

Kosovo oder die Suche der EU-Mitgliedsstaaten nach einer gemeinsamen Haltung

Brice Laménie und Yasmin Raya¹

Der 7. Dezember 2007 hat das Ende der Verhandlungen um die Zukunft des Kosovo besiegelt: Drei Tage vor dem offiziellen Fristablauf übergab die internationale Troika, bestehend aus den Vertretern der EU, Russlands und der USA, das Abschlussdokument ihrer Vermittlungsbemühungen dem UN-Generalsekretär. Darin wird festgestellt, dass trotz erheblicher Anstrengungen zwischen den serbischen und kosovo-albanischen Vertretern keine Einigung über die Statusfrage Kosovos erzielt werden konnte, da keine der Parteien bereit war, von ihrer Grundhaltung abzurücken.

Kosovo hat erneut deutlich gemacht, dass es in Kürze seine Unabhängigkeit erklären wird. Dies zwingt die internationale Gemeinschaft, insbesondere die USA, Russland und die EU, Position zu beziehen. Während dies im Falle der USA – die die Unabhängigkeit Kosovos anerkennen werden – und Russlands – das ein Herauslösen Kosovos aus Serbien ablehnt – bereits erfolgt ist, hat die EU noch zu keiner einheitlichen Position gefunden.

Sowohl die Europäische Union als auch Russland, die USA und die UN sind sich darin einig, dass die Zukunft des Kosovo eine europäische Frage ist. In der seit Langem geführten Debatte über den künftigen Status des Kosovo wurden bereits verschiedene Vermittlungsversuche unternommen: zunächst durch die für den gesamten Balkan eingesetzte Internationale Kontaktgruppe (Deutschland, Frankreich, Italien, Großbritannien, USA und Russland), gefolgt von der Arbeit des UN-Vermittlers Marti Ahtisaari bis hin zur Troika, die unter deutscher EU-Ratspräsidentschaft 2007 einberufen wurde und auf Grundlage des Ahtisaari-Plans die Verhandlungen voranbringen sollte. Unterdessen behindert die fehlende Lösung des Konflikts nicht nur Serbien und Kosovo darin, sich anderen Problemen, z.B. im Inneren, zuzuwenden, sondern sie hat auch eine destabilisierende Wirkung auf den gesamten Westbalkan.

Eine besondere Rolle kommt bei der Lösung dieses Problems der Europäischen Union zu, deren einheitliche Position von zentraler Bedeutung scheint, um eine langfristige Entwicklungsperspektive anbieten zu können. Gerade deswegen fällt das Fehlen einer gemeinsamen Position besonders ins Gewicht. Ausgehend hiervon müssen wir also die Bedingungen und Konsequenzen für eine solche gemeinsame Position hinterfragen und klären, auf welcher Grundlage diese erreicht werden kann.

Bereits in den vergangenen Jahren gab es Anlässe, bei denen die EU-Mitgliedstaaten außenpolitisch nicht mit einer Stimme sprachen. Erwähnt seien hier der Irak-Krieg oder das US-Raketenschirm-Projekt. Gleichzeitig hat die EU erkannt und mit dem Reformvertrag auch festgeschrieben, dass sie, um eine starke Stellung auf der internationalen Bühne einnehmen zu können, einer einheitlichen Position bedarf.

Obgleich also diese Notwendigkeit allseits erkannt und anerkannt wurde, ringt die EU bislang vergeblich um Einstimmigkeit in der Frage des Kosovo-Status. So gibt es einzelne Staaten, die einer einseitig erklärten Unabhängigkeit Kosovos – also ohne neue UN-Resolution – nicht zustimmen wollen bzw. zögern, dies zu tun. Hierzu zählen „alte“ wie auch „neue“ EU-Mitgliedstaaten wie Spanien auf der einen, Rumänien und Zypern auf der anderen Seite. Gründe hierfür liegen vor allem in der Befürchtung, dass sezessionistische Bestrebungen von Minderheitengruppen in den jeweiligen Ländern erstarken könnten und der Fall Kosovo einen Präzedenzfall schaffen würde.

Ein Dissens unter EU-Mitgliedern würde allerdings die EU-Position nach innen und nach außen schwächen. Innerhalb der EU bedarf es einer gemeinsamen Haltung, um auch die Skeptiker hinter dem gemeinsamen Projekt der Europäischen Union zu vereinen. Des Weiteren muss die EU gegenüber Kosovo und dem gesamten westlichen Balkan mit einer Stimme sprechen, um die EU attraktiv und das gemeinsame Projekt sichtbar zu machen. Auch gegenüber der internationalen Gemeinschaft ist eine einheitliche EU-Stimme nötig, um als glaubwürdiger Akteur mit klarem Profil auftreten zu können.

¹ Brice Laménie ist Doktorand am IEP de Strasbourg. Yasmin Raya arbeitet als Projektleiterin beim Deutsch-französischen Jugendwerk (DFJW).

Im Bewusstsein dieser Notwendigkeit haben die vier EU-Mitglieder der Internationalen Kontaktgruppe am 7. Dezember 2007 ein gemeinsames Schreiben an ihre EU-Kollegen gerichtet. Darin werden weitere Verhandlungen abgelehnt, da die Verhandlungsspielräume ausgereizt seien. In der Annahme einer baldigen Unabhängigkeitserklärung Kosovos wird außerdem auf die Dringlichkeit der Erarbeitung eines gemeinsamen Standpunkts hingewiesen.

Dieses koordinierte Handeln kann als eine Konvergenz der Standpunkte verstanden werden, wie sie sich zwischen Deutschland und Frankreich bereits seit Längerem abzeichnet. So haben sich zum einen die bilateralen Beziehungen zu Serbien seit der Wahl von Boris Tadić an die Spitze des serbischen Staates im November 2000 weitgehend normalisiert. Zum anderen äußert sich diese Entwicklung im entschlossenen Handeln der deutschen EU-Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 zur Beschleunigung einer Lösung der Kosovo-Frage. Auch die von Frankreich anerkannte Ernennung des deutschen Spitzendiplomaten Wolfgang Ischinger zum Vertreter der Europäischen Union in der internationalen Troika zeugt von diesem Annäherungsprozess.

Die Einigkeit in der Frage des Status Kosovos soll dem erklärten Ziel dienen, das europäische Modell von Sicherheit und Stabilität auf diese Nachbarregion der EU zu übertragen. So hat die Kosovo-Frage direkten Einfluss auf die Nachbarstaaten des Westbalkans; die geopolitische Lage Kosovos, umgeben von EU-Mitgliedstaaten, scheint Anlass genug, um eine Klärung der Statusfrage zu einer Kernaufgabe der Politik der Europäischen Union zu machen.

Nach dem Scheitern der Vermittlungsversuche der internationalen Troika haben mehrere EU-Außenminister am 11. Dezember 2007 ihren Willen zum Engagement bekundet, indem sie die zögernden bzw. einer Unabhängigkeit ablehnend gegenüberstehenden Mitglieder auf die Notwendigkeit hinwiesen, Realitäten anzuerkennen. Dies ist besonders vor dem Hintergrund der zu entsendenden ESVP-Mission sowie der in diesem Rahmen geplanten Einrichtung eines International Civilian Office und einer ergänzenden Rechtsstaatmission von Bedeutung, da hierfür die einstimmige Unterstützung der EU-Mitglieder benötigt wird. Diese erhielt die Mission schließlich während des EU-Gipfels in Brüssel am 14. Dezember 2007, was einen bedeutenden Schritt hin zu einem weiteren Engagement der EU im Kosovo darstellt.

Hieran knüpfen sich weiter in die Zukunft weisende Schritte, um ein neues Kapitel in den Beziehungen zu den Ländern des westlichen Balkans aufzuschlagen, darunter Überlegungen zum künftigen Beitritt Kroatiens, ein Beitrittsabkommen mit Serbien oder die Idee eines Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens für Kosovo. Sollte der Rat der EU-Außenminister am 28. Januar 2008 ebenfalls seine Zustimmung geben, so würde die ESVP-Mission einen bedeutenden Einsatz darstellen, an dem etwa 1800 Polizisten, Richter und Beamte beteiligt sein werden.

Hier muss sich die Frage anschließen, inwiefern ein Staat Kosovo sowohl in ökonomischer als auch in sozialer Hinsicht lebensfähig ist. Derzeit, also unter internationaler Verwaltung der UNMIK auf der Grundlage der 1999 verabschiedeten Resolution 1244 des UN-Sicherheitsrats, sieht sich Kosovo angesichts der sehr hohen Arbeitslosigkeit – unter jungen Erwachsenen sind bis zu 90% ohne Beschäftigung – mit einer hohen Abwanderung gerade der jungen Bevölkerung konfrontiert. Weiterhin existiert kaum nennenswerte Industrie und es herrscht ein hoher Grad an Korruption und Kriminalität. Diese Probleme werden auch nach Ende der vielkritisierten UNMIK-Verwaltung bestehen bleiben und müssen von der EU-Mission gelöst werden, um zu verhindern, dass dauerhaft ein Land im Herzen Europas entsteht, dem es nicht gelingt, Waffen-, Drogen- und Menschenhandel zu bekämpfen.

Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft hat im Jahr 2007 die Klärung der Statusfrage vorangetrieben. Im Jahr 2008 kommt diese Aufgabe auf Deutschlands Nachfolger zu. So arbeitet Slowenien derzeit, in enger Abstimmung mit den europäischen Partnern, an verschiedenen Szenarien für eine Reaktion der EU auf die Unabhängigkeitserklärung Kosovos und könnte hierüber den Weg für eine koordinierte Lösung ebnen. Die künftige französische EU-Ratspräsidentschaft hat ebenfalls bereits angekündigt, sich des Themas anzunehmen.

Eine Perspektive hinsichtlich der EU-Position zeichnet sich am Horizont ab: Die Unstimmigkeiten unter den EU-Mitgliedstaaten über die Anerkennung eines kosovarischen Staates könnten angesichts des Einsatzes der ESVP-Mission in den Hintergrund treten. Dieses faktische Engagement im Kosovo würde

außerdem helfen, den Willen und die Fähigkeit der EU, sich gemeinsam für eine stabile und in die Zukunft blickende Nachbarschaft einzusetzen, zu unterstreichen.

Das Projekt Stabilität und Sicherheit ist Teil des umfassenden Projekts Frieden und Wohlstand. Dies entsprach bereits den Grundzielen der Europäischen Gemeinschaft. Für den Kosovo müssen hierfür die Grundlagen in enger Zusammenarbeit mit der EU geschaffen werden. Daher ist eine einheitliche Haltung der EU für ihr Engagement in diesem langen und schwierigen Prozess unabdingbar.