

# Diplomarbeit

Titel der Diplomarbeit

Externes Nation- und Statebuilding der Europäischen  
Union zwischen Anspruch und Wirklichkeit am  
Beispiel des Kosovo

Verfasserin

Tamara Sutterlüty

angestrebter akademischer Grad

Magistra der Philosophie (Mag a. phil.)

Wien, im Mai 2011

Studienkennzahl lt. Studienblatt:

A 300

Studienrichtung lt. Studienblatt:

Politikwissenschaft

Betreuer:

Ao. Univ.-Prof. Dr. Otmar Höll



## Persönliche Erklärung

Ich erkläre hiermit, dass ich die vorliegende Diplomarbeit selbstständig verfertigt habe und dass die verwendete Literatur bzw. die verwendeten Quellen von mir korrekt und in nachprüfbarer Weise zitiert worden sind. Weiters erkläre ich, dass ich dieses Diplomarbeitsthema bisher weder im In- noch im Ausland (einer Beurteilerin/einem Beurteiler zur Begutachtung) in irgendeiner Form als Prüfungsarbeit vorgelegt habe. Diese Arbeit stimmt mit der vom Begutachter beurteilten Arbeit überein.

---

Datum

---

Unterschrift



Gewidmet meiner lieben Großmutter,  
die eine Inspiration für mein Leben ist



## **Danksagung**

Besonderer Dank gilt meinem Freund Andreas. Mit seiner Liebe und seinem Zuspruch begleitete er mich durch alle Höhen und Tiefen, die ich im Laufe des Schreibprozesses dieser Arbeit durchlebte. Ohne seine Unterstützung, seinen Rat und unendliche Geduld hätte ich diese Arbeit in der vorliegenden Form nicht erreicht.

Ebenso möchte ich mich bei meinen Eltern bedanken, die mein Studium durch ihre Unterstützung und Geduld ermöglicht haben und mir die Chance gaben, meinen eigenen Weg zu finden.

Weiters danke ich meiner Schwester Carmen für ihre Unterstützung auf meinem Weg der Lebensfindung. Sie hatte während meines Schreibprozesses immer ein offenes Ohr für mich.

Großer Dank gebührt auch meinem wissenschaftlichen Betreuer, Herrn Univ.-Prof. Dr. Otmar Höll, der mir mit seinem vielseitigen fachlichen Rat zur Seite stand.



# Inhaltsverzeichnis

|                                                                                                        |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>INHALTSVERZEICHNIS .....</b>                                                                        | <b>8</b>  |
| <b>ABBILDUNGSVERZEICHNIS .....</b>                                                                     | <b>12</b> |
| <b>1. EINLEITUNG .....</b>                                                                             | <b>13</b> |
| <b>2. BEGRIFFSDEFINITIONEN.....</b>                                                                    | <b>16</b> |
| 2.1. STAAT .....                                                                                       | 16        |
| 2.2. NATION.....                                                                                       | 17        |
| <b>3. THEORETISCHER HINTERGRUND .....</b>                                                              | <b>19</b> |
| 3.1. BEGRIFFSKLÄRUNG „EXTERNES NATION- UND STATEBUILDING“ .....                                        | 20        |
| 3.2. NATION-BUILDING VS. STATE-BUILDING .....                                                          | 22        |
| 3.3. FAILING STATES / FAILED STATES – DIE AUSGANGSLAGE FÜR EXTERNES NATION-<br>UND STATEBUILDING ..... | 23        |
| 3.4. NOTWENDIGKEIT VON EXTERNEM NATION- UND STATEBUILDING.....                                         | 25        |
| 3.5. AKTEURE VON EXTERNEM NATION- UND STATEBUILDING .....                                              | 26        |
| 3.6. INTERVENTIONSGRÜNDE UND INTERESSEN EXTERNER AKTEURE .....                                         | 26        |
| 3.7. ZIELE VON EXTERNEM NATION- UND STATEBUILDING.....                                                 | 28        |
| 3.8. ANSÄTZE VON EXTERNEM NATIONS- UND STATEBUILDING.....                                              | 29        |
| 3.8.1. Funktionen von Nation-Building.....                                                             | 30        |
| 3.8.1.1. Mobilisierung der internen Bevölkerung .....                                                  | 30        |
| 3.8.1.2. Ideologiebildung.....                                                                         | 32        |
| 3.8.1.3. Unterstützung der internen Akteure.....                                                       | 32        |
| 3.8.1.4. Aufbau nationaler Beziehungen .....                                                           | 33        |
| 3.8.1.5. Integration der Bevölkerung .....                                                             | 33        |
| 3.8.2. Funktionen von State-Building.....                                                              | 34        |
| 3.8.2.1. Staat als Organisationsform .....                                                             | 34        |

|                                                                                                     |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 3.8.2.2. Aufbau und Reform politischer Institutionen.....                                           | 35        |
| 3.8.2.3. Gute Regierungsführung .....                                                               | 35        |
| 3.8.2.4. Zentrale Staatsfunktionen.....                                                             | 36        |
| 3.8.2.5. State-Building – ein Resümee .....                                                         | 38        |
| <b>3.9. PROBLEME UND HINDERNISSE VON EXTERNEM NATION- UND STATEBUILDING</b>                         | <b>39</b> |
| 3.9.1. Fehlen einer einheitlichen Definition von Nation- und Statebuilding.....                     | 39        |
| 3.9.2. Konfliktverschärfende Wirkung .....                                                          | 39        |
| 3.9.3. Überforderung der internationalen Akteure.....                                               | 40        |
| 3.9.4. Koordination der Akteure.....                                                                | 41        |
| 3.9.5. Bestehende Spannungsfelder .....                                                             | 41        |
| 3.9.6. Legitimation von externem Nation- und Statebuilding .....                                    | 44        |
| 3.9.7. Falsche Annahmen .....                                                                       | 46        |
| <b>3.10. FAZIT</b> .....                                                                            | <b>46</b> |
| <b>4. INSTITUTIONELLE BASIS DES HANDELNS DER EU IM KOSOVO</b> .....                                 | <b>48</b> |
| <b>4.1. DIE GEMEINSAME AUßEN- UND SICHERHEITSPOLITIK DER EU</b> .....                               | <b>48</b> |
| 4.1.1. Bedarf einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU.....                           | 48        |
| 4.1.2. Die Entwicklung der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik.....                          | 49        |
| 4.1.2.1. Einfluss der Südosteuropapolitik der EU auf die Außen- und<br>Sicherheitspolitik .....     | 54        |
| 4.1.3. Anspruch und Ziele der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik..                           | 56        |
| 4.1.4. Struktur der Europäischen Außen- und Sicherheitspolitik bis zum Vertrag<br>von Lissabon..... | 58        |
| 4.1.5. Institutioneller Aufbau der GASP .....                                                       | 60        |
| 4.1.5.1. Interne Handlungsformen und Entscheidungsverfahren der GASP.....                           | 62        |
| 4.1.6. Strukturelle Änderungen durch den Vertrag von Lissabon.....                                  | 65        |
| <b>4.2. EUROPÄISCHER SICHERHEITSBEGRIFF UND EUROPÄISCHE<br/>SICHERHEITSSTRATEGIE</b> .....          | <b>67</b> |
| <b>4.3. DIE EUROPÄISCHE SICHERHEITS- UND VERTEIDIGUNGSPOLITIK</b> .....                             | <b>71</b> |

|                                                                                                         |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 4.3.1. Anspruch und Ziele der ESVP .....                                                                | 73        |
| 4.3.2. Entwicklung der ESVP .....                                                                       | 74        |
| 4.3.3. Aufbau und Struktur der ESVP .....                                                               | 79        |
| 4.3.4. Veränderungen der ESVP durch den Vertrag von Lissabon .....                                      | 81        |
| 4.4. INSTRUMENTE DER EUROPÄISCHEN UNION IN AUßENPOLITISCHEN<br>ANGELEGENHEITEN.....                     | 84        |
| 4.4.1. Das Instrument der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) .....                                | 85        |
| 4.4.2. Das Instrument der Europäischen Erweiterungspolitik.....                                         | 86        |
| 4.5. MODELL „LANGFRISTIGER FRIEDEN AM WESTBALKAN DURCH EU-INTEGRATION“<br>.....                         | 90        |
| 4.6. FAZIT .....                                                                                        | 94        |
| <b>5. DAS ENGAGEMENT DER EU IM KOSOVO .....</b>                                                         | <b>97</b> |
| 5.1. DIE AUSGANGSLAGE DES STATE- UND NATIONBUILDING IM KOSOVO .....                                     | 97        |
| 5.2. CHRONOLOGISCHE DARSTELLUNG DER ENTWICKLUNG DES KOSOVO SEIT 1999<br>.....                           | 99        |
| 5.3. DAS BISHERIGE ENGAGEMENT DER EU IM KOSOVO .....                                                    | 100       |
| 5.4. INSTRUMENTE DER EU FÜR DEN WESTBALKAN .....                                                        | 103       |
| 5.4.1. Regionalansatz .....                                                                             | 103       |
| 5.4.2. Konditionalitätsansatz .....                                                                     | 104       |
| 5.4.3. Stabilitätspakt für Südosteuropa/ Regionaler Kooperationsdienst.....                             | 104       |
| 5.4.4. Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess .....                                                  | 109       |
| 5.4.5. Integrationspolitik der EU als Element der Stabilisierungsstrategie ....                         | 112       |
| 5.4.6. Europäische Agentur für Wiederaufbau.....                                                        | 114       |
| 5.4.7. Community Assistance for Reconstruction, Development and<br>Stabilisation (CARDS-Programm) ..... | 115       |
| 5.4.8. Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA) .....                                              | 116       |
| 5.4.9. Europäische Partnerschaft .....                                                                  | 117       |

|                                                                          |            |
|--------------------------------------------------------------------------|------------|
| 5.4.10. European Union Rule of Law Mission (EULEX-Mission).....          | 117        |
| <b>5.5. FORTSCHRITTE UND MISSERFOLGE – KOSOVO HEUTE.....</b>             | <b>123</b> |
| 5.5.1. Aufbau staatlicher Strukturen .....                               | 124        |
| 5.5.2. Verbesserung der Sicherheitssituation .....                       | 125        |
| 5.5.3. Situation der Minderheiten.....                                   | 126        |
| 5.5.4. Wirtschaftliche Entwicklung .....                                 | 127        |
| 5.5.5. Soziale Situation .....                                           | 129        |
| 5.5.6. Bekämpfung der Korruption und der organisierten Kriminalität..... | 129        |
| 5.5.7. Status des Kosovo .....                                           | 130        |
| <b>6. SCHLUSSFOLGERUNGEN .....</b>                                       | <b>134</b> |
| <b>8. LITERATURVERZEICHNIS.....</b>                                      | <b>140</b> |
| <b>ANHANG .....</b>                                                      | <b>151</b> |

## ABBILDUNGSVERZEICHNIS

|                                                                                      |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Abbildung 1: Definition von State-Building .....                                     | 21 |
| Abbildung 2: Raster der zentralen Staatsfunktionen .....                             | 37 |
| Abbildung 3: Spannungsfeld von State-Building.....                                   | 43 |
| Abbildung 4: Die Europäische Union nach dem Vertrag von Maastricht .....             | 52 |
| Abbildung 5: Ziele der GASP.....                                                     | 57 |
| Abbildung 6: Bereiche mit außenpolitischem Bezug der drei der Säulen der EU<br>..... | 58 |
| Abbildung 7: Beschlussfassungsverfahren in der GASP nach Art. 23 EUV .....           | 62 |
| Abbildung 8: Integrationsmodell für Kosovo und seine Nachbarländer .....             | 91 |

Ich habe mich bemüht, sämtliche Inhaber der Bildrechte ausfindig zu machen und ihre Zustimmung zur Verwendung der Bilder in dieser Arbeit eingeholt. Sollte dennoch eine Urheberrechtsverletzung bekannt werden, ersuche ich um Meldung bei mir.

## 1. Einleitung

Über 11 Jahre nach der Unterstellung des Kosovo unter ein UN-Protectorat und drei Jahre nach der Unabhängigkeitserklärung gibt es in diesem Land keine wirkliche Souveränität und die Bevölkerung muss unter katastrophalen wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen leben. Neben den Vereinten Nationen und der NATO (KFOR) war und ist die EU im Stabilisierungsprozess des Kosovo die wichtigste externe Kraft.

Nach dem Ende der kriegesischen Auseinandersetzungen im Kosovo im Jahr 1999 wurde mit der UN-Sicherheitsratsresolution 1244 vom 10. Juni 1999 der Grundstein für den Konsolidierungsprozess des Kosovo gelegt. Diese stellt den Kosovo unter ein internationales Protectorat. Zur Verwaltung des Kosovo wurde die UNMIK eingerichtet, deren Aufgaben in vier so genannte „Pillars“ aufgeteilt wurden. Pillar IV, der den Wiederaufbau und die wirtschaftliche Entwicklung umfasst, wurde unter die Verantwortung der EU gestellt. Dies bildet die Basis für das Engagement der EU im Stabilisierungsprozess des Kosovo.

Die Europäische Union hat im Wiederaufbau und im Aufbauprozess der politischen Institutionen im Kosovo sowohl finanziell als auch organisatorisch eine wichtige Rolle eingenommen. Um dieser Rolle gerecht zu werden, hat die Europäische Union im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie der Integrationspolitik spezielle Instrumente geschaffen, durch die sie die Prozesse im Kosovo unterstützen kann. In Zukunft soll die neue ESVP-Mission EULEX die führende Rolle im Kosovo übernehmen.

Die folgende Arbeit stellt eine Analyse der bisherigen Arbeit der Europäischen Union im Kosovo dar. Die zentrale Forschungsfrage ist folgende:

War das bisherige Engagement der Europäischen Union im Sinne eines ganzheitlichen State- und Nationbuildings erfolgreich?

Die Bearbeitung dieser Forschungsfrage benötigt die Beantwortung folgender weiterführender Fragen:

Welche Aspekte beinhaltet ein ganzheitliches Nation- und Statebuilding?

Über welche Instrumente verfügt die GASP, um Friedenskonsolidierungs- und Demokratisierungsprozesse voranzutreiben?

Welche Interessen verfolgt die EU im Kosovo?

Welche Instrumente der EU kommen im Kosovo zum Einsatz?

Welche Ziele hat sich die EU für den Kosovo gesetzt?

Welche Fortschritte sind im Staats- und Nationenbildungsprozess des Kosovo zu erkennen?

Methode:

Die Analyse dieser Thematik stützt sich auf Primär- und Sekundärquellen. Ebenso werden Dokumente der Europäischen Union und der Vereinten Nationen herangezogen.

Als Methode dienen die Dokumentanalyse sowie eine Interpretation der Literatur. Bei der Auswertung der Daten finden qualitative Methoden unter Berücksichtigung einer hermeneutischen Herangehensweise Anwendung.

Der Aufbau der Arbeit gliedert sich in drei Kapitel.

Das erste Kapitel behandelt den theoretischen Hintergrund zu externem Nation- und Statebuilding. Am Beginn wird der Begriff näher definiert und die verschiedenen Formen von Nation- und Statebuilding erläutert. In weiteren Unterkapiteln werden die Hintergründe von Nation- und Statebuilding dargelegt, darunter fallen die Ausgangslage, die Notwendigkeit, die Akteure, die Interventionsgründe und Interessen der Akteure sowie die Ziele. Darauf folgen

die Darlegung der Funktionen von Nation-Building und der Funktionen von Statebuilding. Ziel dieses Kapitels ist die Ausarbeitung eines Modells für ein ganzheitliches Nation- und Statebuilding durch die Zusammenführung verschiedener Nation- und Statebuilding-Ansätze.

Im zweiten Kapitel stehen die Institutionen und Instrumente der EU im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik im Mittelpunkt, welche die institutionelle Basis für das Engagement der EU in externen Nation- und Statebuilding-Projekten bildet. Dabei werden zuerst die Entwicklung und der Aufbau der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik dargestellt, die den institutionellen Rahmen für das externe Nation- und Statebuilding der EU im Kosovo schafft. Weiters wird die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik behandelt, in deren Rahmen die neue Mission im Kosovo EULEX agiert. In diesem Abschnitt wird auch die Korrelation zwischen der Entwicklung der europäischen Außenpolitik und der Entwicklungen am westlichen Balkan erörtert. Schließlich behandelt das Kapitel die Instrumente der Europäischen Nachbarschaftspolitik und der Europäischen Erweiterungspolitik.

Das dritte Kapitel befasst sich schließlich mit der Entwicklung des Kosovo seit 1999 unter der internationalen Verwaltung, in der die EU eine wichtige Funktion übernommen hat. Hier werden nun alle Instrumente erläutert, welche die EU im Kosovo eingesetzt bzw. speziell für die Westbalkanregion und den Kosovo entwickelt hat. Anschließend stellt das Kapitel die bisherigen Erfolge und Misserfolge der internationalen Präsenz im Kosovo dar. Ziel dieses Kapitels ist, zu analysieren, ob die EU ihr gesamtes Potenzial bestmöglich ausschöpft.

Die vorliegende Arbeit endet mit den Schlussfolgerungen, in welchen die Ergebnisse der drei vorangegangenen Kapitel zusammengeführt werden.

## 2. Begriffsdefinitionen

Im Mittelpunkt des Konsolidierungsprozesses im Kosovo stehen der Aufbau eines Staates und die Herausbildung einer Nation. Im Folgenden werden nun diese beiden Begriffe „Staat“ und „Nation“ definiert.

### 2.1. Staat

Der Begriff „Staat“ stammt vom lateinischen Wort „status“, welches mit „Stand“, „Zustand“ oder „Verfassung“ übersetzt werden kann.

Nohlen, Schultze definieren den Staat im weiteren Sinne als „die Gesamtheit der öff. Institutionen, die das Zusammenleben der Menschen in einem Gemeinwesen gewährleistet bzw. gewährleisten soll“. (Nohlen/ Schultze 2004, 909) Der Staatsbegriff wird traditionellerweise durch die drei Elemente des Staatsgebiets, des Staatsvolks und der Staatsgewalt definiert. (vgl. Nohlen/ Schultze 2004, 909)

Im Mittelpunkt des Staatsbegriffs von Weber steht die physische Gewaltsamkeit, also das Gewaltmonopol des Staates. „Staat ist diejenige menschliche Gemeinschaft, welche innerhalb eines bestimmten Gebietes – dies: das ‚Gebiet‘ gehört zum Merkmal – das *Monopol legitimer physischer Gewaltsamkeit* für sich (mit Erfolg) beansprucht.“ (Weber 1988, 506) Diese Definition schreibt dem Staat das alleinige Recht auf Gewaltsamkeit zu.

Bärsch setzt den Begriff des „Staates“ mit Herrschaft in Verbindung, auch wenn er darauf hinweist, dass „Staat“ nicht mit Herrschaft gleichgesetzt werden kann. Er unterscheidet den totalitären Staatsbegriff, in dem „die politische Herrschaft in einer Gesellschaft oder einem Land totalitär ausgeübt wird“ (Bärsch 1974, 35) vom Begriff des Rechtsstaates, in dem die Bürger eine weitgefächerte Klagemöglichkeit innehaben. (vgl. Bärsch 1974, 34 – 43)

Heinz Gärtner verweist in seiner Begriffsbestimmung von „Staat“ auf drei Definitionen. Aus völkerrechtlicher Sicht wird der Staat durch die Elemente Staatsgebiet, Staatsvolk und autonome Staatsgewalt definiert, was den Staat zu einem „‘natürlichen‘ Völkerrechtssubjekt“ macht, welches in „seiner Existenz nicht von Willensentscheidungen anderer *Staaten* [sic!] abhängig ist bzw. sein darf“ (Gärtner 2005, 134). Weiters nennt Gärtner die Webersche Staatsdefinition, in deren Zentrum, wie bereits erwähnt, das Gewaltmonopol steht. Demnach müsse der Staat in einem rechtlich geordneten Gemeinwesen ein Gewaltmonopol innehaben, „mit der Folge, dass allein staatliches Handeln die Anwendung physischer Gewalt legitimieren kann“ (Gärtner 2005, 135). Diese beiden Definitionen ergänzt Gärtner durch die „Doppelrolle des *Staates* [sic!] sowohl als politisches Kontrollorgan als auch Teil der Gesellschaft selbst“ (Gärtner 2005, 135).

## **2.2. Nation**

Der Begriff „Nation“ leitet sich vom lateinischen Wort *natio* ab, welches mit Geburt, Geschlecht, Art oder Volk übersetzt werden kann.

Nohlen/ Schultze definieren Nation als „eine Gemeinschaft von Menschen, die sich aus ethnischen/sprachlichen/kulturellen und/oder polit. Gründen zusammengehörig und von anderen unterschieden fühlen“ (Nohlen/ Schultze 2004, 570)

Renan grenzt den Begriff der „Nation“ deutlich von dem der „Rasse“, dem der Sprache, der Religion, der Gemeinschaft, der Interessen und der Geografie ab. „Eine Nation ist eine Seele, ein geistiges Prinzip.“ (Renan 1995, 56) Dieses geistige Prinzip wird durch eine gemeinsame Vergangenheit mit gemeinsamen Erinnerungen und durch den gegenwärtigen Willen, zusammenzuleben und das gemeinsame Erbe hochzuhalten, bestimmt. „Die Existenz einer Nation ist [...] ein Plebiszit, das sich jeden Tag wiederholt [...].“ (Renan 1995, 57) „Eine große Ansammlung von Menschen, gesunden Geistes und warmen Herzens, erzeugt

ein moralisches Bewußtsein [sic!], welches sich eine Nation nennt.“ (Renan 1995, 58)

„Noch neueren Datums ist die Überzeugung, politische Einheit und nationale Einheit – a priori als ethnische, sprachliche, kulturelle oder ähnliche Gemeinsamkeit definiert – müßten [sic!] zusammenfallen. [...] Ein ethnisch und/oder sprachlich begründeter Nationalismus, der für jede ‚Nation‘ einen eigenen souveränen Staat anstrebt, ist als allgemeines Programm nicht praktikabel, ist für die politischen und selbst für die ethnischen und sprachlichen Probleme der Welt am Ausgang des 20. Jahrhunderts irrelevant und hat mit hoher Wahrscheinlichkeit schlimme Folgen, wenn tatsächlich der Versuch unternommen wird, ihn in die Praxis umzusetzen.“ (Hobsbawm 2005, 8)

Hobsbawm unterstreicht die Modernität von „Nation“, welche in der modernen Bedeutung erst im 18. Jahrhundert zu finden ist. Weiters schreibt er dem Begriff der „Nation“ die Eigentümlichkeit zu, dass sich kein zufriedenstellendes Kriterium finden lässt, anhand dessen entschieden werden kann, „welche der vielen menschlichen Gemeinschaften mit diesem Begriff bezeichnet werden sollen“ (Hobsbawm 2005, 15).

Hobsbawm lehnt seinen Begriff der „Nation“ an den von Gellner an. Demnach entspricht die Nation einem politischen Prinzip, in dem sich politische und nationale Einheiten decken. (vgl. Gellner zit. nach Hobsbawm 2005, 20) Die Nation im Sinne Hobsbawms ist keine ursprüngliche, unveränderliche soziale Einheit. Eine Nation bilde nur in Beziehung zu einem „Nationalstaat“ eine gesellschaftliche Einheit. Der Bildung von Nationen schreibt Hobsbawm „das Element des Künstlichen, der Erfindung und des Social engineering“ (Hobsbawm 2005, 21) zu. „Nicht die Nationen sind es, die Staaten und Nationalismen hervorbringen, sondern umgekehrt.“ (Hobsbawm 2005, 21)

### **3. Theoretischer Hintergrund**

In den letzten Jahren ist sowohl in der Politik als auch in deren wissenschaftlicher Auseinandersetzung immer mehr das Konzept des Nation- und Statebuildings in den Vordergrund gerückt. Staaten, in denen dieses Konzept in den letzten Jahrzehnten angewendet wurde, zeigen, dass es noch nicht ausgereift ist und dass im Nation- und Statebuilding falsche Prioritäten gesetzt wurden. In den 1950er und 1960er Jahren war Nation- und Statebuilding ein Schlüsselbegriff in der Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik, stand aber in engem Zusammenhang mit den Modernisierungstheorien und verstand demnach den Entwicklungsprozess in der Dritten Welt als ein Imitieren westlicher Modelle. Im Mittelpunkt stand das europäische Modell des Nationalstaats. (vgl. Hippler 2004a, 17) In den 1990er Jahren wurde der Schwerpunkt auf das Zurückfahren der Bandbreite staatlicher Institutionen gelegt, das in vielen Ländern mit einer Schwächung der staatlichen Institutionen einherging. Im Vordergrund standen Liberalisierung und Privatisierung, was sich auch im Washingtoner Konsens von 1990 widerspiegelt. Die staatlichen Eingriffe in die Wirtschaft sollten reduziert werden. Ein Umdenken fand erst nach der Wirtschaftskrise 1997/98 in Asien und dem Aufkommen von Problemen in Russland, beides Folgen einer verfrühten Liberalisierung und Privatisierung, statt. (vgl. Fukuyama 2006, 15 – 37)

In diesem Kapitel soll nun aus den verschiedenen State- und Nationbuildingmodellen ein ganzheitliches Konzept herausgearbeitet werden, mit dem Versuch, dabei alle wichtigen Prinzipien zu berücksichtigen. Hierzu werden vor allem die Modelle von Julia Stütz (2008) und von Jochen Hippler (2004) herangezogen.

### 3.1. Begriffsklärung „externes Nation- und Statebuilding“

Jochen Hippler unterscheidet bei der Klärung des Begriffs zwischen zwei Bedeutungen. Einerseits versteht er unter Nation- und Statebuilding<sup>1</sup> den realen Ablauf, die Beschreibung oder die Analyse historisch-gesellschaftlicher Prozesse, andererseits kann Nation- und Statebuilding auch normativ orientiert sein und ein Zielsystem bzw. politische Strategien verfolgen. Erstere Begriffsverwendung beschreibt er als „*Prozess sozio-politischer Entwicklung* [sic!], der idealtypisch [...] aus zuerst locker verbundenen Gemeinschaften eine gemeinsame Gesellschaft mit einem ihr entsprechenden ‚National‘-Staat werden lässt“ (Hippler 2004a, 18). Diese Prozesse besitzen keine Garantie auf Erfolg und sind auch nicht per se friedfertig. Das Kernelement dieses Prozesses ist die Verknüpfung von natürlichen wirtschaftlichen, politischen oder kulturellen Entwicklungen mit strategischen Entscheidungen und aktiver Politik von Schlüsselakteuren. Die zweite Begriffsverwendung, die mit der Verwendung des Begriffs in der vorliegenden Arbeit ident ist, bezeichnet Hippler als „*eine politische Zielvorstellung, auch eine Strategie* [sic!] zur Erreichung konkreter Politikziele“ (Hippler 2004a, 19). In diesem Fall haben Akteure die Schaffung oder Stärkung eines nationalstaatlich verfassten politischen und sozialen Systems zum Ziel, wenn es ihren Interessen entspricht. Dieses Ziel kann sowohl von internen als auch von externen Akteuren verfolgt werden. Hier hat Nation- und Statebuilding einen „*programmatischen oder konzeptionellen Charakter*“. (vgl. Hippler 2004a, 18 – 20)

Um den hier verwendeten Begriff von „Nation- und Statebuilding“ besser einzuordnen, wird auf das Modell von Julia Stütz (2008, 21 – 25) verwiesen, das zwischen indirektem und direktem und internem und externem Nation- und Statebuilding unterscheidet.

---

<sup>1</sup> Hippler verwendet in seinem Sammelbandbeitrag den Begriff des „Nation-Building“, wobei er State-Building als einen Teil von Nation-Building betrachtet. In der vorliegenden Diplomarbeit verwendet die Autorin stets den Begriff des „Nation- und Statebuilding“. Nähere Erklärung siehe folgendes Kapitel.

|               | Indirekt                         | Direkt                                                   |
|---------------|----------------------------------|----------------------------------------------------------|
| <i>Intern</i> | Autonome historische Entwicklung | z.B. Revolution oder Berufung auf Selbstbestimmungsrecht |
| <i>Extern</i> | z.B. Sanktionen                  | „ <i>State-Building</i> “                                |

Abb. 1: Definition von State-Building

Quelle: Stück 2008, 22

Als direkt bezeichnet Stütz in diesem Modell „eine konkrete, selbst wahrgenommene und auf die Erstellung oder Stärkung eines modernen Nationalstaats abzielende, zeitlich begrenzte Politik“ (Stütz 2008, 21 – 22). Unter indirekt versteht sie eine ungezielte, oft langwierige historische Entwicklung eines Nationalstaats oder „eine nicht selbst vorgenommene, sondern mit äusseren [sic!] Anreizen oder Druck arbeitende, staatenbildende Politik“ (Stütz 2008, 22). Mit der Unterscheidung zwischen intern und extern möchte die Autorin hervorheben, „ob eine staatenbildende, politische Anstrengung oder Entwicklung von der eigenen Bevölkerung oder politischen Klasse ausgeht oder von einem anderen, eigentlich fremden Akteur“ (Stütz 2008, 22).

Abbildung 1 zeigt, welche Varianten von State- und Nation-Building es laut diesem Modell geben kann:

- *Intern-indirekte Staatenbildung:*  
Dies steht für die zuvor nicht als Ziel definierte Entwicklung eines Gebietes und dessen Bevölkerung zu einem Nationalstaat.

- *Intern-direkte Staatenbildung:*  
Diese herrscht vor, wenn die Bevölkerung oder politische Klasse eines Gebietes gezielt einen Nationalstaat bildet bzw. stärkt.
- *Extern-indirekte Staatenbildung:*  
In diesem Fall legen mehrere Staaten einem Land Sanktionen auf und erwarten, dass dieses aufgrund des äußeren Drucks Reformen einleitet. Die externen Staaten greifen aber nicht aktiv in das innere Geschehen des Landes ein.
- *Extern-direkte Staatenbildung:*  
Hier greifen externe Staaten und Organisationen mit gezielten Anstrengungen und Maßnahmen in ein Gebiet bzw. einen Staat ein, um durch den Aufbau und die Reformierung von staatlichen Institutionen und Organisationen einen funktionstüchtigen Nationalstaat zu entwickeln.

Gegenstand dieser Arbeit ist nun die letztgenannte Variante von Nation- und Statebuilding. Außerdem ist dieser Begriff für die vorliegende Arbeit sehr weit gefasst, da er sich nicht nur auf die Funktionen von State-Building oder die Funktionen von Nation-Building beschränkt. Diese Arbeit geht davon aus, dass die beiden Begriffe im externen Staatsaufbau eine Einheit bilden und einander ergänzen. Durch die Verwendung des Begriffs „Nation- und Statebuilding“ soll aber darauf hingewiesen werden, dass es sich bei diesem einheitlichen Konzept um 2 verschiedene Funktionen und somit unterschiedliche Aufgaben handelt, was bei der Umsetzung berücksichtigt werden muss. In der hier verwendeten Literatur beschränken sich die Autoren meist auf einen dieser beiden Begriffe, betonen aber, dass dieser die Inhalte des jeweils anderen Begriffs beinhaltet. So wird jeweils eine andere Gewichtung in die Beziehung der beiden Begriffe zueinander gelegt.

### **3.2. Nation-Building vs. State-Building**

In der wissenschaftlichen Literatur wird zwischen den beiden Begriffen „Nation-Building“ und „State-Building“ unterschieden. Im amerikanischen Raum betrachtet man „Nation-Building“ als ein umfassendes Konzept, welches „State-

Building“ als ein Teilelement beinhaltet. In Europa wird in der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit dem Konzept zwischen dem Begriff des „Nation-Building“ und dem des „State-Building“ unterschieden. Dabei handelt es sich um zwei verschiedene politische Strategien, die jedoch ergänzend eingesetzt werden, um zum erfolgreichen Aufbau eines Nationalstaates zu führen. (vgl. Stütz 2008, 20 – 21)

In der für die vorliegende Arbeit verwendeten Literatur, werden die beiden Begriffe in unterschiedlicher Weise definiert und zueinander in Verbindung gesetzt. So nennt Hippler (2003, 20 – 23) State-Building als ein Element von Nation-Building, während Stütz (2008, 21) Nation-Building als einen Schritt von State-Building betrachtet. Claudia Derichs (2004, 77) warnt in ihrem Sammelbandbeitrag davor, Nation-building als „isolierte Aufgabe“ zu betrachten, da es „in sehr vielen Bereichen und sehr direkt in wesentliche Politikfelder des *state-* und *institution-building* hineinreicht“. Eine genauere Unterscheidung der beiden Begriffe findet sich bei Stütz (2008, 21), die unter „State-Building“ die „sichtbare, organisationale oder ‚technische‘ Seite eines Staates“ versteht, während sie den Begriff „Nation-Building“ mit der „unsichtbare[n], psychologische[n] oder kulturell-gesellschaftliche[n] Seite eines Staates“ in Verbindung setzt.

In der vorliegenden Arbeit verwendet die Autorin den Begriff des „Nation- und Statebuilding“ als ganzheitlichen Ansatz, da externe Hilfestellungen in beiden Bereichen ansetzen müssen.

### **3.3. Failing states / failed states – die Ausgangslage für externes Nation- und Statebuilding**

Um im externen Nation- und Statebuilding Erfolge zu erzielen, muss zuerst die Lage im betroffenen Gebiet analysiert werden.

*„Wer von außen Nation-Building betreiben oder unterstützen möchte, kommt um eine ernsthafte und präzise Analyse der Ausgangslage nicht herum, um Fehler und Scheitern in Grenzen zu halten.“ (Hippler 2004b, 247)*

Ausgangslage von externem Nation- und Statebuilding sind so genannte Failed States oder Collapsed States, also gescheiterte oder vollständig zusammengebrochene Staaten. Im Gegensatz zu starken oder schwachen Staaten kann ein gescheiterter Staat seine Funktionen im Bereich Sicherheit und Ordnung nicht mehr erbringen. In einem kollabierten Staat ist das gesamte politische Institutionengefüge zusammengebrochen.

*„Das Scheitern eines Staates bezieht sich auf seine gänzlich ausfallende Funktionserfüllung bezüglich der Erbringung der zentralen politischen Güter Sicherheit und Ordnung, legitime Repräsentation und Wohlfahrt für seine Bürger und Bürgerinnen im grössten [sic!] Teil des Landes, wohingegen der Kollaps das vollständige institutionelle Zusammenbrechen und Verschwinden der staatlichen Strukturen bezeichnet.“ (Stütz 2008, 96)*

Das Scheitern von Staaten wird meist durch innerstaatliche Gewaltkonflikte verursacht. Die Konflikte verlaufen entlang ethnischer, religiöser und sprachlicher Trennlinien. Durch einen Zusammenbruch der staatlichen Ordnung kommt es sehr schnell zu einer Situation, in der „das Recht des Stärkeren wieder über sämtliche bisherige staatliche Organisation und Zentralisation des Gewaltmonopols Oberhand gewinnt“ (Stütz 2008, 97). Der Staat kann seine Bevölkerung nicht mehr beschützen. Bleiben in dem Chaos bewaffnete Einheiten der Exekutive bestehen, haben auch diese nur mehr die Wahl, sich auf eine Seite zu stellen oder zwischen die Fronten zu geraten. (vgl. Stütz 2008, 96 – 97)

Failed States oder Collapsed States ziehen aufgrund der hohen Opferzahlen, des großen menschlichen Leidens in den gewaltsamen inneren Konflikten und der Gefahr der Destabilisierung ganzer Regionen, die von ihnen ausgeht, mehr internationale Aufmerksamkeit auf sich als schwache Staaten. Weitere Gründe für das große internationale Interesse sind die Bedrohung durch das internationale organisierte Verbrechen und durch den Terrorismus, welche von gescheiterten und kollabierten Staaten aus arbeiten, und die höhere Gewichtung von „Menschenrechten als universellen Wert“ in der internationalen Gemeinschaft. Da sich alle völkerrechtlichen Normen und Verträge an Staaten mit einem gut funktionierenden politischen Institutionengefüge wenden, beruht auch die Sicherheit der Staatenwelt auf der inneren Stabilität der einzelnen

Staaten. Die internationalen Normen und Verträge brauchen starke Institutionen im Inneren von Staaten, um auch nach innen umgesetzt werden zu können. (vgl. Stütz 2008, 99) Um die Sicherheit der Staatenwelt aufrechtzuerhalten, wird Nation- und Statebuilding oft als Instrument zur Konfliktbearbeitung oder zur Konfliktprävention eingesetzt. Da die innerstaatlichen Konflikte jedoch häufig aufgrund von unterschiedlichen Nation-Building-Projekten entstehen, treffen in gescheiterten Staaten oft mehrere Modelle von Nation-Building aufeinander. Im Gegensatz zu den externen Nation-Building Projekten von außenstehenden Akteuren existieren meist auch interne Bestrebungen, die ebenfalls in Konkurrenz zueinander stehen können. So treffen häufig Bestrebungen, einen multi-ethnischen Nationalstaat aufrechtzuerhalten auf Unabhängigkeitsbestrebungen einzelner Ethnien oder Nationalitäten. Dadurch setzt Nation-Building häufig die Auflösung bzw. Zerstörung früherer politischer Einheiten voraus und es geht oft darum, sich für eines der konkurrierenden Nationbuilding-Projekte zu entscheiden. (vgl. Hippler 2004b, 245 - 247)

### **3.4. Notwendigkeit von externem Nation- und Statebuilding**

Die Entwicklungen in der jüngeren Geschichte von einzelnen Nationalstaaten hin zu einer vernetzten „Weltgemeinschaft“ durch die Globalisierung der Wirtschaft und die Gründung von internationalen politischen Institutionen werfen die Frage auf, wozu heute Nation- und Statebuilding betrieben wird, dessen Ziel der Aufbau von souveränen Nationalstaaten ist. Doch auch oder gerade in der heutigen Zeit der Globalisierung und der internationalen Organisationen sind Nationalstaaten sehr wichtig. Zum einen ist der Nationalstaat auch weiterhin die einzige Verbindung zwischen der internationalen Ebene und der Ebene der Individuen. So können nur durch den Nationalstaat die individuellen Interessen auf internationaler Ebene eingebracht und vertreten werden und nur der Nationalstaat kann internationale Entscheidungen auf der individuellen Ebene durchsetzen. Außerdem gibt es auch eine Reihe äußerer Notwendigkeiten für Nationalstaaten. So verlangt die liberale Wirtschaft nach einer rechtlichen Rahmenordnung, welche nur von funktionierenden Staaten garantiert werden kann. Ebenso können auch die Menschenrechte nur in starken Staaten

durchgesetzt werden. Außerdem verlangt auch die Eindämmung von neuen Bedrohungen wie pandemische Krankheiten, Umweltkatastrophen, das organisierte Verbrechen und der Terrorismus nach starken, funktionstüchtigen staatlichen Strukturen. Die immer häufiger auftretende Überforderung von Staaten fordert eine Politik des Aufbaus und der Förderung von staatlichen Strukturen. (vgl. Stütz 2008, 17 – 18)

### **3.5. Akteure von externem Nation- und Statebuilding**

Heute ist eine Vielzahl von Akteuren an internationalem Nation- und Statebuilding beteiligt. Diese umfassen Einzelstaaten, NGOs und große internationale Organisationen. (vgl. Stütz 2008, 126) Aber auch Organisationen aus der betroffenen Region können als Akteure in Stabilisierungsprozessen auftreten. Diese weisen jedoch meist große Defizite auf und sind daher in den meisten Fällen auf die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen bzw. Staaten angewiesen. (vgl. van Edig 2004, 218)

*„Unter diesen Bedingungen müssen sich viele Regionalorganisationen mit den Schwierigkeiten auseinandersetzen, die sich aus ihrer Heterogenität ergeben und ihre Rolle als regionale Stabilisatoren beeinträchtigen. Regionale Organisationen, die Staaten außerhalb einer authentischen regionalen Identität einbeziehen, riskieren, die Bemühungen um regionale Stabilisierung durch zusätzliches Konfliktpotenzial zu belasten.“ (van Edig 2004, 218)*

### **3.6. Interventionsgründe und Interessen externer Akteure**

Die jüngere Geschichte hat gezeigt, dass Staatszerfall und die Fragmentierung von Gesellschaften zu Gewaltkonflikten führen und diese in manchen Fällen sogar unlösbar werden lassen können. Folgen solcher Entwicklungen können das Scheitern wirtschaftlicher, sozialer und politischer Entwicklung, große humanitäre Katastrophen, die Destabilisierung ganzer Regionen oder sogar Ausgangspunkte für transnationalen Terrorismus sein. So kann der Zerfall von Staaten auch Auswirkungen auf weit entfernte Länder und deren Politikziele

haben. (vgl. Hippler 2004a, 15) Außerdem führen gewaltsame Auseinandersetzungen häufig zu Flüchtlingsströmen mit solchen Ausmaßen, dass sie zur Destabilisierung einer ganzen Region und sogar zu humanitären Katastrophen führen können. Die stärkeren Staaten des Westens sind immer häufiger dazu bereit, sich im Aufbau und in der Stärkung von Staaten zu engagieren. Diese Entwicklung ist auf den höheren Stellenwert, den die Menschenrechte als universellen Wert einnehmen, zurückzuführen und als Reaktion auf die sicherheitspolitische Bedrohung durch das international organisierte Verbrechen, welches sich in schwachen oder zerstörten Staaten ausbreitet und von dort aus agiert, zu betrachten. (vgl. Stütz 2008, 100)

*„Die Interventionsgründe externer Akteure sind höchst unterschiedlich: etwa die Reaktion auf eine humanitäre Notlage, die zur Übernahme bestimmter Verwaltungs- und Sicherheitsfunktionen führt; das Interesse an regionaler Stabilität; innenpolitische Interessen, etwa das Bedürfnis, angesichts einer in den Medien beachteten Krise nicht als ‚hilflos‘ oder untätig zu erscheinen; strategische und Machtinteressen.“ (Hippler 2004b, 249)*

Schon aufgrund des eigenen Sicherheitsinteresses können sich Staaten gegenüber regionaler Destabilisierung nicht passiv verhalten, vor allem dann nicht, wenn sie von den Folgen der Destabilisierung betroffen sind. (vgl. van Edig 2004, 223) So haben auch Experten aller theoretischen Schulen gefordert, den Aufbau starker moderner Staaten zu fördern, um die Sicherheitsprobleme, die durch schwache und gescheiterte Staaten entstehen, national und international entgegenzuwirken. Experten sind der Meinung, dass der moderne, starke Staat außergewöhnlich stabil und widerstandsfähig ist und eine ganz zentrale Rolle in der Sicherheit nach innen und nach außen einnimmt. (vgl. Stütz 2008, 101)

*„Über die Sicherheitsinteressen hinaus bestimmen die Ziele einer werteorientierten Politik die Aktionen und Reaktionen im Zusammenhang mit regionalen Stabilitätsproblemen.“ (van Edig 2004, 224)*

In vielen Fällen haben die externen Akteure zuerst ein bestehendes Macht- oder Regierungssystem gewaltsam zerschlagen und erst darauf mit dem Staaten- und Nationenaufbau begonnen. In diesen Fällen kann Nation- und

Statebuilding nicht als eigentliches Ziel angesehen werden, sondern als Mittel. Die externen Akteure beginnen ihre Aktivitäten vielmehr aus „einem komplexen Bündel außenpolitischer, humanitärer und innenpolitischer Interessen“ (Hippler 2004b, 249). Die weitere Präsenz in den betreffenden Gebieten und das Engagement im regionalen Nation- und Statebuilding ist dann eine Folge des vorangegangenen Krieges. Den externen Akteuren bleibt keine andere Möglichkeit. Als Beispiele hierfür gelten die Invasionen der USA in Afghanistan und dem Irak. In beiden Fällen war Nation- und Statebuilding nicht das eigentliche Ziel, sondern die Folge<sup>2</sup>. (vgl. Hippler 2004b, 249)

### 3.7. Ziele von externem Nation- und Statebuilding

*„Vor allem in diesen Zusammenhängen wird Nation-Building international diskutiert: entweder als präventive Politikoption zur Vermeidung von Staatszerfall und gesellschaftlicher Fragmentierung, als Alternative zu militärischer Konfliktbearbeitung, als Bestandteil militärischer Interventionen oder als Element der Konfliktnachsorge.“ (Hippler 2004a, 15)*

Julia Stütz nennt als erstes und oberstes Ziel die „Vermittlung eines anhaltenden Friedens zwischen den Konfliktparteien und ihre Versöhnung“ (Stütz 2008, 102). Frieden ist die Grundlage, um den Prozess der Staatsentwicklung wirksam und nachhaltig zu gestalten. Als langfristige Ziele von externem Nation- und Statebuilding nennt Stütz den „Aufbau eines demokratischen Vielparteiensystems, einer regulierten Marktwirtschaft, einer stabilen Rechtsordnung, einer funktionierenden Infrastruktur, einer stabilen Währung sowie grundlegender sozialer Einrichtungen und [...] die Reform bzw. Zurückbindung der Rolle, welche das Militär in einem Staat spielt.“

Ein weiteres Ziel, das im internationalen Nation- und Statebuilding eine sehr wichtige Rolle spielt, ist die regionale Stabilisierung. Van Edig (2004, 216) definiert regionale Stabilisierung als einen „kontinuierlichen Prozess“. Staaten stehen aufgrund von gemeinsamen Merkmalen in einem gesonderten Verhältnis zueinander. Diese Staaten versuchen nun im Prozess der regionalen

---

<sup>2</sup> Hintergründe zum Krieg in Irak und Afghanistan siehe Hippler 2004b, S. 249 - 250

Stabilisierung ihre Interessen nachhaltig und auf friedliche Weise auszugleichen. Dadurch sollen die Lebensgrundlagen ihrer Bürgerinnen und Bürger gesichert werden.

*„Regionale Stabilisierung ist also kein Selbstzweck. Sie erfüllt ihren Sinn erst als Instrument, mit dem über die Sicherheit der Staaten hinaus menschliche Sicherheit geschaffen wird.“ (van Edig 2004, 216)*

Aber um sich selbst zu legitimieren darf externes Nation- und Statebuilding nicht alleine die regionale Stabilisierung in für den Westen wichtigen Gebieten zum Ziel haben. Externes Nation- und Statebuilding benötigt auch eine moralische Komponente.

*„Nation-building would lack all soulfulness if it were just about creating stability in zones important to Western interests. The idea that redeems nation-building is the spiritual component, assisting former enemies to reconcile, to bind up their wounds and transcend a painful past. This is what gives the imperial project its moral allure.“ (Ignatieff 2003, 32)*

### **3.8. Ansätze von externem Nation- und Statebuilding**

Da der hier verwendete Begriff des Nation- und Statebuilding wie bereits erwähnt zwei unterschiedliche Aufgabenbereiche in sich trägt, die jedoch nur gemeinsam und sich ergänzend zu einem erfolgreichen Aufbau eines starken und modernen Nationalstaats führen können, unterscheidet dieses Kapitel die Funktionen von Nation-Building von denen von State-Building. Die einzelnen Aufgabengebiete von Nation-Building und von State-Building können jedoch nicht immer ganz klar abgegrenzt werden, da sie sich teilweise überlappen.

### 3.8.1. Funktionen von Nation-Building

#### 3.8.1.1. Mobilisierung der internen Bevölkerung

Wie Helmut van Edig (2004, 224) in seinem Sammelbandbeitrag festhält, sind die betroffenen Staaten selbst für eine Stabilisierung verantwortlich. Auch eine Nationenbildung und die damit verbundene Entwicklung einer nationalen Identität können nur intern umgesetzt werden.

*„Externe Initiativen und Politiken im Zusammenhang mit der Nationenbildung sind in Übereinstimmung mit Unabhängigkeit und Selbstbestimmung zu bringen.“ (van Edig 2004, 224)*

Die Aufgabe, die demnach externen Akteuren zukommt, ist die Förderung von besseren Rahmenbedingungen für die interne Nationen- und Staatenbildung wie beispielsweise Kommunikation, Verkehrsverbindungen, Schulen etc.

Nation- und Statebuilding kann aber nur erfolgreich sein, wenn die Bevölkerung des betroffenen Territoriums von der Notwendigkeit eines solchen überzeugt werden kann und die regionale Regierung (soweit vorhanden) mit den internationalen Organisationen zusammenarbeitet. Hinzu kommt, dass, wie bereits erwähnt, meist mehrere konkurrierende Nation- und Statebuildingbestrebungen aufeinander treffen.

Da in Failing oder Collapsed States das Vertrauen der Bevölkerung in die staatlichen Institutionen meist zerstört wurde, ist es wichtig, das Vertrauen der Bevölkerung zu gewinnen und sie zur Mitarbeit zu motivieren, denn nur so können eine Nation und ein staatliches Institutionengefüge aufgebaut werden.

Deshalb ist es wichtig, dass das Konzept des externen Nation- und Statebuildings mit Inhalten gefüllt ist, die zu Erfolgen führen, aber auch sehr früh die Bevölkerung von der Notwendigkeit eines solchen Prozesses überzeugen.

Das Konzept der Nation muss nach Derichs (2004, 72) folgende Merkmale aufweisen, um glaubwürdig zu sein und von der Bevölkerung angenommen zu werden:

- Zentrale Stellung unter den politischen Bedürfnissen der Bevölkerung: Um erfolgreich zu sein, sollte Nation-Building nicht nur ein Thema unter vielen sein, sondern eine hervorgehobene Stellung im politischen und gesellschaftlichen Alltag einnehmen und präsent sein.
- Verbindung mit anderen wichtigen Themen der politischen Agenda: Nation-Building ist ein umfassender Prozess, der sich auf viele verschiedene Politikfelder erschließt.
- Anknüpfung an die Erfahrungen der Bevölkerung: Nation-Building muss die Menschen dort abholen, wo sie stehen, um sie von sich überzeugen zu können.
- Vermittlung narrativer Vertrautheit: Eine Nation kann nicht aufgrund rationaler Entscheidungen entstehen, sondern ist per se irrational, da sich jedes Individuum nach rein rationalen Kriterien nur um sich selbst kümmert.
- Flexibilität: Die Regierung eines Staates und ihr Konzept des Nation-Building muss sich an internationale Veränderungen anpassen können.

Um die Entstehung eines Nationalstaates und dessen Institutionen zu sichern, müssen alle im betreffenden Gebiet lebenden Menschen wirtschaftlich in das staatliche System eingebunden werden. Denn ein Kernelement des Nation-Building muss die Bekämpfung der Armut sein und die Möglichkeit bieten, Wohlstand zu erreichen.

*„Die Integration der Gesamtbevölkerung in das staatliche System durch wirtschaftliche Einbindung (Distributionsfunktion des Staates) ist ein wesentliches Element der Nationenbildung. Stabilität wird durch extreme Armut, ungleiche Verteilung des Wohlstands, mangelnden Zugang zu Ressourcen – gepaart mit unzureichenden Strukturen zur Steuerung des wirtschaftlichen und sozialen Interessenausgleichs – gefährdet.“ (van Edig 2004, 227)*

### 3.8.1.2. Ideologiebildung

Ein Nation- und Statebuilding-Prozess kann auf Dauer nur erfolgreich sein, „wenn es entweder aus einer *integrativen Ideologie* [sic!] entspringt oder ab einem bestimmten Punkt eine solche hervorbringt“. (Hippler 2004a, 20) Als klassische Ideologie von Nation- und Statebuilding gilt der Nationalismus in all seinen möglichen Erscheinungsformen. Erst wenn sich die Menschen der Region in erster Linie zu einer nationalen Identität bekennen, kann erfolgreich ein Nationalstaat aufgebaut werden. Die integrierende Ideologie des Nation- und Statebuildings muss aber nicht zwangsweise der Nationalismus sein. So können auch andere Werte- und Identitätsmuster wie beispielsweise Verfassungspatriotismus, säkulare Ideologien oder Religion an seine Stelle treten. (vgl. Hippler 2004a, 20 – 21)

Das Instrument der Ideologiebildung ist nach Hippler (2004b, 267) allerdings nur in seltenen Fällen als Startpunkt für einen Nation- und Statebuilding-Prozess geeignet. Ideologiebildung kann nur von innen betrieben werden. Eine Förderung von außen ist nur selten und nur in geringen Maßen ratsam. Außerdem sollte die Ideologiebildung nie am Beginn des Prozesses stehen, denn es besteht die Gefahr, dass „sie leicht zu einer ethnischen oder anderweitigen Exklusivität“ gerät, „um die Mobilisierung für ein schwach fundiertes Projekt von Nation-Building durch Abgrenzung von Anderen zu erreichen“ (Hippler 2004b, 267). Eine solche Entwicklung würde das Ziel der Konfliktprävention gefährden.

### 3.8.1.3. Unterstützung der internen Akteure

*„Erfolgreiches Nation-Building kann nur stattfinden, wenn im Land selbst dafür die nötigen Voraussetzungen bestehen und geeignete interne Akteure vorhanden sind.“ (Hippler 2004b, 266)*

Der Prozess selbst kann nur von internen Akteuren erfolgreich durchgeführt werden. Demnach setzt ein erfolgreicher Aufbau eines Nationalstaats bereits die Existenz von grundlegenden und administrativen Funktionsfähigkeiten voraus. Die Aufgabe der externen Akteure besteht darin, den internen Akteuren,

welche die bestehenden staatlichen Institutionen umfassen, mit Problemlösungskapazitäten und Ressourcen unter die Arme zu greifen und ihnen einen größeren Spielraum zu verschaffen. (vgl. Hippler 2004b, 265 – 266)

#### 3.8.1.4. Aufbau nationaler Beziehungen

Um weitere Konflikte zu vermeiden und die Situation in den betreffenden Regionen zu stabilisieren, empfiehlt van Edig (2004, 228) die Stärkung der nationalen Beziehungen als ein grundlegendes Kernelement. Es gilt, die bestehenden Feindbilder abzubauen und den Staaten zu vermitteln, selbst für die regionale politische Stabilität Verantwortung zu übernehmen. Neben der Konfliktprävention kann die regionale Kooperation den Lebensstandard anheben, indem sie die Basis für die Schaffung größerer Märkte bietet. Dies führt wiederum zur Stärkung der Staaten. (vgl. van Edig 2004, 228)

*„Um die Nachhaltigkeit der Stabilisierung zu sichern, ist indessen eine Gestaltung der Beziehungen durch vertrauensbildende Maßnahmen, Mechanismen und Strukturen der Zusammenarbeit im Sicherheits- und anderen Bereichen und gegebenenfalls auch durch Integration erforderlich. Wo ein Geflecht von konstruktiven, in die Zukunft weisenden Beziehungen besteht, vermindern sich die Risiken von Auseinandersetzungen und (gewaltsamen) Konflikten.“  
(van Edig 2004, 217)*

#### 3.8.1.5. Integration der Bevölkerung

Eine der wichtigsten Voraussetzungen für erfolgreiches Nation- und Statebuilding ist die Integration der Bevölkerung zu einer Gesellschaft. Die einzelnen ethnischen Gruppen müssen vernetzt werden, d.h. die Vorstellung einer gemeinsamen Nation darf nicht nur angenommen, sondern muss auch gelebt werden. Die Kommunikation zwischen den einzelnen sozialen und ethnischen Gruppen muss verdichtet werden, was nicht nur zu politisch-kulturellen Veränderungen führt, sondern auch zum Aufbau einer nationalen Infrastruktur, die zu den Schlüsselementen von erfolgreichem Nation- und Statebuilding zählt. Hierbei müssen sich die externen Akteure bewusstmachen,

dass eine Nation entgegen der oft vorherrschenden Auffassung nicht einfach existiert, sondern erst durch einen schwierigen Prozess entsteht. Die Geschichte zeigt, dass in den meisten Ländern das Vorhandensein eines Staates dem einer Nation vorausging. (vgl. Hippler 2004a, 22 – 24) Wichtig dabei ist jedoch, dass der Wille und die Bereitschaft, eine Nation zu bilden, bereits vorhanden sein müssen. Erst dann können die internationalen Akteure eingreifen und die Integration der Bevölkerung von innen heraus unterstützen.

### 3.8.2. Funktionen von State-Building

#### 3.8.2.1. Staat als Organisationsform

Julia Stütz (2008, 108 – 113) nennt „das Bedürfnis nach dem Staat als gesellschaftlicher, politischer Organisationsform“ als erste von insgesamt drei Grundannahmen von State-Building.

*„Einem jeden wohlwollenden, vernünftigen und humanistischen Nachdenken über die Organisationsstruktur der menschlichen Gesellschaft muss der Anspruch an ein friedliches und dem Einzelnen und seiner Entwicklung bzw. Entfaltung dienliches Zusammenleben in derselben zugrunde liegen. Friede und Entwicklung bzw. Entfaltung des Einzelnen sowie die Schaffung von Wohlfahrt sind somit auch die übergeordneten Leitprinzipien und – motive, ja die Ziele einer politischen Theorie des extern-direkten Staatenbildens.“ (Stütz 2008, 109)*

Auch wenn das Endziel von externem Nation- und Statebuilding der Aufbau eines modernen Staates sein sollte, muss der Ansatzpunkt von externem Nation- und Statebuilding ein kleineres Ziel beinhalten, um den Erfolg des Konsolidierungsprozesses nicht zu gefährden. Stütz geht bei ihrem Statebuilding-Konzept vom modernen Staat aus. Indem der Bürger durch den Abschluss des Gesellschaftsvertrages auf einen Teil seiner Freiheit wie beispielsweise den selbstständigen Schutz seines Lebens und Eigentums verzichtet und diese Funktion vom Staat übernommen wird, haben die Bürger neugewonnene Ressourcen, um sich nach ihren Fähigkeiten und Potenzialen

zu entfalten. Weiters übernimmt der moderne Staat bzw. dessen staatlichen Organe im internationalen System die Funktion, die Interessen seiner Bürger nach außen zu vertreten. (vgl. Stütz 2008, 109 – 111)

#### 3.8.2.2. Aufbau und Reform politischer Institutionen

*„Ohne zumindest grundlegende politische und administrative Funktionsfähigkeit fehlen Nation-Building-Prozessen wichtige Voraussetzungen.“ (Hippler 2004b, 266)*

Den Aufbau der für die „Eigenschaft [des Staates] als moderner Staat nötigen Institutionen“ nennt Julia Stütz (2008, 108 – 113) als zweite Grundannahme von State-Building. Demnach geht State-Building davon aus, dass ein moderner Staat gewisse Institutionen braucht, um die zentralen Staatsfunktionen und –aufgaben erfüllen zu können. So braucht der Staat Institutionen, die unter anderem die Organisation betreffen, eine durchsetzbare Rechtsordnung oder festgelegte Verfahrensregeln. Nach westlichem Verständnis, aus dem State-Building entspringt, benötigt der Staat zusätzlich demokratische Institutionen, da demnach „Demokratie einschliesslich [sic!] der Achtung der Menschen- und grundlegenden Freiheitsrechte der Entfaltung des Einzelnen am gerechtesten wird und damit auch der Entfaltung einer Gesellschaft am dienlichsten ist“. (Stütz 2008, 111)

#### 3.8.2.3. Gute Regierungsführung

Als dritte und letzte Grundannahme für State-Building nennt Julia Stütz „die das effiziente und effektive Funktionieren dieser Institutionen gewährleistende *gute Regierungsführung* [sic!]“ (Stütz 2008, 108 – 113). Um den Erfolg des State-Building-Prozesses längerfristig zu gewähren, müssen die aufgebauten Institutionen bestimmten Anforderungen entsprechen, um nicht von Korruption und Patronage durchsetzt zu werden oder auf andere Weise missbraucht und ausgehöhlt zu werden. Nur so kann ein staatliches System effizient und effektiv

funktionieren und eine Situation der Sicherheit und des Wohlstands schaffen. (vgl. Stütz 2008, 112)

#### 3.8.2.4. Zentrale Staatsfunktionen

State-Building muss alle Teile eines Staatswesens betreffen, um erfolgreich zu sein. Julia Stütz (2008, 171 – 185) hat in ihrer Theorie des State-Building einen normativen Raster entworfen, der alle zentralen Funktionen des Staates darstellt und diesen somit gänzlich abdeckt. Die starken Staaten werden anhand ihrer „effektiven Erbringung der zentralsten politischen Güter“ von den schwachen Staaten unterschieden. Der Raster wurde von Stütz erarbeitet, um unterschiedliche State-Building-Prozesse in unterschiedlichen Regionen zu untersuchen. Er ist ein Ergebnis der Analyse drei verschiedener Ansätze im Nation- und Statebuilding durch Stütz. Der erste dieser Ansätze befasst sich mit der staatlichen Leistungserstellung und der Definition der wichtigsten politischen Güter. Den zweiten Ansatz entnahm Stütz der juristischen Staatstheorie. Dieser behandelt die Definition von Staatszwecken, Staatsfunktionen und Staatsaufgaben und hat im Mittelpunkt die Frage nach den objektiven Zwecken, den Funktionen und den Aufgaben eines Staates, welche dieser haben und erfüllen muss, um als Staat zu gelten. Der dritte Ansatz bedient sich der empirischen Analyse der Politikfelder eines modernen Staates und der Sachbereiche, die Staaten rechtlich regeln. Ergebnis der Analyse der drei genannten Ansätze ist ein Raster, der folgende Staatsfunktionen mit deren jeweiligen Ausprägungen darstellt.

| <b>Staatsfunktion:</b>                     | <b>Ausprägungen:</b>                                           |
|--------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|
| <b><i>Sicherheit</i></b>                   | Landesverteidigung: Militär                                    |
|                                            | Aufrechterhaltung innerer Frieden und Ordnung: Polizei, Justiz |
|                                            | Rechtsordnung (inkl. Freiheits- und Menschenrechte)            |
|                                            | Rechtsstaatlichkeit                                            |
| <b><i>Politik</i></b>                      | Interessenvertretung in Staatengemeinschaft                    |
|                                            | politische Institutionen, politischer Prozess, Sachpolitik     |
|                                            | Partizipationsrechte ( <i>je nach Demokratie</i> )             |
|                                            | Gute Regierungsführung ( <i>good governance</i> )              |
| <b><i>Infrastruktur und Verwaltung</i></b> | Erstellung und Unterhalt                                       |
|                                            | Effiziente und effektive Leistungserbringung                   |
| <b><i>Geld/Wirtschaft</i></b>              | Geld/Währung                                                   |
|                                            | Zentralbank                                                    |
|                                            | Steuer- und Zollwesen, Staatshaushalt                          |
|                                            | Wirtschaftspolitik                                             |
|                                            | Nachhaltiger Umgang mit natürlichen Ressourcen                 |
| <b><i>Gesellschaft</i></b>                 | Gesundheitswesen                                               |
|                                            | Kulturpolitik, Medien                                          |
|                                            | Bildungswesen                                                  |
|                                            | Sozialversicherungswesen ( <i>je nach Wohlfahrtsstaat</i> )    |

Abb. 2: Raster der zentralen Staatsfunktionen

Quelle: Stütz 2008, 183

Die oberste staatliche Funktion ist die der Sicherheit. Diese bezieht sich hier aber nicht nur auf die reine physische Sicherheit des einzelnen Menschen wie beispielsweise die Landesverteidigung oder die Aufrechterhaltung des inneren Friedens und der inneren Ordnung, sondern umfasst auch die rechtliche Sicherheit, welche eine umfassende Rechtsordnung und rechtsstaatliche Garantien voraussetzt. Soll der Raster der Analyse von State-Building dienen,

umfasst beispielsweise die Ausprägung „Landesverteidigung: Militär“ neben dem Aufbau, der Ausbildung und der Reform der Armee außerdem die Stabilisierung eines Landes nach einem Bürgerkrieg. Hierzu zählen beispielsweise Minenräumung, Demobilisierung und Entwaffnung von ehemaligen Kämpfern oder Reintegrationsprogramme für diese. (vgl. Stütz 2008, 184 – 185)

Dieser Raster ist wie bereits erwähnt für die Analyse von State-Building-Prozessen erstellt worden und daher auch diesem Zweck nach gestaltet und aufgeteilt. So könnten die einzelnen Elemente auch anders dargestellt und sogar erweitert werden. Da jedoch das Ziel der vorliegenden Arbeit die Analyse des externen Nation- und Statebuilding im Kosovo ist, hat sich die Autorin für diesen Raster entschieden, um den Aufbau der Staatsinstitutionen und –funktionen anhand dieses Rasters zu untersuchen.

#### 3.8.2.5. Statebuilding – ein Resümee

Abschließend lässt sich sagen, dass State-Building als Prozess der Entwicklung eines Staates zu einem schwachen oder gescheiterten Staat entgegengesetzt ist. Am Beginn von State-Building steht der Aufbau eines Staates, der mit Institutionen besetzt werden muss. Diese müssen letztendlich gewissen Qualitätsanforderungen entsprechen, damit der Staat wieder zu einem starken und souveränen Staatswesen gelangen kann. (vgl. Stütz 2008, 113)

Die in diesem Kapitel beschriebenen Elemente von Nation- und Statebuilding verstehen sich als parallel verlaufende Prozesse, die keiner zeitlichen Abfolge unterworfen sind. Der zeitliche Ablauf muss der individuellen Situation angepasst werden.

### **3.9. Probleme und Hindernisse von externem Nation- und Statebuilding**

Die Geschichte der internationalen Entwicklungshilfe und somit des internationalen Nation- und Statebuilding ist keine reine Erfolgsgeschichte. Externes Nation- und Statebuilding hat häufig mit Rückschlägen sowie Problemen und Hindernissen zu kämpfen, die es zu überwinden gilt.

#### *3.9.1. Fehlen einer einheitlichen Definition von Nation- und Statebuilding*

Das Problem des fehlenden rechtlichen Rahmens beginnt schon mit der Frage nach dem Zeitpunkt des Eingreifens. Es existiert keine einheitliche völkerrechtliche Bestimmung darüber, ab wann ein Staat als gescheitert angesehen werden muss, sodass ein Eingreifen im Sinne von Nation- und Statebuilding gerechtfertigt ist. Diese Entscheidung obliegt den westlichen Industriestaaten, auf deren Zustimmung auch die UNO angewiesen ist. Es fehlt ein unabhängiges Gremium, sodass die Entscheidung über den Einsatz von Nation- und Statebuilding letztlich von nationalen Interessen abhängig ist. Diese Tatsache findet sich auch in der Umsetzung von Nation- und Statebuilding wieder. Die Akteure müssen gemeinsam entscheiden, was, wie, wie lange getan werden soll. So herrscht auch Uneinigkeit über die Form der gesteckten Ziele, sofern sich die Akteure auf gemeinsame Ziele einigen konnten. So gibt es beispielsweise keine einheitliche Definition, was man unter „good governance“ versteht oder was eine Institution ausmacht. (vgl. Stütz 2008, 29 – 30)

#### *3.9.2. Konfliktverschärfende Wirkung*

Die Akteure externen Nation- und Statebuildings müssen bedenken, dass ein solcher Prozess nicht von vorneherein friedensfördernd ist. Jochen Hippler (2004, 247 -248) geht davon aus, dass Nation- und Statebuilding gerade am Beginn konfliktverschärfend wirken kann. Er spricht von einer „Phase der Desintegration“, die hervorgerufen werden kann, wenn die Methoden des Nation- und Statebuilding Widerstand hervorrufen oder die Verlierer der

unvermeidbaren Machtverschiebungen dieses bekämpfen. Diese Phase erfordert von den externen Akteuren viel Geduld und sie müssen versuchen, die entstehenden Konflikte „mit Zuckerbrot und Peitsche“ unter Kontrolle zu halten.

*„Erst wenn das spezifische Nation-Building-Projekt erkennbar erfolgreich und einigermaßen konsolidiert ist, kann mit einer konfliktvermindernden und friedensfördernden Wirkung gerechnet werden, da das Gewaltmonopol eines von der Gesellschaft akzeptierten Staates und die Verminderung oder das bessere Management innergesellschaftlicher Grenzlinien das interne Gewaltniveau senken können.“(Hippler 2004b, 248)*

### 3.9.3. Überforderung der internationalen Akteure

Die Tatsache, dass Nation- und Statebuilding meist die Folge militärischer Interventionen bzw. ein Instrument anderer Interventionszwecke ist, führt dazu, dass die externen Akteure in den meisten Fällen unzureichend auf die Aufgaben im Staats- und Nationenaufbau vorbereitet sind und dies führt zu Improvisationen und Inkonsistenzen. (vgl. Hippler 2004b, 250)

Eine weitere Schwierigkeit ist, dass Nation- und Statebuilding ein sehr komplexer Prozess ist, bei dem sich Prozesse auf verschiedensten Ebenen vollziehen, die eng miteinander vernetzt sind und einander ergänzen. So stehen die Akteure vor der Schwierigkeit, keinen Fahrplan zu haben, nach dem sie die Aufgaben im Nation- und Statebuilding-Prozess systematisch und in klaren Schritten abarbeiten können. In schwachen und geteilten Gesellschaften kann dieser Umstand leicht zu einer Überforderung der politischen und ökonomischen Strukturen führen. (vgl. Hippler 2004b, 265) Die internationalen Akteure verfolgen in der Regel einen ganzheitlichen Ansatz, um in sehr vielen Bereichen Erfolge zu erzielen. Dadurch ist jedoch der Anspruch an die Vertreter und Institutionen der jungen und noch schwachen Staaten sehr hoch und übersteigt häufig die Fähigkeiten und Ressourcen der betreffenden Länder. Dies hat zur Folge, dass die neuen Behörden noch zusätzlich geschwächt werden. (vgl. Stütz 2008, 123)

#### *3.9.4. Koordination der Akteure*

Ein weiterer Problembereich ergibt sich unmittelbar aus der Vielzahl der an einem Nation- und State-Building-Prozess beteiligten Akteure. Da im externen Nation- und State-Building meist eine übergeordnete Organisation fehlt, die die einzelnen Akteure und Projekte koordiniert, kommt es häufig zu Überschneidungen, Parallelitäten und Ineffizienzen, welche wiederum in manchen Fällen zu Rivalitäten unter den Akteuren führen können. So kommt es oft zu einer ineffizienten Einsetzung der bereits begrenzten Mittel. Eine Ursache für dieses Problem sieht Stütz in dem Faktor, dass vor allem kleine Organisationen von Geldgebern abhängig sind und sich deshalb vorwiegend in solchen Projekten engagieren, die sich bei ihren Geldgebern und Spendern gut verkaufen lassen. Während also unter anderem der Bau von Schulen und Spitälern sehr attraktiv erscheint, lassen sich der Aufbau von Strafvollzugsanstalten oder IT-Schulungen für die Verwaltung in den Heimatländern der Organisationen nicht so gut verkaufen. Diese Tatsache führt dazu, dass Nation- und State-Building-Prozesse häufig stark angebotsinduziert sind und weniger der tatsächlichen Situation in den betreffenden Ländern entsprechen. (vgl. Stütz 2008, 126 – 127)

Ein weiteres Problem, welches sich aus der Vielzahl der integrierten Akteure ergibt, sind unterschiedliche Zielvorstellungen, welche den verschiedenen kulturellen Hintergründen der Akteure entsprechen. Dadurch kommt es häufig zu Kommunikations- und Verständigungsproblemen zwischen den Akteuren. So kann es beispielsweise schon unterschiedliche Auffassungen bei der Frage nach der Definition einer Demokratie geben. (vgl. Stück 2008, 128)

#### *3.9.5. Bestehende Spannungsfelder*

Nation- und Statebuilding bewegt sich stets in einem Spannungsfeld der Förderung interner Prozesse und den eigenen politischen Zielen und Interessen. In den meisten Fällen stimmen diese beiden Elemente nicht überein. (vgl. Hippler 2004b, 253)

So unterscheidet Hippler zwischen imperialem und entwicklungspolitischem Nation-Building:

*„Imperiales und entwicklungspolitisches Nation-Building unterscheiden sich nicht nur graduell, sondern strukturell. Es sind gegensätzliche Projekte, die unterschiedliche Grundansätze, unterschiedliche Instrumentarien und unterschiedlichen Personal- und Mitteleinsatz erfordern.“ (Hippler 2004b, 255)*

Dies führt er darauf zurück, dass imperiales Nation- und Statebuilding im Grunde einen Nationalstaat und sehr häufig die dementsprechende Gesellschaft neu erschaffen muss, was äußerst schwierig umzusetzen und häufig politisch oder rechtlich zweifelhaft ist. Außerdem lässt der hohe Anspruch an Ressourcen, politischem Willen und Durchhaltevermögen ein Scheitern auf Dauer als möglich erscheinen.

*„Insgesamt ist imperiales Nation-Building eine politisch und ethisch fragwürdige Angelegenheit, die meist an ihrem Geburtsfehler leidet, nämlich die Aufgaben der externen Kontrolle der Gesellschaft und ihre Funktion der Nationenbildung nicht miteinander vereinbaren zu können.“ (Hippler 2004b, 259)*

Hier kommt es darauf an, dass die externen Akteure sich für den Weg des entwicklungspolitischen Nation- und Statebuildings entscheiden und nicht der imperialen Versuchung unterliegen. Bei der entwicklungspolitischen Variante von Nation- und Statebuilding steht die interne Unterstützung im Vordergrund, was das Risiko und das eigene Engagement begrenzt und dessen erfolgreiche Umsetzung daher realistischer ist. (vgl. Hippler 2004b, 260 – 264)

Nation- und Statebuilding enthält ein weiteres Spannungsfeld, welches durch drei Eigenschaften dieser Politik verursacht wird, wie folgende Abbildung von Julia Stütz (2008, 27 – 29) zeigt.

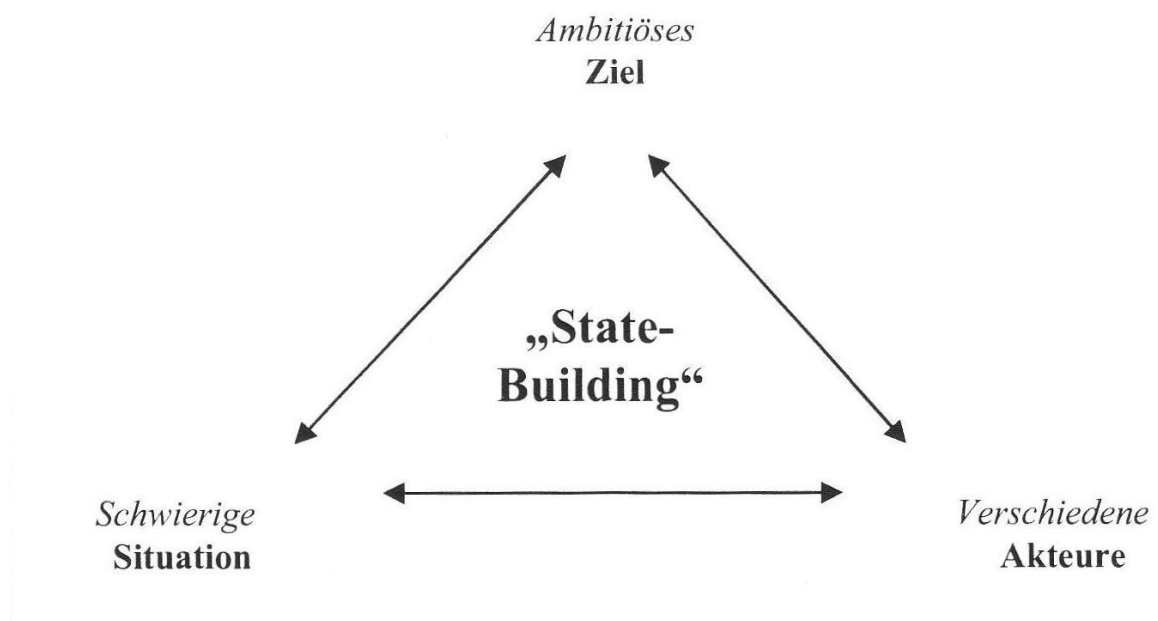


Abb. 3: Spannungsfeld von State-Building

Quelle: Stütz 2008, 28

Zu diesen drei Eigenschaften zählen:

- *Ein ambitiöses Ziel:*  
Im Falle von Nation- und Statebuilding wird der Aufbau eines funktionsfähigen, demokratischen, marktwirtschaftlich geprägten, modernen Staatswesens in kurzer Zeit angestrebt.
- *Eine schwierige Situation:*  
Nation- und Statebuilding wird in gescheiterten oder zusammengebrochenen Staaten betrieben, in denen meist ein gewaltsamer Konflikt vorangegangen ist, durch den staatliche und gesellschaftliche Strukturen zerstört wurden.
- *Verschiedene Akteure:*  
Nation- und Statebuilding wird von einer heterogenen Gruppe von externen Akteuren betrieben, welche unterschiedliche Ziele mit unterschiedlichen Methoden anstreben. Hinzu kommen die lokalen Akteure des betroffenen Gebietes, welche von den Bestrebungen der externen Akteure nicht immer überzeugt sind.

### 3.9.6. Legitimation von externem Nation- und Statebuilding

Bei der Frage nach der Legitimation von externem Nation- und Statebuilding taucht sehr schnell der Begriff des „Imperialismus“ auf bzw. die Frage, ob es einen nicht imperialistischen Weg des Nation- und Statebuildings geben kann.

Wie bereits erwähnt, treffen in Konfliktsituationen in schwachen oder gescheiterten Staaten immer mehrere Nation- und Statebuilding-Projekte aufeinander. Wenn externe Akteure in einer solchen Situation ihr Projekt durchsetzen, heißt das, dass sie ihre eigene Macht gegenüber der Macht anderer durchgesetzt haben. So gesehen hat Nation- und Statebuilding imperiale Züge. (vgl. Hippler 2004b, 251)

*„Imperiale Varianten von externem Nation-Building sollten nicht mit positiven Anstrengungen verwechselt werden, interne Prozesse von Nationen-Bildung von außen politisch, ökonomisch, entwicklungs- oder sicherheitspolitisch zu unterstützen. Für externe Akteure kann Nationen-Bildung die Versuchung bedeuten, sich sein Gegenüber nach dem eigenen Bilde zu schaffen.“ (Hippler 2004b, 253)*

Michael Ignatieff sieht in externem Nation- und Statebuilding auf jeden Fall ein imperialistisches Element. Er formuliert dafür den Begriff „Empire Lite“. Dies begründet er damit, dass internationales Nation- und Statebuilding imperialistische Mittel anwendet wie beispielsweise eine militärische Besatzung oder den Einsatz einer Fremdverwaltung. Ignatieff argumentiert, dass die westlichen Staaten den Begriff der „humanitären Intervention“ missbrauchen, um eigene politische Interessen auf externen Gebieten zu verfolgen. Solche Ziele seien die Kontrolle der Kriminalität oder des Drogen- und Menschenhandels. (vgl. Ignatieff 2003, 59 – 60)

*“Kouchner<sup>3</sup> knows that the West is not in Kosovo just to feed widows or orphans. Humanitarianism is in the service of longterm state interests of the rich nations on the Security Council who appointed him to this post.” (Ignatieff 2003, 60)*

---

<sup>3</sup> UN-Sondergesandter im Kosovo von 1999-2001

Auf politischer Ebene beinhalten alle State- und Nation-Building-Prozesse eine zentrale Spannung, die unter der Oberfläche brodelt. So besteht im Nation- und Statebuilding immer ein Konflikt zwischen dem Nationalismus des Gebietes und dem internationalen Imperialismus. Die regionalen Akteure haben den Wunsch selbstständig zu handeln und ein souveränes Staatsgebiet aufzubauen, während die internationalen Akteure das Anliegen verfolgen, das externe Gebiet möglichst lange zu kontrollieren. (vgl. Ignatieff 2003, 74)

Ebenso sieht Stütz in Nation- und Statebuilding eine „gut gemeinte, doch spätestens bei grossangelegten [sic!] internationalen Interventionen eine imperialistische Lösung“ (Stütz 2008, 19 – 20) mit der Begründung, dass Nation- und Statebuilding vor allem nach vorangegangenen gewaltsamen Konflikten militärischen Einsatz oder zumindest dessen Androhung erfordert. Außerdem verlangt externes Nation- und Statebuilding eine direkte Involvierung internationaler Organisationen und Behörden und einen sehr großen und langfristigen Ressourceneinsatz und Willen der internationalen Akteure. Doch trotzdem stellt externes Nation- und Statebuilding für Stütz „die beste aller Lösungen oder die einzig gangbare Alternative“ dar, da die Politik des Nation- und Statebuilding zumindest die Möglichkeit bietet, Konflikte zu beenden und die Stabilität wiederherzustellen. (vgl. Stütz 2008, 19 – 20)

Auch völkerrechtlich befindet sich externes Nation- und Statebuilding in einer problematischen Situation. In der UN-Charta sind sowohl das Selbstbestimmungsrecht der Völker als auch ein Interventionsverbot in die inneren Angelegenheiten eines anderen Staates festgesetzt. Bisher wurde die Rechtfertigung einer interventionistischen Politik wie Nation- und Statebuilding durch die Zustimmung des betroffenen Landes, mit humanitären Gründen oder mit Akten der Selbstverteidigung herbeigeführt. Es fehlt jedoch ein allgemein rechtlicher Rahmen für extern betriebenes Nation- und Statebuilding. Bisher wurde externes Nation- und Statebuilding auf der Grundlage von Resolutionen des UN-Sicherheitsrates betrieben. Diese Tatsache trägt dazu bei, dass Nation- und Statebuilding immer wieder verdächtigt wird „Mittel zum Selbstzweck der intervenierenden Staaten, sprich ein modernes imperialistisches Unterfangen“, zu sein. (vgl. Stütz 2008, 29)

### 3.9.7. Falsche Annahmen

Die Akteure von externem Nation- und Statebuilding treffen Annahmen, die nicht ganz mit der Wirklichkeit übereinstimmen, weil sie einem Paradox unterliegen. So nimmt die Politik des internationalen Nation- und Statebuilding an, dass jedes Land das Potential besitzt, ein moderner und starker Staat zu werden. Diese Annahme unterliegt jedoch dem Paradox „der Kombination von dynamischer Entwicklung und statischer Nicht-Entwicklung“, d.h. man geht nur solange von einer möglichen Entwicklung eines Landes aus, bis die starke moderne Staatlichkeit erreicht ist. Dann bleibt der Staat bis auf wenige epochale Veränderungen so wie er ist. Dies widerspricht jedoch der beobachteten Entwicklung der europäischen Staaten im 20. Jahrhundert. Diese haben sich auch als moderne Staaten beständig weiterentwickelt. Eine weitere paradoxe Annahme ist die „der unidirektionalen Entwicklung“. Demnach verändern sich Staaten nur „von schwach zu stark, von unterentwickelt zu entwickelt und modern“. Da externem Nation- und Statebuilding in der Realität aber durch Faktoren wie die völkerrechtlich garantierte Souveränität von Staaten, durch die die Auflösung von schwachen und gescheiterten Staaten verhindert wird, oder interne autoritäre, opportunistische und ausbeuterische Regime erschwert wird, muss es sich immer wieder mit Entwicklungsrückschritten, Zerfallsprozessen und staatlichem Scheitern auseinandersetzen. (vgl. Stütz 2008, 103)

### 3.10. Fazit

Im vorangegangenen Kapitel sind nun die Elemente dargestellt, die jeder Nation- und Statebuilding-Prozess beinhalten sollte bzw. die jeden externen Nation- und Statebuilding-Prozess betreffen. In welchem Ausmaß und in welchem zeitlichen Rahmen die einzelnen Bereiche behandelt werden, muss jedoch der Situation entsprechend entschieden werden. Denn „die Anpassung einer jeden ‚*State-Building*‘-Aktivität an die individuellen Bedürfnisse und die Situation eines jeden betroffenen Landes und seiner Bevölkerung“ (Stütz 2008, 122) ist überaus wichtig. Doch genau dieses Element von Nation- und

Statebuilding erschwert unter anderem die Aufgabe, einen internationalen rechtlichen Rahmen für externes Nation- und Statebuilding festzulegen. Diese fehlenden gesetzlichen Bedingungen verursachen einen Großteil der auftretenden Probleme. Hinzu kommen noch die Überforderung der internationalen Akteure und die damit einhergehende Überlastung der neuen politischen Institutionen in den betreffenden Ländern. Da die externen Akteure meist zu wenig auf die vielen Aufgaben im Nation- und State-Building-Prozess vorbereitet sind, fehlt diesen sehr oft die nötige Gliederung in zu bewältigbare Teilbereiche. Außerdem müssen sich die externen Akteure auf eine lange Dauer des Prozesses einstellen, denn der Aufbau aller staatlichen Strukturen und Institutionen kann mehrere Jahrzehnte in Anspruch nehmen. Von großer Bedeutung wird in den nächsten Jahren sein, einen völkerrechtlichen Rahmen für internationales Nation- und Statebuilding zu schaffen, durch den der Ablauf und die Ziele des Engagements von Staaten und Organisationen in externen Gebieten festgelegt sind. Denn ohne diesen befindet sich internationales Nation- und Statebuilding in einer Grauzone zwischen humanitärer Intervention und einer neuen Form von Imperialismus.

## **4. Institutionelle Basis des Handelns der Europäischen Union in externen Gebieten**

Die EU engagiert sich im Kosovo im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und die neue EU-Mission EULEX Kosovo wird von der Europäischen Verteidigungs- und Sicherheitspolitik (EVSP) geleitet, welche ein Teilgebiet der GASP ist. Das folgende Kapitel beleuchtet die Entwicklung und den Aufbau der GASP und in Folge der ESVP, um zu untersuchen, welche Instrumente und Handlungsmöglichkeiten der EU im Rahmen des externen Nation- und Statebuilding im Kosovo zur Verfügung stehen. Ein weiteres wichtiges Instrument der EU, durch welches sie den Staatsaufbau am Balkan unterstützt, ist die Europäische Erweiterungspolitik, in deren Rahmen sie auch den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess für die Integration der Länder Ost- und Südosteuropas entwickelt hat, und die europäische Nachbarschaftspolitik. Dieses Kapitel behandelt unter anderem die Frage, welche Ziele die Europäische Union in der Außenpolitik verfolgt. Außerdem wird analysiert, welche Ansprüche sich die EU in ihrem Engagement in Drittstaaten gestellt hat und welche Handlungsmöglichkeiten sie geschaffen hat, um diesen Ansprüchen gerecht zu werden.

### **4.1. Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU**

#### *4.1.1. Bedarf einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU*

Zwei Gegebenheiten stellen die Notwendigkeit einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union dar. Einerseits ist die EU an sich schon ein „global player“. Durch ihre hohe Bevölkerungszahl, ihren Status als größte Handelsmacht und wichtiger Finanzgeber und durch ihre starke Währung nimmt sie eine sehr wichtige und starke Stellung im internationalen System ein. Dieser internationale Status bringt internationalen Einfluss mit sich und birgt daher auch eine große Verantwortung im internationalen System. Hinzu kommt, dass die EU durch ihre internationalen wirtschaftlichen

Verflechtungen von äußeren Entwicklungen stark beeinflusst wird. Dies gilt vor allem seit den Entwicklungen der 1990er Jahre, durch welche die EU mit Konflikten in ihrer direkten Nachbarschaft konfrontiert ist, und den Herausforderungen des internationalen Systems im 21. Jahrhundert wie der Bekämpfung des internationalen Terrorismus, der organisierten Kriminalität oder der Umwelt- und Energiepolitik. Um den daraus erwachsenden Anforderungen gerecht zu werden, benötigt die EU eine außen- und sicherheitspolitische Ebene, vor allem, wenn sie aus dem Schatten der US-amerikanischen Außenpolitik treten will.

Andererseits begreift sich die EU selbst als Wertegemeinschaft. Ihre Werte betreffen unter anderem die Freiheit, die Demokratie und die Achtung der Menschenrechte. Die Gültigkeit dieser Werte begrenzt die EU nicht auf ihr eigenes Gebiet. Die Selbstdefinition als Wertegemeinschaft schließt auch die Verantwortung der Wahrung dieser Werte überall dort mit ein, wo diese verletzt oder bedroht werden. (vgl. Schmalz 2007, 92 – 93)

#### *4.1.2. Die Entwicklung der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik*

Die ersten Ansätze einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik lassen sich im Pleven-Plan von 1950 und im Fouchet-Plan von 1960/1962 erkennen, welche jedoch beide nicht umgesetzt werden konnten. (vgl. Beck/ Piazzolo 2007, 27)

Der Pleven-Plan beinhaltete die Idee einer „Europäischen Verteidigungsgemeinschaft“. Das Ziel war eine Europäische Politische Gemeinschaft, die sowohl die Montanunion als auch die Europäische Verteidigungsgemeinschaft enthalten sollte. Die Umsetzung dieses Plans scheiterte allerdings am Widerstand der französischen Nationalversammlung 1954.

(vgl. <http://www.diplo.de/diplo/de/Europa/Aussenpolitik/GASP/EPZ-GASP.html>, Download: 9. September 2010)

Der Fouchet-Plan von 1961 enthielt die Idee einer konföderal ausgerichteten Organisation, welche auf intergouvernementaler Zusammenarbeit basiert. Vorgesehen waren eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und die

Zusammenarbeit in Kultur und Wissenschaft. Eine Integration in die Systeme der EWG, der EGKS und der EAG war jedoch nicht ausdrücklich vorgesehen. (vgl. Gottschald 2001, 21 – 22)

Das Bestreben, in der Außenpolitik der westeuropäischen Staaten zusammenzuarbeiten, blieb weiterhin bestehen. Da die einzelnen Nationalstaaten jedoch vor allem in der Außen- und Sicherheitspolitik nicht auf Souveränität verzichten wollten, kam es nur sehr langsam zu Fortschritten. (vgl. Beck/Piazolo 2007, 27) Zum ersten Erfolg kam es beim Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften in Den Haag am 2. Dezember 1969. Die Außenminister der Mitgliedstaaten wurden damit betraut, eine engere Integration sowohl im wirtschaftlichen als auch im politischen Bereich zu prüfen. Diese Bestrebungen mündeten im „Luxemburger Bericht“ vom 27. Oktober 1970, durch welchen die Außenminister den Regierungen einen Beschluss über die Zusammenarbeit in der Außenpolitik vorschlugen, dessen Ergebnis die „Europäische Politische Zusammenarbeit“ (EPZ) war. Im Mittelpunkt der EPZ stand die gegenseitige Unterrichtung, um eine Harmonisierung der Standpunkte in außenpolitischen Fragen zu erreichen. Es bestand außerdem die Möglichkeit der Vereinbarung eines gezielten gemeinsamen Vorgehens. Regelmäßige Treffen der Außenminister im Abstand von höchstens sechs Monaten wurden vereinbart und ein „politisches Komitee“ eingesetzt. Diese Zusammenarbeit in außenpolitischen Belangen war im Gegensatz zur Zusammenarbeit in der EG allerdings rein zwischenstaatlicher Natur und die Kommission war daher nur am Rande an der EPZ beteiligt.

Auf der Pariser Gipfelkonferenz vom 19./21. Oktober 1972 wurde die EPZ weiterentwickelt. Nachdem hier das erste Mal der Begriff der „Europäischen Union“ genannt wurde, wurden die Außenminister der Mitgliedstaaten damit betraut, die Möglichkeiten einer engeren politischen Zusammenarbeit zu untersuchen, um die Integration zu vertiefen. Das Ergebnis war der Kopenhagener Bericht der Außenminister zur EPZ vom 23. Juli 1973, der die EPZ institutionell stärkte. Von nun an fanden die Treffen der Außenminister der Mitgliedstaaten mindestens viermal im Jahr statt und das Politische Komitee wurde durch eine Europäische Korrespondentengruppe und ein direktes Kommunikationssystem ergänzt. Außerdem wurden regionale und thematische

Arbeitsgruppen gebildet. Im Laufe der 1980er Jahre wurde die Europäische Politische Zusammenarbeit ständig erweitert. Mit der feierlichen Deklaration vom 19. Juni 1983 der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der EG stand erstmalig die Koordinierung in Fragen der Sicherheitspolitik im Raum. Diese Zusammenarbeit begrenzte sich allerdings auf politische und wirtschaftliche Gesichtspunkte der Sicherheit und ließ Fragen der Verteidigungs- und Militärpolitik aus. Mit der „Einheitlichen Europäischen Akte“ (EEA) von 1986, welche als Grundstein für den Vertrag von Maastricht und die dritte Aufnahmewelle gilt, wurde die EPZ vertragsrechtlich ausgebaut. Damit erhielt das Sekretariat erstmals einen festen Sitz in Brüssel und die Regierungen der Mitgliedstaaten verpflichteten sich zur Ausarbeitung und Verwirklichung einer europäischen Außenpolitik. Außerdem sagten sie zu, nichts zu unternehmen, was der Gemeinschaft in den internationalen Beziehungen schaden würde. Damit war der Weg für die Entwicklung einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik geebnet. (vgl. <http://www.diplo.de/diplo/de/Europa/Aussenpolitik/GASP/EPZ-GASP.html>, Download: 9. September 2010)

Die EG reagierte mit dem Vertrag von Maastricht, welcher mit 1. November 1993 in Kraft trat, auf die Verschiebung des Mächtegleichgewichts in Europa durch den Zusammenbruch der Sowjetunion. Das daraus resultierende neue Sicherheitsverständnis veranlasste die Regierungen der Mitgliedstaaten dazu, die außenpolitische Zusammenarbeit zu stärken. Durch den Vertrag über die Europäische Union von Maastricht wurde die EPZ zur „Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik“ als zweite Säule im neuen Drei-Säulen-Modell der Europäischen Union. (vgl. Beck/Piazolo 2007, 28 – 29)

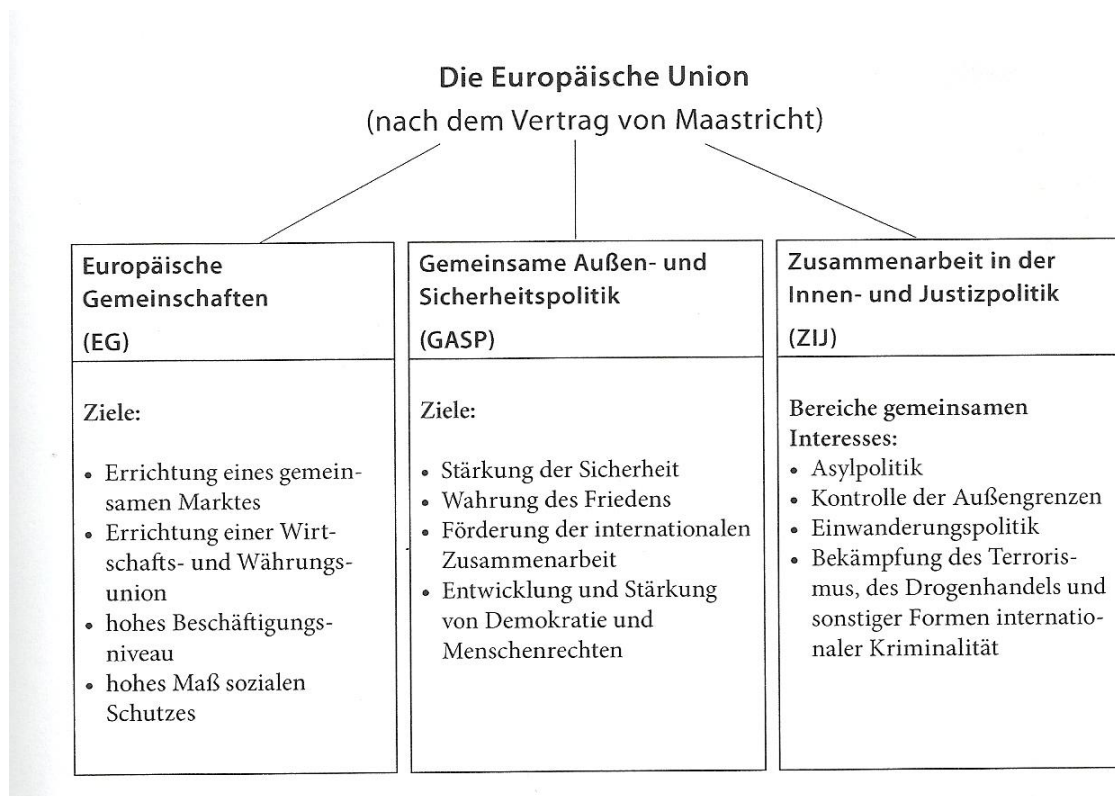


Abb. 4: Die Europäische Union nach dem Vertrag von Maastricht

Quelle: Beck/ Piazolo 2007, 29

Wie aus der Grafik hervorgeht, wurde die GASP mit dem Vertrag von Maastricht in die Gesamtstruktur der Europäischen Union integriert und bekam damit einen offiziellen Charakter. Von nun an entschied der Rat über mögliche Maßnahmen und die Kommission war an der Mitgestaltung der Außen- und Sicherheitspolitik beteiligt. Dies war ein wichtiger Schritt für die Supranationalisierung der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik. Mit dem Vertrag von Maastricht bekannten sich die Mitgliedstaaten zu einem gewissen Souveränitätsverzicht in der Außen- und Sicherheitspolitik bereit. Gemeinsame Aktionen konnten von nun an mit einer Zweidrittelmehrheit eingeleitet werden, auch wenn die Leitlinien der Außenpolitik einstimmig im Ministerrat beschlossen werden mussten. (Beck/Piazolo 2007, 29)

Eine neue Weiterentwicklung der GASP erfolgte mit dem Vertrag von Amsterdam, welcher 1997 beschlossen wurde und mit 1. Mai 1999 in Kraft trat. Dieser schaffte das Amt eines Hohen Vertreters für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, welcher gleichzeitig Generalsekretär des Rates der EU

ist und die jeweilige Ratspräsidentschaft der EU in ihren Kontakten zu Drittstaaten unterstützt. Weiters ist er Mitglied der so genannten „Troika“, welche sich neben dem Hohen Vertreter der GASP aus dem Außenminister des jeweiligen EU-Vorsitzes und des zuständigen Vertreters der Kommission zusammensetzt.

(vgl. <http://www.diplo.de/diplo/de/Europa/Aussenpolitik/GASP/EPZ-GASP.html>, Download: 9. September 2010)

Eine weitere Neuerung durch den Amsterdamer Vertrag brachte die Verknüpfung der so genannten Petersberg-Aufgaben der Westeuropäischen Union mit der GASP, welche die Handlungsfähigkeit der EU im Krisenmanagement verbessern sollten. Die Petersberg-Aufgaben umfassen humanitäre Angelegenheiten, Rettungseinsätze, Friedenserhaltung, Krisenbewältigung und Friedensschaffung durch Kampfeinsätze. (vgl. Beck/Piazolo 2007, 30)

Obwohl der Schwerpunkt des Vertrags von Nizza vom 26. Februar 2001 auf den institutionellen Änderungen der Europäischen Union im Hinblick auf die Erweiterung lag, enthält er auch Neuerungen für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik. Damit wurde die GASP mit besseren Beschlussfassungsregeln ausgestattet. Von nun an können EU-Sondergesandte mit qualifizierter Mehrheit ernannt werden. Weiters wurde an Stelle des Politischen Komitees das Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK) hervorgerufen, welches ständig in Brüssel tagt. (vgl. <http://www.diplo.de/diplo/de/Europa/Aussenpolitik/GASP/EPZ-GASP.html>, Download: 9. September 2010)

Außerdem wurde die bereits im Vertrag von Amsterdam erwähnte Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) im Rahmen der zweiten Säule der EU ausgebaut. Die Rolle der Europäischen Union im Kosovo-Krieg machte deutlich, dass sie sogar bei der Lösung eines innereuropäischen Konflikts auf die militärische Hilfe der USA angewiesen ist, was zu weiteren Verhandlungserfolgen führte. Die ESVP beinhaltet die zivilen und militärischen Elemente zur Bewältigung von Krisen und Konflikten und ihre Mittel reichen von Peace-enforcement-Einsätzen bis hin zu Wiederaufbauaufgaben. (vgl. Beck/Piazolo 2007, 30)

Am 1. Dezember 2009 trat der Vertrag von Lissabon in Kraft. Durch diesen wurde die Bedeutung der GASP weiter gestärkt. So wurde das Amt des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik geschaffen. Der Hohe Vertreter hat gleichzeitig das Amt des Vizepräsidenten der Kommission und des Außenkommissars inne. Als Unterstützung soll ihm ein Europäischer Auswärtiger Dienst (EAD) zur Seite gestellt werden. Damit soll der Vertrag eine stärkere Kohärenz des Außenhandels schaffen, indem er die Zuständigkeiten, die bislang die rotierende Präsidenschaft, die EU-Außenkommissarin und der Hohe Vertreter der GASP innehatten, in einem Amt vereinigt. (vgl. <http://www.diplo.de/diplo/de/Europa/Aussenpolitik/GASP/EPZ-GASP.html>, Download: 9. September 2010)

#### 4.1.2.1. Einfluss der Südosteuropapolitik der EU auf die Außen- und Sicherheitspolitik

Die Jugoslawienkriege stellten die Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union das erste Mal auf die Probe. Da die EU ohne militärische Unterstützung der USA nicht konfliktlösend eingreifen konnte, musste sie ihre Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik neu konzipieren und erweitern.

Sowohl die EZP als auch die erst junge GASP scheiterten im Rahmen der Anerkennungspolitik gegenüber Slowenien und Kroatien. Als Reaktion darauf, engagierte sich die EU in Folge des Friedensabkommens von Dayton mit humanitärer Hilfe und Wiederaufbauhilfe und entwickelte Regional- und Länderstrategien. Dieses Engagement war die Basis für eine Wiederbelebung der GASP Ende der 1990er Jahre. Gleichzeitig schaffte es die EU anlässlich des Kosovo-Kriegs, eine Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) zu bilden. (vgl. Bendiek 2007, 162)

*„Sowohl der Stabilitätspakt für Südosteuropa vom 10. Juni 1999 als auch die Erweiterungsperspektive, die im Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess (SAP) der EU eingeschlossen ist, gaben den Rahmen vor, in dem sich die zwischen-staatliche GASP/ESVP erst entfalten konnte. ‚Frieden durch Integration‘ lautet das Leitmotiv europäischer Außenpolitik, die neben der GASP/ESVP die Bereiche Wiederaufbau-, Handels- und Flüchtlingspolitik sowie die so*

*genannten externen Aspekte der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit einschließt.“ (Bendiek 2007, 162)*

Somit lässt sich sagen, dass die Südosteuropapolitik starken Einfluss auf die Entwicklung sowohl von GASP als auch ESVP genommen hat. Annegret Bendiek beschreibt den Einfluss der Südosteuropapolitik auf die Entwicklung der GASP in folgenden drei Phasen.

Die erste gemeinsame Aktion der Europäischen Union im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik war die Übernahme der Verwaltung der Stadt Mostar nach dem Abkommen von Washington im März 1994. Dieses beendete den Konflikt zwischen Kroaten und Bosniaken. Trotz eines umfassenden Plans der Kommission für den Wiederaufbau der Stadt und eines Finanzrahmens von 144 Mio. Euro für dessen Umsetzung bewertet Bendiek (2007, 166) die EU-Administration in Mostar als negativ. Als Grund nennt sie die fehlenden Durchsetzungsmechanismen des EU-Administrators, um die Auflagen der Wiederaufbauhilfe durchzusetzen. Diese wurden ihm vom Rat verweigert. Die Administration in Mostar gilt als die erste nicht bestandene Bewährungsprobe der GASP. (vgl. Bendiek 2007, 165 – 166)

Als zweite Phase in der Entwicklung der GASP nennt Bendiek das Abkommen von Dayton und den Wiederaufbau von Bosnien-Herzegowina, welcher größtenteils von der EU finanziert wurde. Doch auch hier hatte die GASP Probleme, sich durchzusetzen und die EU-Mitgliedstaaten benötigten die USA, sodass der Krieg in Bosnien-Herzegowina beendet werden konnte. Für den Wiederaufbau im ehemaligen Jugoslawien stellte die EU von 1996 bis 1999 ein Budget von 1 Mrd. Euro bereit. (vgl. Bendiek 2007, 166 – 167)

Als dritte Etappe gilt die Verabschiedung des Stabilitätspakts für Südosteuropa. Dieser geht auf den Royaumont-Prozess, ein von der Europäischen Kommission eingeleiteter Prozess für Stabilität und Nachbarschaft in Südosteuropa, zurück und wird von Bendiek als die „erste ernsthafte Initiative der EU, eine langfristige strukturelle Prävention (...) in Südosteuropa zu realisieren“ (Bendiek 2007, 167), bezeichnet. (vgl. Bendiek 2007, 167)

Aus diesen Erfahrungen in Südosteuropa ergab sich für die Weiterentwicklung der GASP eine Dezentralisierung in der Südosteuropapolitik der EU. Von nun an wurden also alle Aufgaben, die besser vor Ort bewältigt werden konnten, nicht mehr in Brüssel entschieden. Die folgende Ausdifferenzierung der GASP

erfolgte auf inhaltlicher, institutioneller und geografischer Ebene und hatte unter anderem die Abstufung von Konditionalitätspolitiken, die verstärkte Präsenz der Sonderbeauftragten in der Region und den Ausbau zivil-militärischer Strukturen vor Ort zur Folge. (vgl. Bendiek 2007, 170)

#### *4.1.3. Anspruch und Ziele der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik*

Die EU-Außenpolitik hat sich multilateral und eher legitimitäts- als machtorientiert positioniert. Beck/Piazolo beschreiben die Philosophie der EU-Außenpolitik mit Ernst-Otto Czempiels Begriff des „Governance“. Demnach hat sich die EU vom traditionellen Begriff der Macht entfernt. Dieser verstand sich als Durchsetzung gegen Widerstand. Im Gegensatz dazu setzt sich „Governance“ durch die Mittel der Überzeugung und der Produktion von Zustimmung durch. (vgl. Beck/Piazolo 2007, 19) Diese Mittel sollen zur Erreichung der in Artikel 11 des Vertrags von Maastricht festgesteckten Ziele eingesetzt werden. Demnach soll die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik die gemeinsamen Werte, Interessen und die Unabhängigkeit der Union wahren und die Sicherheit der Unionsbürger stärken. Weiters hat die GASP zum Ziel, den Frieden zu erhalten und die internationale Zusammenarbeit zu fördern. Außerdem soll sich die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik für Demokratie und Rechtsstaatlichkeit und die Achtung der Menschenrechte und der Grundfreiheiten einsetzen. (vgl. Vertrag über die Europäische Union 1992, J.2)

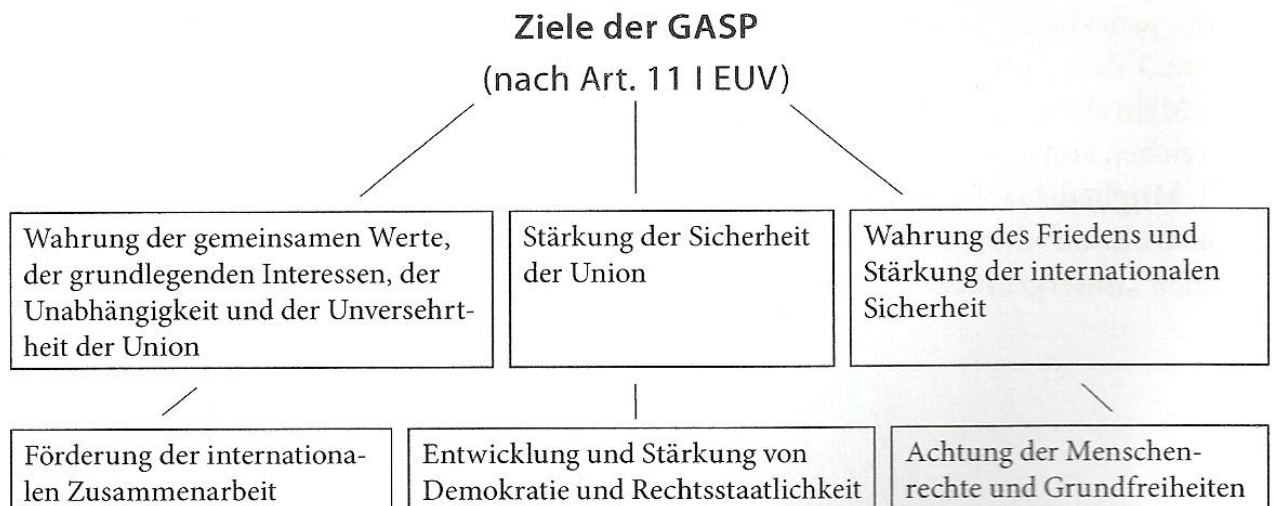


Abb. 5: Ziele der GASP

Quelle: Beck/ Piazzolo 2007, 18

Neben diesen substanziellen Zielen verfolgt die EU mit dem Aufbau einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik eine stärkere Gewichtung der westeuropäischen Staaten im internationalen System, indem „ihre diplomatischen Bemühungen effektiver koordiniert und gebündelt werden“. Dahinter verbirgt sich der Gedanke, dass die einzelnen Mitgliedstaaten nicht genug Macht besitzen, um ihre Interessen im internationalen System unilateral durchzusetzen. Hinzu kommt, dass die EU-Staaten viele außenpolitische Interessen teilen. (vgl. Peters, Wagner 2005, 245)

Um diese Ziele zu erreichen, sieht der Vertrag von Maastricht das Instrument der regelmäßigen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei der Führung ihrer Politik und das Instrument der gemeinsamen Aktion vor. (vgl. Gottschald 2001, 27) Bei den Vertragsverhandlungen in Maastricht konnte außerdem eine unverbindliche Absichtserklärung der Staats- und Regierungschefs in Bezug auf mögliche Sicherheitsbereiche der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik erreicht werden. Diese beinhaltet die Konzentration auf den KSZE-Prozess, die Politik der Abrüstung, Rüstungskontrolle und vertrauensbildende Maßnahmen, die Nichtverbreitung von Atomwaffen und die wirtschaftlichen Aspekte der Sicherheit. (vgl. Gottschald 2001, 27)

#### 4.1.4. Struktur der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik bis zum Vertrag von Lissabon

Da sich das Politikfeld der „Außen- und Sicherheitspolitik“ in der EU auf mehrere Ebenen erstreckt und sich nicht alle Inhalte mit außen- und sicherheitspolitischem Bezug der Säule der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik zuordnen lassen, beginnt dieser Abschnitt mit einem Überblick der durch den Vertrag von Maastricht geschaffenen drei Säulen der Europäischen Union und deren Bezug zu außen- und sicherheitspolitischen Themen.

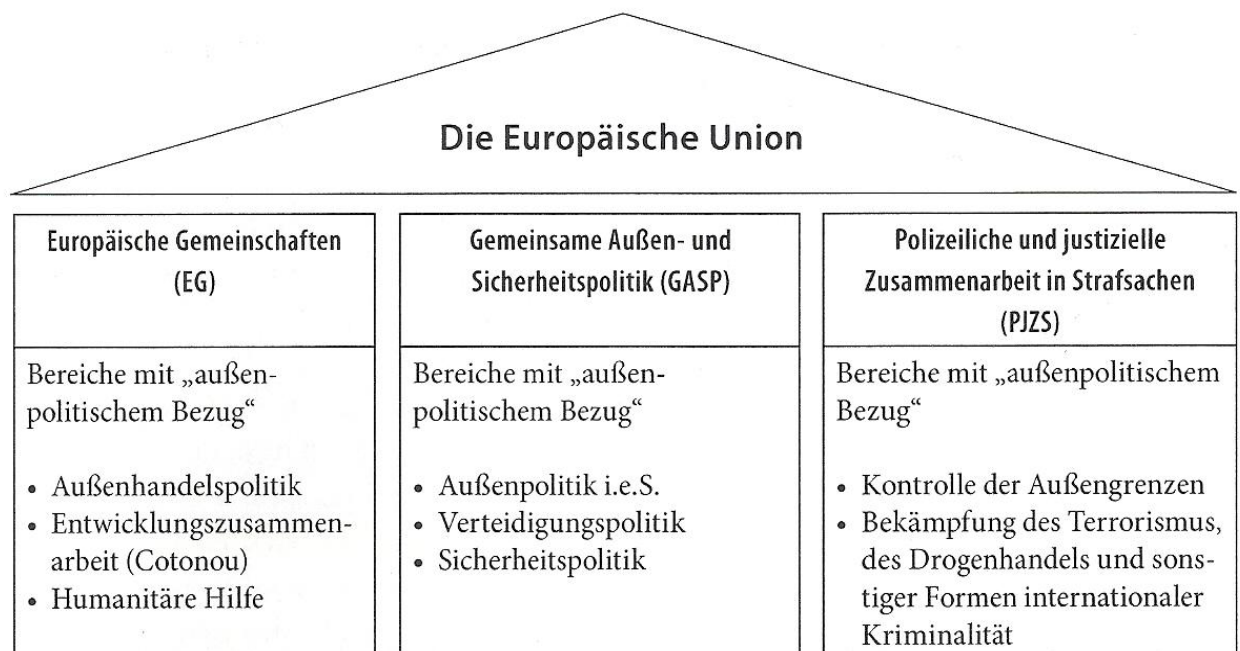


Abb. 6: Bereiche mit außenpolitischem Bezug innerhalb der drei Säulen der EU, Beck Piazzolo 2007, 18

Wie aus Abbildung 6 hervorgeht, kommen eben dem Instrument der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik auch andere Politikbereiche der EU mit dem außen- und sicherheitspolitischen Feld direkt oder indirekt in Berührung. Hierzu zählen die Außenhandelspolitik, die Entwicklungszusammenarbeit, humanitäre Einsätze und Katastrophenschutz, Erweiterungsstrategie und die Verteidigungspolitik. Obwohl diese Bereiche nicht direkt in die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik eingebunden sind,

müssen sie inhaltlich mit der GASP abgestimmt werden und nehmen auf diese Einfluss. Außerdem besteht die Gefahr, dass die unterschiedlichen Ziele der einzelnen Politikfelder miteinander kollidieren können. So treffen beispielsweise oft außenwirtschaftliche Ziele auf die Ziele der Entwicklungspolitik. (vgl. Beck/Piazolo 2007, 17 – 18)

*„[...] , doch trotz aller Neuerungen kann man bisher nicht von einer einheitlichen Außen- und Sicherheitspolitik sprechen. Es gibt in diesem Politikfeld viele unterschiedliche Kompetenzstränge und mannigfaltige Vernetzungen, sodass man ein fragmentiertes Handeln der EU feststellen muss. In allen drei Säulen wird jedenfalls Außenpolitik im weiteren Sinne gemacht.“ (Beck/Piazolo 2007, 17)*

So fallen auch die so genannten Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen<sup>4</sup> der EU mit beitrittswilligen Kandidaten des Westbalkans unter den Bereich der Entwicklungszusammenarbeit, welcher wiederum ein Teil der ersten Säule der Europäischen Union ist.

*„Die **Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik** i.e.S., [...], bedeutet im Grundsatz die Reduktion außenpolitischer Ziele, Werte, Instrumente und Interessen von 27 Mitgliedstaaten auf einen Willen im Sinne eines kleinsten Nenners. Dieser ist freilich nicht immer erreichbar.“ (Beck/Piazolo 2007, 18)*

Im Gegensatz zur ersten Säule der Europäischen Union, den Europäischen Gemeinschaften, sind sowohl die zweite als auch die dritte Säule, d.h. die GASP und die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres (ZBJI) nicht supranational sondern intergouvernemental, also zwischenstaatlich, gestaltet. Demnach unterliegen die Außenpolitiken lediglich einer vertraglich festgelegten Form der Koordinierung. So verbleiben die Kompetenzen bezüglich der Außenpolitik bei den Mitgliedsstaaten und das Recht der GASP muss erst durch nationale Umsetzungsakte in die nationalen Rechtsordnungen übernommen werden. (vgl. Gottschald 2001, 25) Diese intergouvernementale Ausrichtung zeigt sich in drei Aspekten. Obwohl die Mitgliedstaaten durch den EU-Vertrag dazu verpflichtet sind, „die Außen- und Sicherheitspolitik der Union aktiv und vorbehaltlos im Geiste der Loyalität und der gegenseitigen Solidarität“ zu unterstützen und sich jeglicher Handlung zu enthalten, „die den Interessen

---

<sup>4</sup> Näheres zu Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen siehe Kapitel 5.4.4.

der Union zuwiderläuft oder ihrer Wirksamkeit als kohärente Kraft in den internationalen Beziehungen schaden könnte“ (Vertrag über die Europäische Union 2006, Art. 11, Abs. 2), existieren die nationalen Außen- und Sicherheitspolitiken auch weiterhin neben der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Union. Ein weiteres Merkmal für den intergouvernementalen Charakter der GASP ist die eingeschränkte Mitwirkung der klassischen Gemeinschaftsorgane der EU. So besitzt beispielsweise die Europäische Kommission kein Stimmrecht in den GASP-Gremien. Als drittes Indiz unterliegen die GASP-Beschlussverfahren dem Generalprinzip der Einstimmigkeit. (vgl. Schmalz 2007, 95 – 96)

Wie bereits beschrieben, gibt es thematische Überschneidungen zwischen der Säule der GASP und der Säule der EG, so dass die GASP und die auswärtigen Aktivitäten der EG nicht vollkommen getrennt voneinander betrachtet werden können. Damit die Europäische Union trotzdem effektiv und einheitlich nach außen auftreten kann, hat sie das Kohärenzgebot eingeführt. Dadurch soll das Verhalten der einzelnen Mitglieder im außenpolitischen Handeln abgestimmt werden, um widersprüchliche Maßnahmen zu vermeiden. Das Kohärenzgebot soll ein einheitliches Verfahren in der Außenpolitik der EU, über welches keine Einigung erreicht werden konnte, ersetzen. (vgl. Gottschald 2001, 26)

#### *4.1.5. Institutioneller Aufbau der GASP*

Der Europäische Rat, das halbjährlich zusammentretende Gremium der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten, ist verantwortlich für die Grundsätze und allgemeinen Leitlinien innerhalb der GASP. Auf dieser Grundlage trifft der Rat für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen, der aus den Außenministern der Mitgliedsländer besteht und als eigentliches Entscheidungszentrum der GASP gilt, „die für die Festlegung und Durchführung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik erforderlichen Entscheidungen“ (Gottschald 2001, 37). Weiters erfolgt im Rat die gegenseitige Unterrichtung und Abstimmung sowie die Bestimmung gemeinsamer Standpunkte und der Beschluss und die Durchführung gemeinsamer Aktionen. (vgl. Gottschald 2001, 37 – 38; Schmalz 2007, 94 – 97)

Mit dem Vertrag von Nizza gilt das Politische- und Sicherheitspolitische Komitee (PSK) als Motor der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Dieses besteht aus hohen Beamten und Botschaftern der Ständigen EU-Vertretungen der Mitgliedstaaten. Seine Aufgabe ist die politische Kontrolle und strategische Leitung von Krisenbewältigungsoperationen unter der Verantwortung des Rates. So kann das Komitee im Zuge einer Krisenbewältigungsoperation, deren Zweck und Dauer vom Rat festgelegt wird, von ebendiesem ermächtigt werden, „sachdienliche Beschlüsse hinsichtlich der politischen Kontrolle und strategischen Leitung der Operation zu fassen“ (Gottschald 2001, 123). Dazu richtet das Politische und Sicherheitspolitische Komitee eine auf der Stellungnahme des Militärausschusses basierende Empfehlung an den Rat, welcher über die Einleitung einer Operation im Rahmen einer gemeinsamen Aktion entscheidet. Darin wird vor allem die Rolle des Hohen Vertreters bei der Ausführung der Maßnahmen bestimmt. Dadurch kann das PSK gemeinsam mit dem Hohen Vertreter zu einem wichtigen Koordinierungsorgan zwischen den EU-Mitgliedern und den EU-Institutionen werden. (vgl. Gottschald 2001, 123 – 124)

Die Außenvertretung in GASP-Angelegenheiten obliegt dem Ratsvorsitz, welcher von der halbjährlich rotierenden EU-Präsidentschaft gestellt wird. Unterstützt wird er in dieser Aufgabe vom Hohen Vertreter für die GASP, welcher dem Generalsekretär des Rates entspricht, und der Kommission. Der Hohe Vertreter hat den Auftrag, zur Formulierung, Vorbereitung und Durchführung politischer Entscheidungen beizutragen und die GASP auf Ersuchen des Ratsvorsitzes im Dialog mit Dritten zu vertreten. Das Europäische Parlament kann nur durch Anfragen oder Empfehlungen an den Rat an der GASP mitwirken, da ihm das Initiativrecht fehlt. Es hat lediglich bei der Durchführung von gemeinsamen Standpunkten und Aktionen, welche aus dem Haushalt der Europäischen Gemeinschaften finanziert werden, größeren Einfluss. Da GASP-Ausgaben grundsätzlich als so genannte nicht-zwingende Ausgaben eingestuft werden, hat das Parlament das Recht, diese eigenmächtig abzuändern. Demnach kann es die Bereitstellung von Mitteln verhindern und so

Quelle: So

„Die

Am häufigsten

zu reagieren. (vgl. Gottschald 2001, 29) Um den Einfluss der Union durch abgestimmtes Handeln möglichst wirksam zu gestalten, gibt es das Instrument der gegenseitigen Unterrichtung und Abstimmung zwischen den Mitgliedstaaten zu jeder außen- und sicherheitspolitischen Frage von allgemeiner Bedeutung. (vgl. Vertrag über die Europäische Union, Art. 16)

Die Grundsätze und allgemeinen Leitlinien für die GASP einschließlich in Bereichen mit verteidigungspolitischen Bezügen sowie gemeinsame Strategien werden vom Europäischen Rat bestimmt. Die gemeinsamen Strategien müssen Angaben über die Zielsetzung, die Dauer und die erforderlichen Mittel enthalten und jene, welche Bereiche von gemeinsamem Interesse der Mitgliedstaaten betreffen, müssen von der Union durchgeführt werden.

Die allgemeinen Leitlinien dienen dem Rat, um die „für die Festlegung und Durchführung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik erforderlichen Entscheidungen“ (Vertrag über die Europäische Union, Art. 13) zu treffen. Die gemeinsamen Strategien werden dem Europäischen Rat vom Rat empfohlen, welcher diese auch durchführt, „indem er insbesondere gemeinsame Aktionen und gemeinsame Standpunkte annimmt“. (vgl. Vertrag über die Europäische Union, Art. 13) Diese gemeinsamen Aktionen „betreffen spezifische Situationen, in denen eine operative Aktion der Union für notwendig erachtet wird“ (Vertrag über die Europäische Union, Art. 14, Abs. 1) und müssen sowohl die Ziele, den Umfang, die erforderlichen Mittel als auch die Bedingungen und den Zeitraum für ihre Durchführung bestimmen. Für die Mitgliedstaaten sind die gemeinsamen Aktionen bindend. (vgl. Vertrag über die Europäische Union, Art. 14) Die gemeinsamen Standpunkte beinhalten das Konzept der Union in Bezug auf eine bestimmte Frage. Die Mitgliedstaaten müssen ihre einzelstaatliche Politik auf die gemeinsamen Standpunkte abstimmen. (vgl. Vertrag über die Europäische Union, Art. 15)

Der Vertrag über die Europäische Union bestimmt außerdem, dass die Mitgliedstaaten ihr Handeln in internationalen Organisationen und auf internationalen Konferenzen koordinieren und jene Mitgliedstaaten über die dort behandelten Themen von gemeinsamem Interesse unterrichten müssen, die nicht in den internationalen Organisationen und Konferenzen vertreten sind.

Besonders hervorgehoben ist hier die Abstimmung zwischen den Mitgliedstaaten, die im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen vertreten sind, und deren Fürsprache für die Standpunkte und Interessen der Union im UN-Sicherheitsrat. (vgl. Vertrag über die Europäische Union, Art. 19)

Im Entscheidungsfindungsprozess hat das Europäische Parlament, wie bereits erwähnt, kein Initiativrecht. Der Unionsvertrag bestimmt jedoch, dass das Parlament „zu den wichtigsten Aspekten und den grundlegenden Weichenstellungen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik“ (Vertrag über die Europäische Union, Art. 21) vom Vorsitz gehört und von diesem „gebührend berücksichtigt“ wird. (vgl. Vertrag über die Europäische Union, Art. 21)

Der Rat kann von jedem Mitgliedstaat oder der Kommission mit der Frage der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik befasst werden und Vorschläge erhalten. Beschlüsse werden vom Rat einstimmig gefasst. Ein Beschluss kommt auch bei Stimmenthaltung eines Mitgliedstaates zustande. Das jeweilige Ratsmitglied hat die Möglichkeit, seine Enthaltung in einer förmlichen Erklärung vorzubringen und ist dann nicht verpflichtet, den Beschluss durchzuführen. Für die Union ist der Beschluss jedoch bindend und der jeweilige Mitgliedstaat muss jedes Zuwiderhandeln und jede Behinderung der Durchführung des Beschlusses unterlassen. Der Beschluss wird nicht angenommen, wenn sich mehr als ein Drittel der Ratsmitglieder ihrer Stimme enthalten.

Mit qualifizierter Mehrheit nimmt der Rat gemeinsame Aktionen, gemeinsame Standpunkte oder andere Beschlüsse, die auf einer gemeinsamen Strategie basieren, Beschlüsse zur Durchführung einer gemeinsamen Aktion oder eines gemeinsamen Standpunkts und die Ernennung eines Sonderbeauftragten an. (vgl. Vertrag über die Europäische Union, Art. 22 – Art. 23)

Ein Mitgliedstaat kann eine Abstimmung verhindern, wenn es „aus wichtigen Gründen der nationalen Politik, die es auch nennen muss“, einen mit qualifizierter Mehrheit zu fassenden Beschluss ablehnt. Dann kann der Rat die Frage mit qualifizierter Mehrheit an den Europäischen Rat verweisen. Dies gilt jedoch nicht für Beschlüsse mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen. (vgl. Vertrag über die Europäische Union, Art. 24)

Die Finanzierung sowohl der Verwaltungsausgaben als auch seit dem Vertrag von Amsterdam der operativen Ausgaben der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik gehen zu Lasten des Haushalts der Europäischen Gemeinschaften. Ausgenommen hiervon sind Ausgaben mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen und Ausgaben in solchen Fällen, in denen der Rat etwas anderes beschließt. In den Fällen, in denen die Mitgliedstaaten für die Finanzierung verantwortlich sind, werden die Ausgaben nach dem Brutto sozialprodukt-Schlüssel verteilt. (vgl. Gottschald 2001, 109 – 110)

#### *4.1.6. Strukturelle Änderungen durch den Vertrag von Lissabon*

Im Vertrag über die Europäische Union von Lissabon, welcher am 13. Dezember 2007 unterzeichnet wurde und mit 1. Dezember 2009 in Kraft trat, werden erstmals unter dem Titel „Allgemeine Bestimmungen über das Auswärtige Handeln der Union“ allgemeine Grundsätze für die Außenpolitik der EU festgelegt.

*Diese Grundsätze umfassen jene Werte, „die für [...] [die] eigene Entstehung, Entwicklung und Erweiterung [der EU] maßgebend waren und denen sie auch weltweit zu stärkerer Geltung verhelfen will: Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, die universelle Gültigkeit und Unteilbarkeit der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die Achtung der Menschenwürde, der Grundsatz der Gleichheit und der Grundsatz der Solidarität sowie die Achtung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen und des Völkerrechts“. (Vertrag über die Europäische Union, Art. 21)*

Auch die Ziele des auswärtigen Handelns der Union werden durch den Vertrag von Lissabon erweitert. Neben den Zielen, die eigenen Werte, Interessen und die eigene Sicherheit sowie die Unabhängigkeit und Unversehrtheit der Union zu wahren und Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, die Menschenrechte und die Grundsätze des Völkerrechts zu stärken und auszubauen, nennt der Vertrag auch die Erhaltung des Friedens, die Verhütung von Konflikten und die Stärkung der internationalen Sicherheit im Sinne der Charta der VN „einschließlich derjenigen, die die Außengrenzen betreffen“. Außerdem strebt die Außenpolitik der EU auf die Beseitigung der Armut, die Integration aller

Länder in die Weltwirtschaft, die Sicherstellung einer nachhaltigen Entwicklung durch internationale „Maßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung der Qualität der Umwelt“, Hilfestellungen in Katastrophengebieten und eine verstärkte multilaterale Zusammenarbeit sowie eine verantwortungsvolle Weltordnungspolitik an. (vgl. Amtsblatt der Europäischen Union C306/ 23 – 24, Art. 24, Abs. 2)

Obwohl für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik auch weiterhin besondere Bestimmungen und Verfahren gelten, wird sie mit Artikel 24 EUV in den einheitlichen Rechtsrahmen der EU eingegliedert. (vgl. Lieb/ Bendiek 2009, 52) Die GASP wird auch weiterhin einstimmig vom Europäischen Rat und vom Rat bestimmt und ausgeführt. (vgl. Vertrag über die Europäische Union, Art. 24)

Auf institutioneller Ebene wird das Amt des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik neu eingeführt. Der Hohe Vertreter repräsentiert die EU im politischen Dialog mit Dritten und vertritt ihre Interessen in internationalen Organisationen und auf internationalen Konferenzen. Weiters sitzt er dem Rat „Auswärtige Angelegenheiten“ vor und „trägt durch seine Vorschläge zur Festlegung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik bei und stellt sicher, dass die vom Europäischen Rat und vom Rat erlassenen Beschlüsse durchgeführt werden“ (Amtsblatt der Europäischen Union C306/27, Art. 30). Unterstützt wird er von der auch mit diesem Vertrag neu geschaffenen Institution des „Europäischen Auswärtigen Dienstes“, welche mit Beamten des Generalsekretariats, des Rates und der Kommission und abgeordnetem Personal der nationalen auswärtigen Dienste besetzt ist und mit den diplomatischen Diensten der EU-Mitglieder zusammenarbeitet. Die Organisation und die Arbeitsweise des „Europäischen Auswärtigen Dienstes“ sind im Vertrag noch nicht geregelt und müssen erst durch einen Beschluss des Rates bestimmt werden. (vgl. Amtsblatt der Europäischen Union C306/ 27, Art. 30)

Die strategischen Interessen der Union und die Ziele und allgemeinen Leitlinien der GASP werden auch weiterhin vom Europäischen Rat bestimmt. Mit dem Vertrag von Lissabon werden jedoch die vom Rat der EU gefassten Beschlüsse zur Festlegung und Durchführung der GASP „Teil des Systems der Rechtsakte für alle Politikbereiche der Union“ (Lieb/ Bendiek 2009, 53). Jedoch bleibt der

Erlass von Gesetzgebungsakten auch weiterhin ausgeschlossen. (vgl. Lieb/ Bendiek 2009, 53)

Neben den Mitgliedstaaten und der Kommission kann auch der Hohe Vertreter für Außen- und Sicherheitspolitik dem Rat Vorschläge und Initiativen vorlegen. Beschlüsse werden auch weiterhin vom Europäischen Rat und vom Rat einstimmig angenommen und die Mitgliedstaaten haben auch in Zukunft die Möglichkeit der konstruktiven Enthaltung. Neu ist jedoch, dass ein Beschluss nicht erlassen wird, wenn die Mitgliedstaaten, die sich ihrer Stimme enthalten, mindestens ein Drittel der Unionsbevölkerung ausmachen. Wie bereits vor dem Vertrag von Lissabon sind Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit in besonderen Fällen möglich, zu denen nun auch Beschlüsse zu Aktionen und Standpunkten zählen, „die vom Hohen Vertreter auf besonderes Ersuchen des Europäischen Rates angeregt wurden“ (Lieb/ Bendiek 2009, 53). (vgl. Amtsblatt der Europäischen Union C306/28 – 29, Art. 33 – 35) Wie bereits vor dem Vertrag von Lissabon werden die Aktivitäten der GASP ausgenommen Aktivitäten mit militärischem und verteidigungspolitischem Bezug aus den Haushaltsmitteln der Europäischen Union finanziert. (Amtsblatt der Europäischen Union C306/ 33, Art. 47)

#### **4.2. Europäischer Sicherheitsbegriff und Europäische Sicherheitsstrategie**

Das Ende des Kalten Krieges führte zu einer Wandlung des Begriffs der Sicherheitspolitik. Während er früher rein militärisch als Verteidigungspolitik verstanden wurde, hat er heute aufgrund der neuen weitreichenden Herausforderungen und Bedrohungen eine umfassende Bedeutung. So stehen die internationalen Akteure heute u.a. dem internationalen Terrorismus, neuen Kriegen und ökologischen Katastrophen gegenüber. Dies erfordert neue Maßnahmen der Sicherheitspolitik. Denn die bisher angewendeten Mittel wie Abschreckung, Bedrohung oder Erstschlagsszenarien greifen in der neuen Situation zu kurz. (vgl. Beck/ Piazzolo 2007, 23)

Für die Europäische Union gilt es nun, sich in diesem neuen internationalen Szenario sicherheitspolitisch zu positionieren. Durch die neuen Bedrohungen

wie den internationalen Terrorismus oder die organisierte Kriminalität gewann die EU in Bezug auf die Sicherheit der Europäer an Bedeutung. Nach den Anschlägen vom 11. September und dem Krieg in Afghanistan ist die Perspektive einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik gewachsen. (vgl. Janning 2002, 163)

Im Zuge der Debatten über eine sicherheitspolitische Rolle Europas und als Reaktion auf die Neuformulierung der US-Außen- und Sicherheitspolitik unter George W. Bush, welche eine neue Weltordnung unter der Führung Washingtons als letzter verbleibender Supermacht vorsah und einer sicherheitspolitischen Integration Europas ablehnend gegenüberstand, verabschiedete der Europäische Rat am 12. Dezember 2003 eine sicherheitspolitische Strategie für die Staaten der Europäischen Union. (vgl. Nassauer 2004, 63 – 66)

In der Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) bezeichnet sich die Europäische Union selbst als globalen Akteur, der bereit sein muss, „Verantwortung für die globale Sicherheit und für eine bessere Welt mit zu tragen“ (ESS, 1). Bei der Analyse des Sicherheitsumfeldes beschreibt die ESS die globalen Herausforderungen und die Hauptbedrohungen. Unter ersterem nennt sie die Abhängigkeit Europas vor allem in den Bereichen Verkehr, Energie und Information von vernetzten Infrastrukturen und die daraus entstehende Anfälligkeit, die weitverbreitete Armut in Teilen der dritten Welt, die globale Bedrohung einer möglichen raschen Ausbreitung von neuen Krankheiten und den Wettstreit um Naturressourcen. Als besonders besorgniserregend hervorgehoben ist die Energieabhängigkeit Europas.

Als Hauptbedrohungen führt die ESS den internationalen Terrorismus, die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, regionale Konflikte, das Scheitern von Staaten und die organisierte Kriminalität inklusive der Seeräuberei als neue Dimension an. (vgl. ESS, 2 – 5)

Die ESS setzt für die Europäische Union drei strategische Ziele. Als erstes nennt sie die Abwehr von Bedrohungen, unter die ein Maßnahmenpaket zur Bekämpfung des Terrorismus, eine Nichtverbreitungspolitik inklusive Maßnahmen zur Stärkung der Internationalen Atomenergie-Organisation und die Unterstützung zur Beilegung von regionalen Konflikten und Hilfe für

zusammengebrochene Staaten zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität fallen. Die Sicherheitsstrategie weist darauf hin, dass es wichtig ist, vor dem Ausbruch einer Krise zu handeln, um so Konflikten und Bedrohungen früh genug vorzubeugen. Weiters legt sie fest, dass keine der neuen Bedrohungen rein militärischer Natur ist und demnach auch nicht mit rein militärischen Mitteln bekämpft werden kann.

*„Regionale Konflikte bedürfen politischer Lösungen, in der Zeit nach Beilegung des Konfliktes können aber auch militärische Mittel und eine wirksame Polizeiarbeit vonnöten sein. Wirtschaftliche Instrumente dienen dem Wiederaufbau, und ziviles Krisenmanagement trägt zum Wiederaufbau einer zivilen Regierung bei.“ (ESS, 7)*

Das zweite strategische Ziel ist die Stärkung der Sicherheit in der Nachbarschaft der Europäischen Union. Hier setzt sich die EU zum Ziel, „östlich der Europäischen Union und an den Mittelmeergrenzen ein[en] Ring verantwortungsvoll regierter Staaten“ (ESS, 8) entstehen zu lassen, mit denen die EU eng zusammenarbeitet.

Und schließlich unterstützt die ESS eine geregelte Weltordnung auf der Grundlage eines wirksamen Multilateralismus, in der vor allem die Wahrung des Völkerrechts im Vordergrund steht und die Charta der Vereinten Nationen den Rahmen für die internationalen Beziehungen schafft. Oberstes Ziel ist hier die Stärkung der Vereinten Nationen. (vgl. ESS, 6 – 10)

Unter dem Titel „Auswirkungen auf die europäische Politik“ formuliert die Europäische Sicherheitsstrategie schließlich Anforderungen, die sie an die europäische Politik stellt, um diese effektiver zu gestalten. Diese Ansprüche fasst die ESS unter den Schlagworten „aktiver, kohärenter und handlungsfähiger“ zusammen. Schließlich betont die ESS die Zusammenarbeit mit den Partnern sowohl im Rahmen der multilateralen Zusammenarbeit in den internationalen Organisationen als auch in Partnerschaften mit wichtigen Akteuren. (ESS, 11 – 14)

In Bezug auf die künftige militärische Rolle der EU bezeichnet Otfried Nassauer die Europäische Sicherheitsstrategie als „janusköpfig“. Während das Dokument festlege, dass die erste Verteidigungslinie immer öfter im Ausland liege, fehle

ihm eine „erkennbare, klare Konzeption für Voraussetzungen, Ziel, Art und Charakter europäischer militärischer Interventionen“ (Nassauer 2004, 67). Die ESS lässt viele wichtige Fragen unbeantwortet. So bleibt beispielsweise auch offen, wohin sich die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik entwickeln soll. Sie legt auch keine Kriterien fest, anhand derer über ein militärisches Engagement der EU entschieden werden soll. (vgl. Nassauer 2004, 66 – 70)

*Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik erscheint als ein Prozess, „dessen außen- und sicherheitspolitisches Leitbild und Orientierungsmodell [...] genauso wenig festgelegt ist wie die Frage nach dem Ziel: Soll die EU zu gegebener Zeit in ein Verteidigungsbündnis oder in ein System kollektiver oder kooperativer Sicherheit münden?“ (Blanck 2005, 11).*

Auf jeden Fall aber ist die europäische Sicherheitspolitik in die Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union integriert und ergänzt deren politische, wirtschaftliche und finanzielle Mechanismen.

Die Analyse entsprechender Vertragstexte und Dokumente führen Blanck zu folgenden Elementen des europäischen Sicherheitsbegriffs:

- Autonomie versus Abhängigkeit in Bezug auf die Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit der Union im zivilen und militärischen Krisenmanagement
- Prävention und Konfliktlösung im Sinne der Petersberg-Aufgaben<sup>5</sup> versus kollektive Verteidigung
- Legalität/ Legitimität versus interessensgeleitete Machtpolitik
- Kooperation versus Subordination

(vgl. Blanck 2005, 12)

Die EU erhebt keinen Monopolanspruch in der europäischen Sicherheitspolitik, sondern sieht sich selbst als Teil des Netzwerks der ineinandergreifenden Institutionen. Sie betont die Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen, der OSZE, der NATO und dem Europarat. (vgl. Blanck 2005, 11 – 14)

---

<sup>5</sup> Zu den Petersberg-Aufgaben zählen humanitäre Aktionen und Rettungseinsätze, friedenserhaltende Maßnahmen und Kampftruppeneinsätze im Krisenmanagement einschließlich friedensschaffender Maßnahmen.

Im Vergleich zur Sicherheitsstrategie der Vereinigten Staaten gibt es einige signifikante Unterschiede. Im Gegensatz zu den USA befindet sich die EU im Frieden und auch wenn sich die europäische Sicherheitsstrategie mit einem möglichen terroristischen Anschlag befasst, beinhaltet sie keinen „Ruf zu den Waffen“ und keinen „Aufruf zur nationalen Verteidigung“, sondern empfiehlt ein Konzept, das politische, wirtschaftliche, zivile und militärische Maßnahmen beinhaltet. Eine Präventivschlag-Strategie wird von der EU kategorisch abgelehnt, auch wenn sie die Anwendung von Gewalt nicht unbedingt ausschließt. Die ESS grenzt sich auch vom Begriff der „Schurkenstaaten“ ab und spricht von scheiternden Staaten als ernst zu nehmende Quelle der Instabilität und gibt im Umgang mit diesen „der Verbreitung der Grundsätze einer verantwortungsvollen Staatsführung den Vorzug vor einem Regimewechsel“ (Haine 2004, 61). Die ESS beinhaltet zwei Schlüsselkonzepte. Das Konzept des „präventiven Engagements“ zielt auf die Schaffung von Stabilität und funktionierender Staatlichkeit und ist dem militärischen Ansatz der USA entgegengesetzt. Der „wirksame Multilateralismus“ stärkt die Rolle der Vereinten Nationen und betont die Wichtigkeit der Durchsetzung der Regeln des UN-Sicherheitsrates. Beide Konzepte zeigen „eine signifikante Abwehr von einer rein zivil ausgerichteten Union“ (Haine 2004, 62), denn beide Konzepte beinhalten die Notwendigkeit der Anwendung von Gewalt unter bestimmten Umständen. (vgl. Haine 2004, 60 – 63)

#### **4.3. Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik**

Das Ergebnis des europäischen Integrationsprozesses ist eine „Sicherheitsgemeinschaft“ von Staaten, in der der Einsatz von Gewalt im Zuge von Streitigkeiten keine Rolle mehr spielt. (vgl. Haine 2004, 41)

*„Europa als handlungsfähige politische Einheit existiert im strengen Sinne nicht, es besitzt keine eigenen militärischen Ressourcen und keine eigene Territorialverteidigung. [...] Und doch erscheint der Name Europas in verschiedenen entscheidenden sicherheitspolitischen Kontexten der Zeit seit dem Ende des Ost-West-Konflikts. Er steht als Kurzform für die Europäische Union und deren sicherheitspolitischen Stellenwert im neuen Europa, aber auch darüber hinaus.“ (Janning 2002, 163)*

Seit dem 11. September und dem Krieg in Afghanistan hat die EU in Bezug auf die Sicherheit der Europäer an Bedeutung gewonnen. Die neuen internationalen Herausforderungen haben die Perspektive einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik wichtiger werden lassen, um auf die Bedrohungen von außen effektiv reagieren zu können. Die Europäische Union gilt im internationalen System bereits als sicherheitspolitischer Akteur, dessen Sicherheitsbegriff neben der militärischen Dimension auch ein Modell des friedlichen Interessenausgleichs unter Staaten umfasst. Durch ihre Nachbarschaftspolitik ist die Europäische Union entscheidend an der Stabilisierung und Entwicklung der Länder in ihrer Nachbarschaft beteiligt.

Ein Überblick über Risikofaktoren und Krisenszenarien zeigt, dass die Sicherheit der EU durch mögliche terroristische Angriffe und durch die Folgen von Krisen infolge eines Staatszerfalls in der Nachbarschaft gefährdet ist. Alle möglichen Bedrohungen gehen einher mit wirtschaftlichem Versagen bzw. Versorgungsmängeln, Defiziten in Wirtschaft und am Arbeitsmarkt und einer nationalen oder religiösen Aufladung dieser Bereiche. Diesen Problemen kann man nicht mit militärischen Mitteln begegnen, sondern mit dem Instrument der präventiven Politik. Diese umfasst die Modernisierung und Öffnung der Wirtschaft und des Staates, humanitäre Hilfe und Entwicklungsprogramme und die Förderung von Bildung und Handel. Dies sind Bereiche, in denen die EU beachtliche Ressourcen aufweist. (vgl. Janning 2002, 163 – 167)

Dennoch zeigten die Entwicklungen am Westbalkan in den 1990er Jahren, dass die Instrumentarien der präventiven Politik nicht fruchten, wenn der Einfluss und die Ausübung von Macht fehlen. Die Jugoslawienkriege, insbesondere die ethnischen Tragödien in Bosnien und Kosovo demonstrierten, dass die zivile Macht der Europäischen Union nicht ausreicht, um ihre Grundwerte und Interessen durchzusetzen. (vgl. Janning 2002, 170)

*„Den ‚carrots‘ europäischer Integrationspolitik fehlten die ‚sticks‘ militärischer Fähigkeiten.“ (Janning 2002, 170)*

Grundsätzlich lässt sich die Entstehung der ESVP auf folgende Faktoren zurückführen. Zum einen verlor Europa nach dem Ende des Kalten Krieges

zum Teil seine strategische Bedeutung für die USA und somit die Sicherheitsgarantie Washingtons. Weiters rückte die politische Integration in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit, nachdem die wirtschaftliche Integration beinahe abgeschlossen war, auch wenn diese beiden Prozesse nicht getrennt voneinander zu sehen sind. Als weiterer Faktor gilt, dass nach dem Ende des Kalten Krieges „die Kluft zwischen dem wirtschaftlichen Riesen und dem politischen ‚Zwerg Europa‘“ (Haine 2004, 42) immer sichtbarer wurde. Besonders auffällig war die Zurückhaltung der Europäischen Union in internationalen sicherheitspolitischen Fragen. Letzten Endes hatte die Machtlosigkeit der EU gegenüber den Geschehnissen am Balkan Einfluss auf die öffentliche Meinung bezüglich einer engeren europäischen Zusammenarbeit. Als die europäischen Mitgliedstaaten nicht in der Lage waren, entschärfend auf die Konflikte am Balkan einzuwirken, waren sie dazu gezwungen, ihr Verhalten im Bereich der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit neu zu überdenken. (vgl. Haine 2004, 41 – 43)

#### *4.3.1. Anspruch und Ziele der ESVP*

Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist darauf ausgerichtet, das zivile und militärische Instrumentarium zur Prävention und Bekämpfung von innereuropäischen und globalen Konflikten so zu gestalten, dass die EU dieses erfolgreich und durchgreifend einsetzen kann. Die ESVP stellt ein autonomes Entscheidungs- und Handlungsorgan auf dem Gebiet der Sicherheit und Verteidigung dar, welches jedoch eine gemeinsame Verteidigung oder den Aufbau einer europäischen Armee ausschließt. (vgl. Blanck 2005, 3) Als mit dem Ende des Ost-West-Konflikts das regionale Krisenmanagement zum zentralen Thema innerhalb der europäischen Sicherheitspolitik wurde, reagierten die Mitgliedsländer der EU mit der Gründung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Rahmen der GASP auf die Veränderungen des internationalen Umfeldes. Neben der Bereitstellung sowohl militärischer als auch ziviler Mittel für das Krisenmanagement, sollte die ESVP die militärische Unabhängigkeit der EU gegenüber der NATO bewirken. (vgl. Peters/ Wagner 2005, 256 – 257)

Mit der Schaffung der ESVP ist die EU „*zumindest dem Anspruch nach [...] zu einem Akteur geworden, der über das gesamte Spektrum außenpolitischer Instrumente – ziviler wie militärischer – verfügt.*“ (Peters/ Wagner 2005, 259)

#### 4.3.2. Entwicklung der ESVP

Die Wurzeln der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik liegen in der Westeuropäischen Union (WEU).

*„Im Rückblick diente die WEU als Raum der Konsensentwicklung unter den Europäern wie des Übergangs sicherheits- und verteidigungspolitischer Aufgaben von der NATO zur EU.“ (Janning 2002, 173)*

Dieses Verteidigungsbündnis wurde 1954 von Frankreich, Großbritannien, Belgien, den Niederlanden, Luxemburg, der Bundesrepublik Deutschland und Italien gegründet, spielte jedoch in der Zeit des Ost-West-Konflikts keine militärische Rolle.

Mitte der 1980er Jahre kam es zu einer Wiederbelebung der WEU, welche „zu einem Instrument für begrenzte militärische Aufgaben der EU umgestaltet werden“ (Schmidt 2008, [http://www.bpb.de/publikationen/9GW1LC,0,0,Milit%E4risches\\_Instrument\\_der\\_EU\\_die\\_ESVP.html#](http://www.bpb.de/publikationen/9GW1LC,0,0,Milit%E4risches_Instrument_der_EU_die_ESVP.html#), Download: 5. Januar 2011) sollte. Beim Gipfel des Ministerrats der WEU auf dem Petersberg bei Bonn 1992 wurden vier Einsatzbereiche für die WEU festgelegt, die so genannten „Petersberg-Aufgaben“, welche die WEU in Zukunft neben Verteidigungsaufgaben wahrnehmen sollte. Diese beinhalten folgende Bereiche: humanitäre Projekte, Rettungsmaßnahmen in Katastrophenfällen, friedenserhaltende Aufgaben und Kampfeinsätze zur Bewältigung von Krisen einschließlich friedensschaffender Maßnahmen, welche bis heute das Grundgerüst der ESVP darstellen. (vgl. Schmidt 2008, [http://www.bpb.de/publikationen/9GW1LC,0,0,Milit%E4risches\\_Instrument\\_der\\_EU\\_die\\_ESVP.html#](http://www.bpb.de/publikationen/9GW1LC,0,0,Milit%E4risches_Instrument_der_EU_die_ESVP.html#), Download: 5. Januar 2011)

Um diese Aufgaben bewältigen zu können, wurden die Fähigkeiten der WEU erweitert, wobei sie sich allerdings auch weiterhin vor allem auf die Mittel der NATO stützen sollte. (vgl. Peters, Wagner 2005, 256 – 257)

Während es innerhalb der EU schon Anfang der 1990er Jahre Befürworter für eine eigenständige verteidigungspolitische Rolle Europas gab, konnten sich die Mitgliedstaaten im Maastrichter Vertrag lediglich darauf einigen, dass die Europäische Union in allen verteidigungspolitischen Bereichen innerhalb der GASP auf die WEU zurückgreifen sollte. Damit blieb die EU in militärischen Angelegenheiten eng an die NATO geknüpft. (vgl. Peters, Wagner 2005, 257)

Die Gründe für eine Wiederbelebung der Bestrebungen in Richtung einer gemeinsamen europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik wurden bereits im vorangegangenen Kapitel näher behandelt und beinhalten die Abnahme der strategischen Bedeutung Europas für die USA nach dem Ende des Ost- und Westkonflikts, den Beginn einer politischen Integration nach Beendigung der Integration der wirtschaftlichen Bereiche und schließlich die Erfahrungen der EU im Rahmen der Kriege auf dem Balkan. Aus den Kriegen in Ex-Jugoslawien ergaben sich für die EU folgende Erkenntnisse. Zum einen musste die EU feststellen, dass sie eine massive Verletzung ihrer eigenen Grundwerte innerhalb Europas nicht verhindern konnte. Dies hatte einen negativen Effekt auf die Außenwirkung der EU auf die osteuropäischen Länder. Zweitens erkannte die EU, dass Sicherheit ohne eine glaubwürdige Gewaltandrohung nicht möglich sei und dass sie dafür „Fähigkeiten zur Planung und Durchführung von friedensschaffenden und friedenserhaltenden Operationen“ (Walter 2010, 2) entwickeln müsse. Außerdem zeigten die Konflikte am Westbalkan, dass die Entscheidungsprozesse innerhalb der EU zu langwierig waren, während die einzelnen Mitgliedstaaten Konflikte dieser Art nicht bewältigen konnten. Die Schwierigkeiten bei der Unterzeichnung des Friedensabkommens von Dayton durch Slobodan Milošević, welche ohne das Eingreifen der USA nicht zustande gekommen wäre, verdeutlichte die europäische Abhängigkeit von den Vereinigten Staaten. (Walter 2010, 2 – 3)

Nach den Auseinandersetzungen am Balkan, in denen die Handlungsunfähigkeit der EU in Krisengebieten sichtbar wurde, drängte sich die

Frage auf, ob nicht die EU als Ganzes in der Lage sein sollte, in internationalen Auseinandersetzungen konfliktlösend, wenn nötig mit militärischen Mitteln, einzugreifen. Die Entwicklung einer gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik scheiterte jedoch an den politischen Differenzen zwischen Großbritannien und Frankreich in Bezug auf die sicherheitspolitische Rolle Europas. Während sich Frankreich für eine eigenständige politische und militärische Rolle der EU aussprach, war Großbritannien im Bereich der Sicherheitspolitik mit einem Bündnis mit den Vereinigten Staaten innerhalb der NATO zufrieden, welche bereits mit Aufgaben des Krisenmanagements betraut war. Weiters wurde eine eigenständige gemeinsame Sicherheitspolitik mit der Aufnahme der neutralen Staaten Finnland, Österreich und Schweden 1995 dahingegen erschwert, dass der Neutralitätsstatus der Staaten Entscheidungen der EU über militärische Aufgaben möglicherweise behindern würde. Doch in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre zeigten sich die drei Staaten bereit, sich in der Entwicklung einer gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu engagieren mit Blick auf die Möglichkeit, ihre eigenen Sicherheitspolitiken, welche auf Krisenmanagement und Konfliktprävention ausgerichtet sind, innerhalb der EU einzubringen. (vgl. Schmidt 2006, [http://www.bpb.de/publikationen/9GW1LC,0,0,Milit%E4risches\\_Instrument\\_der\\_EU\\_die\\_ESVP.html#](http://www.bpb.de/publikationen/9GW1LC,0,0,Milit%E4risches_Instrument_der_EU_die_ESVP.html#), Download: 5. Januar 2011)

Erst mit der Annäherung der Positionen Großbritanniens und Frankreichs in Bezug auf eine gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik intensivierten 1998 die Mitgliedstaaten der EU ihre Bestrebungen bezüglich einer Gemeinsamen Sicherheitspolitik. Nach einem Meinungsumschwung Großbritanniens in der Frage einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik kam es beim Gipfel von St. Malo im Dezember 1998 zu einer Einigung zwischen Großbritannien und Frankreich über die Grundsätze einer europäischen Verteidigung. (vgl. Schmalz 2007, 97) Mit Tony Blair, welcher 1997 Premierminister von Großbritannien wurde, kam es zu einer Kehrtwende in der britischen Politik gegenüber der ESVP. Mögliche Gründe für diesen Strategiewechsel liegen in dem Versuch Großbritanniens als Nichtmitglied der Währungsunion, seinen Einfluss in Europa zu stärken und außerdem das steigende Gewicht Frankreichs im Bereich der gemeinsamen

Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu verringern. Weiters galt es, die Entwicklung der ESVP so zu lenken, dass sie die NATO nicht gefährden würde. Eine weitere mögliche Erklärung für die Entscheidung Blairs wäre auch ein Versuch einer Initiative zur Modernisierung der Streitkräfte der europäischen Staaten, deren Rückständigkeit im militärischen Bereich Blair bei militärischen Unterweisungen bewusst wurde. (vgl. Reiter 2004, 6 – 7)

Das Übereinkommen von St. Malo gilt als Revolution der Theorie und Praxis der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik und beinhaltet das Vorhaben, Fähigkeiten zur internationalen Krisenbewältigung im institutionellen Rahmen der EU aufzubauen. Dieses Bestreben stand im Gegensatz zu dem Wunsch der USA, welche die Entwicklung solcher Krisenbewältigungsmittel lieber im Rahmen der NATO gesehen hätte. Das Abkommen von St. Malo zeigte außerdem die Wichtigkeit von besseren militärischen Fähigkeiten und einer Verteidigungsagentur, welche die Rüstungsindustrie koordinieren sollte, auf. (vgl. Walter 2010, 3)

Von diesem Zeitpunkt an übernahmen Frankreich und Großbritannien eine Führungsrolle in der Entwicklung der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik. (vgl. Reiter 2004, 6) In Anbetracht der Spannungen im Kosovo sahen auch die übrigen EU-Mitgliedstaaten die Notwendigkeit einer eigenständigen sicherheitspolitischen Struktur der EU und stimmten beim Treffen des Europäischen Rates im Dezember 1998 in Wien den Forderungen Großbritanniens und Frankreichs zu. (vgl. Walter 2010, 3 – 4) Im Juni 1999 beschlossen die Staats- und Regierungschefs beim Europäischen Rat in Köln, zentrale Elemente der WEU in die EU zu übernehmen, und errichteten die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik.

Durch die Gründung der ESVP wurde die EU mit militärischen und zivilen Fähigkeiten ausgestattet, die sie zur eigenständigen Erfüllung der Petersberg-Aufgaben befähigen sollte. (vgl. Peters, Wagner 2005, 257)

*Ergebnis des Gipfels von Köln war die Erklärung, „dass die GASP durch die Entwicklung einer gemeinsamen europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu stärken sei, die autonome Handlungsfähigkeit erfordert und sich auf glaubwürdige militärische Fähigkeiten und geeignete Beschlussfassungsgremien stützen können müsse“. (Reiter 2004, 7)*

Schließlich wurde auch der Beschluss getroffen, ein politisches und sicherheitspolitisches Komitee, einen Militärausschuss und einen Militärstab einzurichten. (vgl. Reiter2004, 7)

Bereits beim Gipfeltreffen von Helsinki im Dezember 1999 wurden für die europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik Planziele, so genannte „Headline Goals“, festgelegt, welche die Einrichtung von Streitkräften bis zur Korpsgröße (bis zu 50.000 bis 60.000 Mann) zum Ziel hatte, um die EU mit Mitteln für die Bewältigung auch der anspruchsvollsten Petersberg-Aufgaben auszustatten. (vgl. Haine 2004, 52)

Weitere große Fortschritte erfuhr die ESVP unter der französischen Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2000. Beim Europäischen Rat in Santa Maria da Feira legten die Staats- und Regierungschefs fest, dass die EU in folgenden Bereichen zusätzliche Fähigkeiten erwerben sollte: Polizei, Stärkung des Rechtsstaats, Zivilverwaltung und Katastrophenschutz. (Haine 2004, 53) Frankreich beschäftigte sich primär mit der Erstellung von Grundlagen für sicherheits- und verteidigungspolitische Strukturen, damit diese beim Europäischen Rat in Nizza am 11. Dezember 2000 verabschiedet werden konnten.

*„Die Kunst des Erfolgs der französischen Präsidentschaft bestand wohl darin, nicht immer auf alle Empfindlichkeiten einiger Mitgliedstaaten Rücksicht zu nehmen und dabei keine tief sitzenden Verstimmungen zu verursachen.“ (Jopp 2000/2001, 234)*

So wurde bereits am 20. November 2000 das so genannte „headline goal“ für die militärische Planung der EU-Eingreiftruppe, welches durch den Rat in Helsinki vorgegeben wurde, fixiert. (vgl. Jopp 2000/2001, 234) Die bislang provisorischen Institutionen der ESVP wurden beim Gipfel in Nizza als ständige Einrichtungen in der EU verankert.

Aufgrund einer Verzögerung der Umsetzung der 1999 festgelegten Ziele für eine europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik beschloss der Europäische Rat in Laeken im Dezember 2001 den European Capabilities Action Plan, welcher das Ziel hatte, die bestehenden Mängel zu ermitteln und Vorschläge zu deren Bewältigung zu erarbeiten. (vgl. Reiter 2004, 8)

*„Die ESVP hat sich nach der Kehrtwende in der britischen Politik und den Erfahrungen der großen Abhängigkeit der Europäer von den USA im Kosovo-Luftkrieg mit großer Rasanzen entwickelt. Innerhalb von zwei Jahren wurden im Rahmen eines breiten Konsenses der Regierungen der Mitgliedstaaten die notwendigen institutionellen und strukturellen Voraussetzungen für eine EU-Sicherheits- und Verteidigungspolitik geschaffen und gleichzeitig die Funktionen der WEU weitgehend absorbiert.“ (Jopp 2000/2001, 239)*

#### 4.3.3. Aufbau und Struktur der ESVP

Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist Teil der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und gilt somit nicht als eigene Rechtsordnung innerhalb der Unionsrechtsordnung. Die ESVP untersteht den rechtlichen Grundbedingungen der zweiten Unionssäule. (vgl. Blanck 2005, 5)

Mit dem Vertrag von Amsterdam, welcher am 1. Dezember 1999 in Kraft getreten ist, wurde das Amt des Hohen Vertreters für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik geschaffen. (vgl. Walter 2010, 5) Formal hat der Hohe Vertreter die Aufgabe, den Europäischen Rat in außenpolitischen Fragen zu beraten und die EU gegenüber Dritten zu vertreten. (vgl. Schmidt 2008, 4) Doch de facto sind seine Möglichkeiten begrenzt, da seine operativen Mittel gering sind. Er kann nur auf einen kleinen Militärstab, bescheidene finanzielle Mittel und geringe vertraglich abgesicherte Einflussmöglichkeiten zurückgreifen. (vgl. Walter 2010, 6)

Der institutionelle Rahmen für eine Gemeinsame Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik wurde beim Europäischen Rat in Köln im Juni 1999 geschaffen. Dabei wurden ein Politischer und Sicherheitspolitischer Ausschuss, welcher durch den Vertrag von Nizza in Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee (PSK) umbenannt wurde, ein Militärausschuss und ein Militärstab eingerichtet. Das PSK versammelt sich zwei- bis dreimal wöchentlich und wird von höheren politisch zuständigen Beamten gestellt. Zu den Aufgaben des PSK zählen die Beobachtung der internationalen Lage im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, die Mitarbeit bei der Einigung über die politischen Inhalte und die Überwachung von deren Umsetzung. Um in Krisensituationen rascher und effizienter reagieren zu können, übertrug der Vertrag von Nizza die

politische Kontrolle und die strategische Leitung von Krisenbewältigungsoperationen unter Verantwortung des Rates auf das PSK, wofür der Rat dem PSK die Entscheidungsbefugnis übertragen kann. (vgl. Walter 2010, 7)

Der Militärausschuss gilt als das höchste militärische Beratungs-Gremium für das Politische und Sicherheitspolitische Komitee. Er setzt sich aus den Vertretern der Generalstabschefs der Mitgliedstaaten zusammen. (vgl. Schmidt 2008, 4) Der EUMC (Military Committee of the European Union) hat die militärische Leitung aller militärischen Aktivitäten der EU inne, deren ordnungsgemäße Durchführung er unter der Verantwortung des Operationsbefehlshabers kontrolliert. Der EUMC tagt bei Bedarf. Sein Vorsitz wird vom Rat auf drei Jahre ernannt und wohnt solchen Tagungen des Rates bei, in welchen die Verteidigungspolitik betreffende Entscheidungen zu treffen sind. (vgl. Walter 2010, 7 – 8)

*„Eine Besonderheit des EUMC stellt die Tatsache dar, dass einige seiner Mitglieder gleichzeitig im Militärausschuss der NATO vertreten sind und so de facto eine Doppelfunktion wahrnehmen.“ (Walter 2010, 8)*

Weiters zählt die Festlegung der militärischen Aufgaben für den Militärstab der EU zu den Aufgaben des EUMC. Der Militärstab der EU (Military Staff of the European Union – EUMS) wird von Militärpersonal der Mitgliedstaaten gestellt. Der EUMS ist mit den Bereichen Frühwarnung, Lagebeurteilung und strategische Planung im Rahmen der Petersberg-Einsätze befasst und berät das PSK und den EUMC. Außerdem stellt der EUMS den ständigen Kernstab des EU-Operationszentrums und beteiligt sich an der Koordinierung von zivilen EU-Missionen. (vgl. Walter 2010, 8)

Im Bereich des zivilen Krisenmanagements fungiert der Zivile Planungs- und Durchführungsstab (Civilian Planning and Conduct Capability – CPCC), welcher 2007 beim Generalsekretariat des Rates innerhalb der ESVP installiert wurde, als Leiter und Koordinator aller zivilen ESVP – Missionen „unter der politischen Kontrolle und strategischen Vorgabe des PSK“ (Walter 2010, 8). Das CPCC steht außerdem dem Hohen Vertreter, dem Vorsitz und anderen relevanten

Institutionen beratend und unterstützend zur Seite. Der Direktor des CPCC hat zugleich das Amt des Operationskommandeurs für alle zivilen ESVP-Missionen inne, wobei er dem PSK und dem Hohen Vertreter untersteht. Der Zivile Planungs- und Durchführungsstab setzt sich aus ungefähr 100 Mitarbeitern, zur Hälfte EU-Experten und zur anderen Hälfte nationale Experten, zusammen. (vgl. Walter 2010, 8) Weiters wurde ein Komitee für die zivilen Aspekte des Krisenmanagements (Committee for Civilian Aspects of Crisis Management – CIVCOM) eingerichtet. Zu dessen Aufgaben zählen die Entwicklung von zivilen Projekten zur Verwirklichung der Ziele der EU und die Koordination der Einsätze von Polizeikräften, Justizbeamten und anderen nichtmilitärischen Fachkräften. (vgl. Schmidt 2008, 4) Das CIVCOM ist wie das EUMC Teil des Rates und wird von Vertretern der Regierungen, der Kommission und des Ratssekretariats gestellt. (vgl. Walter 2010, 9)

Bereits im Juli 2004 wurde die im Verfassungsvertrag vorgesehene Europäische Verteidigungsagentur (EVA) eingerichtet, ohne die Ratifizierung des Vertrags abzuwarten. Die EVA hat zum Ziel, „durch die Förderung der europäischen Rüstungskooperation, Verteidigungsforschung und Technologieentwicklung einen entscheidenden Beitrag zur Weiterentwicklung der GASP und ESVP/GSVP zu leisten und deren Umsetzung in konkrete verbesserte europäische Fähigkeiten zu bewirken“ (Walter 2010, 10). Dabei hat sie zur Aufgabe, die bereits bestehenden Organisationen zu koordinieren. Rechtlich gesehen ist die EVA ein selbstständiges Organ, welches unter der politischen Kontrolle des Rates arbeitet, und zählt etwa 110 Mitarbeiter. Den Vorsitz der EVA hat der Hohe Vertreter inne und geführt wird sie durch einen Lenkungsausschuss auf Ebene der Verteidigungsminister bzw. der für Rüstung und Forschung zuständigen Direktoren. (vgl. Walter 2010, 10 – 11)

#### *4.3.4. Veränderungen der ESVP durch den Vertrag von Lissabon*

Durch den Vertrag von Lissabon wurde die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik in Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik umbenannt. Sie verbleibt jedoch weiterhin als integraler Bestandteil in der

Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. (Heise/ von Ondarza 2009, 54) Mit dem Vertrag wurden die Petersberg-Aufgaben durch die Bereiche gemeinsame Abrüstungsmaßnahmen, Aufgaben der militärischen Beratung und Unterstützung, Aufgaben der Konfliktverhütung und Operationen zur Stabilisierung der Lage nach Konflikten ergänzt, welche zur Bekämpfung des Terrorismus beitragen sollen. Neben der bisherigen Praxis, in der der Rat die Durchführung oben genannter Missionen und Operationen einer Gruppe von Mitgliedstaaten übertragen kann, sofern diese den Willen und die Fähigkeiten besitzen, einen solchen Einsatz auszuführen, können nun die Details der Operationsführung zwischen den Staaten festgelegt werden. (vgl. Walter 2010, 41) Da die Beschlüsse der GSVP von intergouvernementalen Charakter sind, müssen sie auch weiterhin einstimmig vom Rat bestimmt werden. Mit dem Vertrag von Lissabon erhält jedoch der Hohe Vertreter ein Initiativrecht sowie das Recht, gemeinsam mit der Kommission den Vorschlag für den Rückgriff auf deren Instrumente einzubringen. (vgl. Heise/ von Ondarza 2009, 54)

Um die Zusammenarbeit bei der Entwicklung militärischer Fähigkeiten flexibler zu gestalten und den Mitgliedstaaten die Möglichkeit einzuräumen, bei der abgestimmten Fähigkeitsentwicklung und der Rüstungskooperation rascher voranzukommen, wurde mit dem Vertrag das Instrument der strukturierten Zusammenarbeit geschaffen. (vgl. Walter 2010, 41 – 42) Daran teilnehmen dürfen alle Mitglieder, die bereit sind, ihre nationalen Fähigkeiten intensiver auszubauen und gegebenenfalls an multinationalen Verbänden, an europäischen Ausrüstungsprogrammen und der EDA teilzunehmen. Außerdem mussten sie bis spätestens 2010 die Fähigkeit entwickeln, wirksam zu militärischen Operationen der Union beitragen zu können. (vgl. Heise/ von Ondarza 2009, 55) Die Ziele der strukturierten Zusammenarbeit sollen durch vereinbarte Ziele für die Höhe der Investitionsausgaben, eine stärkere Harmonisierung des Verteidigungsinstrumentariums, konkrete Maßnahmen zur Stärkung der Verfügbarkeit, Flexibilität, Interoperabilität, Verlegbarkeit der Truppen und Entwicklung gemeinsamer Verteidigungsgüter erreicht werden. (vgl. Walter 2010, 42) Das Leitmotiv hinter der strukturierten Zusammenarbeit ist, dass durch diese Einrichtung Fortschritte leichter erreicht werden können,

da die Beschlüsse nicht mehr an die Übereinstimmung aller Mitgliedstaaten gebunden sind. (vgl. Heise/ von Ondarza 2009, 55)

Ebenso wie die strukturierte Zusammenarbeit hat auch die Ausweitung der Verstärkten Zusammenarbeit auf die GSVP eine Flexibilisierung der militärischen Entwicklung zum Ziel. Durch diese soll zwischen einer Gruppe von Unionsmitgliedern eine engere Zusammenarbeit im Bereich der nicht ausschließlichen Zuständigkeiten der Union geschaffen werden. Die Verstärkte Zusammenarbeit ist auf die Förderung der Ziele der Union, den Schutz ihrer Interessen und der Stärkung des Integrationsprozesses fokussiert. Damit der Einsatz dieses Instruments zustande kommt, ist die Teilnahme von mindestens neun Mitgliedsstaaten sowie ein einstimmiger Ratsbeschluss Voraussetzung. Die nicht beteiligten Mitglieder können an den Beratungen teilnehmen, verfügen allerdings über kein Stimmrecht und sind nicht an die hier erlassenen Rechtsakte gebunden. (vgl. Walter 2010, 42)

Weiters legte der Vertrag von Lissabon eine Beistandsklausel fest, welche die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, im Falle eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaates diesem „alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung“ anzubieten. Innerhalb dieser Beistandsklausel können die neutralen und bündnisfreien Staaten selbst die Art und den Umfang ihrer Beistandsleistungen festlegen, welche neben militärischer auch humanitäre und finanzielle Hilfe beinhalten kann. (vgl. Walter 2010, 43) Außerdem wurde mit dem Vertrag von Lissabon die Solidaritätsklausel vertraglich verankert, welche bereits im März 2004 nach dem Terroranschlag in Madrid ins Leben gerufen wurde. Laut dieser werden nach einem Terroranschlag oder im Zuge einer Natur- bzw. vom Menschen verursachten Katastrophe dem betroffenen Mitgliedstaat alle möglichen Mittel der EU, inklusive aller militärischen Mittel, zur Verfügung gestellt, wobei jeder Mitgliedstaat selbst über die Art und das Ausmaß der Hilfe entscheiden kann. (vgl. Walter 2010, 43)

*„Trotz dieser begrenzten Neuerungen wird der Vertrag von Lissabon die Entwicklung der ESVP/GSVP vorantreiben. Durch die zahlreichen seit dem Jahr 2003 durchgeführten EU-Einsätze konnten*

*die Instrumente der Zusammenarbeit zwischen zivilen und militärischen Elementen deutlich verbessert werden. Diese Fortschritte können über die Ratifizierung des Vertrages von Lissabon noch ganz wesentlich weiter entwickelt werden.“ (Walter 2010, 44)*

#### **4.4. Instrumente<sup>6</sup> der Europäischen Union in außenpolitischen Angelegenheiten**

Der Schwerpunkt der europäischen Außenpolitik lag und liegt in der unmittelbaren Nachbarschaft der EU. Dies betrifft besonders Mittel-, Ost- und Südosteuropa, sowie den Mittelmeerraum. In der Außenpolitik der EU kommen Instrumente der Entspannungspolitik zum Einsatz. Schon während des Ost-West-Konflikts verfolgte die Gemeinschaft das Ziel, Demokratie, Menschenrechte und Marktwirtschaft zu fördern. Dieses Ziel blieb auch nach dem Ende des Konflikts bestehen. So initiierte die EU 1993 einen Stabilitätspakt für Mittel- und Osteuropa als multilateralen Rahmen für Verträge zwischen den Staaten Mittel- und Osteuropas, welche unter anderem den Minderheitenschutz und die nachbarschaftlichen Beziehungen betrafen. (vgl. Peters, Wagner 2005, 247 – 248)

Als ein diplomatisches Instrument in der Außenpolitik setzt die EU bevorzugt auf den „Politischen Dialog“, welchen sie in regelmäßigen Abständen mit einer Vielzahl von Staaten und Staatengruppen führt. Im Gegensatz zu den USA, die die von der Clinton-Administration so genannten „Schurkenstaaten“ mit einer Politik der Ausgrenzung und Stigmatisierung behandeln, schließt die EU auch diese Staaten in ihre Entspannungspolitik mit ein. (vgl. Peters, Wagner 2005, 248)

Um ihre außenpolitischen Initiativen wirksamer zu gestalten, verband die EU ihre politischen Forderungen mit ökonomischen Anreizen wie beispielsweise Finanzhilfen oder Assoziierungsverträge. Besonders wirksam ist hierbei das Angebot einer EU-Mitgliedschaft, indem die EU Beitrittsverhandlungen an die Erreichung bestimmter Kriterien knüpfte. Zu diesen so genannte

---

<sup>6</sup> zu den spezifischen Instrumenten der EU für die Länder des Westbalkans, insbesondere den Kosovo, siehe Kapitel 5.4.

„Kopenhagener Kriterien“ zählen eine funktionierende und dem europäischen Wettbewerb gewachsene Marktwirtschaft, eine stabile Demokratie und die Einhaltung der Menschenrechte. Die Bewerberstaaten sind durch die Aussicht auf den Zugang zum Binnenmarkt, politischen Einfluss innerhalb der EU-Organen und den „Stempel“ für eine stabile Demokratie und Marktwirtschaft ambitionierter, Reformen durchzuführen. Dieses Mittel erhöhte den Einfluss der EU in ihren Nachbarstaaten erheblich. (vgl. Peters, Wagner 2005, 249)

#### *4.4.1. Das Instrument der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP)*

Die Europäische Nachbarschaftspolitik gilt als Reaktion der EU auf die neue geopolitische Lage nach der EU-Erweiterung im Jahr 2004. Außerdem sollte sie eine programmatische Alternative zur Erweiterungspolitik bieten. (vgl. Bendiek 2008, 5 – 7) Die Adressaten der ENP sind die südlichen Mittelmeeranrainerstaaten und die östlichen Nachbarstaaten. Hierzu zählen Algerien, Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Ägypten, Georgien, Israel, Jordanien, Libanon, Libyen, Moldau, Marokko, die Palästinensische Autonomiebehörde, Syrien, Tunesien und die Ukraine. (vgl. <http://www.bmeia.gv.at/aussenministerium/aussenpolitik/aussereuropaeischer-raum/nordafrika/europaeische-nachbarschaftspolitik.html>, Download: 9. Februar 2011)

Die Europäische Nachbarschaftspolitik wurde erstmals mit dem Vertrag von Lissabon kodifiziert. Mit der Europäischen Nachbarschaftspolitik schuf die Europäische Union ein Instrument, um besondere Beziehungen zu den Ländern in ihrer Nachbarschaft aufzubauen. Ziel der ENP ist die Schaffung eines Raums des Wohlstands und der guten Nachbarschaft, dessen Basis eine enge und friedliche Zusammenarbeit ist und dessen Mitglieder die Werte der Union achten und fördern. Im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik schließt die EU spezielle Abkommen mit den Nachbarländern ab, die für beide Seiten Rechte und Pflichten beinhalten und mithilfe von regelmäßigen Konsultationen zwischen der Union und den ENP-Ländern ausgeführt werden. (vgl. Bendiek/ Richter 2009, 56)

Die Mittel der ENP umfassen eine stärkere wirtschaftliche Integration, engere Beziehungen in politischen und kulturellen Bereichen und eine vertiefte sektorale Zusammenarbeit sowohl zwischen der EU und ihren Nachbarländern als auch zwischen den Nachbarländern untereinander. Damit zielt die EU auf Stabilisierung und Modernisierung ihrer Nachbarschaft. Die Basis für die Umsetzung der ENP bilden so genannte Aktionspläne, welche auf Grundlage von Länderberichten der Kommission gemeinsam und länderspezifisch erarbeitet werden. Damit ein Aktionsplan erstellt werden kann, muss bereits ein Partnerschafts- und Kooperations- bzw. Assoziierungsabkommen zwischen der EU und dem jeweiligen Nachbarland bestehen. (vgl. [http://www.auswaertigesamt.de/DE/Europa/Aussenpolitik/Regionalabkommen/Nachbarschaftspolitik\\_node.html](http://www.auswaertigesamt.de/DE/Europa/Aussenpolitik/Regionalabkommen/Nachbarschaftspolitik_node.html), Download: 9. Februar 2011) Da die ENP unterschiedliche Politikbereiche im Hinblick auf rechtsstaatliche und demokratische Reformen zur Erhöhung der Stabilität in den Nachbarländern miteinander verknüpft, kann sie als innovative Form der Außenpolitik angesehen werden. (vgl. Bendiek 2008, 5)

Die ENP beinhaltet keine Beitrittsperspektive für die beteiligten Länder. Das Angebot der EU beschränkt sich auf eine Binnenmarktbeteiligung und die sektorale Heranführung an den *acquis communautaire*, was jedoch für viele der Adressaten zu geringe Anreize für eine Zusammenarbeit bietet. Ein weiterer Mangel der ENP besteht im Spannungsfeld zwischen den hohen Ansprüchen und Zielen der Nachbarschaftspolitik und ihren geringen finanziellen Mitteln, „ihrer mangelnden EU-internen Kohärenz und ihren konzeptionellen Defiziten“ (Bendiek 2008, 7). Nicht zuletzt wird die ENP durch die hohe Abhängigkeit der EU-Mitgliedstaaten von rohstoffreichen Staaten wie Libyen und Algerien an der Umsetzung ihrer Ziele gehemmt. (vgl. Bendiek 2008, 5 – 7)

#### *4.4.2. Das Instrument der Europäischen Erweiterungspolitik*

Für die Staaten Osteuropas und Südosteuropas, die nicht Mitglieder der EU sind, besteht eine stärkere subjektive Wahrnehmung der Unsicherheit. Die neuen Staaten streben nach Sicherheit und innerer Stabilität, welche vor allem

durch innergesellschaftliche Brüche bedroht sind. Die Perspektive einer zukünftigen EU-Mitgliedschaft spielt in den Transformationsprozessen dieser Staaten eine bedeutende Rolle. Die Reformpolitik in den neuen Demokratien kann nach den Beitrittskriterien ausgerichtet werden und die von der EU gesetzte Konditionalität entlastet die politischen Akteure dieser Länder in innenpolitischen Konfliktlagen. Auch sicherheitspolitisch hat die Integrationspolitik der EU eine große Bedeutung für Europa. So hatte beispielsweise die Regelung von Grenzfragen und von Minderheitenkonflikten, welche zu den vor dem Beitritt zu erfüllenden Rahmenbedingungen zählen, bei der Auflösung der Tschechoslowakei positive Auswirkungen. Auch die Zurückhaltung der ungarischen Politik gegenüber den vielen ungarischen Minderheiten in den Nachbarstaaten kann auf die Erweiterungspolitik der EU zurückgeführt werden. Weiters hat die Voraussetzung für eine EU-Mitgliedschaft, sich für regionale Zusammenarbeit einzusetzen, das Zusammenwirken der Südosteuropäer im Rahmen des Stabilitätspakts gefördert. (vgl. Janning 2002, 168 – 169)

Das besondere Interesse der Europäischen Union an Stabilität in ihrer Nachbarschaft zeigt sich unter anderem in den Neuerungen in der Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik durch den Vertrag von Lissabon. Durch diesen wurden die Erweiterungskriterien vertraglich verankert. In Zukunft müssen potentielle Beitrittskandidaten nicht nur die Grundsätze sondern auch die Werte der EU achten und fördern. (vgl. Bendiek/ Richter 2009, 56)

Jedes europäische Land kann einen Antrag für eine Mitgliedschaft in der Europäischen Union stellen. Voraussetzung dafür ist die Achtung der Grundsätze der Freiheit, der Demokratie, der Menschenrechte, der Grundfreiheiten und der Rechtsstaatlichkeit. Um Mitglied der EU werden zu können, müssen die Beitrittskriterien, die so genannten Kopenhagener Kriterien, erfüllt werden. Diese umfassen stabile Institutionen, die die Rechtsstaatlichkeit, die Menschenrechte und den Schutz von Minderheiten garantieren, eine funktionsfähige Marktwirtschaft und die Fähigkeit, dem Wettbewerb innerhalb der EU standzuhalten, die Fähigkeit zur Erfüllung der Verpflichtungen, welche sich aus einer EU-Mitgliedschaft ergeben, die Fähigkeit

zur Übernahme der Ziele der politischen, der Wirtschafts- und der Währungsunion sowie die Übernahme des gesamten europäischen Rechtsbestandes und dessen wirksame Anwendung durch geeignete Verwaltungs- und Justizstrukturen. Die EU entscheidet selbst darüber, ob und wann sie in der Lage ist, neue Mitglieder aufzunehmen. Nachdem ein Land dem Rat ihren Beitrittsantrag vorgelegt hat, beauftragt dieser die Kommission mit der Bewertung der Fähigkeit des Landes, die an den EU-Beitritt geknüpften Bedingungen zu erfüllen. Fällt diese positiv aus, verabschiedet der Rat einstimmig ein Mandat für die Verhandlungen zwischen allen Mitgliedstaaten und dem Kandidatenland. Inhalt der Beitrittsverhandlungen ist vor allem, wie und wann die EU-Regeln und –Verfahren übernommen werden. Gemeinsam wird eine Heranführungsstrategie entwickelt, um die Länder zu unterstützen. Dazu werden mit den Kandidatenländern spezifische Abkommen, Beitrittspartnerschaften oder Europäische Partnerschaften geschlossen, welche mit Rechten und Pflichten verbunden sind und die konkreten Reformziele festlegen. Diese Reformen werden von der EU sowohl finanziell als auch technisch unterstützt. Die Fortschritte in den Kandidatenländern entscheiden über deren Annäherung an eine EU-Mitgliedschaft. Die Kommission verfasst jährliche Strategiepapiere und länderbezogene Fortschrittsberichte, welche den Rat und das Europäische Parlament über das Vorankommen der Kandidatenländer aufklären. Außerdem überwacht die Kommission die Erfüllung der Bedingungen und die Einhaltung der eingegangenen Verpflichtungen. Führen die Beitrittsverhandlungen zu einem für beide Seiten zufriedenstellenden Ergebnis, wird der Beitrittsvertrag von allen Mitgliedstaaten und dem Kandidatenland unterzeichnet. Mit dem Abschluss des Ratifizierungsprozesses erhält das Kandidatenland schließlich den Status eines vollständigen Mitgliedsstaates. (vgl. <http://ec.europa.eu/enlargement>, Download: 19. Februar 2011)

Die Erweiterungspolitik der EU wird in der europäischen Außenpolitik als Instrument eingesetzt, um potenzielle Beitrittsländer zu Reformen zu bewegen. So wies die EU bei der Aufnahme der Beitrittsverhandlungen mit der Türkei klar darauf hin, dass die Verhandlungen nicht automatisch zu einer Vollmitgliedschaft in der Union führen. Als sie im Dezember 2006 in den

Gesprächen mit der Türkei einige Verhandlungskapitel unterbrach, setzte sie damit ein deutliches Zeichen der Kritik am Reformkurs des Kandidatenlandes und schuf dadurch ein Instrument, um den Reformdruck aufrecht zu erhalten. (vgl. [http://www.cap.lmu.de/download/2007/2007\\_DSF\\_Erweiterung.pdf](http://www.cap.lmu.de/download/2007/2007_DSF_Erweiterung.pdf), Download: 20. Februar 2011)

In den letzten Jahren deuten allerdings viele Anzeichen darauf hin, dass sich die Erweiterungspolitik der EU in einer Krise befindet. Die Beitrittsverhandlungen mit Kroatien und der Türkei gehen nur schleppend voran. Ein weiteres Indiz für eine Krise ist, dass einige Mitgliedstaaten die Beitrittsverhandlungen nutzen, um ihre bilateralen Probleme mit den Kandidatenländern auszutragen, indem sie Veto-Positionen einnehmen. Beispiele hierfür bieten Griechenland beim Namensstreit mit Mazedonien oder Slowenien im Grenzstreit mit Kroatien. (vgl. Lippert 2009, 1 – 2) Ein weiteres Defizit der Erweiterungspolitik liegt in der Wahrnehmung der zukünftigen EU-Erweiterungen durch die Bevölkerung der Europäischen Union. Nachdem die europäischen Entscheidungsträger es verabsäumten, „den Bürgern Europas die historische Tragweite und die Potenziale der größten Beitrittswelle in der Geschichte der EU angemessen zu vermitteln“ ([http://www.cap.lmu.de/download/2007/2007\\_DSF\\_Erweiterung.pdf](http://www.cap.lmu.de/download/2007/2007_DSF_Erweiterung.pdf), Download: 20. Februar 2011), fand die öffentliche Meinungsbildung erst mit der Auseinandersetzung um Finanzen und Zusatzbelastungen statt. Gleichzeitig wurden die Bürger mit Warnungen vor der Überlastung der Arbeitsmärkte durch die Migration aus den neuen Mitgliedsländern von Beitrittsgegnern konfrontiert. Die Folge ist ein enormes Sinken der Zustimmung zur Erweiterungspolitik innerhalb der Europäischen Union. (vgl. [http://www.cap.lmu.de/download/2007/2007\\_DSF\\_Erweiterung.pdf](http://www.cap.lmu.de/download/2007/2007_DSF_Erweiterung.pdf), Download: 20. Februar 2011) Mit den Schwierigkeiten in den Beitrittsverhandlungen geht ein Verlust der politischen Glaubwürdigkeit und des Einflusses der EU einher. Die EU perzipierte die Erweiterungspolitik als Teil ihrer Außenpolitik und seit dem Maastrichter Vertrag auch als Teil ihrer Sicherheitspolitik. Sie bezeichnete die Erweiterung als erfolgreichstes Instrument ihrer Außenpolitik. Wenn nun aber dieses Instrument der Erweiterung stagniert, nimmt die Außenwelt dies als Schwäche der EU wahr. Lippert sieht die Lösung dieser Problematik bei der EU

selbst, indem sie bei der Erweiterungspolitik umsteuert und ihre Außen- und Sicherheitspolitik neu bewertet und effektiver gestaltet. (vgl. Lippert 2009, 3)

#### **4.5. Modell „Langfristiger Frieden am Westbalkan durch EU-Integration“**

Arben Hajrullahu entwickelte in seiner wissenschaftlichen Arbeit „Langfristiger Frieden am Westbalkan durch EU-Integration. Der EU-Integrationsprozess als Chance für die Überwindung des serbisch-kosovarischen Konfliktes“ ein Modell für den Integrationsprozess für den Kosovo und seine Nachbarländer in die EU. Der Autor geht davon aus, dass der Frieden im Kosovo und den anderen Staaten des Westbalkans nur dann langfristig etabliert werden kann, wenn die Konfliktparteien dazu bereit sind, sich bewusst und verantwortungsvoll mit der Vergangenheit auseinanderzusetzen und die Bevölkerung in den Demokratisierungsprozess eingebunden wird. Auf dem Weg zu einem dauerhaften Frieden in den Ländern des Westbalkans stellt die stärkere Einbindung und infolgedessen die Integration in die EU der Westbalkanländer einen entscheidenden Schritt dar. Als Voraussetzung für diesen Schritt nennt Hajrullahu die gegenseitige Anerkennung Serbiens und des Kosovos als gleichwertige Staaten. (vgl. Hajrullahu 2007, 20 – 21) Die der Arbeit zugrundeliegende Grundhypothese erkennt in der EU-Integration ein Instrument der Konfliktlösung und Friedenssicherung. Der Autor verweist jedoch darauf, dass die Voraussetzungen und Bedingungen für eine langfristige Friedensschaffung am Westbalkan durch eine EU-Integration differenziert zu identifizieren sind. (vgl. Hajrullahu 2007, 22)

Während der außenpolitische Ansatz der Europäischen Union in Bezug auf die Länder des Westbalkan davon ausgeht, dass die politische und wirtschaftliche Instabilität der Region allein durch eine angehende Integration dieser Länder in die politischen, wirtschaftlichen und rechtlichen Strukturen der EU überwunden werden kann, kritisiert Hajrullahu, dass dieser Ansatz „die spezifischen sozio-politischen Charakteristika der Westbalkanregion“ nicht ausreichend berücksichtigt. Zwar seien die Maßnahmen im Zuge der EU-Integration, welche auf dem Regionalansatz und dem Konditionalitätsansatz aufbauen und die Schaffung regionaler Kooperation, wirtschaftliche Ankurbelung, Förderung der

Zivilgesellschaft und Maßnahmen zur Etablierung und Absicherung des Rechtsstaats umfassen, für den Stabilisierungsprozess der Westbalkanregion sehr wichtig, jedoch könne der Integrationsprozess im Bereich der Friedensetablierung nur dann erfolgreich sein, wenn er die „spezifischen sozio-politischen Charakteristika“ der Region berücksichtige. (vgl. Hajrullahu 2007, 105 – 108)

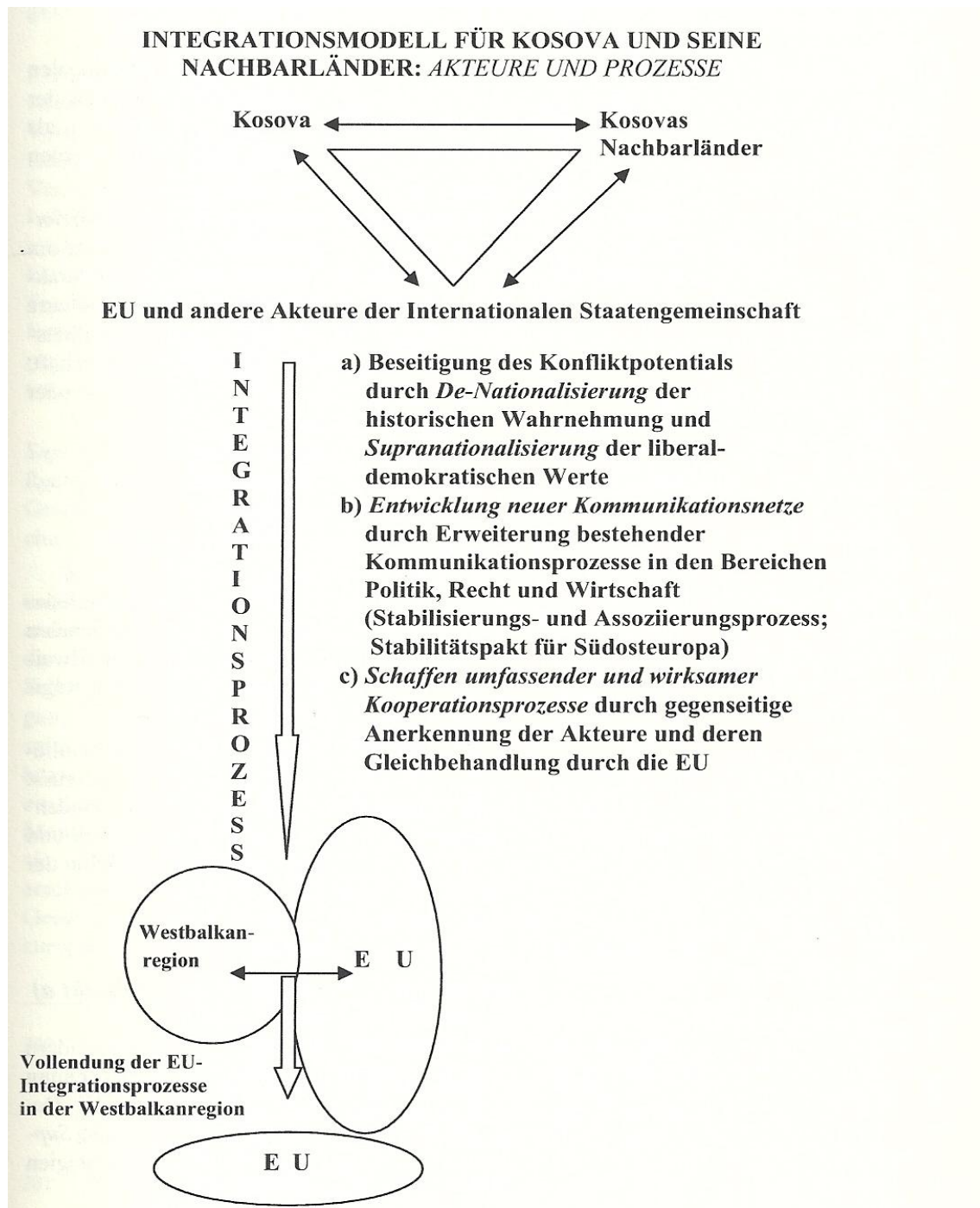


Abb. 8: Integrationsmodell für Kosova und seine Nachbarländer

Quelle: Hajrullahu 2007, 109

Abbildung 8 zeigt das von Hajrullahu entwickelte Modell eines erfolgversprechenden Integrationsprozesses des Kosovo und seiner Nachbarländer in die EU, dessen Inhalte im Folgenden näher dargestellt werden.

In Bezug auf die Akteure berücksichtigt das Modell „auch die besonderen Charakteristika der politischen Systeme sowie die außenpolitischen Interessen der Westbalkanländer als essentielle Elemente für die EU-Integrationsprozesse“ (Hajrullahu 2007, 110). Die Dreiecksform der dargestellten Akteure soll auf „ihre interdependenten und interaktiven Beziehungen im Hinblick auf die EU-Integrationsprozesse“ (Hajrullahu 2007, 110) hinweisen. Neben der EU zählen die Balkan-Kontaktgruppe, die Vereinten Nationen und die OSZE zu den Akteuren der Internationalen Staatengemeinschaft.

Im zweiten Teil dieses Modells sind die Aspekte der EU-Integrationsprozesse dargestellt, welche in einem ersten Schritt zu einer Annäherung der Länder Südosteuropas an die EU und in weiterer Folge zu einer vollen EU-Mitgliedschaft der Region führen sollen. Um die vollständige EU-Integration zu erreichen, müsse die Etablierung eines „positiven Friedens“<sup>7</sup> angestrebt werden. Die Außenpolitik der EU sei nun dazu aufgerufen, im Rahmen der Integrationsprozesse der Balkanregion die Voraussetzungen für einen stabilen Frieden zu schaffen.

Hajrullahu nennt drei Bereiche der Integrationsprozesse, die für die Friedensetablierung notwendig seien. Der erste Bereich umfasst De-Nationalisierungs- und Supranationalisierungsprozesse. Die „Verwirklichung des ‚gemeinsamen‘ [sic!] EU-Integrationszieles der Region“ (Hajrullahu 2007, 110) werde weiterhin durch Ethno-Nationalismen, welche in den Konflikten zwischen den Ländern Südosteuropas dominieren, behindert. Methoden um das Konfliktpotenzial zu beseitigen sieht der Autor in der „*De-Nationalisierung*

---

<sup>7</sup> Der Begriff des „positiven Friedens“ meint dessen weitere Bedeutung im Sinne von „Abwesenheit struktureller und nicht nur personaler Gewalt“. Vgl. hierzu Nohlen, Dieter; Schultze, Rainer-Olaf: Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien, Methoden, Begriffe. München 2004.

[sic!] der historischen Wahrnehmung“ und der „Supranationalisierung [sic!] der liberal-demokratischen Werte“.

*„Dabei vertrete ich den Ansatz, dass die Integration aller Westbalkanländer in die EU und die Etablierung des langfristigen Friedens erst dann möglich sein werden, wenn die Akteure zu einem pragmatischen Umgang mit der ‚integrationsbelasteten‘ Vergangenheit finden und wenn sie eine Aufarbeitung dieser Vergangenheit im Dienste einer gemeinsamen europäischen Zukunftsgestaltung vornehmen. Jeder Versuch, die Geschichte zu ‚vergessen‘, statt sie objektiv zu erforschen und aus ihr Lehren im Sinne einer Wiederholungsvermeidungsstrategie zu ziehen, wird mit hoher Wahrscheinlichkeit den Rechtsstaatsbildungsprozess und somit auch die EU-Integrationsprozesse behindern.“ (Hajrullahu 2007, 111)*

Indem die Normen und Werte des Rechtsstaates übernommen werden, könne die Überwindung der ethno-national beschränkten Interpretation der Vergangenheit erreicht werden. Dieser Prozess könne durch die Wiederherstellung einer gemeinsamen Geschichtsversion, welche „Erfahrungen der Zusammenarbeit im gemeinsamen historischen Schicksal der Balkanvölker“ (Hajrullahu 2007, 112) aufzeigt, unterstützt werden.

Der zweite Punkt der Integrationsprozesse bezieht sich auf die Entwicklung von Kommunikationsnetzen sowohl zwischen den Ländern des Westbalkans untereinander als auch zwischen den Akteuren der Internationalen Staatengemeinschaft und den Ländern der Region. Die eingeschränkte Kommunikation zwischen den Akteuren sei einer der Hauptgründe für die geringen Fortschritte in den Transformationsprozessen. Während die Kommunikation zwischen der EU und den Ländern Südosteuropas neben den Konflikten vor allem „durch die inkonsistente Politik und die langfristige Konzeptlosigkeit der EU gegenüber der Westbalkanregion“ erschwert wurde, sieht Hajrullahu im Stabilitätspakt für Südosteuropa erste Ansätze für den Aufbau nachhaltiger Kommunikationsnetzwerke.

*„Ich gehe davon aus, dass die Entwicklung lückenloser und umfassender Kommunikationsnetze zwischen allen in EU-Integrationsprozessen involvierten Akteuren eine Strategie der Konfliktlösung und Friedensetablierung darstellen kann. Dies setzt jedoch eine minimale gemeinsame Grundlage von ideo-politischen Werten, Zielen und Interessen voraus, welche zwischen einigen*

*Westbalkanländern immer noch nicht eindeutig sichtbar ist.“  
(Hajrullahu 2007, 112)*

Neben den noch immer vorherrschenden Ethno-Nationalismen in den Westbalkanländern und der eingeschränkten Kommunikation nennt Hajrullahu die mangelnde Kooperation unter den Balkanländern und zwischen den Balkanländern und der EU als weiteres Hemmnis auf dem Weg der EU-Integration. Der Autor geht davon aus, dass der Kooperationsmangel vor allem durch die fehlende gegenseitige Anerkennung der Westbalkanländer und die ungleiche Behandlung der Länder der Region durch die EU verursacht werde. Außerdem sei der Mangel an Kooperation darauf zurückzuführen, dass die Bevölkerung nur beschränkt in die Demokratisierungs- und Rechtsstaatsbildungsprozesse eingebunden werde.

*„Eine gegenseitige Anerkennung als gleichwertige Partner etwa zwischen Serbien, Montenegro und Kosova wäre meines Erachtens eine Voraussetzung für nachhaltige Kooperationsprozesse und somit im Endeffekt auch für eine gelungene EU-Integration dieser Westbalkanländer in die EU.“ (Hajrullahu 2007, 113)*

Der dritte und letzte Teil des „mehrdimensionalen Integrationsmodells“ stellt das Ziel der Integrationsprozesse in zwei Stufen dar. Im ersten Schritt soll eine „Anlehnung“ der Westbalkanländer an die EU erreicht werden. Die zweite Stufe beinhaltet schließlich die volle Integration der Länder der Westbalkanregion in die EU durch eine rechtlich-politische Vereinheitlichung.

#### **4.6. Fazit**

Das Engagement der EU im internationalen Geschehen ergibt sich bereits aus ihrer Selbstdefinition als Wertegemeinschaft, welche sowohl innerhalb als auch außerhalb ihrer Grenzen für die Wahrung dieser Werte auftritt. Die Integration in der Außen- und Sicherheitspolitik kam sehr langsam in Gang und wurde vor allem durch den Unwillen der EU-Mitgliedsländer, ihre Autonomie im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik teilweise abzugeben, gehemmt. Erst durch die Verschiebung der Machtverhältnisse in der Außenpolitik nach Ende des Kalten Krieges und die Machtlosigkeit der Europäischen Union während der

kriegerischen Auseinandersetzungen am Westbalkan veranlassten die Mitgliedstaaten zu einem Umdenken und führten zur Zusammenarbeit in den außen- und sicherheitspolitischen Bereichen. Doch auch weiterhin weist die Handlungsfähigkeit der ESVP eine große Schwäche auf, welche sich aus ihrer Organisation ergibt, in der die nationale Souveränität der einzelnen Mitgliedsländer weiter vorherrscht. Im sicherheits- und verteidigungspolitischen Bereich sind die EU-Mitglieder noch nicht bereit, auf ihre Rechte zu verzichten. (vgl. Holländer/ Schmidt 2005, S 1)

Mit der Verabschiedung der Europäischen Sicherheitsstrategie positionierte sich die Europäische Union im internationalen System als Institution, die Konflikten mit politischen Lösungen und dem Einsatz von wirtschaftlichen Maßnahmen begegnen will und militärische Instrumente nur als letztes Mittel einsetzen wird. Diese „Politik multilateraler Diplomatie und positiver Anreize“ setzt bei ihren Adressaten jedoch ein Mindestmaß an Kooperationsbereitschaft voraus. (vgl. Peters, Wagner 2005, 251)

*„Je mehr die Beteiligten auf konfrontative Strategien setzen und je größer das Misstrauen zwischen den Beteiligten ist, desto geringer werden die Möglichkeiten der EU, durch Vermittlungsangebote und positive Anreize auf den Konflikt einzuwirken.“ (Peters, Wagner 2005, 251)*

Um die Sicherheit ihrer Bürger zu gewährleisten verfolgt die EU das Ziel, die Gebiete, welche an ihre Mitgliedsländer angrenzen, zu stabilisieren. Um dies zu erreichen setzt die Union vor allem die Mittel der Nachbarschaftspolitik und der Erweiterungspolitik ein. Doch für viele Adressaten dieser beiden Politikstrategien bilden die darin enthaltenen Perspektiven bzw. die immer wieder hinausgezögerten Beitrittsperspektiven einen zu geringen Anreiz, um sich innerhalb der Partnerschaften bzw. in den Beitrittsverhandlungen genügend zu engagieren und Reformen durchzuführen. Dennoch bieten vor allem die Beitrittskriterien einen Rahmen für die Reformpolitik in den Transformationsprozessen vieler Staaten.

Das Engagement der EU in der Westbalkanregion ergibt sich aus dem von ihr gesetzten Ziel der Stabilisierung und Entwicklung der Länder in ihrer Nachbarschaft. Während die Europäische Union nicht in der Lage war, in den

Jugoslawienkriegen konfliktlösend einzugreifen und auf die militärische Unterstützung der USA zurückgreifen musste, übernahm sie im Wiederaufbau der Länder Südosteuropas eine führende Rolle. Die Erfahrungen, welche die EU während der Konflikte am Balkan sammelte, ließ sie in die Entwicklung der GASP und der ESVP einfließen.

Welche Erfolge die EU in ihrem Engagement in der Westbalkanregion erzielen konnte und welche Instrumente sie dabei einsetzte, behandelt das folgende Kapitel am Beispiel des Staatenaufbaus im Kosovo.

## **5. Das Engagement der EU im Kosovo**

### **5.1. Die Ausgangslage des Nation- und Statebuilding im Kosovo**

Da der Kosovo historisch als eines der ärmsten und rückständigsten Gebiete Europas gilt, gehen die Aufgaben der Staatengemeinschaft in dieser Region nach Beendigung der kriegesischen Handlungen weit über die eines Wiederaufbaus hinaus. Für die strukturelle Unterentwicklung des Kosovos können mehrere Gründe angeführt werden. Zum einen existiert in der kosovarischen Bevölkerung seit dem Zweiten Weltkrieg ein anhaltend hohes demografisches Wachstum, was zwischen 1948 und 2000 zu einer Verdreifachung der kosovarischen Bevölkerung führte. Eine Folge davon ist, dass die Bevölkerung des Kosovo im europäischen Vergleich außergewöhnlich jung ist, was zu hohen Anforderungen im Bildungsbereich und auf dem Arbeitsmarkt führt. Eine weitere Folge des starken demografischen Wachstums ist eine schnelle und meist unkontrollierte Siedlungsausbreitung auf Kosten von landwirtschaftlicher Nutzfläche und Wäldern. Obwohl der Kosovo reich an Bodenschätzen ist, fehlt seit dem Zerfall der SFRJ in den 1990er Jahren mit dem jugoslawischen Staat der Hauptabnehmer für die Rohstoffe und Energie aus dem Kosovo. (vgl. Calic 2000, 523 – 528) Der Kosovo konnte nie eine stabile wirtschaftliche Entwicklung erreichen. Zum einen fehlte eine wirtschaftliche und infrastrukturelle Basis. Zum Anderen konzentrierten sich die Industrialisierungsmaßnahmen zu stark auf die Minen von Trepca, welche bereits in den 1980er Jahren mangelhaft waren. Zusätzlich erhöhte das bereits beschriebene starke Bevölkerungswachstum die Zahl der arbeitslosen und unterbeschäftigten Einwohner. Die kosovarische Wirtschaft konnte lediglich durch Mittel aus dem gesamtjugoslawischen Struktur- und Kohäsionsfonds aufrecht erhalten werden. (vgl. Džihic/ Kramer 2006, 18)

Schließlich wurde die bereits schwache Wirtschaftskraft des Kosovo durch die kriegesischen Auseinandersetzungen weiter ausgehöhlt. Die Bombardements der NATO zielten vor allem auf Industrieanlagen und Infrastruktur. Neben den materiellen Schäden führten die Kriegereignisse im Kosovo zu einem Verlust an Humankapital, zur Abwanderung von qualifizierten, jüngeren Arbeitskräften

und zu Migration großer Bevölkerungsgruppen. Außerdem hatte der Krieg auch Auswirkungen auf die Nachbarstaaten der BR Jugoslawien, welche unter anderem Ausfälle im Außenhandel und im Tourismus, Kosten für die Versorgung von Flüchtlingen und Einbrüche bei den ausländischen Direktinvestitionen umfassen. (vgl. Calic 2000, 523 – 528)

*„Kurzfristig stehen im Kosovo demgemäß folgende Aufgaben an: humanitäre Hilfe und Versorgung von Flüchtlingen, Wiederaufbau von lokaler Infrastruktur und Wohnraum, Schaffung landwirtschaftlicher Erwerbsgrundlagen und kommunaler Dienstleistungen sowie die Linderung indirekter Kriegsschäden. Mittelfristig ergeben sich darüber hinaus aber noch wesentlich weiter reichende Ziele: der Aufbau einer funktionstüchtigen und wettbewerbsfähigen Industrie, die Herstellung funktionierender Verwaltungsstrukturen und wirtschaftsfreundlicher politischer Rahmenbedingungen, die Schaffung eines effizienten Rechtswesens und Steuersystems, die Zurückdrängung von Korruption und Kriminalität sowie die Hebung des Bildungsstandards. Angesichts dieses umfassenden Reformprogramms sollte eigentlich nicht mehr von ‚Wiederaufbau‘, sondern vielmehr bereits von ‚Transformation‘ gesprochen werden.“ (Calic 2000, 529)*

Die kosovarische Bevölkerung setzt sich neben den Kosovo-Albanern, welche die Mehrheitsbevölkerung bilden, aus Serben, Roma, Ashkali und Egyptians, Bosniaken, Gorani und Türken zusammen. Im Jahr 2006 wurde der Bevölkerungsanteil der Serben auf 7% geschätzt. Das Leben der Bevölkerung im Kosovo stellt in Bezug auf das Zusammenleben der Ethnien eine Besonderheit dar. Bereits vor den kriegerischen Auseinandersetzungen existierte im Kosovo kaum ein gemeinsames Zusammenleben der serbischen und der albanischen Bevölkerung. Während es in anderen jugoslawischen Teilrepubliken wie beispielsweise Bosnien-Herzegowina eine lange Tradition eines multiethnischen Zusammenlebens gab, was sich unter anderem in der Schließung von vielen „Mischehen“ widerspiegelte, kann man das Leben im Kosovo bestenfalls als ein „Nebeneinander“ der beiden Ethnien bezeichnen. (vgl. Džihic/ Kramer 2006, 16 – 17)

## 5.2. Chronologische Darstellung der Entwicklung des Kosovo seit 1999

|                   |                                                                                                                                                                                                           |
|-------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Juni 1999         | Die Sicherheitsratsresolution 1244 der Vereinten Nationen stellt den Kosovo unter internationale Verwaltung unter Leitung der UNMIK                                                                       |
| Juni 1999         | EU beschließt Gründung einer Wiederaufbauagentur für den Kosovo                                                                                                                                           |
| Juni 1999         | Gründung des Stabilitätspakts für Südosteuropa unter Beteiligung von mehr als 40 Staaten, internationalen Organisationen und regionalen Zusammenschlüssen                                                 |
| April 2001        | Einrichtung der provisorischen Institutionen                                                                                                                                                              |
| November 2001     | Das provisorische Parlament wird das erste Mal gewählt                                                                                                                                                    |
| Dezember 2003     | „standards before status“ – Annahme von 8 Zielen, welche vor der Aufnahme von Statusverhandlungen erfüllt werden sollten                                                                                  |
| März 2004         | Gewalttätige Ausschreitungen gegen Angehörige der serbischen Minderheit im Kosovo                                                                                                                         |
| Oktober 2004      | Zweite Parlamentswahl                                                                                                                                                                                     |
| Oktober 2005      | In einem Bericht an den Generalsekretär der Vereinten Nationen empfiehlt der UN-Sonderbeauftragte für den Kosovo Kai Eide eine Klärung der Statusfrage                                                    |
| Oktober 2005      | Der UN-Sicherheitsrat beschließt die Aufnahme von Statusverhandlungen                                                                                                                                     |
| Feb. – Sept. 2006 | Zehn Treffen zwischen serbischen und kosovarischen Delegationen unter der Leitung von Martti Ahtisaari                                                                                                    |
| März 2007         | Abschlussbericht von Martti Ahtisaari mit dem Vorschlag einer „überwachten Unabhängigkeit“; der Plan wird von den USA, EU und NATO unterstützt, Kosovo-Albaner stimmen dem Plan zu, Serbien lehnt ihn ab. |
| Juli 2007         | nach einem Veto von Russland im UN-Sicherheitsrat wird der Plan aufgegeben                                                                                                                                |
| August 2007       | Neue Gesprächsrunde auf Initiative des UN-Generalsekretärs unter der Führung der neu eingerichteten Troika EU, USA, Russland                                                                              |

|               |                                                                                                                                                                          |
|---------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| November 2007 | dritte Parlamentswahl – Sieg der PDK unter Hashim Thaci                                                                                                                  |
| Dezember 2007 | Bericht der Troika an den UN-Generalsekretär                                                                                                                             |
| Februar 2008  | EU beschließt EULEX-Mission                                                                                                                                              |
| Februar 2008  | einseitige Unabhängigkeitserklärung des Kosovo                                                                                                                           |
| Juni 2008     | Verabschiedung der kosovarischen Verfassung                                                                                                                              |
| Oktober 2008  | UN-Generalversammlung bestellt ein Rechtsgutachten beim Internationalen Gerichtshof in den Haag zur Unabhängigkeitserklärung des Kosovo.                                 |
| November 2008 | UN-Sicherheitsrat stimmt dem Ban-Bericht zu, wonach die EULEX-Mission auf Grundlage der Resolution 1244 unter den Schirm der Vereinten Nationen gestellt wird            |
| Dezember 2008 | EULEX wird operativ                                                                                                                                                      |
| Juli 2010     | Der Internationale Gerichtshof erklärt die Ausrufung der Unabhängigkeit des Kosovo als mit dem Völkerrecht vereinbar. Das Gutachten des IGH ist rechtlich nicht bindend. |

### 5.3. Das bisherige Engagement der EU im Kosovo

Das Mandat der Europäischen Union im Kosovo leitet sich aus der UN-Sicherheitsratsresolution 1244 vom 10. Juni 1999 ab. Diese Resolution setzt fest, dass im Kosovo internationale zivile und Sicherheitspräsenzen einzusetzen sind und vom Sicherheitsrat ein Sonderbeauftragter zu ernennen ist, der die Umsetzung der internationalen Präsenz überwachen soll.

In Punkt 17 dieser Resolution weist der Sicherheitsrat auf die gewünschte Mitarbeit der Europäischen Union hin:

*Der Sicherheitsrat „begrüßt die in der Europäischen Union und anderen internationalen Organisationen gegenwärtig geleistete Arbeit mit dem Ziel, einen umfassenden Ansatz für die wirtschaftliche Entwicklung und Stabilisierung der von der Kosovo-Krise betroffenen Region zu entwickeln, einschließlich der Umsetzung eines Stabilitätspakts für Südosteuropa unter breiter internationaler Beteiligung, um die Förderung der Demokratie, wirtschaftlichen Wohlfahrts, der Stabilität und der regionalen Zusammenarbeit zu begünstigen“. (S/RES/1244 (1999), 17)*

Die anhand der Resolution gebildete UNMIK wurde in vier so genannten Pillars aufgebaut. Pillar I behandelte die Bereiche Justiz und Polizei, Pillar II wurde mit dem Bereich zivile Verwaltung befasst, Pillar III beinhaltete die Bereiche Demokratisierung, Aufbau und Stärkung der Institutionen und Pillar IV den Wiederaufbau und die wirtschaftliche Entwicklung. Die EU erhielt größtenteils die Verantwortung über Pillar IV. Zu den Aufgaben dieses Pillars zählen Management und Unterstützung der Regierungsabteilungen für den Wiederaufbau, den Handel und die Industrie, für öffentliche Güter und für die Finanzen, die Einrichtung eines Steuersystems für den Kosovo, die Entwicklung des rechtlichen Rahmens für den kommerziellen Bereich und die Schaffung der Voraussetzungen für die Entwicklung des Banksektors. (vgl. Džihic/ Kramer 2006, 30) In dieser Aufgabe war die EU mit den Instrumenten Taskforce der EU-Kommission für den Wiederaufbau des Kosovo, European Humanitarian Aid Office (ECHO) und Europäische Agentur für Wiederaufbau die Hauptträgerin der finanziellen Lasten für den Wiederaufbau- und Stabilisierungsprozess im Kosovo. Während die EU den Aufbau einer Basisinfrastruktur nach dem Krieg rasch bewerkstelligen konnte, scheiterte sie im Aufbau einer funktionsfähigen Wirtschaft. Diese Aufgabe einschließlich des dafür wichtigen Privatisierungsprozesses erscheint im Hinblick auf die vorherrschende Unterentwicklung und die infrastrukturellen Mängel nahezu unlösbar. (vgl. Džihic/ Kramer 2008, 16) Ein großes Problem dabei stellte der ungeklärte Status des Kosovo dar. Dieser hatte zur Folge, dass die Eigentumsverhältnisse nicht geklärt waren, woraufhin die Unternehmen, welche sich im öffentlichen und gesellschaftlichen Eigentum befanden, nur verpachtet werden konnten. Dadurch konnten keine der dringend notwendigen Investitionen erzielt werden. (vgl. Hajrullahu 2007, 179)

Die Staatsbildungs- und Demokratisierungsstrategie der Europäischen Union in ihrem Einsatz im Kosovo weist einige Schwächen auf. So enthält die Verteilung der Gelder der EU einen Widerspruch zwischen den eingesetzten Mitteln und den realen Ergebnissen. Für einzelne Projekte werden große Mengen an Geldern investiert, die jedoch zu einem großen Teil ohne große Erfolge im Missmanagement und der Korruption versickern. Ein weiteres Problem bildet die Zukunftsvision der Integration des Kosovo in die Europäische Union. Da der

Status des Kosovo sehr lange nicht geklärt werden konnte, war die EU nicht fähig, den Kosovo in einen wirksamen Integrationsmechanismus einzugliedern. Der speziell für den Kosovo entwickelte „SAP Tracking Mechanism“ erwies sich als kaum brauchbar. Durch die fortdauernde Verzögerung einer konkreten Beitrittsperspektive auf Grund der Verweigerung der Anerkennung der Souveränität des Kosovo von fünf EU-Mitgliedstaaten verliert die Zukunftsvision eines EU-Beitritts weiter an Wirkung und Glaubwürdigkeit. (vgl. Džihic/ Kramer 2008, 16 – 17)

Im Jahr 2006 begann die EU, sich auf ihre neue Mission im Kosovo vorzubereiten. Im April 2006 entsandte die EU das European Union Planning Team Kosovo (EUPT), das die praktische Durchführung der EULEX-Mission vorbereiten sollte. Es stand vom Beginn der Statusverhandlungen an fest, dass nach der Statusklärung die EU eine stärkere Rolle in der internationalen Präsenz im Kosovo übernehmen sollte. Der Ahtisaari-Plan stellte dar, dass eine Mission der EU die UNMIK im Kosovo ablösen sollte. Das zukünftige EU-Engagement sollte folgende drei Komponenten beinhalten: Zum Einen sollte ein Special Representative der EU (EUSR) in den Kosovo entsandt werden, welcher auch die Leitung der neuen internationalen Mission für den Kosovo übernehmen sollte. Zum Anderen sollte sich die EULEX-Mission im Bereich des „Rule of Law“ engagieren. Außerdem sollte die EU-Beitrittsperspektive des Kosovo konkretisiert und die Aktivitäten im Rahmen des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses verstärkt werden. Im Gemeinsamen Aktionsbeschluss des Rates der Europäischen Union, welcher die rechtliche Grundlage für die EULEX-Mission darstellt, wurde der Holländer Pieter Feith als erster EUSR eingesetzt. (vgl. Džihic/ Kramer 2008, 17)

Neben dem Interesse, langfristigen Frieden und Stabilität in der Nachbarschaft der EU zu schaffen, lässt sich die Motivation für ein umfassendes und längerfristiges Engagement der EU im Kosovo bzw. am Balkan von einer Weiterentwicklung der EU selbst ableiten. Seit 1999 kann man eine starke wechselseitige Abhängigkeit zwischen den beiden Zielen der EU, einerseits die Stärkung der GASP als wichtiges Element der gemeinsamen Politik und andererseits die Stabilisierung der Balkanregion auf hohem Niveau, erkennen. So stellt die Konsolidierung der Konfliktgebiete in der Westbalkanregion eine

der wichtigsten Bewährungsproben für die GASP dar. Innerhalb des regionalen Stabilisierungsprozesses hat außerdem die „Europäisierung des Balkans“ höchste Priorität. (vgl. Jureković 2006, 131)

#### **5.4. Instrumente der EU für den Westbalkan**

Um die Aufgaben im Wiederaufbau des Kosovo wahrnehmen zu können, schuf die Europäische Union eigens dafür konzipierte Instrumente. Diese wurden für das Ziel der Heranführung des Kosovo an die Strukturen der Union weiterentwickelt und ausgebaut.

##### *5.4.1. Regionalansatz*

Dieses Konzept wurde nach der Unterzeichnung des Dayton-Abkommens ausgearbeitet und im Februar 1996 vom allgemeinen Rat der EU übernommen. Der Regionalansatz richtete sich an die Staaten des ehemaligen Jugoslawien ohne Slowenien und zwei weitere Balkanstaaten und umfasste somit die BR Jugoslawien, Kroatien, Bosnien-Herzegowina, die ehemalige Republik Mazedonien, Albanien sowie Rumänien und Bulgarien. Das Ziel des Regionalansatzes war eine regionale Kooperation zwischen den Ländern des Balkans nach dem Prinzip, dass man den an diesem Projekt teilnehmenden Ländern Zugang zum Binnenmarkt der EU in dem Maße einräumte, in dem sie ihren Nachbarn Zugang zum eigenen Markt bewilligten. Um die regionale Kooperation zu fördern, führte die EU vertragliche Beziehungen zu den Ländern und leistete finanzielle Hilfe durch die Programme der finanziellen Zusammenarbeit. Im Dezember 1997 wurden die Balkanstaaten vom Europäischen Rat von Luxemburg in zwei Gruppen aufgeteilt. Bulgarien und Rumänien erhielten den Kandidatenstatus. Dadurch musste das Konzept durch eine neue Strategie ersetzt werden. (vgl. Konstandinović 2005, 185 – 186)

#### *5.4.2. Konditionalitätsansatz*

Dieses Konzept wurde am 29. April 1997 vom Europäischen Rat angenommen und richtete sich an die Länder des Westbalkans Bosnien und Herzegowina, Kroatien, die BR Jugoslawien, die ehemalige Republik Mazedonien und Albanien. Innerhalb des Konditionalitätsprinzips richtete die EU zwei Gruppen von Bedingungen fest.

Die erste Gruppe von Bedingungen richtete sich an alle beteiligten Länder und bezog sich zum Teil auf den Regionalansatz. Dieser Block umfasste die allgemeinen Auflagen wie Demokratisierung, Rechtsstaatlichkeit, Achtung der Menschen- und Minderheitsrechte und Transformation zur Marktwirtschaft. Das regionale Prinzip spielte in dem Sinn eine Rolle, als dass die grenzüberschreitenden Kooperationen der einzelnen Länder bei der Beurteilung der Umsetzung der Bedingungen berücksichtigt wurden und sich eine Verbesserung bzw. eine Verschlechterung der innerregionalen Integration auf die Beziehungen zur EU auswirken sollte.

Die zweite Gruppe beinhaltete spezifische Anforderungen an die einzelnen Länder. So forderte man von der BR Jugoslawien unter anderem, dass sie die bosnischen Serben durch Druck zur Mitarbeit am Aufbau der Institutionen bewegen sollte und dass sie mit dem Kosovo einen echten Dialog über den Status des Kosovo innerhalb der Grenzen der BR Jugoslawien aufnehmen sollte.

Um diese Bedingungen durchzusetzen, verfügte die EU über drei Instrumente: autonome Handelspräferenzen, Phare-Programme und vertragliche Beziehungen. (vgl. Konstandinović 2005, 187 – 189)

#### *5.4.3. Stabilitätspakt für Südosteuropa/ Regionaler Kooperationsdienst*

Die Entwicklung des Stabilitätspakts lässt sich nach Hans-Georg Ehrhart in drei Phasen unterteilen. Die Vorgeschichte bis zur Gipfelkonferenz von Sarajewo Ende Juli 1999 bildet die erste Phase. Diese ist gekennzeichnet durch die Eskalation der Geschehnisse im Kosovo seit März 1998 und die letztendlich gescheiterten Bemühungen der internationalen Gemeinschaft um eine

politische Lösung des Konflikts. (vgl. Ehrhart o.Z., 173) Am 10. Juni 1999 wurde schließlich der Stabilitätspakt beim EU-Gipfel von Köln mit dem Ziel, die regionale Zusammenarbeit zwischen den Balkanstaaten zu fördern und dadurch einen langfristigen Frieden zu sichern, beschlossen. (vgl. Jureković 2005, 131) Der in Köln im Groben festgelegte Aufbau und die Ziele entsprechen den Inhalten des Fischer-Planes<sup>8</sup>. Mit der ersten Sitzung des Regionaltisches am 16. September 1999, welche auf Einladung der EU-Präsidentschaft in Brüssel von Statten ging, folgte die Institutionalisierungsphase. In einem flexiblen Arbeitsplan formulierte der Regionaltisch seine strategischen Ziele, welche das Bemühen erkennen lassen, den Arbeitstischen so viel Spielraum einzuräumen, dass sie auf die wandelnden Ansprüche entsprechend reagieren können. Mit der ersten Finanzierungskonferenz für den Stabilitätspakt für Südosteuropa Ende März 2000 in Brüssel beginnt die operative Phase. In der Finanzierungskonferenz, an der 47 Länder und 36 internationale Organisationen teilnahmen, wurden alle Erwartungen übertroffen. Anstatt der angestrebten Summe von 1,8 Mrd. Euro für Schnellstartprojekte, konnte die Zusage für 2,4 Mrd. Euro erreicht werden. Das Ziel der operativen Phase war nun, die Finanzmittel möglichst wirksam für die Stabilisierung Südosteuropas einzusetzen. (vgl. Ehrhart o. Z., 173 – 176)

Mithilfe des Stabilitätspakts soll in der Region Südosteuropa dauerhafter Frieden, Wohlstand und Stabilität erreicht werden. Im Gründungsdokument verpflichten sich die teilnehmenden Staaten und Organisationen, die „Staaten in Südosteuropa bei ihren Bemühungen um die Förderung des Friedens, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte sowie des wirtschaftlichen Wohlstands zu stärken, um Stabilität in der gesamten Region zu erreichen“ (Stabilitätspakt für Südosteuropa 1999, Kap. III, 9.). Als gesondertes Ziel wird die „Beilegung des Kosovo-Konflikts“ genannt, welcher eine entscheidende „Bedeutung für [...] [die] Fähigkeit, die Ziele des Stabilitätspakts

---

<sup>8</sup> Der so genannte Fischer-Plan, auch „Deutscher Friedensplan“ genannt, wurde unter dem deutschen Außenminister Joschka Fischer während der deutschen Ratspräsidentschaft im April 1999 entwickelt und stellt eine Art Road Map dar, um die „Fünf Punkte“, welche beim Außenministertgipfel der G8 zur Beilegung des Kosovo-Konflikts formuliert wurden, umzusetzen. Näheres siehe Friedrich, Roland: Die deutsche Außenpolitik im Kosovo-Konflikt. Wiesbaden 2005.

uneingeschränkt zu verwirklichen“ (Stabilitätspakt für Südosteuropa 1999, Kap. I, 4.) zugeschrieben wird.

Der Stabilitätspakt für Südosteuropa basiert auf den Konzepten des Regionalansatzes und des Konditionalitätsprinzips. Als Grundlage für eine erfolgreiche Herausbildung des Friedens nennt der Stabilitätspakt folgende Schlüsselemente: die Schaffung einer sicheren Umwelt, die Förderung dauerhafter demokratischer Systeme und die Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Wohlergehens. Er versteht sich nicht als eine neue Internationale Organisation und verfügt somit über keine unabhängigen finanziellen Hilfsmittel. Die Hauptaufgabe des Paktes liegt in der Koordination der Initiativen in der Region. Am Stabilitätspakt nehmen über 40 Staaten und internationale Organisationen teil. Die Partner des Stabilitätspaktes in der Region Südosteuropa sind Albanien, Bosnien-Herzegowina, Bulgarien, Kroatien, Moldau, Montenegro, Rumänien, Serbien und die ehemalige Republik Mazedonien. Weitere Partner sind die Mitgliedstaaten der Europäischen Union, Kanada, Japan, Norwegen, Russland, die Schweiz, die Türkei und die USA. Als internationale Organisationen sind unter anderem die UNO, die OSZE, der Europarat, die Europäische Kommission, die NATO und die OECD vertreten. (vgl. <http://www.stabilitypact.org/about/default.asp>, Download: 22. März 2011)

Im Rahmen des Stabilitätspakts wurden ein Regionaltisch Südosteuropa und drei Arbeitstische eingerichtet. Dem Regionaltisch sitzt ein Sonderkoordinator vor, welcher von der Europäischen Union nach Beratungen mit dem Vorsitzenden der OSZE ernannt wird.

Der Regionaltisch koordiniert die Tätigkeiten der folgenden drei Arbeitstische:

1. Arbeitstisch: Demokratisierung und Menschenrechte

Dieser Arbeitstisch befasst sich mit den Bereichen Demokratisierung und Menschenrechte, einschließlich der nationalen Minderheitenrechte; Aufbau einer Bürgergesellschaft; Rechtsstaatlichkeit und –durchsetzung; Aufbau von Institutionen; effiziente Verwaltung und verantwortungsvolle Regierungsführung; freie und

unabhängige Medien; Flüchtlingsfragen, einschließlich Schutz und Rückkehr von Flüchtlingen und Vertriebenen.

2. Arbeitstisch: Wirtschaftlicher Wiederaufbau, Entwicklung und Zusammenarbeit

Dieser Arbeitstisch beschäftigt sich mit den Bereichen wirtschaftliche Zusammenarbeit in der Region und zwischen der Region und dem übrigen Europa bzw. der Welt; Förderung von Freihandelszonen; Förderung der Privatwirtschaft; Umweltfragen; Infrastruktur; Energieversorgung und –einsparung; grenzüberschreitender Verkehr; Deregulierung und Transparenz; dauerhafte Wiedereingliederung von Flüchtlingen.

3. Arbeitstisch: Sicherheitsfragen

Dieser Arbeitstisch behandelt die Gebiete Justiz und Innenpolitik; Migrationsfragen; Maßnahmen zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens, der Korruption, des Terrorismus und aller kriminellen und illegalen Aktivitäten, Gewährleistung der regionalen Sicherheit, Konfliktverhütung und –bewältigung; Zusammenarbeit in militärischen Fragen.

Die Europäische Union, welche als Initiator des Pakts gilt und gleichzeitig der größte Geldgeber in der Region Südosteuropas ist, nimmt im Rahmen des Stabilitätspakts eine führende Rolle bei der Kooperation mit anderen teilnehmenden Staaten und internationalen Organisationen und Institutionen ein. Im Gründungsdokument des Stabilitätspakts wird das Ziel der EU genannt, die Region Südosteuropas näher an die Perspektive einer vollständigen EU-Integration dieser Länder heranzuführen. Zugleich wird auf die Bereitschaft der EU hingewiesen, die Erreichung der Ziele des Stabilitätspakts zu den

Elementen einer Eignungsbewertung der Länder für eine Beitrittsperspektive hinzuzuzählen. (vgl. Stabilitätspakt für Südosteuropa, inoffizielle Übersetzung, <http://www.auswaertigesamt.de/cae/servlet/contentblob/338618/publicationFile/3095/StabilitaetspaktText.pdf>, Download: 22. März 2011) Da die Arbeit des Stabilitätspakts stark von den finanziellen Mitteln und dem Managementpotential der Europäischen Kommission abhängig ist, ist der Erfolg des Stabilitätspakts eng an den Erfolg der EU in der Region geknüpft. (vgl. Kostandinović 2005, 166)

Während der Konflikte und kriegerischen Auseinandersetzungen im ehemaligen Jugoslawien fehlte der Internationalen Staatengemeinschaft eine „klar koordinierte, einheitliche und vor allem langfristige Strategie“ (Hajrullahu 2007, 171). Die Internationale Staatengemeinschaft reagierte auf die militärischen Konflikte mit humanitären Aktionen ohne klare politische Lösungen. Mit der Einrichtung des Stabilitätspakts sollten für den Balkan eine ganzheitliche politisch-wirtschaftliche Strategie und neue Perspektiven geschaffen werden. (vgl. Hajrullahu 2007, 171)

*„[Der Stabilitätspakt] hat in einer Phase des Krieges wieder die Mittel der zivilen Diplomatie betont und damit sowohl zu größerer Akzeptanz der Politik der internationalen Staatengemeinschaft beigetragen als auch zu einer gewissen Aufwertung von EU, OSZE und Europarat. Dadurch bietet er nach den früheren Fehlschlägen auf dem Balkan die Chance, allmählich eine Kultur der Prävention an die Stelle der reaktiven Krisenintervention zu setzen.“ (Ehrhart o.Z., 179 – 180)*

Der Stabilitätspakt bot den ehemaligen Kriegsgegnern eine Plattform, welche zwischen den Ländern durch die Schaffung regionaler Projekte neues Vertrauen wecken konnte. (vgl. Jureković 2006, 132)

Im Mai 2006 beschloss der Regionalrat Südosteuropa, den Stabilitätspakt in eine neue Organisationsform zu überführen, welche den Ländern der Region mehr Eigenverantwortung übertrug. Im Februar 2008 wurde der Stabilitätspakt in den so genannten Regionalen Kooperationsrat (Regional Co-operation Council – RCC) umgestaltet, womit die Initiativen des Stabilitätspakts in die Eigenverantwortung der Region Südosteuropas übergegangen ist. Der

Regionale Kooperationsrat übernahm die Koordinierung der Länder der Region, der EU und weiteren Gebern. Die Schwerpunkte setzte der RCC in den Bereichen wirtschaftliche und soziale Entwicklung, Infrastruktur und Umwelt, Sicherheitskooperation, Justiz und Inneres, Bildung und Forschung und Parlamentarische Zusammenarbeit. Die Kosten des regionalen Kooperationsrates tragen je zu einem Drittel die Länder der Region, die EU-Kommission und bilaterale Geldgeber, u.a. Deutschland, Finnland, Frankreich, Irland, Norwegen, Österreich, die Schweiz, Slowenien und die USA. (vgl. [http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Europa/WestlicherBalkan/Stabilitaetspakt\\_node.html](http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Europa/WestlicherBalkan/Stabilitaetspakt_node.html), Download: 22. März 2011)

*„Der Ansatz des Stabilitätspaktes für Südosteuropa bzw. des RCC liefert durch seine langfristigen inneren und äußeren Sicherheits- und Demokratisierungsstrategien, gestützt auf wirtschaftliche Initiativen, gute Gründe für Optimismus. Die Schaffung eines überregionalen wirtschaftlichen Rahmens bietet Gleichbehandlung und Chancengleichheit für alle Länder der Westbalkanregion.“ (Hajrullahu 2007, 174)*

#### 5.4.4. Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess

Im Mai 1999 entwickelte die Europäische Kommission eine neue Strategie für die Integration der Westbalkanländer in die Strukturen der Europäischen Union. Der so genannte Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess (SAP) wurde im Juni 2000 beim Europäischen Rat von Feira als wichtigstes Instrument der EU für die Integration der Länder des Westbalkans verabschiedet und beim Gipfeltreffen in Zagreb im November 2000 formell bestätigt. (vgl. Hajrullahu 2007, 175) Im Rahmen des SAPs begleitet die EU die Westbalkanländer bis zu ihrem möglichen EU-Beitritt. Dabei verfolgt die EU drei Ziele: die Stabilisierung und den schnellen Wechsel zu einer funktionierenden Marktwirtschaft, die Förderung von regionaler Kooperation und die Aussicht auf eine Mitgliedschaft in der EU. (vgl.

[http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement\\_process/accesion\\_process/how\\_does\\_a\\_country\\_join\\_the\\_eu/sap/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accesion_process/how_does_a_country_join_the_eu/sap/index_de.htm), Download: 22. März 2011)

Gleichzeitig kann der SAP als Fortsetzung und Weiterentwicklung der Politik des Regionalansatzes gesehen werden, denn die „Notwendigkeit regionaler Kooperation [wird] ausdrücklich hervorgehoben“ (Kostandinović 2005, 190). Außerdem beinhaltet der SAP die Politik der Konditionalität. Die Westbalkanländer haben nur dann Aussicht auf eine EU-Mitgliedschaft, wenn sie bestimmte politische und wirtschaftliche Bedingungen erfüllen. (vgl. Kostandinović 2005, 190 – 191)

Das Konzept des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens enthält folgende Komponenten:

- Die Konzipierung von Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit der Aussicht auf einen Beitritt zur Europäischen Union, wenn die Kopenhagener Kriterien erfüllt sind;
- Den Ausbau der wirtschaftlichen und handelspolitischen Beziehungen zu der Region sowie innerhalb der Region;
- Die Erhöhung und Neukonzipierung der wirtschaftlichen und finanziellen Hilfe.
- Die Unterstützung der Demokratisierung, der Zivilgesellschaft, des Bildungswesens und des Ausbaus der Institutionen;
- Die Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres;
- Die Intensivierung des politischen Dialogs.

(vgl.

[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/enlargement\\_process/accesion\\_process/how\\_does\\_a\\_country\\_join\\_the\\_eu/sap/comm\\_pdf\\_com\\_1999\\_0235\\_f\\_acte\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/enlargement_process/accesion_process/how_does_a_country_join_the_eu/sap/comm_pdf_com_1999_0235_f_acte_de.pdf), Download: 22. März 2011)

Der SAP wird durch folgende Instrumente der Europäischen Union gestützt:

- Die vertraglichen Beziehungen zwischen der EU und den Ländern Südosteuropas bzw. der Abschluss der Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA). Diese Abkommen beinhalten eine schrittweise Implementierung einer Freihandelszone, die Heranführung an die Übernahme des Aquis und die Übernahme und Umsetzung demokratischer Prinzipien.
- Die finanzielle Unterstützung bei der Umsetzung des SAP und der SAAs.

- Die EU bietet den Ländern des Westbalkans autonome Handelspräferenzen, da sie der Region einen umfassenden und freien Zugang zum Unionsmarkt gewährt.

(vgl. Kostandinović 2005, 191 – 192)

Der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess sollte „eine stufenweise Perspektive für vertragliche Beziehungen“ (KOM (1999)235 endgültig, 5) bieten. Dafür wurden so genannte Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen entwickelt, welche jeweils auf die spezifische Situation des betreffenden Landes zugeschnitten werden. Mithilfe dieser Abkommen sollte den Ländern der Region eine klarere Perspektive für eine vollständige EU-Integration geboten werden. Die Abkommen sollten dem politischen Dialog einen formalen Rahmen bieten und die Konsolidierung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, wirtschaftlicher Entwicklung und Reform, angemessener Verwaltungsstrukturen und der regionalen Zusammenarbeit fördern. Weiters bilden die SAAs die Grundlage für eine Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres und in wirtschaftlichen, sozialen, zivilen, bildungspolitischen und kulturellen Bereichen. (vgl. KOM (1999)235 endgültig, 5 – 6)

Da der Kosovo seit 1999 unter internationaler Verwaltung steht, stellt er auch für den EU-Integrationsprozess eine Besonderheit dar. Die politische Macht im Kosovo liegt größtenteils in den Händen von Repräsentanten der Internationalen Gemeinschaft und somit auch der Europäischen Union. Damit stellt sich die Frage, ob diese „internationalen Machtinhaber“ in erster Linie die Interessen der kosovarischen Bevölkerung oder die Interessen der eigenen Nationalstaaten bzw. internationalen Organisationen vertreten. Dies lässt sich nicht immer eindeutig beantworten. Am stärksten zeigt sich dieses Problem bei Interessendifferenzen, bei denen die Ansichten der kosovarischen Seite meist nicht oder nur peripher wahrgenommen werden. (vgl. Hajrullahu 2007, 178)

Um den Kosovo aufgrund seines ungeklärten Status nicht vom Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess vollkommen auszuschließen, entwickelte die EU im Jahr 2004 eine Sonderlösung für den Kosovo, den so genannten SAP-Kontrollmechanismus „Stabilisation Tracking Mechanism“ (STM). Da SAAs nur

mit souveränen Staaten abgeschlossen werden, konnten mit dem Kosovo bisher keine offiziellen Gespräche über ein solches Abkommen geführt werden. Die Einbeziehung des Kosovo in den Integrationsprozess der Europäischen Union war vor allem auch für das Vertrauen der kosovarischen Bevölkerung in die EU sehr wichtig. Im Rahmen des STM finden vier Mal pro Jahr Treffen auf höchster Ebene statt, bei denen bewusst nur solche Bereiche angesprochen werden, die unmittelbar mit dem SAP zusammenhängen. Themen, die politische Zukunft des Kosovo betreffend, werden bewusst vermieden. Obwohl die Treffen zwischen kosovarischen Vertretern und Vertretern der EU beiderseits als „partnerschaftlich“ bezeichnet werden, üben die kosovarischen Teilnehmer im Hinblick auf fehlendes Feed Back, fehlende Informationen über den EU-Integrationsprozess und fehlende konkrete Hinweise seitens der EU Kritik. (Hajrullahu 2007, 178 – 184)

#### *5.4.5. Integrationspolitik der EU als Element der Stabilisierungsstrategie*

Beim Europäischen Rat in Feira im Juni 2000 erhielten alle Staaten des Westbalkans den Status eines „potenziellen Beitrittskandidaten“.

Im November 2005 verabschiedete die Europäische Kommission ein Strategiepapier, in dem sie ihren Ansatz zur Erweiterung ausformulierte, welcher einen mehrstufigen Heranführungsprozess beinhaltete. Darin entwickelte der damalige Kommissar für Erweiterung, Günter Verheugen, so genannte „Benchmarks“ für die Aufnahme von Verhandlungen. Benchmarks sind Kriterien, welche von den potenziellen Beitrittskandidaten erfüllt werden müssen. Bis zur Eröffnung von Beitrittsverhandlungen muss jedes Land sechs Stufen durchlaufen. Es kann die nächste Stufe erreichen, indem es alle Verpflichtungen der vorhergehenden Stufe erfüllt. Eine dieser Stufen betrifft den Abschluss von Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen. Der Kosovo ist zurzeit der einzige Staat Südosteuropas, mit dem kein SAA abgeschlossen wurde. (vgl. [http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Europa/WestlicherBalkan/SAP\\_node.htm](http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Europa/WestlicherBalkan/SAP_node.htm), Download: 1. April 2011)

Aufgrund des fehlenden Status des Kosovo, hatte die EU Schwierigkeiten den Kosovo in die Integrationsprozesse einzubeziehen. Die EU hat es seit ihrem Gipfel in Thessaloniki verabsäumt, Konzepte und Strategien für den Kosovo zu entwickeln. Die Europäische Union hegte Hoffnungen, Serbien mit der Aussicht auf eine rasche EU-Mitgliedschaft zu Zugeständnissen bezüglich des Status des Kosovo bewegen zu können. Diese wurden jedoch nicht erfüllt. So wurde der Kosovo bisher auf politischer Ebene nicht auf eine Integration in die Europäische Union vorbereitet. (vgl. Džihic/ Kramer 2008, 19)

*„Obwohl die EU die strategische Entscheidung getroffen habe, dass der Westbalkan in die EU integriert werden solle, habe sie den Annäherungs- und Integrationsprozess Kosovos nicht als wichtiges Ziel eingestuft. Um dieses Ziel wirklich zu erreichen, müsse sie durch mehr Mittel und Engagement Präsenz in Kosova zeigen. Viele finanzielle Mittel, die derzeit für die militärische Präsenz verwendet werden, wären unnötig, wenn die EU sich seriöser in der wirtschaftlichen Entwicklung engagieren würde.“ (Hajrullahu 2007, 187)*

Arben Hajrullahu nennt zwei Punkte, die für einen erfolgreichen EU-Integrationsprozess der Westbalkanregion von essentieller Bedeutung seien. Einerseits müsse die EU ihre Integrationspolitik klarer, konsistenter und greifbarer ausüben und diese durch eine stärkere Präsenz und ein stärkeres wirtschaftliches Engagement stützen. Andererseits müsse die EU diese neue Politik in der Region und insbesondere gegenüber den politischen Eliten besser vertreten, um jede Zweideutigkeit auszuschließen. Dazu sollten die EU und die Regierungen Südosteuropas anstatt losen Absichtserklärungen sich zu konkreten politischen und wirtschaftlichen Abkommen verpflichten, damit die europäische Perspektive in den Ländern des Westbalkans greifbarer werde. (vgl. Hajrullahu 2007, 192)

*„So könnte der EU-Integrationsprozess zum integralen Teil jedes Regierungsprogrammes in der Westbalkanregion werden. Doch solange die Regierungen nicht einmal genügend Berichte, Rückmeldungen oder andere Informationen über die EU-Integration erhalten, werden sie nicht für die EU zu begeistern sein.“ (Hajrullahu 2007, 192)*

#### 5.4.6. Europäische Agentur für Wiederaufbau

Die Europäische Agentur für Wiederaufbau wurde am 4. Juni 1999 durch einen Beschluss des Europäischen Rates auf seiner Tagung in Köln eingerichtet. Ihre Tätigkeit nahm die Agentur im Februar 2000 auf und löste dabei die Task-Force der Europäischen Kommission für den Wiederaufbau des Kosovo<sup>9</sup> ab.

Die Europäische Agentur für Wiederaufbau verstand sich als Durchführungseinrichtung zur Verwaltung der meisten Hilfgelder der Europäischen Gemeinschaft. Sie war im Rahmen des OBNOVA-Programms und dessen Nachfolgeprogramm CARDS im Kosovo, in Serbien, in Montenegro und in der ehemaligen Republik Mazedonien tätig. Die Aktivitäten der Agentur wurden durch einen Verwaltungsausschuss kontrolliert, der von Vertretern der EU-Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission gestellt wurde und in regelmäßigen Abständen zusammentrat.

Im eigens ausgearbeiteten Jahresprogramm 2000 stellte die Agentur den unmittelbaren materiellen und wirtschaftlichen Wiederaufbaubedarf in den Mittelpunkt ihrer Tätigkeit, verwies jedoch auch auf die längerfristige Perspektive des Aufbaus einer Marktwirtschaft und der Förderung von Privatunternehmen. Schließlich fokussierte sie ihre Hilfe auf die Sanierung und Instandsetzung der wichtigsten Infrastruktur und der öffentlichen Einrichtungen, die für eine Normalisierung des Lebens im Kosovo notwendig sind.

Die wichtigsten Aufgaben der Agentur im Einzelnen waren:

- Die Sammlung und Analyse von Informationen über Kriegsschäden, Wiederaufbaubedarf, prioritäre Sektoren und Bereiche, in denen Hilfe benötigt wird, sowie die Übermittlung dieser Informationen an die Kommission;
- Die Ausarbeitung von Entwürfen für die Wiederaufbauprogramme;
- Die Abwicklung der Gemeinschaftshilfe im Rahmen des Programms OBNOVA und des Nachfolgeprogramms CARDS nach Maßgabe der Beschlüsse der Kommission.

(vgl. Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, Nr. 2667/2000 des Rates, 5 – 8)

---

<sup>9</sup> Die Task-Force der Europäischen Kommission für den Wiederaufbau des Kosovo (TAFKO) wurde im Sommer 1999 als Übergangseinrichtung geschaffen, um die Abwicklung der Soforthilfeprogramme zu koordinieren.

Die Europäische Agentur für Wiederaufbau beendete ihre Arbeit im Dezember 2008.

#### *5.4.7. Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation (CARDS-Programm)*

*“Ziel des Programms CARDS ist es, eine Gemeinschaftshilfe für die südosteuropäischen Länder im Hinblick auf ihre Einbindung in den Prozess der Stabilisierung und Assoziierung mit der Europäischen Union bereitzustellen.“*

*([http://europa.eu/legislation\\_summaries/enlargement/western\\_balkans/r18002\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/western_balkans/r18002_de.htm), Download: 1. April 2011)*

Das Cards-Programm löste die Hilfsprogramme OBNOVA und PHARE ab und schuf einen einheitlichen Rahmen für die Hilfe in den Ländern Südosteuropas. Das Programm sollte die Länder des Westbalkans in den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess einbinden. Dabei sollte es die Länder in folgenden Bereichen unterstützen: Wiederaufbau, Stabilisierung der Region, Hilfe für die Rückkehr der Flüchtlinge und Vertriebenen, Förderung der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit, der Menschenrechte und der Rechte der Minderheiten, der Zivilgesellschaft, der unabhängigen Medien und der Bekämpfung der organisierten Kriminalität, Entwicklung einer nachhaltigen Marktwirtschaft, Armutsbekämpfung, Gleichstellung der Geschlechter, allgemeine und berufliche Bildung, Sanierung der Umwelt, Zusammenarbeit zwischen den Ländern untereinander und zwischen den Ländern und der Europäischen Union.

Um die Hilfe zu erhalten, mussten die Länder die Wahrung der demokratischen und rechtsstaatlichen Grundsätze, der Grundfreiheiten, der Menschenrechte und der Rechte der Minderheiten und die Durchführung der vorgesehenen demokratischen, institutionellen und wirtschaftlichen Reformen wahrnehmen. Das Programm war für den Zeitraum 2000 bis 2006 ausgelegt und mit Haushaltsmitteln in Höhe von 4,65 Mrd. Euro ausgestattet. Im Jahr 2007 wurde es durch das Instrument zur Heranführungshilfe (IPA) ersetzt. (vgl. [http://europa.eu/legislation\\_summaries/enlargement/western\\_balkans/r18002\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/western_balkans/r18002_de.htm), Download: 1. April 2011)

#### 5.4.8. Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA)

Im Jahr 2007 wurden alle Heranführungs- und Finanzhilfeeinstrumente durch das IPA ersetzt. Mit dem IPA werden sowohl Bewerberländer als auch mögliche Bewerberländer unterstützt. Der derzeitige Finanzrahmen von IPA im Zeitraum 2007 – 2013 verfügt über ein Budget von 11,5 Mrd. Euro.

Das IPA verfügt über folgende fünf Komponenten:

1. Übergangshilfe und Aufbau von Institutionen
2. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit (mit EU-Mitgliedstaaten und Ländern, die über das IPA gefördert werden können)
3. Regionale Entwicklung (Verkehr, Umwelt, Wirtschaft)
4. Entwicklung der Humanressourcen (Stärkung des Humankapitals und Kampf gegen soziale Ausgrenzung)
5. Entwicklung des ländlichen Raums

Während die Komponenten 1 und 2 allen begünstigten Ländern offenstehen, richten sich die Komponenten 3 – 5 ausschließlich an Bewerberländer.

Die Finanzhilfen des IPA sind beitragsorientiert und richten sich nach den Prioritäten, welche im Rahmen der Europäischen Partnerschaften und den Beitrittspartnerschaften festgelegt wurden, sowie den Inhalten der Erweiterungsstrategiepapiere und der Fortschrittsberichte. (vgl. [http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/financial-assistance/instrument-pre-accession\\_de.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/financial-assistance/instrument-pre-accession_de.htm), Download: 1. April 2011)

*„IPA weist die erforderliche Flexibilität auf, um neuen Prioritäten im Heranführungsprozess, festgehalten in den Beitrittspartnerschaften, rasch Rechnung tragen zu können.“ ([http://www.auswaertiges-amt.de/sid\\_4E49FAEDCB413DD004A035BFE9DD614E/DE/Europa/Erweiterung/UnterstuetzungsProgramme\\_node.html](http://www.auswaertiges-amt.de/sid_4E49FAEDCB413DD004A035BFE9DD614E/DE/Europa/Erweiterung/UnterstuetzungsProgramme_node.html), 1. April 2011)*

Der Kosovo erhielt im Rahmen des IPA im Zeitraum 2007-2009 359 Mio. Euro. Im indikativen Mehrjahresfinanzrahmen werden dem Kosovo zwischen 2010 und 2012 weitere 206 Mio. Euro zugewiesen. (vgl. KOM (2009) 534, Kap. 11)

#### *5.4.9. Europäische Partnerschaft*

Die Agenda von Thessaloniki von Juni 2003 beschreibt die Mittel und Wege, welche den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess intensivieren. Darin enthalten ist der Aufbau von Partnerschaften zwischen der EU und den potenziellen Beitrittskandidaten.

Die Europäische Partnerschaft bildet ein Instrument, mit dem die Umsetzung der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesse und die Umsetzung der Beitrittskriterien unterstützt werden. Im Rahmen der Partnerschaften wird die Situation der einzelnen Partnerländer überprüft und Maßnahmen ermittelt, welche gesetzt werden müssen, um die festgelegten Kriterien für eine verstärkte Integration in die Europäische Union zu erfüllen. Auf Grundlage der Fortschritte der einzelnen Länder werden die Partnerschaften regelmäßig erneuert und angepasst. Die Grundsätze, Prioritäten und Bedingungen, die in den Partnerschaften enthalten sind, werden vom Rat auf Vorschlag der Kommission mit qualifizierter Mehrheit beschlossen. Die Umsetzung der Partnerschaften wird mithilfe der Mechanismen der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesse überwacht. Die Partnerländer erhalten finanzielle Hilfen, um die im Rahmen der Partnerschaft festgelegten Prioritäten und Ziele umzusetzen. Hierfür wurden das CARDS-Programm und nach dessen Auslaufen das Instrument für Heranführungshilfe (IPA) geschaffen.

Der Kosovo ist im Sinne der Resolution 1244 in die Europäische Partnerschaft mit Serbien eingegliedert.

(vgl. [http://europa.eu/legislation\\_summaries/enlargement/western\\_balkans/r18008\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/western_balkans/r18008_de.htm))

#### *5.4.10. European Union Rule of Law Mission (EULEX-Mission)*

Der Europäische Rat beschloss am 4. Februar 2008 eine gemeinsame Aktion über die Rechtsstaatlichkeitsmission der Europäischen Union im Kosovo, die European Union Rule of Law Mission (EULEX-Mission). Die Grundlage für diese Mission bildet der so genannte Ahtisaari-Plan. Obwohl der UN-Sondergesandte Martti Ahtisaari in seinem Vorschlag eine Rückkehr zum

Status des Kosovo vor 1999 ausschließt, spricht er nicht von einem unabhängigen Staat Kosovo. Ebenso schließt er den weiteren Fortbestand eines Protektorats unter der Internationalen Gemeinschaft aus und weist darauf hin, dass der Status des Kosovo geklärt werden müsse, um die wirtschaftliche Lage zu stabilisieren. Obgleich der Kosovo während des UNMIK-Protektorats politische Institutionen aufbauen konnte, betont Ahtisaari die Unterentwicklung dieser Institutionen und deren Bedarf an internationaler Unterstützung. Die Verantwortung über die Umsetzung des Plans überträgt der Plan selbst auf die kosovarischen Institutionen, welche durch internationale Präsenzen unterstützt werden. So schlägt der Plan die Ernennung eines Internationalen Zivilen Repräsentanten (International Civilian Representative, ICR) vor, welcher gleichzeitig das Amt des Sonderbeauftragten der Europäischen Union (European Union Special Representative, EUSR) innehat und von einer International Steering Group (ISG) unterstützt wird. Der Plan schreibt dem ICR zwar keine administrativen Aufgaben im Kosovo zu, er erhält jedoch eine korrektive Aufgabe, um die erfolgreiche Umsetzung des Plans zu gewährleisten. Außerdem soll eine Mission im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik in den Kosovo entsandt werden, welche den Kosovo beim Aufbau der rechtsstaatlichen Institutionen unterstützen soll. Der Plan sieht eine 120-tägige Übergangsphase vor, in der die institutionellen und rechtlichen Voraussetzungen für die Umsetzung des Plans geschaffen werden sollen und an dessen Ende die legislative und die exekutive Autorität von der UNMIK auf die Institutionen des Kosovos übergehen sollten. (vgl. Report of the Special Envoy of the Secretary-General on Kosovo's future status, S/2007/168)

Doch nachdem der Kosovo am 17. Februar 2008 einseitig seine Unabhängigkeit ausrief, stieß die Mission sowohl EU-intern als auch international auf Widerstand. Obwohl die Unabhängigkeit von vielen westlichen Schlüsselstaaten sehr schnell anerkannt wurde, lehnten sie fünf EU-Mitgliedstaaten, Serbien, Russland und die meisten Länder der Staatengemeinschaft ab. Eine neue Resolution der Vereinten Nationen für den Kosovo, welche für den Einsatz einer EU-Mission benötigt wurde, wurde durch ein Veto von Russland im UN-Sicherheitsrat blockiert. Der durch den

Widerstand hervorgerufene Zwang der EU zu Kompromissen mit Akteuren mit teilweise den eigenen Zielen entgegengesetzten Interessen führte zu Widersprüchen im Mandat. Während das Ziel der Mission im Aufbau von rechtsstaatlichen Institutionen lag, musste andererseits der statusneutrale Ansatz der VN beachtet werden. Die Falscheinschätzung der Kooperationsbereitschaft von UNMIK und der eigenen organisatorischen Fähigkeiten durch die EU führten außerdem zu Problemen bei der Stationierung. (vgl. Richter 2009, 32 – 33)

Der Kosovo selbst bekannte sich in seiner Unabhängigkeitserklärung sowie in seiner Verfassung zum Ahtisaari-Plan und somit zur EULEX-Mission. Doch der UN-Sicherheitsrat verweigerte die Autorisierung, auf die die ESVP-Mission jedoch politisch und – nach Meinung der fünf nicht-anererkennenden EU-Mitgliedsländer – auch rechtlich angewiesen war, wodurch die gesamte Mission zu scheitern drohte. Daraufhin entwickelten der UN-Generalsekretär und sein Sondergesandter im Kosovo, Lamberto Zannier, zwischen Belgrad, Brüssel und New York ein Paket, welches darauf abzielte, die Rolle der EU zu stärken und die Aufgaben von UNMIK zu reduzieren. Der Kompromiss bestand darin, dass „EULEX unter dem Schirm der VN und damit im Einklang mit Resolution 1244 und dem statusneutralen Ansatz der VN stationiert werden“ (Richter 2009, 35) sollte. Dieses Paket enthielt in den „sechs Punkten“ (Polizei, Zoll, Justiz, Transport und Infrastruktur, Grenzen, serbische Kulturgüter) Vereinbarungen mit Belgrad, welche solange gelten sollten, bis neue angemessene Mechanismen eingerichtet werden konnten. Das Paket wurde am 26. November 2008 vom VN-Sicherheitsrat angenommen und die EULEX-Mission erhielt daraufhin die Zustimmung zur Unterstützung durch den serbischen Präsidenten Boris Tadić. Damit erhielt die Mission zehn Monate nach dem formellen Mandatsbeginn ihre vollständige Handlungsgrundlage. (vgl. Richter 2009, 34 – 35)

*„Das Verhandlungsergebnis, welches der VN-Generalsekretär erzielt hatte, ist für EULEX ein zweischneidiges Schwert. Einerseits bedeutet die Zustimmung Russlands und Serbiens einen Teilerfolg für die EU, vergegenwärtigt man sich die schwierige politische Lage nach der Unabhängigkeitserklärung des Kosovo. [...] Andererseits*

*verpasste der Kompromiss den ursprünglichen Absichten der EU schon mit der Mandatierung einen Dämpfer.“ (Richter 2009, 35 – 36)*

Die Inhalte der geplanten Rechtsstaatlichkeitsmission der EU werden in der Gemeinsamen Aktion des Rates vom 4. Februar 2008 definiert. Diese beschreibt den Auftrag der Mission folgendermaßen:

*„EULEX KOSOVO [sic!] unterstützt die Institutionen des Kosovo, einschließlich der Justiz- und Strafverfolgungsbehörden, bei ihren Fortschritten auf dem Weg zu stabilen und verantwortungsbewussten Einrichtungen und bei der weiteren Entwicklung und Festigung eines unabhängigen multiethnischen Justizwesens sowie von multiethnischen Polizei- und Zolldiensten und stellt sicher, dass die Organe frei von politischer Einflussnahme sind und international anerkannte Standards und bewährte europäische Praktiken anwenden“. (Gemeinsame Aktion 2008/124/GASP des Rates, Art. 2)*

Um diesen Auftrag zu erfüllen, stehen EULEX die Instrumente Beobachtung, Anleitung und Beratung sowie in einigen Bereichen Exekutivbefugnisse zur Verfügung.

Artikel 3 der Gemeinsamen Aktion beschreibt die Aufgaben, welche der ESVP-Mission zufallen, um ihren Auftrag zu erfüllen. Dazu zählen unter anderen die Aufrechterhaltung und Förderung der Rechtsstaatlichkeit und der öffentlichen Ordnung und Sicherheit, die Gewährleistung, dass alle Dienststellen im Bereich der Rechtsstaatlichkeit frei von politischer Einflussnahme sind, ein Beitrag zur Bekämpfung von Korruption, Betrug und Finanzkriminalität und die Sicherstellung der Einhaltung der internationalen Menschenrechts- und Gleichstellungsnormen. (vgl. Gemeinsame Aktion 2008/124/GASP des Rates, Art. 3) Am Beginn der EULEX-Mission steht eine Planungs- und Vorbereitungsphase, welche mit dem Kommandowechsel der UNMIK zur EULEX in eine operative Phase übergeht. (Gemeinsame Aktion 2008/124/GASP des Rates, Art. 4 – 5) EULEX Kosovo soll als einheitliche Mission im gesamten Kosovo agieren mit einem Hauptbüro in Prishtina, regionalen und örtlichen Büros im gesamten Kosovo und einer Unterstützungskomponente in Brüssel. Erforderlichenfalls können auch weitere Verbindungsbüros eingerichtet werden. Die Mission engagiert sich in den Bereichen Polizei, Justiz und Zoll. Die Struktur der Mission soll einen Missionsleiter, eine Polizeikomponente, eine Justizkomponente, eine

Zollkomponente und Sondereinheiten der Polizei erhalten. Die Anordnungsbefugnis und die Kontrolle auf strategischer Ebene liegt beim Zivilen Operationskommandeur, der der Person des Direktors des Zivilen Planungs- und Durchführungsstabs entspricht. Er ist verantwortlich für „die ordnungsgemäße und effiziente Umsetzung der Ratsbeschlüsse und der Beschlüsse des PSK“. Die Verantwortung für die Mission im Einsatzgebiet und die diesbezüglichen Anordnungs- und Kontrollbefugnisse liegen beim Missionsleiter, welche ihm durch den Zivilen Operationskommandeur erteilt werden. Weiters trägt er die Verantwortung für die Ausführung des Haushalts der EULEX Kosovo. (vgl. Gemeinsame Aktion 2008/124/GASP des Rates, Art. 6 – 8)

Das Personal der EULEX Kosovo soll in erster Linie von Mitgliedstaaten oder Organen der EU gestellt werden. Weiters können auch Drittstaaten Personal zur EULEX entsenden. Die Kosten für das Personal trägt jeder Mitgliedstaat bzw. Drittstaat selbst. Bei Bedarf kann EULEX Kosovo auch internationales oder örtliches Personal einstellen. (vgl. Gemeinsame Aktion 2008/124/GASP des Rates, Art. 9) Die Laufzeit der Mission begann mit 14. Februar 2008, als der Verabschiedungsplan beschlossen wurde und war vorläufig auf 28 Monate beschränkt. Im Juni 2010 wurde die Mission um weitere zwei Jahre verlängert. ([http://diepresse.com/home/politik/eu/571826/Kosovo\\_EULEXMission-wird-verlaengert](http://diepresse.com/home/politik/eu/571826/Kosovo_EULEXMission-wird-verlaengert), Download: 27. März 2011)

Obwohl seit 2006 ein EU-Planungsteam im Kosovo stationiert war, kam es beim Einsatz der EULEX-Mission zu Schwierigkeiten. Die Übergabe von wichtigen Immobilien und Sachmittel von UNMIK an EULEX gestaltete sich äußerst problematisch. Mit der einseitigen Erklärung der Unabhängigkeit wurde die politische Situation noch komplizierter. Erst am 18. August 2008 konnte ein Abkommen über die technischen Modalitäten zwischen UNMIK und EU geschlossen werden. Als sich EULEX jedoch durch ihre Abgrenzung vom UNMIK-Protektorat gegenüber der kosovarischen Bevölkerung bei UNMIK unbeliebt machte, verzögerte oder verweigerte diese wiederum die Übergabe der notwendigen Ressourcen. (Richter 2009, 39 – 40) Auch bei der Rekrutierung des Personals kam es immer wieder zu Schwierigkeiten. So waren Mitte Juni 2008 von den vorgesehenen 1950 erst 300 Mitarbeiter vor Ort.

Die volle operative Einsatzfähigkeit der Mission konnte erst am 6. April 2009 offiziell verkündet werden. (Richter 2009, 40 – 41)

Bei der Umsetzung der EULEX-Mission stieß die EU auf einige Schwierigkeiten. So muss die Mission der Aufgabe, rechtsstaatliche Organe aufzubauen, gerecht werden, während sie gleichzeitig den statusneutralen Ansatz der Vereinten Nationen wahrt.

*„Die Aufgabe der EU gleicht der Quadratur des Kreises: Die Gemeinschaft muss unter dem VN-Schirm agieren und damit den statusneutralen Ansatz der VN achten, gleichzeitig aber mit Polizei, Zoll und Justiz Kerninstitutionen der inneren Souveränität eines Staates etablieren. Doch wie kann ein Rechtsstaat aufgebaut werden, wenn man gleichzeitig die Zielrichtung, nämlich die Stärkung der (Eigen-)Staatlichkeit negiert?“ (Richter 2009, 37)*

Um sich dieser Zwangslage zwischen den praktischen Anforderungen vor Ort und dem politischen Druck von außen zu stellen, „versteht EULEX sich als ‚technische Mission‘, die Rechtsstaatlichkeit nicht als Ausdruck der Souveränität eines Landes, sondern als Dienstleistung an den Bürgern auffasst“ (Richter 2009, 37). Daraus ergibt sich, dass die Mission sich zur Aufgabe gesetzt hat, Verbesserungen in der Arbeit im Justiz- und Polizeisektor von unten zu erlangen und nicht durch politische Richtungsvorgaben von oben auf die Institutionen einzuwirken. Die dadurch entstehende „Lücke zwischen der Rhetorik zur Mission und deren praktischer Arbeit“ (Richter 2009, 37) zeigt sich an einigen offenbleibenden Fragen. So schuf der Kompromiss des Sechspunkte-Abkommens zwischen UNMIK, EULEX und Belgrad eine Abhängigkeit der Mission vom Wohlwollen Belgrads. Die Angst vor einer Unterbrechung der Verhandlungen hält die Mission von klaren politischen Entscheidungen ab.

Eine weitere Ungewissheit besteht in der Frage nach den Weisungsbefugnissen und der politischen Steuerung sowohl innerhalb der EU als auch zwischen EU und VN im Hinblick auf die Unterstellung der Mission unter den VN-Schirm. So sollte der EU-Sonderbeauftragte eine Schlüsselrolle bei der Umsetzung des Ahtisaari-Plans übernehmen. Da dieser jedoch gleichzeitig als internationaler Zivilrepräsentant dem Internationalen Zivilbüro (International Civilian Office, ICO) vorsteht, welches die Souveränität des Kosovo anerkennt, hatten die nicht-anerkennenden EU-Staaten Einwände gegenüber seinen Aufgaben und

forderten eine stärkere Trennung zwischen dem EUSR/ICR und der Arbeit der Mission.

Weiters bestehen Unklarheiten im Verhältnis zwischen der Mission und den Vereinten Nationen. Während EULEX Kosovo formal unter dem Schirm der VN steht, hat sich die UNMIK in der Praxis größtenteils aus den Politikfeldern der Mission zurückgezogen. Ebenso erfüllt der Missionsleiter lediglich seine Informationspflichten gegenüber den VN und erhält seine politischen Vorgaben aus Brüssel. Doch dieser Status quo zwischen der Europäischen Union und den Vereinten Nationen kann als formal strittig bezeichnet werden und es ist ungewiss, wie lange er aufrecht erhalten werden kann.

Der statusneutrale Ansatz der VN, an den auch die Mission gebunden ist, führt zu einem weiteren Widerspruch betreffend die Justizkomponente der Mission. Einerseits haben die EULEX-Mitarbeiter die Aufgabe, einen einheitlichen Rechtsraum und Rechtssicherheit zu fördern. Andererseits ist nicht geklärt, welches Recht im Kosovo Anwendung finden soll. Während die anerkennenden Staaten das Parlament als legitime Rechtssetzungsinstanz betrachten, bestehen die nicht-anerkennenden Staaten auf die Anwendung des UNMIK-Rechts. So bleibt es in der Praxis jedem Richter selbst überlassen, welches Recht er anwendet. (vgl. Richter 2009, 36 – 39)

## **5.5. Fortschritte und Misserfolge – Kosovo heute**

Am 17. Februar 2008 erfolgte die eigenständige Ausrufung der Unabhängigkeit des Kosovo. Drei Jahre danach gilt der Kosovo noch immer nicht als vollwertiges Mitglied der Weltgemeinschaft. Die internationale Anerkennung und die für das Wirtschaftswachstum notwendigen Investitionen werden durch die schwierigen Beziehungen zu Belgrad blockiert. Lediglich 75 der 192 UN-Mitgliedsländer erkennen die Souveränität des Kosovo an. Sogar das konsultative Gutachten des Internationalen Gerichtshofs in den Haag vom Sommer 2010, laut dem die einseitige Unabhängigkeitserklärung keinen Verstoß gegen das Völkerrecht darstellt, konnte die Anerkennung des Kosovo als souveränen Staat nicht vorantreiben. Solange Belgrad auf die Integration des Kosovo besteht, kann sich die Situation nicht entspannen.

In einem Bericht des US-Geheimdienstdirektors James Clapper, bezeichnet dieser die Situation in Kosovo und Bosnien-Herzegowina als ernste Bedrohung für die Stabilität Europas. (vgl. Petrowskaja 2011, 1 – 3)

Trotz des intensiven Engagements der Internationalen Gemeinschaft im Kosovo seit 1999 gilt die Situation im Kosovo immer noch als krisenhaft und instabil. Vor allem in den Beziehungen zwischen der albanischen und der serbischen Bevölkerung sind keine Besserungen erkennbar. Das Gleiche gilt für die wirtschaftliche und soziale Situation. Sehr problematisch ist auch die starke Ausprägung der korrupten und mafiösen Strukturen, deren Bekämpfung die rechtsstaatlichen Institutionen nicht gewachsen sind. (vgl. Kramer/ Dzihic 2008, 8 – 9)

*„Es ist zwar gelungen, einigermaßen gut funktionierende politische Institutionen aufzubauen und Parlaments- und Kommunalwahlen ohne größere Probleme durchzuführen. Es gelang aber nur in Ansätzen, den Prozess einer politischen und gesellschaftlichen Modernisierung in Richtung einer Ablösung der vorherrschenden ethnonationalen Verhaltensweisen und des Klientelismus durch eine lebendige demokratische politische Kultur und eine verantwortungsvolle Beziehung der politischen Klasse zur Bevölkerung weiterzuentwickeln. (Kramer/ Dzihic 2008, 9)*

#### 5.5.1. Aufbau staatlicher demokratischer Strukturen

Der „Verfassungsrahmen für die provisorische Selbstverwaltung“, welcher im Mai 2001 im Kosovo verabschiedet wurde, bildete die Basis für den Aufbau von Institutionen der kosovarischen Selbstverwaltung. Dieser Verfassungsrahmen legte den institutionellen Rahmen mit folgenden Institutionen fest:

- eine parlamentarische Versammlung mit 120 Sitzen, wovon 20 für Minderheiten reserviert sind, mit einem dreijährigen Mandat;
- das Präsidentenamt mit einer Funktionsdauer von 3 Jahren;
- das Amt des Ministerpräsidenten;
- eine Regierung mit den entsprechenden Ministerien, wovon zwei für die Minderheiten reserviert sind;

- Institutionen der Gerichtsbarkeit (Oberstes Gericht, Bezirksgerichte, Kommunalgerichte und Gerichte für geringfügige Vergehen). (vgl. Džihic/ Kramer 2006, 69 – 70)

So konnten in der Entwicklung seit 1999 in Bezug auf den Aufbau von formal demokratischen Institutionen, der Konsolidierung einer ordnungsgemäßen Durchführung von Wahlen und der Einsetzung einer Lokalverwaltung und eines Verwaltungs- und Justizsystems Fortschritte beobachtet werden.

*„In dieser Entwicklung kommt zum Ausdruck, dass sowohl die Parteien und Politiker wie auch die Bevölkerung im Großen und Ganzen die formalen Grundregeln der modernen parlamentarischen Demokratie akzeptieren und dass es, abgesehen von kleineren politischen Gruppierungen, keine relevanten politischen Kräfte gibt, die auf einen Systemwechsel und [...] auf eine Politik der Gewalt hinarbeiten.“ (Džihic/ Kramer 2008, 14)*

Andererseits ist aber auch die schlechte Ausführung und Ineffizienz von politischen Institutionen und politischen Verantwortlichen stark zu erkennen. Bisher ist es den Regierungen nur teilweise gelungen, an der Entwicklung einer wirksamen, selbstverwalteten Staatlichkeit, eines wirkungsvollen Systems des „Rule of Law“ und einer effizienten Wirtschaft mitzuwirken. Džihic/ Kramer sprechen von einer „doppelten Legitimitätskrise“ der politischen Klasse des Kosovo. Demnach müsste diese ihr Handeln sowohl gegenüber der internationalen Gemeinschaft legitimieren als auch den Wünschen der Bevölkerung begegnen. Probleme und Hindernisse des Aufbaus eines effizienten politischen Systems liegen in der ethnonationalistischen Rhetorik und Symbolik im öffentlichen Erscheinen von Politikern und Politik und in der engen Verbindung zwischen Politikern und den Strukturen der organisierten Kriminalität. (vgl. Džihic/ Kramer 2008, 14)

#### *5.5.2. Verbesserung der Sicherheitssituation*

Die Verbesserung der Sicherheitssituation ist laut Džihic/ Kramer (2008, 9) „eine der wenigen ‚Erfolgsgeschichten‘“. So konnte die Sicherheitslage nach den kriegesischen Auseinandersetzungen im Jahr 1999 relativ schnell

stabilisiert werden. Dies ist dem Einsatz der internationalen UNMIK-Polizei und der KFOR sowie dem Aufbau des Kosovo Police Service durch UNMIK und OSZE zuzuschreiben. Der Erfolg zeigte sich vor allem in der Zeit der Ausrufung der Unabhängigkeit des Kosovo, in der die Haltung und die Stärke der KFOR dazu führten, dass die serbische Regierung in ihrem Protestprogramm keinerlei eventuelle militärische Aktionen androhte. Ebenso konnten die Demonstrationen in den serbischen Enklaven sehr schnell eingedämmt werden und es kam nur zu einem einzigen schwer wiegenden Zwischenfall in Nord-Mitrovica, als Serben gewaltsam in das Gerichtsgebäude eindrangen. Infolgedessen wurde ein ukrainischer KFOR-Offizier getötet und weitere KFOR-Soldaten, UNMIK-Polizisten und serbische Demonstranten schwer verletzt.

In Bezug auf die Zukunft der Sicherheitssituation im Kosovo äußerten Repräsentanten der KFOR die Sorge, dass es ohne eine Verbesserung der schlechten wirtschaftlichen Situation nach der Unabhängigkeitserklärung zu einer teilweisen Radikalisierung der kosovarischen Bevölkerung kommen könne. (vgl. Džihic / Kramer 2008, 9 – 10)

### *5.5.3. Situation der Minderheiten*

In den Beziehungen zwischen der Mehrheitsbevölkerung der Albaner und der serbischen Minderheit konnten keine nennenswerten Fortschritte erzielt werden. Durch die so genannte „umgekehrte Vertreibung“ von Serben, Roma, Ashkali, Egyptians und Angehörigen von anderen Minderheiten im Sommer und Herbst 1999 kam es im Kosovo zu einer De-Facto-Teilung entlang des Flusses Ibar. Die derzeitige Situation zwischen Kosovo-Albanern und Kosovo-Serben muss als „negativer Friede“ bezeichnet werden. (vgl. Džihic/ Kramer 2008, 10) Seit der Ausrufung der Unabhängigkeit des Kosovo haben sich auch die Serben im Kosovo gespalten. Während die im Norden des Kosovo lebenden Serben die Unabhängigkeit ablehnen, haben die Serben im Süden des Kosovo, welche zumeist in ethnisch getrennten Enklaven wohnen, begonnen, mit der kosovarischen Regierung zusammenzuarbeiten. Die Lebenssituation in den serbischen Enklaven ist sehr schwierig. Es gibt fast keine Arbeitsplätze, die Bewegungsfreiheit ist stark eingeschränkt und die Ausbildungschancen für

junge Menschen sind fatal. Die serbischen Enklaven sind auf Finanzhilfen aus Serbien angewiesen, um überleben zu können. Belgrad konzentriert sich jedoch auf den Aufbau politischer Strukturen im Norden des Kosovo und vernachlässigt die Enklaven im Süden in dem Bewusstsein, dass diese bereits „unwiederbringlich verloren sind“ (Džihic/ Kramer 2008, 10). Die serbische Bevölkerung in den südlichen Enklaven fühlt sich von Belgrad im Stich gelassen und hofft auf eine Verbesserung ihrer Situation durch die Zusammenarbeit mit der kosovarischen Regierung und den internationalen Organisationen. (vgl. Sorge 2010, 1 – 2)

*„Zusammen mit der Atmosphäre, in der man weiterhin die Erinnerungen an die Gräueltaten der jeweils anderen Seite nach dem Motto ‚Alle waren Opfer, keiner war Täter‘ hochhält und massenmedial pflegt, könnte damit der für eine europäische Zukunft des Kosovo so wichtige Prozess der gegenseitigen Annäherung und Aussöhnung zwischen Serben, Albanern und anderen Minderheiten auf längere Sicht verhindert bzw. unmöglich gemacht werden.“  
(Džihic/ Kramer 2008, 11)*

Doch auch die Lebenssituation der anderen Minderheiten im Kosovo ist sehr schwierig. Da jedoch die Hauptkonfliktlinie zwischen der albanischen und der serbischen Bevölkerung im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit der internationalen Präsenzen lag, rückten die Probleme der anderen Minderheiten in den Hintergrund. Von den besonders schwierigen Lebensbedingungen sind vor allem die kosovarischen Roma, Ashkali und Egyptians betroffen. Die Angehörigen dieser Minderheiten leben meist unter weit schwierigeren Bedingungen als die albanische und die serbische Bevölkerung. (Džihic/ Kramer 2008, 10)

#### *5.5.4. Wirtschaftliche Entwicklung*

Die wirtschaftliche Lage im Kosovo ist katastrophal. So sind zwei Drittel der Jugendlichen arbeitslos und 17 Prozent der Bevölkerung müssen mit weniger als einem Euro pro Tag auskommen. (vgl. Sorge 2010b, 2) Wie bereits erläutert, galt der Kosovo aufgrund seiner strukturellen Unterentwicklung als

„Armenhaus“ im sozialistischen Jugoslawien. Der Krieg führte zu einer weiteren Schwächung der bereits schlechten wirtschaftlichen Lage.

Trotz enormer Hilfsleistungen der internationalen Gemeinschaft konnte die wirtschaftliche Situation bis heute nicht verbessert werden. Obwohl die kosovarische Wirtschaft zwischen 2005 und 2007 ein Wachstum von 3,5 Prozentpunkten erreichen konnte, stieg die Arbeitslosenquote auf etwa 40 Prozent an. (vgl. Džihic/ Kramer 2008, 11) Die ausländischen Direktinvestitionen sind sehr gering und die internationalen Hilfsleistungen nehmen in den letzten Jahren ab. Während die ausländischen Hilfsleistungen im Jahr 2006 noch eine Höhe von 465 Millionen Euro erreichten, betrugen sie 2007 nur mehr 352 Millionen Euro. Parallel dazu sinken auch die Zuschüsse aus der kosovarischen Diaspora, was zur Verschärfung der Situation beiträgt. (vgl. Džihic/ Kramer 2008, 12)

Der Gründer der Nachrichtenagentur Kosovalive wird in einem Artikel von Petra Sorge zur wirtschaftlichen Lage im Kosovo folgend zitiert:

*„Die einzige Wirtschaft, die hier zu existieren scheint, basiert auf Dienstleistungen für die internationale Gemeinschaft. Es gibt Hunderte Restaurants und Cafés für sie. Hunderte Ausländer mieten Apartments und Häuser.“ (Sorge 2010b, 2)*

Laut dieses Artikels hat das internationale Engagement auch viele Nachteile für die kosovarische Wirtschaft. So ziehen die Internationalen Institutionen als attraktive Arbeitgeber viele Fachleute aus den kosovarischen Behörden ab. Die Beamten in kosovarischen Behörden verdienen rund 250 Euro monatlich. Im Vergleich dazu liegt das Einkommen eines Sicherheitsangestellten einer internationalen Mission beim Drei- bis Vierfachen. (vgl. Sorge 2010b, 2 – 3)

Obwohl der Kosovo reich an Rohstoffvorräten ist, fehlt die Infrastruktur, um diese zu verwerten. Für den Aufbau der Infrastruktur wären große Investitionen notwendig. Die Kosovaren hegen große Hoffnungen in eine Besserung der wirtschaftlichen Situation durch die Unabhängigkeit.

*„Es zeigt sich aber bislang deutlich, dass die formale Unabhängigkeit keinen Zauberstab darstellt, mit dem die strukturelle Unterentwicklung von heute auf morgen beseitigt und soziale Entwicklung transformiert werden kann.“ (Džihic/ Kramer 2008, 12)*

#### 5.5.5. Soziale Situation

Der Lebensstandard im Kosovo liegt weit unter jenen der anderen Länder Südosteuropas. Neben den extrem niedrigen Gehältern hat die kosovarische Bevölkerung auch mit Problemen wie einer katastrophalen Elektrizitätsversorgung zu kämpfen. Obwohl die EU mehrere hundert Millionen Euro in die Großkraftwerke gepumpt hat, sind diese überaltert und ineffizient. In den Haushalten und Betrieben wird der Strom täglich für mehrere Stunden abgeschaltet. (vgl. Džihic/ Kramer 2008, 12)

#### 5.5.6. Bekämpfung der Korruption und der organisierten Kriminalität

Die Korruption, in die einflussreiche Mitglieder der politischen Klasse einschließlich Mitglieder von UNMIK und EU verwickelt sind, stellt ein weiteres Hindernis der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung dar. Die kosovarische Anti-Korruptionsbehörde ist machtlos gegenüber den korrupten Machenschaften, welche alle gesellschaftlichen Bereiche durchdringen.

Ein weiteres großes Problem ist die weit verbreitete organisierte Kriminalität.

*„Wie es scheint, ist der einzig profitable Wirtschaftszweig im Kosovo, in dem es auch ‚vertrauensvolle‘ Zusammenarbeit zwischen Albanern und Serben gibt, die organisierte Kriminalität.“ (Džihic/ Kramer 2008, 13)*

Die Tätigkeitsbereiche der organisierten Kriminalität reichen von internationalem Drogen-Schmuggel bis zum Schmuggel von Zigaretten und Benzin. Der Balkan stellt eine Hauptdurchgangsrouten für Heroin von Afghanistan und anderen zentralasiatischen Ländern nach Mittel-, West- und Nordeuropa dar. Ein weiterer Bereich der organisierten Kriminalität ist der Handel mit Frauen und Mädchen aus Südosteuropa und die damit verbundene

Zwangsprostitution, wobei der Kosovo dabei ein Zielland darstellt. In allen größeren Städten des Kosovo gibt es Bordelle, welche als Cafés oder Restaurants getarnt sind und die auch stark von den internationalen Einsatzkräften besucht werden. Da die organisierte Kriminalität wie die Korruption stark mit den politischen Strukturen verknüpft ist, hemmt diese eine positive Entwicklung im Kosovo. (vgl. Džihic/ Kramer 2008, 13)

#### *5.5.7. Status des Kosovo*

Die Auseinandersetzungen bei der Klärung des Status des Kosovo zeigen sehr deutlich das Problem, das sich ergibt, wenn mehrere konkurrierende Nation- und Statebuilding-Projekte aufeinander treffen. In diesem Fall trifft ein groß-serbisches Nation- und Statebuilding-Projekt auf ein kosovo-albanisches Projekt von Nation- und Statebuilding. Das erste dieser beiden Projekte sieht sein Ziel in einem serbischen Staat, der sowohl die serbisch besiedelten Teile Bosniens als auch den Kosovo einbeziehen soll. Dagegen beinhaltet ein kosovo-albanisches Nation- und Statebuilding-Projekt auf jeden Fall die Unabhängigkeit von Serbien und entweder die staatliche Selbstständigkeit oder einen Zusammenschluss mit Albanien. (vgl. Hippler 2004, 246)

Nach der Beendigung der kriegesischen Auseinandersetzungen im Kosovo im Jahr 1999 wurde die Lösung der Statusfrage mit der Verabschiedung der Sicherheitsratsresolution 1244 hinausgezögert, indem die Entwicklung einer „substantiellen Autonomie“ des Kosovo innerhalb der BR Jugoslawien als Ziel definiert wurde. (vgl. Džihic/ Kramer 2008, 4) Die Politik der Internationalen Staatengemeinschaft in Bezug auf den Status des Kosovo zeigt, dass sich die internationalen Akteure sehr stark auf eine positive Wirkung des Zeitfaktors im serbisch-kosovarischen Konflikt verlassen haben. Hajrullahu vermutet dahinter den „Glauben an einen Selbstaufklärungsprozess“. (vgl. Hajrullahu 2007, 206) Doch die ungeklärte Statusfrage stellte sich als großes Hindernis auf dem Weg zu Stabilität und einem dauerhaften Frieden im Kosovo heraus.

Am 15. Mai 2001 wurde der „Constitutional Framework für Provisional Self-Government“, ein Verfassungsrahmen für die provisorische Selbstverwaltung im Kosovo, verabschiedet. Der Verfassungsrahmen basierte auf der Sicherheitsratsresolution 1244 und ermöglichte die darin formulierte Übertragung von Kompetenzen auf Selbstverwaltungsorgane des Kosovo. Nach den ersten Parlamentswahlen im November 2001 wurden die PISG (Provisional Institutions of Self-Government) eingerichtet. (vgl. Hajrullahu 2007, 211 – 213) Im Frühjahr 2002 verfasste der damalige Special Representative of the Secretary General (SRSG) Michael Steiner die Strategie der „standards before status“, welche so genannte „Benchmarks“ beinhalteten. Dieses Dokument wurde ohne Mitarbeit der Kosovaren entwickelt und beinhaltete zentrale Entwicklungsschritte, welche vor der Aufnahme von Statusverhandlungen erfüllt werden sollten. Diese umfassten den Aufbau funktionierender demokratischer und rechtsstaatlicher Institutionen, Bewegungsfreiheit für alle Bürger des Kosovo, Rückkehr der Flüchtlinge, wirtschaftliche Entwicklung, Dialog mit Belgrad und die Einrichtung eines kosovarischen Polizei-Korps. Die Kosovo-Albaner, welche die Unabhängigkeit des Kosovo als oberstes politisches Ziel verfolgten, reagierten mit Ablehnung auf diese Strategie. (Džihic/ Kramer 2006, 163 – 165)

*„Die definierten Standards erwiesen sich als zu vage bzw. als wenig effizient, da sie von der kosovarischen Regierung nur ansatzweise implementiert wurden.“ (Džihic/ Kramer 2008, 4)*

Mit dem neuen SRSG Soren Jessen-Petersen, der im August 2004 sein Amt antrat, änderte sich die Formel der „standards before status“ in „standards and status“, welche nun jedoch nicht in einem Dokument verabschiedet wurde. Jessen-Petersen war von Beginn an überzeugt, dass die Entscheidung über den Status des Kosovo nicht unbegrenzt hinausgezögert werden dürfte. Somit sollten die Standards so schnell wie möglich umgesetzt und die Verhandlungen über den Status des Kosovo in naher Zukunft aufgenommen werden. (vgl. Džihic/ Kramer 2006, 168)

Durch die schweren Ausschreitungen von Angehörigen der albanischen Bevölkerung gegenüber der serbischen und anderen Minderheiten im März 2004 musste die internationale Gemeinschaft erkennen, dass Verhandlungen

über den Status des Kosovo nicht weiter aufgeschoben werden dürften. Der Sonderbeauftragte des UN-Generalsekretärs Kai Eide empfahl in seinem Bericht über die Situation im Kosovo die umgehende Einleitung des politischen Prozesses der Klärung des Status des Kosovo. Somit begannen im Februar 2006 die ein Jahr andauernden Verhandlungen über die Lösung der Statusfrage in Wien unter der Leitung des früheren finnischen Präsidenten Martti Ahtisaari, welche jedoch scheiterten. Daraufhin formulierte Ahtisaari seinen Bericht unter dem Titel „Comprehensive proposal for a Kosovo Status Settlement“, welcher am 26. März 2007 dem UN-Sicherheitsrat in New York übergeben wurde. (vgl. Džihic/ Kramer 2008, 5)

*„Der Kosovo sollte nach dem Plan Ahtisaaris ein multiethnisches, stabiles, demokratisches staatliches Gebilde sein, das das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit voll respektiert und alle international geltenden Menschen- und Bürgerrechte gewährleistet. Die kosovarische Regierung sollte das Recht besitzen, internationale Verträge abzuschließen und sich um Mitgliedschaft bei internationalen Organisationen zu bewerben.“ (Džihic/ Kramer 2008, 5)*

Gleichzeitig sollte die Souveränität des Kosovo durch eine neu gestaltete internationale Präsenz unter Leitung der EU und eines Repräsentanten der internationalen Gemeinschaft begrenzt werden. Die Umsetzung des Plans scheiterte jedoch, als Russland bekanntgab, dass es die Verabschiedung des Ahtisaari-Plans im UN-Sicherheitsrat blockieren würde. Während die USA immer intensiver auf die Unabhängigkeit des Kosovo drängten und sich Uneinigkeit über den zukünftigen Status des Kosovo innerhalb der EU ausbreitete, wurde der Einsatz einer Troika mit Vertretern der USA, Russlands und der EU beschlossen. Doch auch diese letzte Runde der Verhandlungen über den Status des Kosovo endete erfolglos mit der Übergabe des Berichts der Troika an den UN-Generalsekretär am 10. Dezember 2007. Daraufhin erklärte das kosovarische Parlament nach Rücksprache mit den USA und den wichtigsten Staaten der Europäischen Union am 17. Februar 2008 die Unabhängigkeit des Kosovo. (Džihic/ Kramer 2008, 5 – 7)

Bisher wurde die Unabhängigkeit des Kosovo von 75 der 192 UN-Mitgliedstaaten anerkannt, darunter 22 der 27 EU-Mitgliedsländer. Der Kosovo ist Mitglied im internationalen Währungsfond und in der Weltbankgruppe. Das

Rechtsgutachten des IGH, welches von der UN-Vollversammlung auf Betreiben Serbiens bestellt wurde, erklärte die Ausrufung der Unabhängigkeit des Kosovo im Juli 2010 als mit dem Völkerrecht vereinbar.

*„Eine nicht unwesentliche Belastung für eine effiziente Reformpolitik war eine über die Jahre hinweg stark ausgeprägte ‚Statusfixierung‘ der kosovarischen politischen Klasse: Die Erreichung der Unabhängigkeit, auch wenn diese vorerst nur eine ‚bedingte Souveränität‘ bedeutet, wurde zu einer diffusen Projektionsfläche für eine bessere Zukunft, an die die Bevölkerung unrealistische Erwartungen knüpfte, nämlich eine unmittelbar eintretende Verbesserung der wirtschaftlichen Situation und die Lösung der wichtigsten gesellschaftlichen Probleme.“ (Džihic/ Kramer 2008, 9)*

## 6. Schlussfolgerungen

Seit 1999 hat sich die EU sowohl finanziell als auch personell sehr stark im Kosovo engagiert. Dabei verfolgt die Europäische Union das Ziel, die Westbalkanregion zu stabilisieren und sie in ihre eigenen Strukturen zu integrieren. In den Schlussfolgerungen sollen nun die Fortschritte im Staats- und Nationenaufbau des Kosovo durch die EU anhand der Aspekte eines ganzheitlichen Nation- und Statebuildings, welche im ersten Kapitel erarbeitet wurden, evaluiert werden. Im Anschluss daran findet das mehrdimensionale Integrationsmodell für den Kosovo und seine Nachbarländer von Arben Hajrullahu Anwendung, anhand dessen analysiert wird, inwieweit der Frieden im Kosovo als stabil betrachtet werden kann.

Die Lage im Kosovo wird weiterhin von einem „negativen Frieden“ bestimmt. Die Situation zwischen der albanischen Mehrheitsbevölkerung und der serbischen Minderheit ist sehr angespannt und durch fehlende Interaktionen zwischen den beiden Ethnien geprägt. Die Literatur spricht von einer De-Facto-Teilung des Landes entlang des Flusses Iber. Während der serbische Norden des Kosovo durch Belgrad unterstützt wird, fühlen sich die serbischen Enklaven im Süden des Landes von Belgrad im Stich gelassen. Die katastrophale wirtschaftliche Situation und die vorherrschende Armut veranlasst die in den Enklaven lebenden Serben zunehmend dazu, mit der kosovarischen Regierung und der internationalen Staatengemeinschaft zusammenzuarbeiten, in der Hoffnung ihre Situation dadurch zu verbessern. Doch diese Entwicklung gibt nur wenig Grund zur Hoffnung. Ein Zusammenleben der albanischen und serbischen Bevölkerung kann sich nur durch eine Normalisierung der Beziehungen zwischen Serbien und dem Kosovo entwickeln. Solange Belgrad nicht auf den Kosovo verzichtet und bereit ist, die Souveränität des Kosovo anzuerkennen, wird die Entwicklung eines „positiven Friedens“ zwischen den albanischen und serbischen Ethnien im Kosovo gehemmt und es kommt zu keiner Entstehung einer Staatsnation der Kosovaren. In diesem Prozess nahm die Europäische Union sowie die gesamte Internationale Staatengemeinschaft eine abwartende Haltung ein, in der Hoffnung, Serbien würde mit der Zeit von seinem Anspruch auf den Kosovo absehen.

*„Der seit Jahren von der Internationalen Staatengemeinschaft eher ‚eingefrorene‘ als gelöste serbisch-kosovarische Konflikt ist zum Bremsklotz der europäischen Integrationsidee nicht nur für Serbien und Kosova sondern auch für die gesamte Westbalkanregion geworden.“ (Hajrullahu 2007, 239)*

Hier ist die EU gefordert, durch eine konkrete EU-Perspektive verbunden mit einer klaren Richtungsvorgabe bezüglich des Status des Kosovo, Anreize zu schaffen, um Belgrad zu einer Anerkennung der Souveränität des Kosovo zu bewegen. Doch ein solches Auftreten der EU wird durch die eigene innere Uneinigkeit bezüglich der Souveränität des Kosovo gehemmt. Dieser innere Konflikt führte auch zum Fehlen einer konkreten Strategie für die Heranführung des Kosovo an eine zukünftige EU-Integration. Eine klare Beitrittsperspektive und damit die Hoffnung auf eine Besserung der wirtschaftlichen und sozialen Lage sind jedoch unbedingt erforderlich, um den Aufbau einer kosovarischen Nation zu unterstützen. Ohne klare Zukunftsperspektiven wird es schwierig, die interne Bevölkerung zu mobilisieren und die Reformbereitschaft aufrechtzuerhalten. Bisher bildete die Aussicht auf die Integration in die westlichen Strukturen die Basis einer gemeinsamen Ideologie, welche die Konflikte zwischen den Ethnien im Kosovo und zwischen dem Kosovo und Serbien nicht zum Ausbruch kommen ließ. Doch durch die lange ungeklärte Statusfrage und die derzeit fehlende Anerkennung aller EU-Mitglieder, verabsäumte die EU die Entwicklung einer konkreten Strategie für eine EU-Integration des Kosovo. Damit wurden die Konsolidierungsprozesse im Kosovo gehemmt.

Das im dritten Kapitel dargestellte Modell eines Nationen-Aufbaus besagt, dass die Menschen dort abgeholt werden müssen, wo sie stehen. Dahingehend beging die Internationale Staatengemeinschaft einen großen Fehler, indem sie dem Thema, welches für die kosovarische Bevölkerung absolute Priorität hatte, die Lösung der Statusfrage, in ihren Strategien keinerlei Beachtung schenkte. Damit riskierte die Gemeinschaft, den Zuspruch der Bevölkerung zu verlieren. Die abwartende Haltung der Gemeinschaft gegenüber den Spannungen zwischen der albanischen und der serbischen Bevölkerung des Kosovo hatte auch negative Auswirkungen auf den für das Nation-Building notwendigen

Aufbau nationaler Beziehungen. So förderte die Strategie der EU durch den Regionalansatz, den Stabilitätspakt für Südosteuropa und den SAP zwar die Zusammenarbeit zwischen den Ländern des Westbalkans. Gleichzeitig zögerte die EU die Lösung der Statusfrage hinaus, wodurch auch die Aufarbeitung der gemeinsamen Vergangenheit von Kosovo und Serbien und damit der Abbau der bestehenden Feindbilder im Engagement der EU keine Beachtung fand. Solange diese jedoch die Beziehung zwischen Kosovo und Serbien bestimmen, können die Spannungen zwischen den beiden Ländern nicht gelöst werden. Dies hemmt wiederum eine Verbesserung in der Integration der im Kosovo lebenden Ethnien zu einer Nation.

Die Analyse des Engagement der Internationalen Staatengemeinschaft und somit der EU im Aufbau von staatlichen Strukturen fällt etwas positiver aus. So wurden durch den „Verfassungsrahmen über eine provisorische Regierung des Kosovo“ provisorische Selbstverwaltungsinstitutionen geschaffen und einige Aufgaben von der UNMIK an die Selbstverwaltungsinstitutionen übergeben. Doch seither ist es den provisorischen Regierungen nicht gelungen, ein effizientes staatliches System aufzubauen.

Betrachtet man die zentralen Staatsfunktionen, welche in Kapitel 3 dargestellt sind, erkennt man sehr schnell, dass der Kosovo und auch die Internationale Staatengemeinschaft teilweise beim Aufbau eines funktionierenden Staates durch den ungeklärten Status gehemmt waren. So war der Kosovo nicht in der Lage, Interessenvertretungen in die internationale Staatengemeinschaft zu entsenden. Dies gilt aufgrund der Ablehnung der Unabhängigkeit durch einen Großteil der Staaten teilweise noch heute. Die ungelöste Statusfrage betrifft auch die Bereiche der Rechtsordnung und Rechtsstaatlichkeit. Eine Verbesserung ist dagegen im Bereich der Sicherheit zu beobachten. So konnte durch den Einsatz der UNMIK-Polizei und der KFOR die Sicherheitssituation im Kosovo relativ rasch stabilisiert werden. Weiters ist es UNMIK und OSZE gelungen, ein Kosovo Police Service aufzubauen. Die katastrophale wirtschaftliche und soziale Situation konnte dagegen kaum verbessert werden. Die fehlende Infrastruktur bedarf großer Investitionen, welche jedoch aufgrund des schwierigen Status des Kosovo ausbleiben. Als größter Geldgeber in der Region erbrachte die EU vor allem im wirtschaftlichen Bereich große

Hilfsleistungen. Aufgrund von fehlenden Strategien können diese jedoch nicht effizient genutzt werden. Außerdem führt das Problem der weit verbreiteten Korruption, welche auch die leitenden Kreise der Internationalen Verwaltung betreffen, dazu, dass große Mengen der Hilfszahlungen nicht an ihrem Bestimmungsort ankommen, sondern auf dem Weg dorthin versickern.

Bisher konnte durch die internationale Verwaltung lediglich das Aufrechterhalten eines „negativen Friedens“ erreicht werden. Neben kleinen Fortschritten im Staatsaufbau überwiegen im Nation- und Statebuilding im Kosovo große Mängel, worunter vor allem die Bevölkerung leidet. Während die großen Erwartungen in die Unabhängigkeit nicht erfüllt wurden, setzt die Bevölkerung ihre Hoffnungen in eine zukünftige EU-Mitgliedschaft.

Das in Kapitel 3 dargestellte mehrdimensionale Integrationsmodell für den Kosovo und seine Nachbarländer weist folgende drei Komponenten für eine langfristige Friedensetablierung am Westbalkan auf:

- Beseitigung des Konfliktpotentials durch die De-Nationalisierung der historischen Wahrnehmung
- Schaffung neuer Kommunikationsnetzwerke in den Bereichen Politik, Recht und Wirtschaft
- Entwicklung von wirksamen Kooperationsprozessen durch die gegenseitige Anerkennung der Staaten und deren Gleichbehandlung durch die EU

Die Grundvoraussetzung einer zukünftigen EU-Integration ist die gegenseitige Anerkennung aller Staaten des Westbalkans. Um dies zu erreichen, muss das Engagement der Europäischen Union im Kosovo an der Beseitigung des Konfliktpotentials zwischen den Ethnien ansetzen. Bisher stand die EU diesem Thema sehr passiv gegenüber und setzte ihre Hoffnungen in den zeitlichen Aspekt. In Zukunft muss die EU in diesem Bereich auf eine aktivere Strategie setzen, um aus dem „negativen Frieden“ einen positiven entstehen zu lassen. Erfolge konnte die EU dahingehend erzielen, als dass alle Staaten des Westbalkans eine EU-Mitgliedschaft anstreben und dadurch bereit sind, die Werte der EU in ihre Staaten zu integrieren. Damit haben alle Staaten ein gemeinsames Ziel. Im Kosovo konnten jedoch bisher aufgrund der Statusfrage keine konkreten Schritte in Richtung dieses Ziels gesetzt werden. Dies hat

wiederum negative Auswirkungen auf Punkt drei des Modells, da die EU durch die Nichtanerkennung der Unabhängigkeit des Kosovo durch fünf Mitgliedsstaaten, den Kosovo nicht vollständig in den SAP aufnehmen kann. Somit wird die EU in der Gleichbehandlung der Staaten gehemmt. Andererseits konnte sie, wie bereits erwähnt, vor allem im Bereich der Kooperation zwischen den Staaten durch die Instrumente des Regionalansatzes, des Stabilitätspakts und des SAPs große Fortschritte erzielen, welche auch positive Auswirkungen auf die Kommunikationsnetzwerke zwischen den Staaten hatten. Die Kommunikation zwischen der EU und dem Kosovo wird durch ihre Konzeptlosigkeit gegenüber dem Integrationsprozess des Kosovo geschwächt. Die EULEX-Mission beinhaltete neue Ansätze, um den Kosovo näher an einen EU-Integrationsprozess heranzuführen. Durch die Blockade einer neuen Resolution im UN-Sicherheitsrat und die darauffolgende Unterstellung der Mission unter den UN-Schirm, wurde die Mission jedoch von Anfang an daran gehindert, ihre Aufgaben, welche auf den Aufbau rechtsstaatlicher Strukturen im Kosovo abzielen, wie geplant wahrzunehmen.

Wenn man die Lebenssituation der kosovarischen Bevölkerung betrachtet, kann die Europäische Union ihr bisheriges Engagement im Kosovo trotz großem finanziellen und personellen Aufwands nicht als Erfolg verbuchen. Bei der Betrachtung der bisherigen Entwicklung im Kosovo stellt sich die Frage nach der politischen Eigenverantwortung der lokalen Bevölkerung bzw. der lokalen politischen Eliten und dem Ownership im Nation- und Statebuildingprozess im Sinne eines Mit- und Selbstbestimmungsrechts. Ein Nation- und Statebuildingprozess muss immer als beiderseitiger Prozess verstanden werden. Der Erfolg ist dabei auch immer vom Willen der Bevölkerung abhängig. Der Beitrag der kosovarischen Bevölkerung im Staaten- und Nationenbildungsprozess lässt sich nur schwer einschätzen. Die politischen Institutionen und Verwaltungsstrukturen des Kosovo sind nur schwach entwickelt und werden von der weitgreifenden Korruption bestimmt. Die wirtschaftliche und soziale Situation ist katastrophal. In den beinahe ersten 10 Jahren der Interimsverwaltung richtete sich die Aufmerksamkeit der kosovarischen politischen Akteure fast ausschließlich auf die Lösung der

Statusfrage, während sie die Ursachen der Missstände zum Großteil dem ungeklärten Status zuschrieben.

Aus heutiger Sicht ist der Kosovo noch nicht für einen Beitritt zur Europäischen Union bereit. Sowohl die politischen als auch die wirtschaftlichen Strukturen sind nicht ausreichend entwickelt. Der Europäischen Union fehlen Druckmittel im Nation- und Statebuilding des Kosovo. Sie kann lediglich auf Anreizmittel zurückgreifen. Um den Kosovo auf eine Position in Europa vorzubereiten, gilt es für das zukünftige Engagement der EU, zu den Standards zurückzukehren und an der Erreichung dieser Ziele konsequent festzuhalten. Dazu ist es wichtig, innerhalb der Europäischen Union einen Konsens über die zukünftige Position des Kosovo zu finden und die Bevölkerung des Kosovo zur Mitarbeit zu mobilisieren.

## 7. Literaturverzeichnis

Bärsch, Claus-Ekkehard: Der Staatsbegriff in der neueren deutschen Staatslehre und seine theoretischen Implikationen. Berlin 1974.

Beck, Thomas; Piazzolo, Michael: Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU. Schriftenreihe Europäisches Verwaltungsmanagement der Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege Berlin. Berlin 2007.

Bendiek, Annegret: GASP und Südosteuropapolitik der Europäischen Union. In: Ehrhart, Hans-Georg; Jäger, Sabine; Rinke, Bernhard; Waldmann, Jörg (Hrsg.): Die Europäische Union im 21. Jahrhundert. Theorie und Praxis europäischer Außen-, Sicherheits- und Friedenspolitik. Wiesbaden 2007, 162 – 173.

Bendiek, Annegret: Wie effektiv ist die Europäische Nachbarschaftspolitik?. Sechzehn Länder im Vergleich. Berlin 2008.

In: [http://www.swp-](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2008_S24_bdk_ks.pdf)

[berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2008\\_S24\\_bdk\\_ks.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2008_S24_bdk_ks.pdf)

Download: 17. Februar 2011

Blanck, Kathrin: Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Rahmen der europäischen Sicherheitsstruktur. Wien, New York 2005.

Derichs, Claudia: Die Nation gestalten – Ideologische Aspekte des Nation-Building. In: Hippler, Jochen (Hg.): Nation-Building. Ein Schlüsselkonzept für friedliche Konfliktbearbeitung?. Bonn 2004, S. 69 – 85

Džihic, Vedran; Kramer, Helmut: Der Kosovo nach der Unabhängigkeit. Hehre Ziele, enttäuschte Hoffnungen und die Rolle der internationalen Gemeinschaft. o.O. 2008.

In: [http://www.univie.ac.at/POTREBA/uploads/sources/2008\\_kosovo.pdf](http://www.univie.ac.at/POTREBA/uploads/sources/2008_kosovo.pdf)

Download: 16. März 2011

Džihic, Vedran; Kramer, Helmut: Die Kosovo Bilanz. Scheitert die internationale Gemeinschaft?. Wien 2006.

Ehrhart, Hans-Georg: Der Stabilitätspakt für Südosteuropa – Großer Wurf oder Flickschusterei?. o.O., o.Z.

In: <http://www.core-hamburg.de/documents/jahrbuch/00/Ehrhart.pdf>

Download: 16. März 2011

Feichtinger, Walter; Gustenau, Gustav: Der Krieg in und um Kosovo 1998/99 – Politisch-strategische Zielsetzungen und operative Merkmale. In: Clewing, Konrad; Reuter, Jens (Hg.): Der Kosovo Konflikt. Ursachen, Verlauf, Perspektiven. Klagenfurt – Wien – Ljubljana – Tuzla – Sarajevo 2000, S.467 – 484.

Gärtner, Heinz: Internationale Sicherheit. Definitionen von A-Z. Baden-Baden 2005.

Giersch, Carsten: Die Europäische Union und der Krieg in Kosovo. In: Clewing, Konrad; Reuter, Jens (Hg.): Der Kosovo Konflikt. Ursachen, Verlauf, Perspektiven. Klagenfurt – Wien – Ljubljana – Tuzla – Sarajevo 2000, S. 499 – 512.

Gottschald, Marc: Die GASP von Maastricht bis Nizza. Die Ergebnisse und Beschlüsse der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU seit ihrer Entstehung bis zum Vertrag von Nizza. Baden-Baden 2001.

Haine, Jean-Yves: Eine historische Perspektive. In: Gnesotto, Nicole (Hg.): Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU. Die ersten fünf Jahre (1999-2004). Paris 2004, S 41 – 63.

Hajrullahu, Arben: Langfristiger Frieden am Westbalkan durch EU-Integration. Der EU-Integrationsprozess als Chance für die Überwindung des serbisch-kosovarischen Konfliktes. Baden-Baden 2007.

Heise, Volker; von Ondarza, Nicolai: Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP). In: Lieb, Julia; Maurer, Andreas (Hg.): Der Vertrag von Lissabon. Kurzkommentar. Diskussionspapier der FG 1, 2009/09 und FG 2, 2009/04. April 2009, SWP Berlin, S 52 – 53.

In: [http://www.swp-berlin.org/common/get\\_document.php?asset\\_id=4861](http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=4861)

Download: 26. Oktober 2010

Hippler, Jochen: Gewaltkonflikte, Konfliktprävention und Nationenbildung. Hintergründe eines politischen Konzepts. In: Hippler, Jochen (Hg.): Nation-Building. Ein Schlüsselkonzept für friedliche Konfliktbearbeitung?. Bonn 2004, S.14 – 30.

Hippler, Jochen: Nationalstaaten aus der Retorte? Nation-Building zwischen militärischer Intervention, Krisenprävention und Entwicklungspolitik. In: Hippler, Jochen (Hg.): Nation-Building. Ein Schlüsselkonzept für friedliche Konfliktbearbeitung?. Bonn 2004, S. 245 – 270.

Hobsbawm, Eric J.: Nationen und Nationalismus. Mythos und Realität seit 1780. Frankfurt/ New York 2005.

Holländer, Lutz; Schmidt, Peter: Möglichkeiten der ESVP angesichts nationaler europäischer Politiken. In: Reiter, Erich (Hg.): Beiträge zur Entwicklung der ESVP – Teil 2.

In: [http://www.militaer.at/pdf\\_pool/publikationen/06\\_stran\\_esvp\\_teil2\\_40.pdf](http://www.militaer.at/pdf_pool/publikationen/06_stran_esvp_teil2_40.pdf)

Download: 9. Januar 2011

Ignatieff, Michael: Empire Lite. Nation-Building in Bosnia, Kosovo and Afghanistan. London 2003.

Janning, Josef: Europa – Von der “Zivilmacht” zur militärischen Reaktionsfähigkeit. In: Ferdowsi, Mir A. (Hg.): Internationale Politik im 21. Jahrhundert. München 2002, 163 – 179.

Jopp, Mathias: Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik. In: Jahrbuch der Europäischen Integration, 2000/2001, S. 233 – 242.

In: [http://wissen-europa.de/fileadmin/user\\_upload/website/Artikel/Artikel\\_2000-01/Europaeische%20Sicherheits-%20und%20Verteidigungspolitik.pdf](http://wissen-europa.de/fileadmin/user_upload/website/Artikel/Artikel_2000-01/Europaeische%20Sicherheits-%20und%20Verteidigungspolitik.pdf)

Download: 9. Januar 2011

Jureković, Predrag: Die EU und das Konfliktmanagement auf dem Balkan. In: Feichtinger, Walter; Gebhard, Carmen (Hg.): EU als Krisenmanager. o.O. 2006, S. 129 – 145.

In: [http://www.bmlv.gv.at/pdf\\_pool/publikationen/eu\\_km\\_eu\\_konf-mng\\_balkan\\_p\\_jurekovic.pdf](http://www.bmlv.gv.at/pdf_pool/publikationen/eu_km_eu_konf-mng_balkan_p_jurekovic.pdf)

Download: 9. Februar 2011

Lieb, Julia; Bendiek, Annegret: Politische Reformen. Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik. In: Lieb, Julia; Maurer, Andreas (Hg.): Der Vertrag von Lissabon. Kurzkommmentar. Diskussionspapier der FG 1, 2009/09 und FG 2, 2009/04. April 2009, SWP Berlin, S 52 – 53.

In: [http://www.swp-berlin.org/common/get\\_document.php?asset\\_id=4861](http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=4861)

Download: 26. Oktober 2010

Kostandinović, Siniša: Regionale Kooperation am Balkan. Eine Herausforderung für die Balkanstaaten, EU und regionale Initiativen und Organisationen. Diss. Wien 2005.

Lippert, Barbara: EU-Erweiterungspolitik: Wege aus der Sackgasse. SWP-Aktuell 2009

In: [http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2009A46\\_lpt\\_ks.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2009A46_lpt_ks.pdf)

Download: 20. Februar 2011

Nassauer, Otfried: Sicherheitspolitik für eine neue Weltordnung? Europäische Versuche und amerikanische Antworten. In: Ehrhart, Hans-Georg; Schmitt, Burkhardt (Hrsg.): Die Sicherheitspolitik der EU im Werden. Bedrohungen, Aktivitäten, Fähigkeiten. Baden-Baden 2004, 63 – 77.

Nohlen, Dieter; Schultze, Rainer-Olaf: Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien, Methoden, Begriffe. Band 2. München 2004.

Peters, Dirk; Wagner, Wolfgang: Die EU in den internationalen Beziehungen. In: Holzinger, Katharina et al.: Die Europäische Union. Theorien und Analysekonzepte. Paderborn, München, Wien, Zürich 2005, S. 215 – 272.

Petrowskaja, Julia: Drei Jahre Unabhängigkeit: Kosovo kommt nicht zur Ruhe, RIA Novosti, 18. Februar 2011

In: <http://www.ag-friedensforschung.de/regionen/Serbien/kosovo71.html>

Download: 25. März 2011

Reiter, Erich: Die Entwicklung der ESVP und der transatlantischen Beziehungen. Die Europäische Sicherheitsstrategie wird die transatlantischen Beziehungen bestimmen. Strategische Analysen. Büro für Sicherheitspolitik. Wien 2004.

In: [http://www.xn--bh-eka.net/pdf\\_pool/publikationen/06\\_esvp\\_1904\\_reiter.pdf](http://www.xn--bh-eka.net/pdf_pool/publikationen/06_esvp_1904_reiter.pdf)

Download: 6. Januar 2011

Renan, Ernest: Was ist eine Nation? Und andere politische Schriften. Wien/Bozen 1995.

Richter, Solveig: Rechtsstaatlichkeit fördern, ohne Eigenstaatlichkeit zu stärken: Schafft die EULEX-Mission im Kosovo die Quadratur des Kreises? In: Asseburg, Muriel; Kempin, Ronja (Hg.): Die EU als strategischer Akteur in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik?. Eine systematische Bestandsaufnahme von ESVP-Missionen und –Operationen, S. 32 – 49, SWP-Studie, Berlin 2009.

In: [http://www.swp-](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2009_S32_ass_kmp_ks.pdf#page=32)

[berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2009\\_S32\\_ass\\_kmp\\_ks.pdf#page=32](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2009_S32_ass_kmp_ks.pdf#page=32)

Download: 26. März 2011

Schmalz, Uwe: Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU zwischen Anspruch und Wirklichkeit. In: Ehrhart, Hans-Georg; Jaberg, Sabine; Rinke, Bernhard; Waldmann, Jörg (Hrsg.): Die Europäische Union im 21.

Jahrhundert. Theorie und Praxis europäischer Außen-, Sicherheits- und Friedenspolitik. Wiesbaden 2007, 91 – 107.

Schmidt, Peter: Militärisches Instrument der EU – die ESVP. In: Informationen zur politischen Bildung, Heft 291, 2008.

In:

[http://www.bpb.de/publikationen/9GW1LC,0,0,Milit%EArisches\\_Instrument\\_der\\_EU\\_die\\_ESVP.html#](http://www.bpb.de/publikationen/9GW1LC,0,0,Milit%EArisches_Instrument_der_EU_die_ESVP.html#)

Download: 5. Januar 2011

Stütz, Julia: „State-Building“. Aus theoretischer und praktischer Perspektive. St. Gallen 2008.

Van Edig, Helmut: Nation-Building: Eine Strategie für regionale Stabilisierung und Konfliktprävention. In: Hippler, Jochen (Hg.): Nation-Building. Ein Schlüsselkonzept für friedliche Konfliktbearbeitung?. Bonn 2004, S. 215 – 232

Walter, Florian: Erfolge und Defizite der Europäischen/ Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik unter besonderer Berücksichtigung ihrer Operationen in Afrika. Dissertation. Wien 2010.

In: [http://othes.univie.ac.at/9934/1/2010-03-29\\_0103093.pdf](http://othes.univie.ac.at/9934/1/2010-03-29_0103093.pdf)

Download: 5. Januar 2011

Weber, Max: Politik als Beruf. In: Weber, Max: Gesammelte politische Schriften. Tübingen 1988, S. 505 – 560.

### **Zeitungsartikel:**

Sorge, Petra: IGH-Entscheidung - Kosovos gespaltene Minderheit. Zeit Online, 23.7.2010a.

In: <http://www.zeit.de/politik/ausland/2010-07/kosovo-igh-reaktionen>

Download: 31. März 2011

Sorge, Petra: Das Kosovo bleibt von den Geberländern abhängig. Zeit Online, 26.8.2010b.

In: <http://www.zeit.de/politik/ausland/2010-08/kosovo-hilfe>

Download: 31. März 2011

### **Dokumente:**

Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, Europäische Agentur für Wiederaufbau, Jahresbericht 2000 gemäß Artikel 4 Absatz 14 der Verordnung (EG) Nr. 2667/2000 des Rates.

In: [http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0446:FIN:DE:PDF)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0446:FIN:DE:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0446:FIN:DE:PDF)

Download: 29. März 2011

Europäische Sicherheitsstrategie. Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Brüssel, 12. Dezember 2003.

Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft vom 29.12.2006. Amtsblatt der Europäischen Union.

Kosovo – Verwirklichung der europäischen Perspektive. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, KOM(2009) 534, Brüssel, 14. Oktober 2009

In:

[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2009/kosovo\\_study\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2009/kosovo_study_de.pdf)

Download: 1. April 2011

Stabilitätspakt für Südosteuropa als inoffizielle Übersetzung des Auswärtigen Amtes

In: <http://www.auswaertiges->

[amt.de/cae/servlet/contentblob/338618/publicationFile/3095/StabilitaetspaktText.pdf](http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/338618/publicationFile/3095/StabilitaetspaktText.pdf)

Download: 17. März 2011

Vertrag über die Europäische Union (EU) vom 7. Februar 1992. In: Borkenhagen, Franz H. U.: Europa braucht GASP. Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik in und für Europa. Bonn 1993, 200 – 206.

Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft.

In: Amtsblatt der Europäischen Union. 2007/C 306/01

[http://bookshop.europa.eu/is-bin/INTERSHOP.enfinity/WFS/EU-Bookshop-Site/de\\_DE/-/EUR/ViewPublication-Start?PublicationKey=FXAC07306](http://bookshop.europa.eu/is-bin/INTERSHOP.enfinity/WFS/EU-Bookshop-Site/de_DE/-/EUR/ViewPublication-Start?PublicationKey=FXAC07306)

Download: 27. Oktober 2010

Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union. Rat der Europäischen Union. Brüssel, 15. April 2008.

In: <http://www.auswaertiges->

[amt.de/diplo/de/Europa/LissabonVertrag/VertraegeKonsolidiert.pdf](http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Europa/LissabonVertrag/VertraegeKonsolidiert.pdf)

Download: 27. Oktober 2010

### **Internet-Quellen:**

Der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess

In:

[http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement\\_process/accession\\_process/how\\_does\\_a\\_country\\_join\\_the\\_eu/sap/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accession_process/how_does_a_country_join_the_eu/sap/index_de.htm)

Download: 22. März 2011

Die Horizonte Europas. Perspektiven der EU-Erweiterungspolitik. Strategiepapier für das 4. Deutsch-Spanische Forum. Centrum für angewandte Politikforschung, Ludwig-Maximilians-Universität München 2007.

In: [http://www.cap.lmu.de/download/2007/2007\\_DSFErweiterung.pdf](http://www.cap.lmu.de/download/2007/2007_DSFErweiterung.pdf)

Download: 20. Februar 2011

Die EU-Sicherheitsstrategie (ESS), Auswärtiges Amt

In: <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Europa/Aussenpolitik/GASP/EU-Sicherheitsstrategie.html>

Download: 24. Oktober 2010

Die Heranführung des Westlichen Balkans an die Europäische Union, Auswärtiges Amt, 20.12.2010

In: [http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Europa/WestlicherBalkan/SAP\\_node.html](http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Europa/WestlicherBalkan/SAP_node.html)

Download: 1. April 2011

Europäische Nachbarschaftspolitik

In: [http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Europa/Aussenpolitik/Regionalabkommen/Nachbarschaftspolitik\\_node.html](http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Europa/Aussenpolitik/Regionalabkommen/Nachbarschaftspolitik_node.html)

Download: 9. Februar 2011

Europäische Nachbarschaftspolitik

In: <http://www.bmeia.gv.at/aussenministerium/aussenpolitik/aussereuropaeischer-raum/nordafrika/europaeische-nachbarschaftspolitik.html>

Download: 9. Februar 2011

EU-Erweiterung

In: <http://ec.europa.eu/enlargement>

Download: 19. Februar 2011

Instrument für Heranführungshilfe (IPA), 5.11.2010

In: [http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/financial-assistance/instrument-pre-accession\\_de.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/financial-assistance/instrument-pre-accession_de.htm)

Download: 1. April 2011

Kosovo: EULEX-Mission wird verlängert

In: [http://diepresse.com/home/politik/eu/571826/Kosovo\\_EULEXMission-wird-verlaengert](http://diepresse.com/home/politik/eu/571826/Kosovo_EULEXMission-wird-verlaengert)

Download: 27. März 2011

Partnerschaften mit den westlichen Balkanländern, 17.4.2008

In:

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/enlargement/western\\_balkans/r18008\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/western_balkans/r18008_de.htm)

Download: 1. April 2011

Programm CARDS (2000 – 2006), 5.2.2007

In:

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/enlargement/western\\_balkans/r18002\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/western_balkans/r18002_de.htm)

Download: 1. April 2011

Report of the Special Envoy of the Secretary-General on Kosovo's future status, S/2007/168

In: <http://www.unosek.org/docref/report-english.pdf>

Download: 27. März 2011

Stabilitätspakt für Südosteuropa

In: <http://www.stabilitypact.org/about/default.asp>

Download: 22. März 2011

Stabilitätspakt für Südosteuropa und Regionaler Kooperationsrat

In: [http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Europa/WestlicherBalkan/Stabilitaetspakt\\_node.html](http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Europa/WestlicherBalkan/Stabilitaetspakt_node.html)

Download: 22. März 2011

Unterstützung der Beitrittsbemühungen, 20.12.2010

In: <http://www.auswaertiges->

[amt.de/sid\\_4E49FAEDCB413DD004A035BFE9DD614E/DE/Europa/Erweiterung/UnterstuetzungsProgramme\\_node.html](http://www.auswaertiges-amt.de/sid_4E49FAEDCB413DD004A035BFE9DD614E/DE/Europa/Erweiterung/UnterstuetzungsProgramme_node.html)

Download: 1. April 2011

Von der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) - Rückblick und Ausblick

In: <http://www.diplo.de/diplo/de/Europa/Aussenpolitik/GASP/EPZ-GASP.html>

Download: 9. September 2010

## **Anhang**

### **Zusammenfassung**

Seitdem der Kosovo 1999 unter eine internationale Verwaltung gestellt wurde, engagiert sich die EU neben anderen internationalen Institutionen und Organisationen am Stabilisierungsprozess und dem Aufbau von staatlichen Strukturen im Kosovo. Die EU hat sich eine zukünftige EU-Mitgliedschaft des Kosovo zum Ziel gesetzt.

Die vorliegende Arbeit behandelt die Inhalte des Engagements der EU im Staaten- und Nationenaufbau des Kosovo. Der erste Teil beleuchtet die Anforderungen und Inhalte eines erfolgreichen externen Nation- und Statebuildingprojekts, indem er unterschiedliche Konzepte von Nation- und Statebuilding zusammenführt. Das zweite Kapitel beschäftigt sich mit der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, welche den institutionellen Rahmen für das Handeln der EU im Kosovo bilden. Im dritten Teil werden die speziell für den Kosovo bzw. den Westbalkan entwickelten Instrumente der EU beleuchtet und die Fortschritte und Misserfolge des externen Nation- und Statebuildingprozesses im Kosovo erläutert. Abschließend analysiert diese Arbeit den bisherigen Prozess des Staaten- und Nationenaufbaus im Kosovo der EU anhand der im ersten Kapitel erarbeiteten Inhalte eines externen Nation- und Statebuildingprozesses.

## **Abstract**

After Kosovo was put under international administration in 1999 the European Union is, along with other international institutions and organizations, involved in the stabilization process and the constitution of governmental structures in Kosovo. The aim of these activities is a future membership of Kosovo in the European Union.

This work deals with the engagement of the European Union in the State- and Nation building process in Kosovo. The first part highlights the requirements and contents of a successful State- and Nationbuilding project by merging different concepts of State- and Nationbuilding. The second chapter deals with the Common Foreign and Security Policy and the European Security and Defense Policy which form the institutional framework for the intervention of the European Union in Kosovo. The third part will discuss the instruments of the EU, developed especially for Kosovo respectively the whole region of the western Balkans, and the progress and failures of external State- and Nationbuilding in Kosovo will be explained. As a conclusion this work analyzes the process of State- and Nationbuilding in Kosovo to date, by the means of a State- and Nationbuilding process defined in the first chapter.

## **Lebenslauf**

### **Zur Person:**

- Name: Tamara Sutterlüty
- Geburtsdatum: 11.01.1986
- Geburtsort: St. Veit an der Glan, Kärnten

### **Ausbildung:**

- 1992-1996: Clemens Holzmeister Volksschule Grafenstein
- 1996-2004: Bundesgymnasium II Mössinger Straße in 9020 Klagenfurt, Matura mit gutem Erfolg
- seit Oktober 2004: Studium der Politikwissenschaft an der Universität Wien

### **Praktika:**

Organisation und Teilnahme an einer Jugendkonferenz über Arbeitslosigkeit in Europa in Prizren/Kosovo von 24. bis 31. August 2007

Praktikum in der Wirtschaftskammer Kärnten, Abteilung Marketing, im August 2004