits in der Europäischen Sicherheitsstrategie von 2003. In diesem Sinne ist anzunehmen, dass der Westliche Balkan vorerst ein wesentlicher Schwerpunkt beim Einsatz von EU-Sonderbeauftragten bleiben wird.