

Gewinner, Verlierer und die Zukunft des Visaghettos 'Balkan'

Von Gerald Knaus und Alexandra Stiglmayer

Balkan Insight

16. Juli 2007

Die europäische Entscheidung, drei Balkanländern visumfreies Reisen zu gewähren, ist eine gute Nachricht, jedoch unvollständig. Wenn die EU ihre Glaubwürdigkeit nicht verlieren möchte, müssen die Reformen in Albanien und Bosnien und Herzegowina anerkannt und die das Kosovo betreffenden Maßnahmen gänzlich geändert werden.

Die Europäische Kommission schlug gestern vor, dass die EU die drei westlichen Balkanländer Mazedonien, Montenegro und Serbien von der "schwarzen" auf die "weiße" Schengen-Liste setze.

Wenn der Vorschlag wie erwartet von den EU-Mitgliedstaaten bis Ende des Jahres angenommen wird, wird dies ein bedeutsamer Schritt für die Balkanregion sein.

Mazedonien war 2001 am Rande eines Bürgerkriegs. Montenegro wurde erst 2006 ein unabhängiger Staat. Serbien hat erst seit einem Jahr eine wirklich europäisch orientierte Regierung. Für die Bürger der drei Länder wird visumfreie Reisen ab Anfang 2010 – zum ersten Mal seit dem Zusammenbruch des sozialistischen Jugoslawiens – ein Grund zum Feiern sein. Für die reformwilligen Kräfte in den Ländern wird es ein dringend benötigtes Zeichen sein, dass sich ihre Bemühungen auszahlen.

Diese Phase zu erreichen, war alles andere als einfach. Um fast 50 klar definierte Vorgaben zu erfüllen, mussten umfangreiche Reformen umgesetzt werden, die von der Ausstattung von Grenzübergängen mit hochtechnologischer Ausrüstung bis hin zur Verbesserung der Dokumentensicherheit und enger polizeilicher Zusammenarbeit reichten. Wie uns zwei ehemalige Innenminister, der Italiener Giuliano Amato und der Deutsche Otto Schily, während eines Treffens des Beirats für ESIs "Schengen White List"-Projekts diese Woche in Istanbul sagten, machen solche Reformen Europa sicherer und die Visumpflicht überflüssig. Das ist eine Win-Win-Situation für beide Seiten.

Momentan herrscht auf dem Balkan große politische und ökonomische Unsicherheit. Damit EU-Konditionalität Ergebnisse liefert, muss die Europäische Kommission streng bei der Formulierung von Bedingungen und gerecht bei der Bewertung der Fortschritte und der Einlösung der gemachten Versprechen sein. Ein solches Vorgehen trägt dazu bei, die Glaubwürdigkeit der EU wiederherzustellen.

So weit, so gut und doch so unvollständig. Schließlich lässt der Vorschlag der Kommission zwei Länder, Albanien und Bosnien-Herzegowina, auf der "schwarzen" Liste. Er schlägt auch vor, Kosovo "unter UNO-Sicherheitsrat-Resolution 1244" auf die negative Liste zu setzen, unter der Kategorie "Entitäten und territoriale

Autoritäten, die von mindestens einem EU-Mitgliedstaat nicht als Staat anerkannt sind".

Einflussreiche Kritiker im Europäischen Parlament beschwerten sich bereits, dass die EU einige der schwächsten Staaten, die die schlimmsten Tragödien der letzten zwei Jahrzehnten durchlebt haben, außen vor lässt.

Ist es moralisch gerechtfertigt, serbischen Bürgern aus Belgrad Reisefreiheit zu gestatten, während sie gleichzeitig den Verwandten der bosniakischen Opfer des Völkermords in Srebrenica verwehrt bleibt?

Kritiker machen sich zurecht Sorgen um ein neues Szenario des schlimmsten Falls: eine Situation, in der sich Bosniaken, Albaner und Kosovaren in einer neuen, sogar kleineren Enklave gefangen finden; in der Bosnien durch auseinanderstrebende Kräfte weiter zerrissen wird, da die bosnischen Kroaten und bosnischen Serben Reisepässe der Nachbarländer erhalten können, während die Bosniaken isoliert sein werden. Wie die Schlagzeile einer heute erschienenen türkischen Zeitung deutlich macht: "Die Europäische Union lässt bosnische Muslime einmal mehr außen vor."

Gleichzeitig ist es notwendig, sich ins Gedächtnis zu rufen, dass der Weg zum visumfreien Reisen für alle beteiligten Länder klar abgesteckt ist. Die Europäische Kommission hat alle Länder nach denselben Regeln beurteilt und dadurch einen fairen Vorschlag gemacht.

Auch wenn einem Balkanland Visumfreiheit zugesprochen wird, werden den Roadmap-Bedingungen zufolge nur diejenigen Bürger dieses Staats davon profitieren, die einen neuen biometrischen Reisepass besitzen. Aufgrund öffentlicher Ausschreibungen, die wiederholt werden mussten, und infolge von Verzögerungen und mangelnden Engagements hat Bosnien und Herzegowina jedoch die Einführung solcher Reisepässe auf Anfang 2010 verschoben! Ebenso hinkt Albanien, welches Bosnien etwas voraus ist, seinen erfolgreicherer drei Nachbarn bei der Einführung der biometrischen Reisepässe weit hinterher. ESI-Analysten haben in den vergangenen Wochen den Implementierungsprozess in allen Ländern ausführlich untersucht.

Die gute Nachricht ist, dass Bosnien und Albanien mit dem richtigen Engagement den gegenwärtigen Implementierungsstand von beispielsweise Serbien innerhalb der nächsten 12 Monate erreichen könnten. Unter Be-

rücksichtigung dieser Tatsache fordern wir die EU-Mitgliedstaaten dazu auf, ein Zeichen an die Bürger beider Länder auszusenden und Bosnien wie auch Albanien bereits dieses Jahr auf die "weiße" Liste zu setzen, die eigentliche Einführung des visumfreien Reisens aber auszusetzen, bis alle Bedingungen erfüllt sind.

Während die bosnischen und albanischen Bürger heute vielleicht enttäuscht sein mögen, wissen sie aber auch, dass visumfreies Reisen für sie in Reichweite ist; es müssen nur die Vorgaben erfüllt werden. Eine solche Hoffnung besteht für die Kosovaren nicht. Für die Kosovaren stellt der Vorschlag ein völliges Desaster dar. Für die Glaubwürdigkeit der EU im Kosovo ist er fatal.

Man vergegenwärtige sich diese Heuchelei: wenn es um die Rückführung illegaler Migranten geht, betrachtet die EU, serbischen Staatsangehörigkeitsgesetzen folgend, die Bewohner des Kosovo als Bürger Serbiens. Nun verlangt die Kommission von Serbien, allen kosovarischen Bürgern besondere Reisepässe auszustellen. Ein großes "K" auf den Pass zu stempeln, wäre geschmacklos gewesen; deshalb greift der Vorschlag auf einen kleinen Trick zurück: alle Reisepässe für die Einwohner des Kosovo sollen von einer speziellen Behörde (Kordinaciona uprava) in Belgrad ausgestellt werden – und mit einem solchen Pass wird kein visumfreies Reisen möglich sein.

Jahrelang predigte die EU den Wert eines multiethnischen Kosovo: und nun werden Kosovo-Serben indirekt gebeten, sich in Serbien wohnhaft zu melden – und dem Kosovo damit den Rücken zu kehren –, wenn sie Reisepässe haben wollen, die es ihnen ermöglichen, in Europa zu reisen.

Einige Kosovaren, die die Idee, dass ihre Bürger einen Reisepass in Belgrad beantragen, als eine Form des Verrats ansehen, haben dieses Vorgehen vorschnell begrüßt. Sie ignorieren die Tatsache, dass die Entscheidung, Kosovaren in diskriminierender Weise von der Reisefreiheit für Serbien auszuschließen "ausschließlich durch objektiv determinierte Sicherheitsbedenken motiviert ist", wie die

Kommission erklärt, und nicht durch Einigkeit über den Unabhängigkeitsstatus des Kosovo.

Darüber hinaus erwähnt die Kommission nicht einmal die Möglichkeit einer zukünftigen „Visa Roadmap“ für den Kosovo. Während Moldauer, Zypern-Türken und Argentinier in Spanien einen Reisepass eines EU-Mitgliedstaates erhalten und dann visumfrei durch Europa reisen können, soll dies den Kosovaren, die eine doppelte Staatsangehörigkeit haben, "angesichts der Sicherheitsbedenken insbesondere hinsichtlich des illegalen Migrationspotentials" (EC, Erklärendes Memorandum) nicht möglich sein.

Alle Kosovaren werden als ein Sicherheitsproblem angesehen, während bosnische Serben die serbische Staatsbürgerschaft und dann einen serbischen Reisepass beantragen und dann in die EU reisen können, ohne dass sie solche Bedenken aufkommen lassen. Wenn der Vorschlag in seiner derzeitigen Form verabschiedet wird, wird er jegliche Bestrebungen, die jetzige EU-Länder dem Kosovo im Hinblick auf eine europäische Zukunft in Aussicht gestellt haben, untergraben.

Die "strenge, aber faire" Konditionalität funktionierte in Mazedonien, Serbien und Montenegro. Sie wird wahrscheinlich auch in naher Zukunft in Bosnien und Albanien funktionieren. Es ist im Interesse der EU, dass sie auch im Kosovo funktioniert. Wenn die Aufnahme des Kosovo auf die "schwarze" Liste keine Einigkeit über Kosovos Unabhängigkeit innerhalb der EU voraussetzt, so sollte die Vergabe einer Roadmap und die später dann auch die Aufnahme auf die "weiße" Liste es auch nicht tun.

Der Vorschlag der Kommission ist ein zu begrüßender erster Schritt. Er muss jedoch geändert werden, um neue Spannungen und Probleme zu vermeiden.

Gerald Knaus und Alexandra Stigmayer sind Gründungsmitglieder und Senior Analysten der [European Stability Initiative](#), eines Thinktanks, der den Prozess der Visumliberalisierung auf dem Balkan kontinuierlich beobachtet.