

Prüfstein Kosovo: die EU ist kontinentale Ordnungsmacht ; darauf muss sie ihre Erweiterungspolitik einstellen

Adebahr, Cornelius

Veröffentlichungsversion / Published Version

Stellungnahme / comment

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Adebahr, C. (2007). *Prüfstein Kosovo: die EU ist kontinentale Ordnungsmacht ; darauf muss sie ihre Erweiterungspolitik einstellen*. (DGAP-Standpunkt, 6). Berlin: Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-130342>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Prüfstein Kosovo

Die EU ist kontinentale Ordnungsmacht. Darauf muss sie ihre Erweiterungspolitik einstellen.

Cornelius Adebahr

Fünfzehn Jahre nach Ausbruch der Kriege im ehemaligen Jugoslawien ist die »Stunde Europas« nun endgültig gekommen. Diesmal geht es nicht um militärische Intervention zur Verhinderung eines Völkermords, sondern um politisches Engagement am Verhandlungstisch, zugespitzt in der Statusfrage des Kosovo. Die selbst verschuldete Schwäche der Amerikaner und Russen bringt die Europäische Union (EU) innerhalb der so genannten Troika in eine Schlüsselposition. Sie darf diese Stunde nicht ein zweites Mal verpassen.

Doch droht die EU den zweiten Schritt vor dem ersten machen zu wollen. Anstatt über mögliche Reaktionen für den Fall eines Scheiterns der Verhandlungen zu spekulieren, sollte sie ihre Energie darauf verwenden, wie sie die Gespräche zu einem Erfolg führen kann – und welchen Einsatz sie hierfür zu zahlen bereit ist. Es ist an der Zeit, dass die EU politische Verantwortung für den europäischen Kontinent übernimmt und somit auch eine Führungsrolle in der Troika ausübt. Hierzu muss sie ihre Erweiterungspolitik zu einem bewusst eingesetzten Instrument aktiver Außenpolitik machen.

Vom regionalen zum globalen Konflikt –
und wieder zurück

Bislang hat die EU die politischen Bemühungen zur Lösung der Statusfrage weitgehend den Vereinten Nationen (UN) überlassen und sich auf die Vorbereitungen zur Übernahme einer umfassenden Mission nach einer UN-Resolution beschränkt. Letzteres ist für sich genommen lobenswert, und tatsächlich obliegt es ja der Weltorganisation, mit einer Änderung der Sicherheitsratsresolution 1244 aus dem Jahr 1999 die Übergangsverwaltung des Kosovo zu beenden und das Gebiet in einen neu zu definierenden Status zu überführen.

Fernab der wirklichen Probleme zwischen Kosovaren und Serben war die Statusfrage dabei jedoch zuletzt

zu einer Spielkarte im gegenwärtigen globalen Machtpoker geworden. Als Vetomächte im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen haben sich Russland, das sich als Verbündeter Serbiens gegen den vorliegenden Vorschlag einer begrenzten Unabhängigkeit ausspricht, und die USA, Befürworter eines unabhängigen Kosovo, gegenseitig blockiert. Dieser Stillstand lässt sich nur durch einen serbisch-kosovarischen Kompromiss überwinden. Eine solche Einigung würde die russische Vetodrohung hinfällig machen, da diese erklärtermaßen auf der Ablehnung einer möglichen Grenzänderung ohne Einverständnis Serbiens beruht. Außerdem könnte dann die geplante EU-Mission im Kosovo auf Einladung der beiden Parteien agieren.

Der nun begonnene Troikaprozess führt den Konflikt auf seine wahre Dimension zurück: Eine bilaterale Auseinandersetzung um Souveränität und Selbstbestimmung, um Menschenrechte und Minderheitenschutz, mit ernstzunehmenden regionalen Implikationen. Die EU bietet hierfür nicht nur den regionalen Ordnungsrahmen, sondern ist auch als politische Wertegemeinschaft gefragt. Denn das Völkerrecht steht auf der Seite derer, die eine einvernehmliche Lösung der Kosovo-Frage fordern. Im Erfolgsfalle untermauerte also die EU das von ihr propagierte Prinzip des »effektiven Multilateralismus« durch einen konkreten Anwendungsfall. Dies ist nicht zuletzt deshalb bedeu-

tend, weil der Westen in der Kosovo-Frage immer noch mit der Hypothek des völkerrechtsstrittigen Eingreifens von 1999 belastet ist.

Verhandlungslösung im Kosovo durch die EU

Eine solche Einigung wird gemeinhin für unmöglich gehalten, da die einjährigen Verhandlungen unter der Führung des UN-Vermittlers Martti Ahtisaari erfolglos waren. In der Tat erscheinen alle Positionen erschöpfend beleuchtet; der von Ahtisaari vorgelegte Kompromiss wird gemeinhin als gut und ausgewogen betrachtet. Er verbindet die historisch begründeten Ansprüche der Serben (durch Minderheitenrechte und Schutz von Kulturgütern) mit den gegenwärtigen Forderungen der albanischen Mehrheit (durch grundsätzliche Unabhängigkeit). Dass sich beide Seiten nicht haben einigen können, liegt jedoch weniger an den bestehenden Differenzen als daran, dass sie gewichtige Fürsprecher für ihre jeweilige Maximalposition hatten. Weder für Serben noch für Kosovaren bestand schlicht die Notwendigkeit, zu einer Übereinkunft zu kommen.

Diese Haltung hat nun beide Seiten samt ihren Schutzmächten in eine Sackgasse geführt. Sowohl serbische wie kosovarische Politiker sprechen im Stillen bereits über mögliche Teilungsmodelle – das Schreckgespenst westlicher Diplomaten, würde doch eine Teilung des Kosovo die bestehenden partizipativen Konstruktionen in Bosnien-Herzegowina und Mazedonien in Frage stellen. Die Tatsache solcher Gespräche macht hingegen deutlich, dass die Positionen nicht so unvereinbar sind, wie es die ideologisch-historische Lesart vom Kosovo als Wiege der Nation oder die Ansprüche auf volle Souveränität suggerieren. Vielmehr hat Belgrad ein natürliches Interesse daran, einen möglichst hohen Preis für seine eventuelle Zustimmung zu einer Gesicht wahrenden Lösung zu erzielen. Gleichzeitig ist der kosovarischen Regierung klar, dass eine selbst-erklärte Unabhängigkeit ohne Unterstützung der EU und ihrer Mitgliedstaaten nicht viel wert ist: Sie erwirbt die Pflichten des Ahtisaari-Planes (eingeschränkte

Souveränität), ohne von dessen Rechten (Repräsentation in Internationalen Organisationen) profitieren zu können.

Der Zeitpunkt für neue Gespräche ist also verhältnismäßig günstig. Darüber hinaus ist die EU als »ständige Kompromissanstalt« ein geeigneter Vermittler und kann tatsächlich als ehrlicher Makler auftreten. Ihre bislang als Schwäche bemängelte Uneinigkeit könnte im Verhandlungsprozess zu ihrer größten Stärke werden: Unter ihren Mitgliedstaaten finden sich Befürworter genauso wie Skeptiker einer Unabhängigkeit, traditionell dem Balkan gewogene Staaten ebenso wie eher geopolitisch orientierte. Sowohl Serben als auch Kosovaren können also eine faire Behandlung erwarten.

Im Wissen um die negativen Auswirkungen eines Scheiterns der Verhandlungen sollte die EU in den bis Anfang Dezember angesetzten Gesprächen, begleitet vom Verhandlungsdruck der Amerikaner und Russen, alles daran setzen, die Parteien zu einer Einigung zu bringen. Im Vordergrund sollten hierbei kreative und flexible Modelle stehen, anstatt sich von der alternativen Argumentation von Unabhängigkeit oder Unfreiheit einnehmen zu lassen. Solche Modelle könnten unorthodoxe und bisher kaum diskutierte Elemente wie z.B. jahrzehntelange Pacht (Modell »Hongkong«) oder faktische Unabhängigkeit ohne UN-Repräsentanz (Modell »Taiwan«) genauso enthalten wie das bereits vorgeschlagene Modell eines EU-Treuhandgebiets.

Strategische Beitrittspolitik

Ein weiterer Grund prädestiniert die EU für eine Übernahme der Verhandlungsführung. Sie verfügt über das Einzige, was Serben und Kosovaren in ihrem Streben eint: das Versprechen der Mitgliedschaft. Mit einem solchen Versprechen könnte die Union den Verhandlungs-»Kuchen« vergrößern. Zwar besitzen die Staaten des Westlichen Balkans diese Perspektive; auch wissen alle Kandidatenländer, dass sie spätestens zum Beitritt alle Grenzstreitigkeiten beilegen müssen. (Die

unglückliche Ausnahme Zyperns soll nach einhelliger Meinung die einzige Ausnahme bleiben.) Doch kann in diesem ideologisch überhöhten Konflikt eine gezielte Symbolpolitik, kombiniert mit diplomatischem Pragmatismus, hilfreich sein.

Eine Einigung sollte also mit dem verbindlichen Versprechen der EU-Mitgliedschaft für beide Parteien beantwortet werden, ohne dabei die Beitrittskonditionalität aufzugeben. Um den Einigungsdruck auf die Politiker zu erhöhen, muss die EU auch den Preis des Misserfolgs – ein Aussetzen der Aufnahme von Beitrittsverhandlungen auf unbestimmte Zeit – öffentlich und klar kommunizieren. Keineswegs geht es darum, die eine oder andere Seite für ein bestimmtes Verhandlungsergebnis zu »kaufen«. Stattdessen würden diese durch eine Verständigung ihre Europa-Fähigkeit in einer Frage von eminentem europäischen Interesse demonstrieren, was wiederum durch das Versprechen der EU – ggf. verbunden mit einer vorzeitigen Verleihung des Kandidatenstatus' bzw. der Aufnahme der Beitrittsverhandlungen – honoriert würde.

Hierfür muss die EU die Angst vor der eigenen Courage ablegen und ihr erfolgreichstes außenpolitisches Instrument, als das der Beitrittsprozess gerne bezeichnet wird, zu einem strategisch einzusetzenden Werkzeug machen. Aufgrund der gemischten Erfahrung mit Beitrittszusagen und festen Daten sowie dem schwindenden Rückhalt in der Bevölkerung für zukünftige Erweiterungen hat die EU hiervor bisher zurückgeschreckt. Dabei impliziert »strategisch« den planvollen Einsatz zu den jeweils eigenen Bedingungen, statt von den Ereignissen getrieben zu sein.

Um die Glaubwürdigkeit einer echten Zusage mit einer politisch notwendigen Flexibilität und der gegenüber den Bevölkerungen gebotenen Transparenz zu verbinden, sollte die EU das Beitrittsversprechen also konkretisieren und – entlang der bekannten Kriterien – konditionieren: »Der Staat X kann im Jahr Y beitreten, wenn bis dahin a), b) und c) ...« Entsprechend

sollte die jährliche Bewertung der Kandidatenländer drei Szenarien (positiver, normaler bzw. negativer Verlauf), verbunden mit den jeweiligen »Zieljahren«, aufstellen. Auf diese Weise erfährt die Öffentlichkeit in den Beitrittsstaaten wie in den Mitgliedsländern, an welcher Stelle im Prozess sich die Länder befinden.

Dieser Mechanismus bewahrt die Mitgliedschaft als das, was sie ist: ein bewegliches, aber nicht willkürlich verschiebbares Ziel, das zu erreichen beiderseitiger Anstrengung bedarf. Aufgrund der sie untermalenden Szenarien können die Zieldaten auch nicht als Aufforderung zum Nachlassen der Reformbemühungen missverstanden werden, sondern sind im Gegenteil das realistische Vor-Augen-Halten von Weg und Ziel. Dies stärkt nicht zuletzt das Vertrauen der Menschen in den Beitrittsprozess.

Die EU muss politisch führen –
in Europa und in der Welt

Für Ende September sind direkte Gespräche zwischen Kosovaren und Serben in New York vorgesehen. Bis dahin sollte die EU sich einigen, mit welchem Einsatz sie die verbleibenden zehn Verhandlungswochen zu einem positiven Abschluss führen will.

Der deutschen Bundesregierung kommt besondere Verantwortung zu. Seit Jahren ist sie politisch, militärisch und wirtschaftlich auf dem Balkan engagiert; im Rahmen der EU-Präsidentschaft hat sie sich jüngst um die weitere Annäherung Serbiens an die EU bemüht. Ihre deutliche Absage an eine einseitige Unabhängigkeitserklärung sowie das Bemühen um eine Einbindung Russlands schaffen Vertrauen. Mit dem erfahrenen Diplomaten Wolfgang Ischinger, der schon 1995 den Frieden in Bosnien mitverhandelte, ist sie prominent in der Troika vertreten. Und mit dem Bonner Petersberg kann Deutschland einen positiv besetzten Verhandlungsrahmen für intensive Abschlussverhandlungen »à la Dayton« bieten.

Schließlich sollte sich die Bundeskanzlerin Angela Merkel um eine deutsch-französische Initiative zur Erweiterungspolitik bemühen. Vor allem angesichts der mit zukünftigen Erweiterungen verbundenen Referenden in Frankreich ist eine solche produktive Einbindung nötig. Traditionell blickt die eine Seite eher nach Osten, die andere nach Süden. Im Südosten Europas, auf dem Balkan, sollten sich nun beider Blicke vereinigen. Die jüngsten Äußerungen von Präsident Nicolas Sarkozy geben Anlass zur Hoffnung, dass er einer strategischen Ausrichtung europäischer Politik gegenüber aufgeschlossen ist.

Lange hat die EU es vermieden, die Rolle des wohlmeinenden Hegemons anzunehmen, und sei es nur auf dem eigenen Erdteil. Hierfür gibt es gute historisch-moralische ebenso wie schlechte, weil bequeme und selbstbezogene Gründe. Doch hat die Wirklichkeit

die Union überholt: Sie ist faktisch kontinentaler Hegemon. Der Moment ist gekommen, Verantwortung in Europa und der Welt zu übernehmen, und dies auch einer eher zurückhaltenden Bevölkerung zu vermitteln.



Cornelius Adebahr
<adebahr@dgap.org>

Die hier geäußerten Meinungen sind die des Autors.