

POLITIK UND DEMOKRATIE

Herausgegeben von Helmut Kramer und Eva Kreisky

Faruk Ajeti / Resmije Kurbogaj-Ajeti

Die Rolle der EU-Außenpolitik im Kosovo (1989–2010)

UNIVERSITÄT



WIEN

30



PETER LANG
EDITION

Die Rolle der EU-Außenpolitik im Kosovo (1989-2010)

POLITIK UND DEMOKRATIE

Herausgegeben von Helmut Kramer und Eva Kreisky

Band 30



PETER LANG
EDITION

Faruk Ajeti / Resmije Kurbogaj-Ajeti

Die Rolle der EU-Außenpolitik im Kosovo (1989-2010)

 PETER LANG
EDITION

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation
in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Umschlaggestaltung:

© Olaf Gloeckler, Atelier Platen, Friedberg

Logo auf dem Buchumschlag:

Abdruck mit freundlicher Genehmigung
der Universität Wien.

ISSN 1613-706X

ISBN 978-3-653-03256-7 (E-Book)

DOI 10.3726/978-3-653-03256-7

ISBN 978-3-631-62912-3 (Print)

© Peter Lang GmbH

Internationaler Verlag der Wissenschaften

Frankfurt am Main 2013

Alle Rechte vorbehalten.

Peter Lang Edition ist ein Imprint der Peter Lang GmbH

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich
geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des

Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages
unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für

Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die
Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

www.peterlang.de

Danksagung

Wir möchten uns recht herzlich bei all denjenigen bedanken, die uns beim Zustandekommen dieser Masterarbeit geholfen haben.

Einen besonderen Dank möchten wir an unseren Betreuer, Herrn Professor Helmut Kramer, richten, der uns mit seiner konstruktiven Kritik, mit spannenden Diskussionen und Anregungen unterstützt hat. Wir danken ihm herzlich für seine Geduld und seine gute Betreuung, ohne die wir diese Masterarbeit nicht in dieser Form zustande gebracht hätten.

Wir möchten auch einen besonderen Dank an die von uns interviewten Personen aussprechen, welche unsere Arbeit mit ihren Antworten bereichert haben (den Botschaftern Stefan Lehne, Wolfgang Petritsch und Albert Rohan. Für sehr interessante Gespräche haben wir weiteres folgenden Persönlichkeiten im Kosovo zu danken: Bujar Bukoshi, Enver Hasani, Kaqusha Jashari, Sabri Kiqmari, Bajram Kosumi, Rexhep Qosja und Azem Vllasi).

Einen besonderen Dank richten wir an den Botschafter der Republik Kosovo in Österreich, Sabri Kiqmari, durch dessen Engagement und Vermittlung einige Interviews möglich wurden.

Sehr dankbar sind wir insbesondere unseren Freunde Anna, Clyde, Corinna, Fatmir, Isak, Maria und Wilfried für ihre Freundschaft und Unterstützung.

Wir möchten auch Herrn Agim Pacolli danken, der durch finanzielle Mittel die Veröffentlichung dieses Buches ermöglicht hat.

Wir danken von ganzem Herzen unseren Eltern und Familien, die uns während all dieser Jahre des Studiums in Österreich bedingungslos durch ihr Verständnis unterstützt und motiviert haben.

Vorwort des Herausgebers

Die EULEX-Mission im Kosovo ist seit der Erlangung der Unabhängigkeit des Kosovo im Februar 2008 von der internationalen Staatengemeinschaft beauftragt, den Prozess des weiteren Aufbaus des kosovarischen Staates, von Rechtsstaat und Demokratie zu begleiten und zu unterstützen. Nach nunmehr fast 5 Jahren müssen, wie unlängst ein Bericht des Europäischen Rechnungshof feststellte, dieser größten und kostenreichsten von der Europäischen Union durchgeführten zivilen Krisenbewältigungsoperation sehr bescheidene Erfolge in den zentralen Bereichen Polizei und Justiz bescheinigt werden. Der Norden des Kosovo entzieht sich weiterhin der Kontrolle der Regierung in Prishtina. Für diese in Relation zu dem enormen Mitteleinsatz –der Kosovo hat von der Europäischen Union seit 1999 Hilfe in der Höhe von fast 5 Mrd. Euro erhalten, die EULEX hat bislang über eine Milliarde Euro gekostet- sehr geringe Wirksamkeit der Hilfsmaßnahmen der EU im Bereich der Rechtstaatlichkeit werden in dem Bericht des Europäischen Rechnungshofes, dessen Empfehlungen von der Europäischen Kommission und dem Europäischen Auswärtigen Dienst akzeptiert wurden, vor allem zwei Hauptgründe genannt: 1) die EU-Mitgliedsländer haben für die EULEX nicht genügend qualifiziertes Personal, das mit den spezifischen Bedingungen der Situation und der Konflikt- und Kulturmuster im Kosovo vertraut, ist zur Verfügung gestellt; 2) die Koordinierungsmaßnahmen innerhalb der EULEX wie auch mit den im Kosovo operierenden internationalen Organisationen sind ausgesprochen „verbesserungsbedürftig“. Neben diesen organisatorischen und institutionellen Schwächen von EULEX ist aber auch das politische Legitimitätsdefizit des EU-Krisenmanagements im Kosovo anzuführen, das darin besteht, dass die Rechtmäßigkeit der Regierung in Prishtina und die Unabhängigkeit des Kosovo durch fünf EU-Mitgliedsländer nicht anerkannt wird. Die fehlende Uneinigkeit der EU in der Kosovo-Frage hat auch zur Folge, dass der Kosovo im Vergleich mit anderen südosteuropäischen Ländern wenig Fortschritte im Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess realisieren konnte und dass der Kosovo weiter von der Visa-Liberalisierung der EU ausgeschlossen ist.

Die vorliegende Arbeit ist eine Überarbeitung einer am Institut für Politikwissenschaft approbierten Master-Arbeit, verfasst von einer kosovarischen Politologin und einem kosovarischen Politologen. Die Untersuchung behandelt in sehr kompetenter Weise und auf der Basis einer beeindruckenden Literaturbasis die Politik der Europäischen Union vom Beginn des Kosovo-Konfliktes bis zur aktuellen Situation im Jahre 2012. In einem weitgespannten historischen Bogen wird die Entwicklung der Position der EU von einer bis 1998/1999 dauernden reaktiven-passiven Haltung zu einer zunehmend stärkeren und seit 2008 domi-

nanten Rolle im Befriedungs- und Statebuilding-Prozess nachgezeichnet. Faruk Ajeti und Resmije Kurbogaj-Ajeti sehen mit Recht die Kosovo-Politik der EU als wichtigen, ja entscheidenden Test für die Handlungsfähigkeit der EU in der internationalen Politik. Sie gehen bei aller Kritik insbesondere an der Uneinigkeit der EU in der Frage der Unabhängigkeit –die Kapitel über die Positionen der „dissidenten“ EU-Staaten Spanien, Slowakei, Rumänien, Griechenland und Zypern sind hier eine besonders wichtige innovativer Forschungsbeitrag- von einer positiven Grundeinschätzung der Funktion und vor allem des zukünftigen Potentials der EU in der Stärkung und Unterstützung der regionalen Friedens- und demokratischen Entwicklungsprozesse in Südosteuropa und im Kosovo aus.

Die Arbeit, die im Anhang zwei sehr interessante Interviews zur Kosovofrage mit dem österreichischen Spitzendiplomaten Wolfgang Petritsch –der auch ein längeres einleitendes Statement über die EU-Politik im Kosovo zur Verfügung gestellt hat- und mit dem an der Universität Prishtina wirkenden Rechtswissenschaftler Enver Hasani enthält, ist über ihren eindrucksvollen und wichtigen empirischen und analytischen Beitrag zur Forschung über den Kosovo hinaus auch dadurch besonders wertvoll, dass in dieser Untersuchung die Politik der Europäischen Union, deren Repräsentanten und Krisenmanager nachweislich große Schwierigkeiten hat, die komplexen historischen und kulturellen Gegebenheiten in den südosteuropäischen Ländern mit ihrer westlich-technokratisch verengten Sicht zu verstehen, hier aus einer Perspektive der „Betroffenen“ aus dem Kosovo analysiert und beurteilt wird.

Helmut Kramer
Wien, Jänner 2013

Reflexionen zur Rolle der EU im Kosovo

Die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Kosovo sind in mehrfacher Hinsicht außergewöhnlich und bedürfen daher einer besonders sorgfältigen Betrachtung. Seit der Unabhängigkeit vom 17. Februar 2008 hat die Republik Kosovo stete Fortschritte Richtung vollständige staatliche Souveränität gemacht. Die vom Internationalen Gerichtshof im Sommer 2010 veröffentlichte *Advisory Opinion* über die Legalität der einseitigen Unabhängigkeitserklärung hat das internationale *Standing* Kosovos stabilisiert, das Legitimitätsproblem des jüngsten Balkanstaates freilich nicht gänzlich gelöst.

Das per 10. September 2012 erklärte Ende der sogenannten *überwachten Unabhängigkeit* – also die Schließung des ICO - hat Kosovo einen wichtigen Schritt näher an die – nennen wir es – Normalität international anerkannter Staatlichkeit gebracht.

Dennoch bleiben noch gewaltige Hindernisse auf dem Weg zur Vollendung des kosovarischen *state building*. Erst auf Grundlage funktionierender demokratischer Institutionen, einer von Korruption befreiten öffentlichen Verwaltung, der Einhaltung internationaler Standards in Wirtschaft und Justizwesen, schließlich der Förderung einer offenen multiethnischen Gesellschaft nach innen und guten nachbarschaftlichen Beziehungen nach außen, kann aus dem Kosovo ein moderne europäische Nation werden.

Gerade das sehr intensive Verhältnis zur Europäischen Union – die Doppelrolle Brüssels als *Tutor* und Partner - spiegelt die Komplexität der Herausforderungen wider. Die Dynamik der demokratischen Konsolidierung ist hierin ebenso entscheidend wie die integrationspolitische Entwicklung am Westbalkan insgesamt. Letztere aber hängt ursächlich mit der Überwindung der institutionellen Krise der EU selbst zusammen.

Kosovo wird bislang von weniger als der Hälfte der UNO-Mitglieder anerkannt; die Mitgliedschaft bei den Vereinten Nationen ist daher blockiert. In einem Akt politischer Vernunft wurde der junge und ökonomisch fragile Staat jedoch als Mitglied der IFIs, der Internationalen Finanzinstitutionen *Währungsfonds* und *Weltbank*, akzeptiert.

Gravierender für den Kosovo ist freilich die Tatsache, dass fünf der 27 EU-Mitglieder diesen europäischen Staat nicht anzuerkennen bereit sind; die Gründe liegen vorwiegend in ungelösten interethnischen Beziehungen dieser Staaten. Doch ist wohl nicht damit zu rechnen, dass sich etwa die nationalistischen Kata-

lonier Spaniens in irgendeiner Weise von der Kosovo-Politik Madrids beeindruckten lassen.

Damit aber behindert sich Europa selbst bei der Stabilisierung der immer noch an den Folgen des Zerfalls Jugoslawiens laborierenden südosteuropäischen Region.

Aus der Erbmasse Jugoslawiens ragen zwei *historische Fragen* – die serbische und die albanische - wie erratische Blöcke in die zerklüftete Staatenlandschaft Südosteuropas.

Im Zeichen einer verspäteten Nationsbildung – wie sie für das post- osmanische Südosteuropa charakteristisch ist – hat nach dem Ende des Kalten Krieges und dem damit einhergehenden Bedeutungsverfall Tito-Jugoslawiens der Ethno-Nationalismus als Instrument der Staatenbildung rasant an Destruktionskraft gewonnen. Milosevics Serbien hatte diese machtpolitische Karte überall dort gezückt, wo zu Beginn des Konfliktes 1989 Serben ansässig waren; und gefordert, dass alle Serben – wenn schon nicht in einem von ihm dominierten Jugoslawien so zumindest in einem Großserbien – vereint sein müssten.

Zwei einander diametral entgegengesetzte Argumentationslinien haben geradewegs in den bewaffneten Konflikt geführt:

Hat Milosevic dort, wo die Serben die Mehrheit bildeten – etwa in Teilen Bosniens und Kroatiens - das demokratische Prinzip angemahnt, hat er im Kosovo – wo Serben bekanntlich nur etwas mehr als zehn Prozent ausmachen - das *historische Argument* von der *Wiege des Serbentums* ins machtpolitische Spiel geworfen. Damit aber waren Krieg und Staatszerstörung vorprogrammiert.

In all den politisch-militärischen Konflikten hat Milosevic den Kürzeren gezogen und unendliches Leid und Zerstörung über die Bevölkerung des ehemaligen Jugoslawien – Bosnjaken, Kroaten, Serben, Albaner, Roma und andere – gebracht.

Dieser tragische Verlauf war 1997 gleichsam an den Ausgangsort des Zerfalls Jugoslawiens zurückgekehrt, nämlich in den Kosovo.

Mit seiner berüchtigten Rede auf dem Amselfeld hatte Milosevic 1989 die Initialzündung zur Implosion Jugoslawiens gegeben – dorthin war der Konflikt nach dem Scheitern von Rugovas *Politik des zivilen Ungehorsams* in Dayton zurückgekehrt. Der bewaffnete Widerstand der UCK führte nämlich in rascher Folge zur Internationalisierung der albanisch-serbischen Frage und brachte die Europäische Union auf Trab.

Ausgehend von einem niedrigen Aktionsniveau hatte die Jugoslawienpolitik von EG/EU über die Jahre mehrere Phasen durchlaufen. Europa hatte in den 1990er Jahren in aller Regel uneinig, jedenfalls aber vorwiegend reaktiv und im Schatten der USA gehandelt.

Erst in dieser finalen Phase des jugoslawischen Staatszerfalls konnte die Europäische Union – nunmehr gestärkt durch wichtige Reformen von *Maastricht* bis *Nizza* - außen- und krisenpolitisches Profil entwickeln. Mit meiner Ernennung zum *EU Special Envoy for Kosovo* im Oktober 1998 hat Brüssel Handlungsfähigkeit demonstriert. Im Vergleich zu meinem US Kollegen Chris Hill, der bereits auf Arbeiten seines Vorgängers Gelbard aufbauen und sich auf ein kompetentes Team samt funktionierender Infrastruktur stützen konnte, war der europäische Vertreter praktisch auf sich allein gestellt. Nur dem enormen persönlichen Einsatz meiner österreichischen Mitarbeiter – hier seien Jan Kickert und Werner Almhofer genannt - sowie einer funktionierenden Vernetzung mit einzelnen Partnern, allen voran Deutschland - ist es zu verdanken, dass die EU rasch aktionsfähig geworden war.

Und dies war bitter notwendig, angesichts der eskalierenden Kämpfe zwischen jugoslawischen Sicherheitskräften und der immer populärer werdenden UCK. Die rasch ansteigende Zahl intern Vertriebener, die der serbischen Willkür ausgelieferte Dorfbevölkerung in den umkämpften Gebieten, die Schwerfälligkeit der *Balkan Kontaktgruppe*, führte in eine humanitäre Katastrophe, die selbst von der aus Vertretern der USA, EU und Russland bestehenden *Kosovo Diplomatic Observer Mission KDOM* (Juli-Oktober 1998) oder der *OSZE Kosovo Verification Mission* (Oktober 1998-März 1999) nicht verhindert werden konnte.

Gleichzeitig lief die Suche nach einer politischen Lösung: Im Auftrag der *Kontaktgruppe* haben Chris Hill und ich in der Phase der sogenannten *Shuttle Diplomacy* einen Kompromiss zwischen Belgrad und Prishtina zu vermitteln gesucht.

Die Kosovo-Politik der EU war erstmals um gleiche Augenhöhe mit den USA bemüht – kein leichtes Unterfangen angesichts der signifikant ungleichen Voraussetzungen. Immerhin war die *Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik* GASP damit in eine Phase aktiven Krisenmanagements eingetreten. Ein Fortschritt, der durch die europäische Rolle bei den Friedensverhandlungen in Rambouillet und Paris sowie dem nach der NATO-Intervention demonstrierten politischen, wirtschaftlichen und finanziellen Engagement der EU im Kosovo nur noch weiter unterstrichen wurde.

Es wächst allseits das Bewusstsein, dass die Zukunft des Kosovo in der Europäischen Union liegt. Ein langer, schwieriger Weg, gewiss; aber der einzig mögliche Perspektive, wie auch in der Thessaloniki Erklärung 2003 festgehalten.

Diese Erkenntnis wäre wohl ohne das gegenseitige Kennenlernen nicht möglich gewesen: In den Zeiten des jugoslawischen Konfliktes mit Rugova als *Gandhi des Balkans*; während der Suche nach dem Frieden, von der Phase der *Shuttle Diplomacy* über KDOM, KVM und den weit gediehenen Vermittlungsversuchen unter erstmaligem Einschluss der UCK in Rambouillet und Paris bis zum militärischen Eingreifen des Nordatlantikpakt ohne UNO-Mandat und dem danach folgenden UNO-geführten Wiederaufbau samt integraler Beteiligung von EU und OSZE.

Europas Engagement im Kosovo ist in der Tat beeindruckend: Seit 1999 sind über zwei Milliarden Euro investiert worden. EULEX ist die größte jemals von der EU beschlossene zivile Mission. Neben dem *EU Office* unterhalten 17 EU-Mitglieder Botschaften und Verbindungsbüros in Prishtina; zahlreiche europäische NGOs leisten wichtige Assistenz im zivilen und humanitären Bereich.

Für die BürgerInnen des Kosovo ist der Aufbau eines eigenen Staates gewiss eine einmalige historische Erfahrung. Diese Erfahrung wird dann positiv ausfallen, wenn solidarisches Handeln und demokratisches Bemühen Politik und Gesellschaft des Landes durchdringen.

Für die Europäische Union aber bedeutet das *Projekt Kosovo* Ansporn und Gelegenheit, die europäische Außenpolitik in der Praxis des Balkans zu erproben. Insofern ist die nächste Phase in den Beziehungen zwischen der EU - diesem Konstrukt *sui generis* - und dem noch unvollständigen neuen Staat Kosovo in der Tat von beiderseitigem Interesse. Mit den Ratsschlussfolgerungen vom 11. Dezember 2012 hat die EU ihre Absicht unterstrichen, Verhandlungen über ein *Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen* noch im Frühjahr 2013 aufzunehmen. Das aber ist ein weiterer wichtiger Schritt auf dem langen Weg der *Europäisierung* des Kosovo.

Wolfgang Petritsch
Paris, Dezember 2012

Inhaltsverzeichnis

DANKSAGUNG.....	5
VORWORT DES HERAUSGEBERS.....	7
REFLEXIONEN ZUR ROLLE DER EU IM KOSOVO.....	9
I. EINLEITUNG.....	15
II. DIE EVOLUTION DER EUROPÄISCHEN AUßENPOLITIK	25
2.1. ERSTE BEMÜHUNGEN UM EINE GEMEINSAME EUROPÄISCHE AUßENPOLITIK	25
2.2. VERTRAG DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFT FÜR KOHLE UND STAHL	25
2.3. DIE EUROPÄISCHE VERTEIDIGUNGSGEMEINSCHAFT UND POLITISCHE GEMEINSCHAFT ..	26
2.4. DIE EINHEITLICHE EUROPÄISCHE AKTE	29
2.5. DER VERTRAG ÜBER DIE EUROPÄISCHE UNION	30
2.6. DER VERTRAG VON AMSTERDAM.....	32
2.7. DER VERTRAG VON NIZZA.....	33
2.8. DER VERTRAG VON LISSABON.....	34
III. GESCHICHTE DES KOSOVO.....	37
3.1. VORGESCHICHTE	37
3.1.1. <i>Von der Antike bis zum XX. Jahrhundert</i>	37
3.2. DIE ENTWICKLUNGEN IN DEN JAHREN 1900 BIS 1945.....	41
3.3. DIE ENTWICKLUNGEN IM KOSOVO NACH 1945.....	44
IV. DIE EU-AUßENPOLITIK IM KOSOVO VON 1989 BIS 1999	55
4.1. DER KOSOVO ALS SONDERFALL FÜR DIE EU	55
4.2. 1989 – DAS JAHR DER WENDE.....	57
4.3. DIE FRAGE DES KOSOVO ALS MENSCHENRECHTSPROBLEM UND DIE ENTWICKLUNGEN DER EG/EU IM KRISENMANAGEMENT	64
4.4 DAS ENGAGEMENT DER EG/EU IN KOOPERATION MIT DEN ANDEREN INTERNATIONALEN AKTEUREN.....	67
4.5. DAS DAYTON-ABKOMMEN UND „SEINE VERGESSENEN KOSOVO-ALBANER“	77
4.6. DIE POLITIK DER EU IM KOSOVO NACH DAYTON	80
4.7. DIE EU ALS KONFLIKTMANAGER UND IHRE MAßNAHMEN WÄHREND DES KOSOVO- KRIEGS	85
4.7.1. <i>Ratspräsidentschaft</i>	85
4.7.2. <i>Der Sonderbeauftragte</i>	86
4.7.3. <i>Sanktionen</i>	87
4.8. DER WEG NACH RAMBOUILLET	90
V. DIE EU-AUßENPOLITIK VOR DER UNABHÄNGIGKEIT DES KOSOVO	99
5.1. DIE HUMANITÄRE EBENE	99

5.1.1. Die Taskforce der EU-Kommission für den Wiederaufbau des Kosovo (EC TAFKO).....	99
5.1.2. Das Europäische Amt für Humanitäre Hilfe (ECHO).....	102
5.2. DIE WIEDERAUFBAU-EBENE.....	104
5.2.1. Die Europäische Agentur für den Wiederaufbau (EAR).....	104
5.3. DIE WIRTSCHAFTLICHE EBENE.....	107
5.3.1. Die vierte Säule der UNMIK.....	107
5.3.2. Das Verbindungsbüro der Europäischen Kommission im Kosovo (ECLO).....	111
5.4. DIE INTEGRATIONSEBENE.....	114
5.4.1. Der Stabilitätspakt für Südosteuropa.....	114
5.4.2. Der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess.....	117
5.5. DIE POLITISCHE EBENE.....	122
5.5.1. Der Prozess der Statusverhandlungen und die Unabhängigkeitserklärung des Kosovo.....	122
5.5.2. Der Ahtisaari-Plan.....	132
VI. DIE BILATERALEN POLITISCHEN BEZIEHUNGEN ZWISCHEN DER EU UND DEM KOSOVO	137
6.1. EULEX	147
6.2. EUSR	154
6.3. ICO.....	158
6.4. DIE UNEINGIGKEIT DER EU IN BEZUG AUF DIE UNABHÄNGIGKEIT DES KOSOVO.....	161
6.4.1. Spanien.....	164
6.4.2. Slowakei.....	167
6.4.3. Rumänien.....	170
6.4.3. Griechenland.....	173
6.4.5. Zypern.....	175
VII. FAZIT	179
LITERATURVERZEICHNIS	245
ABBILDUNGSVERZEICHNIS.....	277
TABELLEVERZEICHNIS.....	278
VERZEICHNIS DER DOKUMENTE	279
ABKÜRZUNGEN	280

I. Einleitung

Der Kosovo ist das letzte Land, das nach dem Zerfall Jugoslawiens unabhängig geworden ist. Im Vergleich zu den anderen jugoslawischen Republiken dauerte der Prozess der Unabhängigkeit des Kosovo länger. Im Kosovo begann die Desintegration Jugoslawiens durch gewaltsame Auseinandersetzungen zwischen jugoslawischen bzw. serbischen Autoritäten und Kosovo-Albanern, wobei letztere sich um ihre Eigenständigkeit bemühten. Nach der Aufhebung der Autonomie des Kosovo im Jahr 1989 begann nicht nur eine neue Etappe für die künftigen Entwicklungen im Kosovo, sondern auch für die gesamte Region des Balkans. Die Aufmerksamkeit der internationalen Gemeinschaft während dieses Jahres konzentrierte sich nicht auf den Kosovo, sondern vor allem auf andere bedeutsame Geschehnisse in der Welt, wie den Zerfall des Ostblocks und die deutsche Wiedervereinigung, sprich das Ende des Kalten Krieges. Nachdem sich die politische Lage im Kosovo 1989 verschlechterte, kam dem Konflikt mehr internationale Aufmerksamkeit zu. Die Situation stellte von nun an nicht nur für die internationale Gemeinschaft, sondern auch für die EU selbst eine Herausforderung dar.

In den zeitlichen Verlauf der Kosovo-Frage fielen wichtige politische und institutionelle Entwicklungen der EG/EU, wie die Unterzeichnung und Umsetzung der Verträge von Maastricht, Amsterdam, Nizza und Lissabon sowie die Reformen bezüglich der Zuständigkeiten, Instrumente und Verfahren.

Nach der Verschlechterung der politischen Lage im Kosovo nach 1989 beschloss die EG/EU zusammen mit anderen internationalen Organisationen im Bezug auf die Kosovo-Frage zu handeln. Nach der gewaltsamen Verfassungsänderung im Kosovo begann eine Etappe, welche zum Test für die Entschlossenheit der EU werden sollte. Die albanische Mehrheit im Kosovo hatte nach dem Aufstieg Milosevics an die Macht parallele Institutionen (Schattenstaat) aufgebaut, welche sich durch eine pazifistische Resistenz charakterisierten. Der Auftritt der Kosovarischen Befreiungsarmee (Ushtria Çlirimtare e Kosovës, UÇK) und ihre Kämpfe mit jugoslawischen bzw. serbischen Autoritäten hatten einen großen Einfluss und dienten schließlich als Katalysator für die Abtrennung des Kosovo von Serbien. Nach zahlreichen Massakern gegen die albanische Zivilbevölkerung im Kosovo kam es im März 1999 zu einer militärischen Intervention der internationalen Gemeinschaft, angeführt von der NATO, welche ein entscheidender Faktor für die Beendigung des Krieges war. Der Einmarsch der NATO-Truppen und der Abzug der serbischen Sicherheitskräfte aus dem Kosovo wird als eine neue Phase bezeichnet, welche nicht nur den Abzug der serbi-

schen Verwaltung vom Kosovo darstellt, sondern auch den Beginn der Ära der internationalen Administration des Kosovo. Durch die vom UNO-Sicherheitsrat verabschiedete Resolution 1244 wurde die UNMIK-Mission (United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, UNMIK) bevollmächtigt, den Kosovo zu verwalten. Die Aufgabe der UNMIK war es vor allem die institutionellen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Prozesse im Kosovo zu begleiten, während die NATO-Truppen (KFOR) die Verantwortung für die Sicherheit des Landes hatten. Für die Phase ab 2005 war die volle Kompetenzübertragung an die kosovarischen Institutionen vorgesehen, was als Voraussetzung das Finden einer Lösung zwischen Prishtina und Belgrad hatte. Nach vielen gescheiterten Bemühungen der internationalen Gemeinschaft, eine politische Lösung zwischen dem Kosovo und Serbien zu finden, präsentierte der ehemalige finnische Staatspräsident Ahtisaari am 2. Februar 2007 ein Dokument mit dem Namen „Umfassender Vorschlag zur Lösung des Kosovo-Status“, in dem er eine überwachte Unabhängigkeit für den Kosovo vorschlug.

Auf der Grundlage des Ahtisaari-Plans entschied sich die gewählte Versammlung des Kosovo in einer Sondersitzung am 17. Februar 2008 für die Ausrufung des unabhängigen und souveränen Staats „Republika e Kosovës“. Man erhielt Unterstützung von westlichen Staaten, vor allem den USA und den stärksten EU-Mitgliedstaaten. Der Kosovo ist inzwischen von 90 Staaten der Welt anerkannt, Mitglied der Weltbank, des Internationalen Währungsfonds und vieler anderer internationalen Organisationen. Fünf EU-Mitgliedstaaten (Griechenland, Rumänien, Slowakei, Spanien und Zypern) zögern, die Unabhängigkeitserklärung des Kosovo anzuerkennen, während alle Republiken des ehemaligen Jugoslawien außer Serbien und Bosnien und Herzegowina die Unabhängigkeit des Kosovo bereits anerkannt haben. Der größte Erfolg für den neuen Staat kam, als der Internationale Gerichtshof (International Court of Justice, ICJ) das Urteil bekannt gab, dass die Ausrufung der Unabhängigkeit des Kosovo das allgemeine internationale Recht nicht verletzt hatte. Die Veröffentlichung des Rechtsgutachtens bestätigte die Unabhängigkeit des Kosovo, schloss aber aus, dass sie als Präzedenzfall für andere Regionen oder Konflikte herangezogen werden kann.

Die EU in ihrer Gesamtheit hatte den Kosovo noch nicht anerkannt, allerdings nahm der Rat der EU im Februar 2008 die Unabhängigkeit des Kosovo zur Kenntnis. Das Europäische Parlament (EP) verabschiedete, unterstützt von allen Fraktionen, eine Resolution, in der die EU-Mitgliedstaaten aufgefordert wurden, den Kosovo anzuerkennen. Diese Uneinigkeit innerhalb der EU hat ihrer gemeinsamen Haltung sehr geschadet. Trotzdem ist das Engagement der EU unersetzlich, insbesondere nach der Beendigung des Kriegs 1999, seit welcher

die EU einer der Hauptunterstützer von Hilfsprojekten und -programmen im Kosovo ist. Heute unterstützt die EU den Kosovo durch verschiedene Maßnahmen und Missionen, wie die Rechtsstaatlichkeitsmission der Europäischen Union im Kosovo (European Union Rule of Law Mission in Kosovo, EULEX), der Sonderbeauftragte der Europäischen Union im Kosovo (European Union Special Representative, EUSR) und das Verbindungsbüro der Europäischen Kommission (European Commission Liaison Office to Kosovo, ECLLO).

Die europäische Perspektive des Kosovo wurde am Thessaloniki-Gipfel (2003) verankert und bei allen weiteren EU-Gipfeln, bei denen die Frage des Westbalkans behandelt wurde, bestätigt. Da der Kosovo Teil Europas ist, stellt sich nicht mehr die Frage der Möglichkeit einer EU-Mitgliedschaft, sondern nur, wann der Kosovo die Voraussetzungen für einen Beitritt erfüllen können wird. Der begonnene Prozess der Annäherung an die EU durch die Europäische Partnerschaft und das Instrument des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess-Kontrollmechanismus (SAP) für den Kosovo sind nur die ersten Schritte eines langen und anstrengenden Wegs zur EU-Mitgliedschaft.

Fragestellung und Untersuchungsgegenstand

Die vorliegende Arbeit versucht, folgende forschungsleitenden Fragestellungen zu analysieren: „Wie beeinflusste die Unabhängigkeitserklärung des Kosovo die Außenpolitik der EU?“ und „Welche außenpolitischen Interessen verfolgte die EU mit ihrem Engagement im Kosovo?“

Ausgehend von den oben genannten angeführten Forschungsfragen haben wir folgende Hypothesen entwickelt, welche die erstellten Ansätze der Arbeit stützen.

- 1) Da die EU ein politisches Gebilde sui generis ist, schafft es die EU oft nicht auf den internationalen Bühnen mit einer Stimme sprechen. Die Anerkennung der Unabhängigkeit des Kosovo zeigt, dass die EU Schwierigkeiten hat, eine gemeinsame Außenpolitik in wichtigen und komplexen Fragen der internationalen Beziehungen zu führen.
- 2) Das Engagement der EU im Kosovo hat als Ziel, einen stabilen kosovarischen Staat aufzubauen, der kein „schwarzes Loch“ im europäischen Raum wird und keine Konflikte in die EU „exportiert“, sondern ein funktionierendes Land mit effizienten Institutionen darstellt. Dazu gehören eine effektive Staatsverwaltung, eine positive wirtschaftliche Entwicklung, die Bekämpfung der Korruption und die Fähigkeit, europäische Werte durchzusetzen (wie z.

B. die Organisation von fairen Wahlen ohne Manipulation), bis das Land in der Zukunft eine Perspektive für einen möglichen EU-Beitritt erhält.

Die vorliegende Arbeit befasst sich mit den wesentlichen Aspekten der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der Europäischen Union im Kosovo. Von 1989 an erhielt die Frage nach der Zukunft des Kosovo die verstärkte Aufmerksamkeit der westlichen Staaten, da diese neben den weiteren Konflikten in den ehemaligen Republiken Jugoslawiens eine neue Herausforderung für die Zukunft der europäischen Außenpolitik darstellte. Seit den Geschehnissen rund um die Kriege in der Golfregion und seit dem Zerfall der Sowjetunion hatte die EU keine klare Stellung eingenommen. Der europäische Zeitpunkt war gekommen, da die Verschlechterung der Situation im „europäischen Hinterhof“ als Test für die künftige europäische Außenpolitik diene.

Ausgangspunkt soll dabei die Untersuchung der Rolle der EU-Außenpolitik und ihr Engagement im Kosovo sowie die Analyse der Eigenschaft der EU als ein „besonderer“ Akteur sein. Da dieses Thema bisher wissenschaftlich noch nicht in großem Umfang erforscht ist, werden wir uns bemühen, ein Stück zur Systematisierung des Mosaiks der EU-Außenpolitik in Bezug auf den Kosovo beizutragen. Da das politische System der EU nicht mit einem anderen politischen System vergleichbar ist, kommt dieser besondere Charakter auch in der Außenpolitik zum Tragen. Dass die gesamte Außenpolitik der EU-Mitgliedstaaten nicht „brüsselisiert“, also supranationalisiert, wurde, macht ihr Funktionieren besonders aufwendig. Die EU hat derzeit 27 Mitgliedstaaten und in Zukunft wird die Anzahl steigen, sodass die Wahrscheinlichkeit, dass die EU in sensiblen Fragen nicht als einheitlicher Akteur handeln können wird, sehr groß ist.

Zur Bearbeitung unseres Themas „Die Rolle der EU-Außenpolitik im Kosovo 1989 – 2008“ wurde die Methode der empirischen qualitativen Analyse verschiedener Quellen angewandt. Methodisch stützt sich die vorliegende Arbeit auf Primärquellen (EU-, Kontaktgruppe-, NATO-, OSZE-, UNO-Dokumente wie Abkommen, Berichte, Beschlüsse, Programme, Resolutionen, offizielle Reden, Schlussfolgerungen, Tagungsberichte, Verordnungen, Verträge sowie zahlreiche weitere Dokumente), welche dieser Arbeit als Hauptquellen dienen. Die vorhandene Sekundärliteratur (Bücher, Sammelbände, wissenschaftliche Zeitschriftenartikel, wissenschaftliche Papers sowie weitere Publikationen) haben uns zum besseren Verständnis und zur Analyse der Primärquellen gedient. Die Zeitungen und Internetquellen haben uns ermöglicht, direkten Zugang auf verschiedene Quellen zu haben und unsere Arbeit bis zuletzt äußerst aktuell zu gestalten.

Einen wichtigen Teil der methodologischen Arbeit stellen die qualitativen Interviews mit verschiedenen Schlüsselpersonen dar. Die Interviewten erfüllten mit ihrer Arbeit im (und für den) Kosovo bzw. in der EU sehr wichtige Funktionen. Diese Interviews sind für uns von besonderer Bedeutung, weil diese persönlichen Kontakte neue Informationen aus erster Hand gebracht haben und uns neue Blickwinkel auf unser Thema eröffnet haben. Zwei der von uns durchgeführten Interviews (mit Prof. Hasani und Botschafter Petritsch) werden mit der Zustimmung des Interviewten in den Anhang aufgenommen. Die anderen Interviews können bei den Verfassern eingesehen werden.¹

Das erste Hauptkapitel (2. Kapitel) gibt einen Überblick über die Entstehung einer europäischen Außenpolitik seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges bis zum letzten EU-Vertrag, jenem von Lissabon. Das dritte Kapitel stellt die Geschichte des Kosovo seit der illyrischen Zeit bis zum Ende des Krieges vom Jahr 1999 dar. Kapitel Vier behandelt das erste Engagement der EG/EU im Kosovo. Es enthält die erste Resolution des Europäischen Parlaments bezüglich der Verschlechterung der politischen Lage im Kosovo (13. April 1989) und geht bis zum Abzug der jugoslawischen und serbischen Einheiten und Behörden aus dem Kosovo (10. Juni 1999). Die humanitäre, Wiederaufbau-, wirtschaftliche, Integrations- und politische Ebene der EU-Außenpolitik werden in Kapitel Fünf analysiert. Kapitel Sechs beginnt mit der Analyse der politischen bilateralen Beziehungen zwischen der EU und dem Kosovo und behandelt auch die entsendeten EU-Missionen. Der letzte Teil des Kapitels Sechs widmet sich einer Analyse der Gründe, warum fünf EU-Mitgliedstaaten noch immer zögern, die Unabhängigkeit des Kosovo anzuerkennen. Darauf aufbauend wird eine kurze Zusammenfassung der inneren und äußeren Herausforderungen des jüngsten Staates Europas präsentiert.

1 Die Interviews wurden mit den österreichischen Spitzendiplomaten Stefan Lehne, Wolfgang Petritsch und Albert Rohan durchgeführt. Auf der kosovarischen Seite wurden die Interviews mit verschiedenen Persönlichkeiten durchgeführt, die unterschiedliche Funktionen innehatten, wie mit den beiden kommunistischen Funktionären Azem Vllasi (Vorsitzender des Bundes der Kommunisten des Kosovo 1986-1988) und Kaqusha Jashari (Vorsitzende des Exekutivrates des Kosovo 1987-1988); mit den Premierministern des Kosovo Bujar Bukoshi (von 1991 bis 2000) und Bajram Kosumi (von März 2005 bis März 2006); mit dem Schriftsteller und Mitglied der Akademie der Wissenschaften und Künste des Kosovo Rexhep Qosja; mit dem Professor der Rechtswissenschaften an der Prishtina Universität Enver Hasani und mit dem UÇK-Auslandsvertreter in deutschsprachigen Ländern und Botschafter der Republik Kosovo in Österreich Sabri Kiqmari.

Da in der deutschen und englischen Literatur verschiedene Schreibweisen der Ortsnamen verwendet werden, stützt sich diese Arbeit auf jene Schreibweise, die von der Mehrheit der Bewohner des Kosovo verwendet wird, bspw. Prishtina, Peja, Gjakova. Im Rahmen unserer Fallstudie wird „der Kosovo“ (und nicht das Kosovo oder Kosovo ohne Artikel) angewendet. Seit 1999 wird die Mehrheit der Bewohner des Kosovo nicht mehr als Kosovo-Albaner, sondern als Kosovaren bezeichnet, obwohl sie als ethnische Gruppe der albanischen Volksgruppe angehören.

Theoretische und konzeptionelle Begriffsklärung von „Außenpolitik“ und „europäischer Außenpolitik“

In der politikwissenschaftlichen Literatur ist die Bedeutung der Begriffe *Außenpolitik* und *europäische Außenpolitik* umstritten. Aufgrund der Komplexität des Begriffs „Außenpolitik“ gibt es in der Politikwissenschaft verschiedene Theorien in diesem Bereich. Da die Außenpolitik eines Staates durch verschiedene Denkmuster und theoretische Ansätze unterschiedlich erklärt werden kann (wie z. B. Realismus, Neoliberalismus, Konstruktivismus), ist hier eine konzeptionelle Klärung des Begriffs Außenpolitik notwendig.

Ekkehardt Krippendorff definiert Außenpolitik als „die Aktion eines bestimmten Staates in Verfolgung seiner Interessen gegenüber anderen Staaten“ (Krippendorff 1963: 243). Hier steht ein Staat in der Internationalen Politik anderen internationalen Subjekten gegenüber. Nach traditionellen und klassischen Konzeptionen ist das Konzept „Außenpolitik“ mit der Existenz eines Staates verflochten.² Eine erweiterte Definition des Begriffes Außenpolitik findet sich in Meyers Lexikon. Hier wird Außenpolitik folgendermaßen verstanden:

„[D]ie Gestaltung der Beziehungen eines Staates zu anderen Staaten und zu internationalen Organisationen, besonders die Herstellung zweiseitiger (bilateraler) oder mehrseitiger (multilateraler) politischer, militärischer, wirtschaftlicher, rechtlicher oder kultureller Beziehungen. Die Außenpolitik wird durch geografische Lage, Größe und strategische Position eines Staates im internationalen Kräfteverhältnis, v. a. aber durch seine innenpolitische Verfassung und Organisation bestimmt. Zu den Mitteln der Außenpolitik gehören Diplomatie, Verträge, Bündnisse, Außenwirtschaftspolitik, aber auch die Androhung oder Einsatz militärischer Gewalt. Träger der Außenpolitik sind die mit der Wahrnehmung der auswärtigen Angelegenheiten betrauten Staatsorgane, internationale und supranationale Organisationen sowie Nichtregierungsorganisationen“ (zit. nach Chuchma 2008: 46).

2 <http://www.wilhelm-knelangen.de/pdf/Aussenpolitik%20EU.pdf> (10.10.2011).

Die beiden angeführten Definitionen von Außenpolitik sind für unsere Arbeit relevant, da sich die Außenpolitik auch auf andere Bereiche der Union (wie Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Außenwirtschaftsbeziehungen, Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik) bezieht.³ Wenn wir die Außenpolitik der EU analysieren, müssen wir die Vorstellung vor Augen haben, dass wir es hier nicht mit einem klar definierten Akteur der Internationalen Politik zu tun haben. Es handelt sich bei der EU um ein Gebilde „sui generis“, das sich aus einer Vielzahl von Akteuren zusammensetzt und von einer besonderen Entscheidungsfindung und komplexen Verknüpfungskompetenzen geprägt ist.

Der Begriff „europäische Außenpolitik“ ist eng mit dem Begriff der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU verknüpft. Im Rahmen dieser Arbeit wird die „europäische Außenpolitik“ als GASP verstanden. Die Außenpolitik der Europäischen Gemeinschaft (EG) soll nicht mit der GASP verwechselt werden, da die EG und EU „zwei getrennte Völkerrechtssubjekte sind mit unterschiedlichen Möglichkeiten hinsichtlich des Einsatzes von vorhandenen Instrumenten und Fähigkeiten in den Außenbeziehungen“ (Algieri 2010: 26).⁴ Die GASP ist intergouvernemental organisiert und wird von den EU-Mitgliedstaaten reguliert. Die Außenpolitik der EG ist jedoch nach dem Prinzip der Supranationalität ausgestaltet und wird nicht von den EU-Mitgliedstaaten praktiziert, sondern von der EU selbst (vgl. Nawparwar 2009: 12).⁵

Nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes wurde ein neuer Gesichtspunkt in den Theorien der Internationalen Beziehungen untersucht. Diese Recherche über die Theoriebildung veränderte sich mit der Entstehung einer großen Anzahl neuer Akteure. Eine zweifellose Besonderheit stellt die EU dar, zumal diese sich als Organisation von allen anderen internationalen Akteuren unterscheidet, nicht nur durch ihre Struktur (Inhalt), sondern auch durch ihre Natur (Form). In der Theoriebildung der Internationalen Beziehungen gibt es verschiedene Schwer-

-
- 3 Heutzutage ist eine Unterscheidung zwischen den Begriffen „Außenpolitik“ und „Außenbeziehungen“ unbedingt notwendig. Eine Konzeptualisierung für die Außenpolitik („foreign policy“) wurde bereits vorgenommen, „während die Außenbeziehungen („external relations“) alle Beziehungen der EU mit anderen Staaten und internationalen Institutionen bezeichnen und damit auch Außenhandel, Entwicklungspolitik, Umweltaußenpolitik u.ä. einschließen“ (Wagner 2001: 17).
 - 4 Die Gemeinschaft besaß die Rechtspersönlichkeit durch den Vertrag von Nizza (Art. 281), während die EU die Rechtspersönlichkeit durch den Vertrag von Lissabon (Art. 47) erhielt (vgl. Algieri 2010: 26).
 - 5 Die Außenpolitik der EG umfasst Bereiche wie Entwicklungs-, Beitritts-, Handels-, Assoziierungs-, Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik.

punktsetzungen, wobei jede die Akteure mit ihren jeweiligen Kriterien beobachtet und erklärt.

Ian J. Manners und Richard G. Whitman unterscheiden drei Gruppen von Ansätzen zur Erläuterung der Rolle der EU in den internationalen Beziehungen. Die erste Ansatzgruppe erklärt die internationale Rolle der EU mit der Unterstützung der Theorien der Internationalen Beziehungen, wie Realismus oder Institutionalismus (vgl. Manners/Whitman 1998: 232). Die zweite Ansatzgruppe versucht die Bedeutsamkeit der EU mit einem Fall (case study) darzustellen. Das große Problem hier stellt die Analyse von zwei Entscheidungssystemen der EU (die GASP und Gemeinschaft) dar. Die dritte Gruppe von Ansätzen behandelt die Feststellung, „dass die EU mit keiner bisher bekannten Analysekatégorie (Staat oder Internationale Organisation) vergleichbar ist, sondern, dass es sich bei ihr um eine Entität sui generis handelt“ (Lescher 2000: 22). Um die Rolle und Bedeutsamkeit der EU als besonderer Akteur in den Internationalen Beziehungen darstellen zu können, sind neue Analysekatégorien nötig (ebd.: 22). Diese Gruppe von Ansätzen erläutert auch, dass die EU im Vergleich zu anderen Akteuren der Internationalen Beziehungen über unterschiedliche Instrumente und Entscheidungsverfahren verfügt (vgl. Manners/Whitman 1998: 232).

Die Bezeichnung der EU als „Gebilde sui generis“ wird in dieser Arbeit verwendet, um den Einzelfallcharakter der EU und ihre Schwierigkeiten als eigener Akteur in den internationalen Beziehungen darzustellen. Als das deutsche Bundesverfassungsgericht versuchte, in seinem Urteil die Bedeutung der EU darzustellen, wurde die EU mit dem neu gebildeten Begriff *Staatenverbund* bezeichnet, da die EU weder als Staatenbund noch als Bundesstaat zu bezeichnen ist.⁶ Die staats-, völkerrechtliche oder politikwissenschaftliche Geschichte kennt kein zweites paralleles Beispiel. Die EU hat über mehr als 60 Jahre ständig einen Änderungsprozess durchlaufen. Nicht nur die Steigerung der Zahl der Mitgliedsländer von 6 auf 27 und die geographische Erweiterung, sondern auch die ständigen Änderungen der Politikbereiche von den zwischenstaatlichen Zuständigkeiten bis zur Vergemeinschaftung.⁷

6 Vgl. BVerfGE 89, 155, 213 (1994).

7 Joseph Jupille und James A. Caporaso haben in ihrer Analyse die EU als Gebilde sui generis durch vier Kriterien dargestellt: Recognition, Authority, Autonomy und Cohesion. Jupille und Caporaso bewerten die EU als „collection of states“, da die EU aus einer großen Anzahl von Mitgliedstaaten und Institutionen besteht, in der auf verschiedenen Ebenen und nach unterschiedlichen und divergierenden nationalen Interessen Entscheidungen gefällt werden (vgl. Jupille/Caporaso 1998: 214). Andererseits stellt

Für Richard Holbrooke, den „Architekten“ des Dayton-Abkommens, war die Außenpolitik keine „Architektur“, sondern mehr eine Improvisation mit einem Thema:

“Foreign policy is not architecture [...]. In architecture, you make a plan down to the last nut, the last bolt, the last stress beam, and then you build the thing. Foreign policy, in my view, is more like jazz; it's an improvisation on a theme, and you change as you go along.”⁸

Obwohl die Außenpolitik eines einzelnen Staates leichter zu konzipieren ist als eine gemeinsame EU-Außenpolitik, sollten die EU-Mitgliedstaaten dennoch nicht länger im Bereich der eigenen Außenpolitik improvisieren, sondern sich von der Logik der gemeinsamen Ziele und Interessen, die in den Verträgen festgelegt wurden, leiten lassen.

Die EU ist heute aufgrund ihrer Größe (Bevölkerung und Fläche) und ihrer weltweiten wirtschaftlichen Bedeutung ein wichtiger globaler Akteur der internationalen Gemeinschaft. Die EU ist in mehreren weltweiten Politikfeldern aktiv.⁹ Bezüglich ihrer wirtschaftlichen Bedeutung liegt die EU vor den USA, Russland und China, was allerdings hinsichtlich der politischen Bedeutung nicht zutrifft. Das bisherige Engagement der EU in verschiedenen Regionen der Welt hat ihre Bedeutung als Akteur der internationalen Gemeinschaft deutlich gezeigt. Sie sollte nicht nur als wirtschaftliche Macht, sondern auch in anderen Bereichen auf der weltpolitischen Bühne verstärkt vertreten sein. Die EU war in verschiedenen Missionen für die Erhaltung des Friedens („peace keeping“) erfolgreich wie z. B. in Bosnien und Herzegowina (vgl. Pelinka 2011: 79). Aber sie soll auch die „peace making“-Missionen mit ihren eigenen Kräften führen können und vor allem fähig sein, ihre Stimme als Akteur in der internationalen Politik ebenso wie die USA in der Welt hörbar zu machen.

Obwohl die EU ein wichtiger Akteur der internationalen Gemeinschaft ist, gilt eine derartige Bedeutung hinsichtlich der internationalen Politik nicht. Die Anerkennung der Unabhängigkeit Sloweniens und Kroatiens 1991, die Anerkennung der Bundesrepublik Jugoslawiens 1996 (ohne Fortschritte zur Lösung

Hazel Smith ein breites Konzept der EU-Außenpolitik dar. Für Smith ist die Außenpolitik der EU „the capacity to make and implement policies abroad that promote the domestic values, interests and policies of the European Union“ (Smith 2002: 8).

8 Richard Holbrooke, Press Conference in Washington, 28 October 1998. Abrufbar unter: <http://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/holb.htm> (04.12.2011).

9 Die EU umfasst rund 500 Millionen Menschen, welche 7,3 Prozent der Weltbevölkerung ausmachen und zählt damit mehr Menschen als die USA und Russland zusammen.

der Kosovo-Frage), der Irakkrieg 2003, die Anerkennung der Unabhängigkeit des Kosovo 2008 und die Libyen-Politik 2011 demonstrierten die deutsche, französische, britische, italienische, spanische, polnische und griechische Politik, aber keine europäische (vgl. Pelinka 2011: 76). Bei solchen besonders sensiblen Angelegenheiten oder wenn es um eine besondere Frage (Interesse) eines EU-Mitgliedstaates geht, gelingt es oft nicht, mit einer Stimme zu sprechen, da die Mitgliedstaaten nicht auf ihre eigenen Interessen verzichten wollen.

II. Die Evolution der europäischen Außenpolitik

*Die Einheit Europas war ein Traum weniger,
wurde eine Hoffnung für viele und
ist heute Notwendigkeit für alle.
Konrad Adenauer 1954.*

2.1. Erste Bemühungen um eine gemeinsame europäische Außenpolitik

Die Gründung der EU war ein langer und schwieriger Prozess in der europäischen Geschichte. Die Idee einer politischen Einigung Europas ist keine neue. Derartige Konzepte gab es in verschiedenen Zeiten, insbesondere nach zerstörerischen Kriegen, welche von verschiedenen Autoren, Schriftstellern, Philosophen und Politikern thematisiert wurden. Mit ihren Ideen wurde die Geschichte Europas verändert, z. B. durch die Vorschläge und Gedanken von Pierre Dubois (1255-1321), Dante Alighieri (1265-1321), Hugo Grotius (1583-1645), Maximilien de Béthune (1560-1641), Herzog von Sully (1583-1645), Abbé Castel de Saint-Pierre (1658-1743), Jean-Jacques Rousseau (1712-1778), Immanuel Kant (1724-1804), Victor Hugo (1802-1885) und Winston Churchill (1874-1965) (vgl. Pfetsch 2005: 16-18; Pollak/Slominski 2006: 17-18).

Die obengenannten Ideen haben den Prozess der europäischen Integration angeregt und nicht zuletzt auch zur Herausbildung einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU beigetragen. Die GASP ist somit nicht eine neue Erfindung, welche plötzlich an dem Tag geboren wurde, an dem der Maastrichter Vertrag in Kraft trat. Im Gegenteil, die GASP folgte einer langen geschichtlichen Entwicklung (vgl. Helmke 2000: 25).

2.2. Vertrag der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl

Die Bemühungen, eine Kooperation zwischen den europäischen Staaten zu erreichen, führte zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS).¹⁰ Fünf Jahre nach Ende des Zweiten Weltkrieges wurde ein be-

10 Der Pariser Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl wurde am 18. April 1951 unterzeichnet und trat am 22. Juli 1952 in Kraft. Der EGKS-Vertrag endete am 23. Juli 2002.

deutsamer und wichtiger Schritt für eine wirtschaftliche und politische Zusammenarbeit zwischen sechs europäischen Staaten (Belgien, Frankreich, die Bundesrepublik Deutschland, Italien, Luxemburg und die Niederlande) gewagt. Dieser Schritt wurde am 9. Mai 1950 vom französischen Außenminister Robert Schuman¹¹ angekündigt. Die Grundidee bestand darin, die vormals nationalen Zuständigkeiten im Bereich Kohle und Stahl der supranationalen Gemeinschaft zu übertragen.

Der EGKS-Vertrag beinhaltete auch außenpolitische Aspekte, obwohl sich in ihm keine konkreten Aussagen über eine gemeinsame Außenpolitik finden. In der Präambel des EGKS-Vertrages wird aber der Wunsch erwähnt, den Weltfrieden, ein organisiertes Europa und eine Zusammenarbeit statt einer Rivalität zwischen Völkern zu erreichen.¹²

2.3. Die Europäische Verteidigungsgemeinschaft und Politische Gemeinschaft

Gleichzeitig mit den Verhandlungen über die EGKS gab es Anfang der 1950er Jahre Verhandlungen darüber, ein europäisches Verteidigungsbündnis und die Stärkung einer engeren Zusammenarbeit im politischen Bereich zwischen den Mitgliedern der EGKS zu schaffen (vgl. Helmke 2000: 28). Nach dem nordkoreanischen Angriff auf Südkorea im Jahre 1950 und der Verschlechterung der Beziehungen zwischen den USA und der Sowjetunion rückte die Errichtung einer europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) als Schutz vor einer vermeintlichen kommunistischen Gefahr immer mehr in den Vordergrund (vgl. Pollak/Slominski 2006: 28).

Am 24. Oktober 1950 schlug der französische Ministerpräsident René Pleven die Schaffung einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft vor. Der Pleven-Plan war, mit der Unterstützung der USA und trotz der Bedenken Frankreichs gegenüber Deutschland eine engere Bindung zwischen den europäischen Staaten herzustellen.

Währenddessen wurden die Außenminister der sechs EGKS-Mitgliedstaaten auf ihrer Tagung am 10. Februar 1952 von der Versammlung der EGKS beauftragt, einen Vertrag über die Gründung einer Europäischen Politischen Gemein-

11 Eine Schlüsselrolle spielte hierbei Jean Monnet als Berater des französischen Außenministers Robert Schuman. Er war auch der erste Präsident der Hohen Behörde.

12 Vgl. die Präambel des EGKS-Vertrags.

schaft (EPG) auszuarbeiten (vgl. Helmke 2000: 29). Der ambitionierte Plan einer Europäischen Politischen Gemeinschaft scheiterte jedoch ebenso wie die EVG an der Ablehnung durch die französische Nationalversammlung am 30. August 1954.¹³ Für die Bemühungen um eine gemeinsame Außenpolitik war dies ein großer Rückschlag. Trotz des Scheiterns der EPG wurde jedoch die Zusammenarbeit zwischen den EPG-Mitgliedstaaten immer intensiver.

Obwohl aufgrund der Ablehnung durch die französische Nationalversammlung das Ziel, die EGKS und EVG in der Europäischen Politischen Gemeinschaft zu verknüpfen, nicht erreicht wurde, gab es weitere Bemühungen zur Entwicklung der außenpolitischen Zusammenarbeit der Gemeinschaftsstaaten. Es wurden immer wieder kleinere Schritte, insbesondere im wirtschaftlichen Bereich, getätigt, um die Zusammenarbeit zwischen den EGKS-Mitgliedstaaten zu vergrößern.

Mit der Erweiterung des Brüsseler Paktes um Deutschland und Italien und mit dem NATO-Beitritt Deutschlands wurden die gemeinsamen Initiativen für die europäische Sicherheit und ökonomische Aspekte immer mehr verstärkt. Auf der Konferenz von Messina im Mai 1955 schlugen die Benelux-Staaten ein Memorandum für die Erweiterung der europäischen Integration vor. Sie vereinbarten eine engere Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten im Bereich der Wirtschaft. Die Konzentration auf die konsensfähigen Fragen der Wirtschaftspolitik führte zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und der Europäischen Atomgemeinschaft (EAG) durch die Römischen Verträge am 25. März 1957 (vgl. Burkard 2001: 23).¹⁴ Die Präambel der Römischen Verträge macht den Willen der Mitgliedsländer für die Schaffung der „Grundlagen für einen immer engeren Zusammenschluss der europäischen Völker“ deutlich.¹⁵

Zu Beginn der 1960er Jahre kam es wieder zu neuen Impulsen für eine gemeinsame europäische Außenpolitik. Die neue Initiative kam vom französischen

13 Die anderen fünf Mitgliedsländer stimmten dem Entwurf zu.

14 Diese Verhandlungen wurden unter der Leitung des belgischen Außenministers Paul Henri Spaak geführt. Die britische Delegation wollte nicht an dem geplanten gemeinsamen Markt teilnehmen. Der britische Delegationsleiter erklärte: “The future treaty which you are discussing has no chance of being agreed; if it was agreed, it would have no chance of being ratified; and if it were ratified, it would have no chance of being applied. And if it was applied, it would be totally unacceptable to Britain” (Stirk/Weigall 1999: 126).

15 Siehe Präambel des Vertrags zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft.

Diplomaten Christian Fouchet, welcher für die Schaffung einer Europäischen Politischen Union (EPU) vorschlug (vgl. Helmke 2000: 31). Der Fouchet-Plan beinhaltete eine Organisation ohne supranationale Elemente mit intergouvernementalen Aspekten. Laut Artikel 2 des Fouchet-Plans wurden die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, „in den Fragen, die ein gemeinsames Interesse der Mitgliedstaaten darstellen, zur Annahme einer gemeinsamen Außenpolitik zu gelangen.“¹⁶ Trotz des Versuches einen Konsens für die wichtigsten Bereiche zu finden, blieben die Bestrebungen jedoch erfolglos.

Die Bemühungen um eine engere und intensivere Zusammenarbeit setzen sich fort. Diverse Initiativen versuchte die Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten mit konkreten Schritten zu realisieren, wie der Bericht von Luxemburg,¹⁷ von Kopenhagen,¹⁸ von Pariser Gipfeltreffen,¹⁹ von Tindemans²⁰ und von London.²¹

16 Art. 2 des Satzungsentwurfes der Fouchet-Kommission.

17 Der Luxemburger Bericht der Außenminister der EG-Staaten vom 27. Oktober 1970 war ein entscheidender Schritt nach fast zwei Jahrzehnten erfolgloser Entwürfe, Beratungen und Initiativen.

18 Am 23. Juli 1973 traten die Staats- und Regierungschefs auf der Gipfelkonferenz in Kopenhagen zusammen. Nach der Einigung der Mitgliedstaaten verpflichteten sie sich, „dass ein Fortschritt auf dem Weg der Abstimmung der Außenpolitik geeignet wäre, die Weiterentwicklung der Gemeinschaften zu fördern und den Europäern ein lebendigeres Bewusstsein ihrer gemeinsamen Verantwortung zu geben“ (Abs. 1, erster Teil, Kopenhagener Bericht).

19 Der französische Präsident Valéry Giscard d'Estaing und der deutsche Bundeskanzler Willy Brandt schlugen die Einrichtung des Europäischen Rates (ER) vor, der dreimal jährlich zusammentreffen sollte. Dieser Initiative wurde am 10. Dezember 1974 in Paris von neun Mitgliedern der Gemeinschaft zugestimmt. Mit der Einrichtung des Europäischen Rates kam es zu regelmäßigen Treffen der Staats- und Regierungschefs sowie der Außenminister und des Kommissionspräsidenten, wodurch eine höhere Autorität etabliert wurde.

20 Als der belgische Premierminister Leo Tindemans von den Staats- und Regierungschefs der Gemeinschaft, beauftragt wurde, einen Bericht mit dem Titel „Gesamtkonzeption der Politischen Union“ vorzulegen, stellte er diesen am 29. Dezember 1975 im Europäischen Rat vor. Er schlug eine Weiterentwicklung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten durch eine Verstärkung der supranationalen Organe vor. Ein besonderer Teil des Berichtes war der Vorschlag für eine „Europäische Union“. Laut Tindemans war die Zeit gekommen, dass Europa mit einer Stimme spreche.

21 Der Londoner Bericht war die dritte Erklärung zur Europäischen Politischen Zusammenarbeit und galt als neuer Versuch zur Schaffung einer gemeinsamen europäischen Außenpolitik. In der Einleitung des Berichtes wurde die Europäische Politische Zu-