

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

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 „brüsselsiert“, 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