



Universität Potsdam



Franziska Krämer

Die Politik Deutschlands in der Kosovofrage

Franziska Krämer
Die Politik Deutschlands in der Kosovofrage

WeltTrends *Thesis* | 4

Franziska Krämer

Die Politik Deutschlands in der Kosovofrage

Universitätsverlag Potsdam

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

Universitätsverlag Potsdam 2009

<http://info.ub.uni-potsdam.de/verlag.htm>

Universitätsverlag Potsdam, Am Neuen Palais 10, 14469 Potsdam
Tel. +49 (0)331 977 4623, Fax -4625,
E-Mail: verlag@uni-potsdam.de

Die Schriftenreihe **WeltTrends Thesis**

wird herausgegeben von Prof. Dr. habil. Jochen Franzke,
Universität Potsdam, im Auftrag von WeltTrends e.V.

Band 4 (2009)

Franziska Krämer: Die Politik Deutschlands in der Kosovofrage

Satz: Martin Anselm Meyerhoff

Titelfoto: Parlamentsgebäude Kosovo © Michael Whitehouse

Druck: docupoint GmbH Magdeburg

Koordination: Kai Kleinwächter

Das Manuskript ist urheberrechtlich geschützt.

© 2009 WeltTrends e.V.

ISSN 1866-0738

ISBN 978-3-940793-70-6

Zugleich online veröffentlicht auf

dem Publikationsserver der Universität Potsdam

URL <http://pub.ub.uni-potsdam.de/volltexte/2009/2767/>

URN [urn:nbn:de:kobv:517-opus-27673](http://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:kobv:517-opus-27673)

[<http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:kobv:517-opus-27673>]

Für meine Eltern

Veröffentliche Deine Abschlussarbeit!

Welt Trends *Thesis*

Du suchst eine Möglichkeit für eine solide akademische Veröffentlichung Deiner Abschlussarbeit. Weder ein billiges Internet-Portal noch ein teurer Verlag sollen es sein. Ein bezahlbares Buch zum Anfassen, für Deine nächste Bewerbung, für Deine Eltern oder für die Nachkommen – das möchtest Du? Immerhin ist es die größte akademische Arbeit, die Du – bis jetzt – abgeschlossen hast. Die Arbeit, die darin steckt, sollte eine ordentliche Publikation schon wert sein!

Wir bieten Dir diese Möglichkeit. Seit über 15 Jahren publiziert **WeltTrends** akademische Texte in verschiedenen Reihen. Seit über einem Jahr produzieren wir die WT-Thesis. Herausgeber ist der erfahrene Hochschullehrer, Prof. Dr. Jochen Franzke. Wenn Du Dir eine der bisherigen Arbeiten anschauen willst, dann geh auf unsere Internet-Seite **www.welttrends.de** oder auf die Homepage des Universitätsverlages Potsdam (Publikationen).

Schnell, preiswert und akademisch vollwertig!

Unser Angebot: Wir übernehmen die Veröffentlichung innerhalb eines Quartals mit Lektorat, Satz, ISBN-Nummer, in gedruckter Form und als Online-Dokument in den weltweit abrufbaren Bibliothekskatalogen der Universität Potsdam sowie die Werbung in allen WT-Produkten. Du erhältst 10 Autorenexemplare, weitere Exemplare gibt es zum Sonderpreis.

Deine Kosten: Sie liegen deutlich unter den üblichen Verlagsangeboten. Ein Beispiel: Bei einem Umfang von 100 Seiten und bei einer Auflage von 50 Exemplaren kostet dies 500 Euro. Übrigens: Einen Teil der Kosten kannst Du Dir bei VG Wort zurückholen.

Dein Ansprechpartner: Wenn Du Interesse hast, dann ruf an (0331 - 977 4540), schreib uns (redaktion@welttrends.de) oder wende Dich direkt an den Herausgeber der Reihe, Prof. Dr. J. Franzke (WiSo-Fakultät der Universität Potsdam), und besprich mit ihm die konkreten Konditionen und das weitere Verfahren.

Wir beraten und betreuen Dich bei Deiner ersten Publikation – WeltTrends, der kompetente akademische Dienstleister für Studenten.

WeltTrends • c/o Universität Potsdam • Prof. Dr. Jochen Franzke
Tel. +49/331/977-3414 • E-Mail: j.franzke@welttrends.de

Inhalt

Abkürzungsverzeichnis	8
1 Vorwort	9
2 Deutsche Außenpolitik zwischen nationalen und europäischen Interessen	15
2.1 Interessenbestimmung – Eine theoretische Annäherung	15
2.2 Deutsche und europäischen Interessen – Die Debatte	28
2.3 Hypothesen	49
3 Die Kosovofrage – Historischer Hintergrund und völkerrechtliche Dimension	52
3.1 Der Zerfall Jugoslawiens und die Entwicklung bis 1999	52
3.2 Die Kosovofrage nach 1999	57
3.3 Die Europäische Union und der Kosovo	63
4 Deutsche Politik in der Kosovofrage	71
4.1 Deutsche Südosteuropapolitik im 20. Jahrhundert – Ein Überblick	71
4.2 Deutschlands Politik gegenüber Jugoslawien 1990-1999	77
4.3 Die Politik der Bundesregierung in der Kosovofrage 1999-2007	86
5 Bilanz deutscher Kosovopolitik	119
6 Anhang	126
6.1 Chronologie	126
6.2 Deutsches Führungspersonal auf dem Balkan	131
6.3 Interviewpartner	132



Franziska Krämer, geb. 1981, hat von 2001 bis 2008 an der Universität Potsdam, der Freien Universität Berlin und der Universität Leiden Politikwissenschaft, Neuere Geschichte und Öffentliches Recht studiert.

Dieser Text wurde im September 2008 als Magisterarbeit im Studiengang Politikwissenschaften an der Universität Potsdam erfolgreich verteidigt.

Erstgutachter war Herr Dr. Markus Lederer und Zweitgutachter Herr Prof. Dr. Harald Fuhr.

Abkürzungsverzeichnis

AAK	Allianz für die Zukunft des Kosovo
CARDS	Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilization (EU)
CEFTA	Central European Free Trade Agreement
DS	Demokratische Partei (Serbien)
DSS	Demokratische Partei Serbiens
EAPR	Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat (NATO)
EUPT	EU-Planning Team Kosovo
EULEX	Polizei- und Rechtsstaatsmission der EU im Kosovo
ICFY	International Conference on the Former Yugoslavia/Internationale Konferenz über das ehemalige Jugoslawien
IStGHJ	Internationaler Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien
JIAS	Joint Interim Administration Structure/Gemeinsame Übergangsverwaltungsstruktur im Kosovo
KFOR	Kosovo Force (NATO-Schutztruppe im Kosovo)
KPC	Kosovo Protection Corps/Kosovo-Schutzkorps
LDK	Demokratische Liga von Kosovo
MTA	Military Technical Agreement (NATO)
PDK	Demokratische Partei des Kosovo
PfP	Partnership for Peace (NATO)
PISG	Provisional Institutions of Self-Government/provisorische Selbstregierung im Kosovo
RCC	Regional Co-operation Council
SAA	Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen der EU
SAP	Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess der EU
SECI	Southeast European Cooperative Initiative
SEECF	South East European Co-operation Process/Südosteuropäischer Kooperationsprozess
SEEI	South East Europe Initiative/Südosteuropa-Initiative
SEESAC	South Eastern and Eastern Europe Clearinghouse for the Control of Small Arms and Light Weapons
SFOR	Stabilisation Force/NATO-Schutztruppe in Bosnien und Herzegowina
SRSF	Special Representative of the Secretary General/Sondergesandter des UNO-Generalsekretärs (für den Kosovo)
STM	Stabilisation and Association Process Tracking Mechanism
UÇK	Ushtria Çlirimtare e Kosovës/„Befreiungsarmee von Kosovo“
UNMIK	United Nations Interim Administration Mission in Kosovo

1 Vorwort

Die Bundesrepublik Deutschland erkannte am 20. Februar 2008 die serbische Provinz Kosovo als eigenständigen Staat an. Dieser Entscheidung ging über 17 Jahre eine wechselvolle deutsche Politik gegenüber dem Kosovo¹ voraus.

Die diplomatische Anerkennung war eine nationalstaatliche Entscheidung und kein gemeinsamer Beschluss der Europäischen Union (EU). Es gab (und gibt bis heute) keine gemeinsame Haltung der EU in dieser Frage.² Einen Tag vor der Unabhängigkeitserklärung des Kosovo am 17. Februar 2008 fasste die EU den gemeinsamen Beschluss einer Polizei- und Rechtsstaatsmission (EULEX) für die Zeit nach der Unabhängigkeitserklärung. Bis heute haben 20 EU-Staaten den Kosovo als selbstständigen Staat akzeptiert; andere EU-Mitglieder, wie Zypern, Rumänien, Griechenland und Spanien, verweigern weiterhin die diplomatische Anerkennung. Für manche Beobachter war die Uneinigkeit zwar kein „Drama“, aber Ausdruck der unterschiedlichen Interessen, die „nicht einfach in Brüssel weggeschlossen werden können“³.

Deutsche und „europäische“ Außenpolitik existieren neben-, mit- und gegeneinander auf den internationalen Bühnen – so auch im Kosovo. Dieses Spannungsverhältnis zwischen eigenständiger deutscher Außenpolitik und gemeinsamer europäischer Außenpolitik – zwischen nationaler Souveränität und europäischer Verflechtung – ist das zentrale Thema dieser Untersuchung. Am Beispiel der deutschen Politik in der Kosovofrage im Zeitraum von 1999 bis 2007 soll dieses Wechselverhältnis von nationalstaatlichen Interessen und deren Umsetzung durch den souveränen Staat einerseits und im Kontext fortschreitender Institutionalisierung der Außenpolitik in der EU andererseits diskutiert werden. Dabei sind die Positionen und Perspektiven Deutschlands der Ausgangspunkt der Betrachtung. Die Politik der EU im Kosovo wird vorgestellt, sie steht aber nicht im Zentrum der Betrachtung. Es ist die

- 1 Es existiert der serbische Begriff Kosovo und der albanische Kosova. In der deutschsprachigen Literatur, einschließlich der offiziellen Dokumente, wird ausschließlich der Begriff Kosovo verwendet. Diese Bezeichnung benutze auch ich in dieser Arbeit.
- 2 „The Council notes that member states will decide, in accordance with national practise and international law, on their relation with Kosovo.“, in: Gemeinsame Erklärung des Rates der Europäischen Union am 18. Februar 2008 zur Unabhängigkeit des Kosovo, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/98807.pdf (abgerufen am 19. Februar 2008).
- 3 „Eine von den Außenministern zusammengezoomt Plattform über gemeinsame Prinzipien soll die Differenzen in der konkreten Frage der Anerkennung des Kosovos überdecken. Ein Drama ist die Uneinigkeit nicht. (...) Nur zeigt sich wieder einmal, dass unterschiedliche Umstände, Interessen und Traditionen der EU-Staaten nicht einfach in Brüssel weggeschlossen werden können.“, in: Nonnenmacher, Günther: Das Kosovo und die EU, FAZ, Nr. 41, 19. Februar 2008, S. 1.

deutsche Sicht, aus der über das Verhältnis national und europäisch diskutiert wird.

Die deutsche Politik hinsichtlich der Kosovofrage wurde von mir gewählt, weil in diesem Fallbeispiel Komplexität und Verflechtung der deutschen und europäischen Politikebenen sehr augenfällig, fast exemplarisch herausstechen und dieses Fallbeispiel einen hohen Stellenwert in der aktuellen Debatte um die deutsche Außenpolitik hat.⁴

In Form einer Fallstudie, deren unmittelbarer Gegenstand die Politik gegenüber dem Kosovo ist, wird die generelle Frage diskutiert, wie „eigenständig national“ oder „gemeinsam europäisch“ die deutsche Außenpolitik heute ist. Damit soll zugleich ein Beitrag zur Debatte des Phänomens „neue deutsche Außenpolitik“ geleistet werden.

Es ist die Ebene des Nationalstaates – der Hauptakteur der internationalen Beziehungen – die ich analysiere. Außenpolitik ist Regierungsaufgabe. Somit stehen die Bundesregierung, ihre Positionen und Interessenformulierungen im Zentrum meines Ansatzes, der von der Denkschule des Realismus geprägt ist. Gleichzeitig schließe ich damit andere Akteure, wie Parteien, sowohl der Regierung als auch der Opposition, Interessenverbände und Nichtregierungsorganisationen nicht aus, ohne dass ich hier ausführlich auf deren Positionen eingehe.

Für die empirische Untersuchung wurden Dokumentenanalysen und Interviews vorgenommen. Basis bei der Dokumentenanalyse waren insbesondere die Berichte „der Bundesregierung über die Ergebnisse ihrer Bemühungen um die Weiterentwicklung der politischen und ökonomischen Gesamtstrategie für die Balkanstaaten und ganz Südosteuropa“. In diesen Berichten informierte die Bundesregierung jährlich den Bundestag über ihre Politik gegenüber Südosteuropa. Den ersten Bericht legte sie am 10. Dezember 2001 vor. Der letzte vorliegende Bericht, der für das Jahr 2006, erschien im April 2007. Für 2007 lag zum Zeitpunkt der Analyse kein Bericht vor. Einen eigenständigen Kosovobericht der Bundesregierung gab es nicht. Die deutsche Kosovopolitik war und ist in die politische und ökonomische Gesamtstrategie für den Balkan und Südosteuropa eingebettet. Weitere Dokumente, die zur Analyse genutzt wurden, waren offizielle Reden, Regierungsdokumente, wie Koalitionsverträge oder Antworten auf Anfragen des Parlaments, sowie Presseerklärungen der Bundesregierung. Weiterhin habe ich Dokumente der EU und UNO hinsichtlich Südosteuropa/Kosovo ausgewertet. Die zweite

4 Der Konflikt war der „Brennpunkt, in dem sich die strukturellen, materiellen und psychologischen Aspekte des außen- und sicherheitspolitischen Entwicklungsprozesses Deutschlands seit dem Jahre 1990 verdichteten“. In: Friedrich, Roland: Die deutsche Außenpolitik im Kosovo-Konflikt, Berliner Schriften zur Internationalen Politik, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2005, S. 9.

wichtige Quelle der vorliegenden Arbeit sind Interviews. Gespräche wurden in der Zeit zwischen Februar und März 2008 mit drei Gruppen geführt: Politikern (Bundestagsabgeordnete, die generell mit außenpolitischen Fragen und speziell mit der Thematik verbunden sind), Regierungsvertreter und außenpolitische Experten aus Stiftungen und *Think Tanks*, die sich intensiv mit der Thematik beschäftigen.

Die Arbeit gliedert sich in fünf Kapitel.

Im ersten Kapitel widme ich mich dem Forschungsstand zu dieser Fragestellung. Das zweite Kapitel legt die theoretischen Grundlagen, wobei für mich der Interessenbegriff für die Betrachtung von Außenpolitik generell und somit auch der deutschen zentral ist. Es werden die deutschen Interessen betrachtet und über das Spannungsverhältnis zwischen deutschen und europäischen Interessen diskutiert. Im dritten Kapitel folgt die „Empirie“. Ich stelle den Kosovo als politisches Problem vor. Dabei geht es um den historischen Hintergrund und den völkerrechtlichen Status der serbischen Provinz. In diesem Abschnitt werde ich kursorisch die „europäische Politik“, d.h. die EU-Mitarbeit bei der Verwaltung des Kosovo durch die *United Nations Organization* (UNO), die Einbindung des Kosovo in den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess der EU und ihre Rolle bei den Verhandlungen über den Status des Kosovo, darstellen.

Im vierten Kapitel untersuche ich, die konkrete deutsche Politik in der Kosovofrage. Dabei wird die Kosovofrage in die Politik Deutschlands gegenüber der Region Südosteuropa im Allgemeinen und Serbien im Speziellen eingebettet.

Im abschließenden fünften Kapitel versuche ich eine empirisch fundierte Rückkopplung auf die anfangs formulierten Hypothesen und eine Auswertung der Frage, wie national bzw. wie europäisch deutsche Kosovopolitik ist. Ebenso soll in den Schlussbetrachtungen auf die Frage der Europäisierung der „neuen deutschen Außenpolitik“ eingegangen und schließlich im Sinne von Thomas Mann über ein europäisches Deutschland oder ein deutsches Europa nachgedacht werden.

Hinsichtlich des *State of the Art* zur Fragestellung dieser Arbeit lassen sich folgende Aussagen treffen:

Es gibt zahlreiche Literatur – Monographien, Sammelbände und Artikel – zu den relevanten Themen außenpolitische Interessen, „neue deutsche Außenpolitik“ und GASP; ebenso zu den historischen und völkerrechtlichen Dimensionen der Kosovofrage. Auf diese Literatur wird in den entsprechenden Kapiteln eingegangen. Einen außerordentlich informativen Überblick zum Kosovo in seinem historischen

Werden vom Mittelalter bis 2008 sowie zu den sozialen Lebenswelten und politischen Strukturen bietet das Buch von Bernhard Chiari und Agilolf Keßelring „Wegweiser zur Geschichte“, 2008.⁵

Bezüglich meiner konkreten Fragestellung, d.h. wie national bzw. europäisch die deutsche Kosovopolitik von 1999 bis 2007 war, gibt es keine umfassende Darstellung. Sicherlich ist dies durch die Aktualität und die Dynamik der Entwicklungen im Kosovo bedingt. Für den vorangegangenen Zeitraum, speziell zwischen 1990 und 1999, existieren demgegenüber viele Publikationen. Konrad Clewing spricht von einem geradezu „explosionsartigem Anwachsen“⁶. Darstellungen von ausländischen, speziell angelsächsischen Autoren zur deutschen Kosovopolitik wurden nicht gefunden.⁷

Hinsichtlich der deutschsprachigen Literatur möchte ich hier auf folgende Publikationen hinweisen:

- „Lehrjahre im Kosovo – Das Scheitern der internationalen Krisenprävention“ von Rafael Biermann, 2006.⁸ Biermann legt in diesem voluminösen Werk (664 Seiten) eine empirisch-analytische Studie über (gescheiterte) Krisenprävention im Kosovo vor, in der er den Ursachen für die ausgebliebene Prävention der internationalen Gemeinschaft vor Kriegsausbruch nachgeht. Natürlich behandelt Biermann auch die deutsche Politik im Kosovo, jedoch stellt er diese nur als einen von mehreren Aspekten des internationalen Beziehungsgeflechts auf dem Balkan dar. Die internationale und damit auch die deutsche Kosovopolitik waren, so Biermann, von 1989 bis 1991 durch „Abstinenz“ geprägt. Auch danach sei der Kosovo kein Thema gewesen. „Regierungen und Parlament waren ganz überwiegend bis 1998 auf Bosnien fixiert.“⁹ Erst im Sommer 1998 erfuhr die Kosovo-Krise internationale und damit auch deutsche Aufmerksamkeit.
- „Die deutsche Außenpolitik im Kosovo-Konflikt“ von Roland Friedrich, 2005. In diesem Buch wird die deutsche Kosovopolitik im internationalen Beziehungsgeflecht dargestellt. Die deutsche Politik steht hier im Zentrum der eher deskriptiven Darstellung. Auch er konzentriert seine Darstellung auf die Zeit der 1990er Jahre, im besonderen

5 Chiari, Bernhard / Agilolf, Keßelring (Hrsg.): Wegweiser zur Geschichte, Kosovo, zweite, durchgesehene und erweiterte Auflage, Ferdinand Schöningh, Paderborn, 2008.

6 Konrad Clewing, Der Kosovokonflikt und Deutschlands Außenpolitik – neue Literatur, Südosteuropa, 4/2006, S. 591.

7 „The Legacy of the Kosovo“: German Politics and Policies in the Balkans von Wolfgang-Uwe Friedrich (Hrsg.) ist zwar in Englisch und von der Johns Hopkins University verlegt, jedoch mit Beiträgen von ausschließlich deutschen Autoren, German Issues 22, Washington, 2000.

8 Biermann, Rafael: Lehrjahre im Kosovo – Das Scheitern der internationalen Krisenprävention, Ferdinand Schöningh Verlag, Paderborn, 2006.

9 Biermann, 2006, S. 583.

Maße nach 1997. Friedrichs Fazit für den Zeitraum bis 1997: Die deutsche Kosovopolitik war „stümperhaft“. Der Kosovokonflikt, wie er sich ab 1998 entwickelt, bildet für den Autor den „möglicherweise entschiedenen Schritt im Prozess“ hin zu einer „aktiven deutschen Rolle im internationalen Konfliktmanagement“¹⁰. Der Konflikt war der „Brennpunkt“ für die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik Ende der 1990er Jahre. Insgesamt sieht Friedrich ein hohes Maß an Kontinuität deutscher Politik in der Kosovokrise, sowohl bei den Zielen als auch bei ihrer multilateralen Vorgehensweise. Der Einsatz der Bundeswehr stellt für den Autor einen „Paradigmenwechsel“ dar. Vor allem durch die militärischen Aktivitäten und den Stabilitätspakt für Südosteuropa wurde Deutschland von einem „reaktiven Akteur“ zu einer „politischen Gestaltungsmacht“ in der Region.

- „Der letzte Krieg in Europa? Das Kosovo und die deutsche Politik“ von Günther Joetze, 2001.¹¹ Auch dieser Autor diskutiert in seinem Buch sehr ausführlich die deutsche Politik im internationalen Kontext ab 1998. Joetze versucht, Lehren aus Geschichte und Krieg zu ziehen. „In den Krisen des westlichen Balkans kumuliert die allgemeine Fehlentwicklung Europas seit 1914“¹², so Joetze und spricht damit das Element des Nationalismus an. Eine Lehre daraus sei, „dass deshalb wenigstens wir Europäer dort dauerhaft engagiert bleiben (müssen) und um Gottes willen nicht den langen Atem verlieren. Wir müssen den Wiederaufbau und die Rekonsolidierung als einen langen Gegenprozeß zu einer ebenso langen Fehlentwicklung begreifen.“¹³
- „Deutschland und die Kosovo-Krise“ von Joachim Krause, 2000.¹⁴ In diesem 21-seitigen Artikel diskutiert der Autor sehr anschaulich und profund die deutsche Dimension im internationalen Kontext. Krause zeigt deutlich das Spannungsverhältnis zwischen deutscher, europäischer und internationaler Politik.
- „Der Kosovokrieg und die Zukunft Europas: Diplomatieversagen, Kriegseskalation, Wiederaufbau“ von Paul J. J. Welfens, 1999.¹⁵ In Welfens Buch wird das Entstehen des Kosovokrieges skizziert. Der Autor nimmt dabei eine theoretische Kriegsanalyse vor. Weiterhin untersucht er die Wiederaufbaukosten und weist auf Probleme

10 Friedrich, 2006, S. 9.

11 Joetze, Günter: Der Letzte Krieg in Europa? Das Kosovo und die deutsche Politik, Deutsche Verlags-Anstalt, Stuttgart/München, 2001.

12 Joetze, 2001, S. 26

13 Ebenda.

14 Krause, Joachim: Deutschland und die Kosovo-Krise, in: Reuter, Jens / Clewing, Conrad (Hrsg.): Der Kosovo-Konflikt. Ursachen, Verlauf, Perspektiven, Klagenfurt, Wieser Verlag, 2000.

15 Welfens, Paul J.J.: Der Kosovokrieg und die Zukunft Europas: Diplomatieversagen, Kriegseskalation, Wiederaufbau, Euroland, Olzog Verlag, München, 1999.

hinsichtlich der Entwicklung der NATO hin. Welfens unterbreitet Vorschläge für eine künftige Politik der EU und präsentiert abschließend nichtmilitärische Formen der Konfliktlösung. Sein Credo: In einer Demokratie muß die Politik kritisch analysiert und befragt werden. Für den Autor ist die NATO-Intervention eine politische Zäsur – „und im Grunde ein politischer Skandal“¹⁶. Es stellen sich für ihn grundlegende Fragen „zum Stellenwert von Diplomatie und Krieg, zur Glaubwürdigkeit der politischen Akteure und hinsichtlich erfolgsversprechender Konzepte europäischer und globaler Friedenspolitik“¹⁷. Die deutsche Kriegsbeteiligung wirft für Welfens die generelle Frage nach der zukünftigen Rolle Deutschlands in Europa auf.

- „Kosovo – Kosova, Der lange Weg zum Frieden“ von Wolfgang Petrisch und Robert Pichler, unter Mitwirkung von Martin Prohazka, 2005.¹⁸ Das Besondere an diesem Buch liegt im diplomatischen Hintergrund von Wolfgang Petritsch. Dieser war im Zeitraum der Eskalation im Kosovo österreichischer Botschafter in Belgrad und vertrat auf der Kosovokonferenz in Rambouillet die EU. Das diplomatische Insiderwissen Petritschs wird in diesem Buch mit der akademischen Expertise von Pichler und Prohazka verbunden. Die Publikation analysiert die Kriegseskalation und stellt die Interessen und Ziele der internationalen Gemeinschaft vor. Im Zentrum der Betrachtung stehen vor allem die Verhandlungen in Rambouillet. Die Autoren sprechen, wie Rafael Biermann, von einer versäumten Krisenprävention der westlichen Akteure im Kosovokonflikt. Der spätere Vermittlungsversuch in Rambouillet 1999, der einen Krieg verhindern sollte, hatte dadurch nur wenige Chancen. Die Autoren ziehen aus dem Kosovokonflikt die Lehre, dass es vor allem notwendig sei, Instrumentarien der Konfliktprävention auf- und auszubauen. Ergänzend wird in dem Werk eine Bilanz über die Verwaltung der UNO im Kosovo gezogen sowie einen Stand zu den Diskussionen über den zukünftigen Status des Kosovos dargestellt.

16 Welfens, 1999, S. 158.

17 Welfens, 1999, S. 7.

18 Petrisch, Wolfgang / Pichler, Robert: Kosovo – Kosova, Der lange Weg zum Frieden, 2. erw. und akt. Auflage, Klagenfurt, Wieser Verlag, 2005.

2 Deutsche Außenpolitik zwischen nationalen und europäischen Interessen

2.1 Interessenbestimmung – Eine theoretische Annäherung

Der Begriff des Interesses „ist ein vieldeutiger, viel mißbrauchter und dennoch unverzichtbarer Begriff der Politik“¹⁹. Auch in der Analyse der internationalen Politik²⁰ und in der Außenpolitik-Forschung²¹ kann man nicht auf diesen Begriff verzichten, auch hier ist er vieldeutig und auch der Missbrauch dieses Begriffes ist somit vorprogrammiert. Mancher formuliert seine Interessen sehr klar und deutlich, was verschrecken kann. Andere umgehen den Begriff des Interesses – werden aber deshalb nicht weniger beargwöhnt. Der Begriff der Interessen war und ist aufgrund der deutschen Geschichte vor 1945 den politischen Eliten in Deutschland suspekt. Die US-amerikanische Politologin Edwina Campbell meint dazu: *“In Washington, London, Paris and elsewhere, foreign policy elites are not focused on endlessly turning over the vocabulary used in German foreign policy discourse; (...) It is in fact, striking to an American who writes and talks about foreign policy in three languages how different the discussion is in German: how certain words are tained and can only be used with caution, carefully bracketed by explanatory phrases.”*²²

Ich werde im Folgenden den Interessenbegriff im Kontext der Theorien zu den internationalen Beziehungen kurz diskutieren.²³

19 Wellershoff, Dieter: Interessen in der internationalen Außen- und Sicherheitspolitik, in: Theiler, Olaf (Hrsg.): Deutsche Interessen in der sicherheitspolitischen Kommunikation, Schriften der Akademie der Bundeswehr für Information und Kommunikation, Band 24, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2001, S. 123.

20 Mit dem Begriff internationaler Politik wird das politische Handeln zwischen einzelnen Staaten beschrieben. Davon unterscheide ich den Begriff der Außenpolitik, womit das Handeln aus Sicht eines Staates erfasst wird. Vgl. Meyers, Reinhard: Weltpolitik in Grundbegriffen, Band 1, Ein lehr- und ideengeschichtlicher Grundriss, Bonner Schriften zur Politik und Zeitgeschichte, Droste Verlag, Düsseldorf, 1979, S. 206.

21 Unter dem Begriff der Außenpolitik wird hier die Gesamtheit der Handlungen eines Staates verstanden, die er unternimmt, um seine Interessen gegenüber seiner Umwelt zu verwirklichen. Vgl. Gareis, Sven Bernhard: Deutschlands Außen- und Sicherheitspolitik, 2., aktualisierte Auflage, Verlag Barbara Budrich, Opladen & Farmington Hills, 2006, S. 15.

22 Campbell, Edwina: Berlin: Look to the World!, WeltTrends, Nr. 43, 2004, S. 29 f.

23 Einen guten Überblick über die IB-Theorien bietet Reinhard Meyers in seinem Artikel: Die Theorie der internationalen Beziehungen im Zeichen der Postmoderne, Versuch einer Schneise durch das Dickicht der konkurrierenden Wucherungen, in: WeltTrends, Nr. 1, 1993a, S. 51-79.

Mein theoretischer Ausgangspunkt ist der klassische Realismus²⁴ sowie der Neorealismus²⁵, bei denen der Begriff des Interesses eine zentrale Bedeutung hat. Ausgangspunkt des klassischen Realismus ist der Staat als der dominante Akteur im internationalen System. Andere Akteure spielen eine untergeordnete Rolle. Der Staat ist souverän, er besitzt – mit Max Weber gesprochen –, das Monopol legitimer physischer Gewaltsamkeit. Der Begriff des Interesses wird eng an den der Macht gekoppelt. Hans J. Morgenthau versuchte mit Hilfe dieses Begriffspaares Gesetzmäßigkeiten in den internationalen Beziehungen zu erklären, um daraus für außenpolitisches Handeln Erkenntnisse zu erhalten.

Das wichtigste Interesse der Staaten sei ihre Sicherheit, diese scheint dauerhaft gefährdet. Grund dafür sei das von Anarchie geprägte internationale System. Hedley Bull, ein Vertreter der englischen Schule, schreibt: *„Whereas men within each state are subject to a common government, sovereign states in their mutual relations are not. (...) As a consequence of this anarchy states do not form together any kind of society.“*²⁶ Eine übergeordnete Autorität, die das Verhalten der Staaten reguliert bzw. sanktioniert, gibt es nicht. Aus dieser Anarchie des internationalen Staatensystems ergibt sich Unsicherheit für die Staaten – *„war is an ever-present, contingent liability“*²⁷. Dass die Angst vor Krieg nicht universell zutrifft, *„is due to the existence of a core of practices which produce a minimum of international order: international law, the balance of power, the fear of war itself.“* (...) *On the whole, however, the outcome of the ‚politics of power and security‘ is an international system which operates according to a power hierarchy“*²⁸. Interessen sind nach diesem Verständnis notwendige Handlungen zur Existenzsicherung des Staates.

24 Als theoretische Begründer des klassischen Realismus gelten Reinhold Niebuhr (*Moral Man and Immoral Society*, 1932) und der in die USA emigrierte deutsche Hans Joachim Morgenthau (*Politics Among Nations*, 1948). Der realistischen Tradition kann man in Deutschland folgende Wissenschaftler zuordnen: Hans-Peter Schwarz, Christian Hacke und Werner Link.

25 Zum Begriff Neorealismus siehe Meyers, Reinhard: *Grundbegriffe, Strukturen und theoretische Perspektiven der Internationalen Beziehungen*, in: Bundeszentrale für politische Bildung, *Grundwissen Politik*, Schriftenreihe, Band 302, Bonn, 1993b, S. 234 ff.

26 Bull, Hedley: *Society and Anarchy in International Relations*, in: Derian, James (Hrsg.): *International Theory, Critical Investigations*, Macmillan Press, London, 1995, S. 75.

27 Little, Richard / Smith, Michael (Hrsg.): *The politics of power and security – Introduction*, in: *Perspectives on World Politics*, 2. Auflage, Routledge, London/New York, 1991, S. 6.

28 Ebenda.

Definition wanted

In der Politikwissenschaft gibt es weder über den Begriff Interesse noch über den Begriff nationales Interesse einen Konsens.²⁹ Dies verwundert, stellt doch der Begriff eine zentrale Bezugsgröße des Faches dar. In der Forschung konkurrieren zwei Ansätze.³⁰

Der erste Ansatz versteht Interessen als eine objektive Größe, so beim klassischen Realismus. Das Interesse sei durch Faktoren, wie geographische Lage, territoriale Größe, Ressourcen und Bevölkerungsumfang festgelegt, aber durch die Regierung nicht direkt einsehbar oder gestaltbar. „Außenpolitik wird so zu einer durch die `Staatsmänner` wahrzunehmenden Kunst, dieses objektive Interesse zu erkennen und in einem anarchisch verfaßten globalen System auf seinen Grundlagen zu handeln.“³¹ Wenn man genauer hinschaut, ist es differenzierter: Morgenthau formuliert den Interessenbegriff nicht nur objektiv. Was schreibt er genau zu dem „im Sinne von Macht verstandenen Begriff des Interesses?“³² Für Morgenthau statet der Realismus „den grundlegenden Begriff des Interesses, (...) nicht mit der Bedeutung aus, die ein für allemal feststeht. Die Vorstellung vom Interesse (...) ist von den Umständen der Zeit und des Ortes unabhängig.“ Aber „welches besondere Interesse in einer bestimmten geschichtlichen Periode politisches Handeln bestimmt, hängt jedoch von den politischen und kulturellen Zusammenhängen ab, in denen die Außenpolitik entsteht“³³. Für Gottfried-Karl Kindermann, dem Assistenten Morgenthaus und Begründer des Neorealismus der Münchner Schule, stellt die britische Gleichgewichtspolitik eine objektive außenpolitische Interessenkonstellation dar, die in einer bestimmten geschichtlichen Periode das politische Handeln bestimmte. Für ihn kann der Begriff bei Morgenthau „doppeldeutig“ – sowohl subjektiv als auch objektiv – gesehen werden.³⁴

29 Abgeleitet vom lateinischen *inter esse* bedeutet der Begriff „dazwischen sein“ oder „dabei sein“. In der Soziologie ist es ein „Sammelbegriff für die Intentionalität einer Vielzahl sozialer, rechtlicher, psychologischer und ideeller Beziehungen von Personen, Gruppen, aber auch Staaten, in denen Anteilnahme oder Neigung, aber auch Nutzen und Vorteil, Absichten (Motive) und Ziele auf etwas hin z.B. andere Personen, Gruppen, Materielles und Ideelles orientiert und strukturiert sind“. In: Schäfer, Bernhard (Hrsg.): *Grundbegriffe der Soziologie*, 2. Auflage, Leske+Budrich, Opladen, 1986, S. 143 f.

30 Gareis, 2006, S. 81.

31 Ebenda.

32 Morgenthau, Hans J.: *Macht und Frieden, Grundlegung einer Theorie der internationalen Politik*, C. Bertelsmann Verlag, 1963, S. 50.

33 Morgenthau, 1963, S. 54.

34 Kindermann, Gottfried-Karl: Eine Einführung, in: Morgenthau, 1963, S. 27.

Der zweite Ansatz versteht Interessen als subjektive Kategorie. Das ist der Fall beim Neorealismus. Das nationale Interesse des Staates ist demnach das, was die Politiker dazu erklären. Nicht mehr überzeitliche Objektivität bestimme das Interesse, sondern es gehe um die subjektive Interpretation durch die handelnden Akteure. Was demnach unter Interesse verstanden wird, ist das Ergebnis des politischen Entscheidungsapparates- und prozesses, der Regierung – „mit allen, manchmal tragischen Wahrnehmungsverzerrungen und Verkennungen der Lage“³⁵.

Nationale Interessen

Auch das Konzept des „nationalen Interesses“ wird als Forschungskonzept kontrovers diskutiert. Dem Begriff des „nationalen Interesses“ kommt innerhalb des Realismus eine Schlüsselstellung zu. Morgenthau bezeichnet es als „Bindeglied zwischen der Vernunft, die sich bemüht, internationale Politik zu verstehen und den zu bewältigenden Tatsachen“³⁶. Für Walter Zöllner ist das nationale Interesse die „umfassendste Beschreibung des gesamten Ziel- und Wertekomplexes der Außenpolitik und zugleich letzter bestimmender Faktor für die Formulierung außenpolitischer Entscheidungen“³⁷. Christian Hacke definiert das nationale Interesse als „Produkt von Spannung und Konflikt zwischen öffentlicher Meinung, Parlament und Regierung. (...) Der Begriff erfährt seinen Wert erst dadurch, dass er zur Resultante eines innenpolitischen Kräftespiels wird, das zugleich den Unterschied zwischen Partikularinteressen einzelner gesellschaftlicher und politischer Gruppen und den Interessen der Nation als Ganzes verdeutlicht“³⁸. Mit dem Proklamieren des nationalen Interesses wird nach außen der Interessen- und Parteienstreit ausgesetzt und eine gemeinsame Linie gegenüber außenstehenden Akteuren formuliert. Alexander Siedschlag sieht im „nationalen Interesse“ kein Forschungskonzept, „das es erlaubt, die Essenz der Außen- und Sicherheitspolitik eines bestimmten Staates zu erfassen und zu erklären“³⁹. Jedoch sei es als „weitreichendes Orientierungskonzept“ nutzbar.

35 Siedschlag, Alexander: Internationale Politik als skeptische Gegenwartswissenschaft, in: Siedschlag, Alexander (Hrsg.): Realistische Perspektiven internationaler Politik, Leske+Budrich, Opladen 2001b, S.47.

36 Morgenthau, 1963, S. 50.

37 Zöllner, Walter: Das Verhältnis von Zielen und Mitteln beim außenpolitischen Handeln, 1977, in: Meyers, 1979, S. 67.

38 Hacke, Christian: Die neue Bedeutung des nationalen Interesses für die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland, Aus Politik und Zeitgeschichte, B10/1997, S. 4.

39 Siedschlag, Alexander: Definition und Reichweite des Interessenbegriffs in den internationalen Beziehungen, in: Theiler, 2001, S. 31.

August Pradetto sieht das Konzept weder als wissenschaftliche Erklärungskategorie noch als Orientierungsgröße, sondern als „hochaggregierten Begriff, der einem Kollektiv unterstellt“⁴⁰ würde. Diese Generalisierung sei nicht angebracht, da „die Nation gerade im Bezug auf Interessen eine Fiktion darstellt“⁴¹. Der Begriff diene, so Pradetto, meist politischen Zwecken bzw. sei „politisch fungibel“. Die Inanspruchnahme dieses Konzepts sei ein „rhetorisches Instrument zur Durchsetzung eigener politischer Auffassungen und Ziele“⁴² und bringe doch wieder nur ein „partikulares Interesse zum Ausdruck“⁴³. Dagegen sieht Pradetto in dem Begriff „Interesse“ die bessere Erklärungskategorie. Der Begriff sei objektivierbar, „weil er die Möglichkeit einer individuellen Zuordnung offen lässt, was in der Regel den realen Gegebenheiten entspricht“⁴⁴. Natürlich existieren „nationale Interessen“, jedoch seien diese in der Regel so allgemein, wie Sicherheit oder Wohlfahrt, dass sie nicht spezifisch national sind, sondern für alle Länder gelten.

Für Hanns W. Maull ist die Kategorie des „nationalen Interesses“ wissenschaftlich dubios und wird in ihrer Bedeutung als außenpolitische Handlungsorientierung zumeist stark überschätzt⁴⁵. Maull bietet an, die Kategorie „ganz aus dem Verkehr zu ziehen und ihn durch die – zwar sperrigere, aber genauere und assoziativ weniger missverständlichere – Kategorie des ‘außenpolitischen Gemeinwohls’ zu ersetzen“⁴⁶. Auch Ernst-Otto Czempiel ist wenig angetan von diesem Konzept. „Was kann man mit dem Begriff der ‘nationalen Interessen’ anfangen, in dem der Staat längst denationalisiert worden, die Außenpolitik nicht mehr zur internationalisierenden Politik geworden ist? (...) Das Wort vom Nationalinteresse ist, das hat sich bis in die große Politik herumgesprochen, nur noch ein Unwort.“⁴⁷ Der zutreffende Begriff sei für Czempiel das gemeinsame europäische Interesse.

Dagegen ist die Kategorie „nationales Interesse“ für Christian Hacke realpolitisch sinnvoll. Er nennt mehrere Gründe dafür: „Weil in einer Welt von knapp 200 Nationalstaaten ohne diese Kategorie internationale Politik schwer erklärbar bleibt, nationales Interesse im

40 Pradetto, August: Interessen und „nationale Interessen“ in der Außen- und internationalen Politik. Definition und Reichweite des Begriffs, in: Theiler, 2001, S. 63.

41 Pradetto, 2001, S. 64.

42 Pradetto, 2001, S. 44.

43 Pradetto, 2001, S. 35.

44 Pradetto, 2001, S. 63.

45 Maull, Hanns W.: Nationale Interessen! Aber was sind sie?, Internationale Politik, 10/2006a, S. 64.

46 Ebenda.

47 Czempiel, Otto-Ernst: Kluge Macht, Außenpolitik für das 21. Jahrhundert, Verlag Beck, München, 1999, S. 100.

Unterschied zu den meisten anderen methodischen Ansätzen der internationalen Politik sich durch einen hohen Praxisbezug auszeichnet, das Phänomen der Renationalisierung nach Maßstab eines aufgeklärten nationalen Interesses kritisch beurteilt werden kann und nationales Interesse als Gegengewicht zur Idealisierung der Kategorie der Integration Sinn macht.⁴⁸ Mit Max Weber gesprochen: „Interessen (materielle und ideelle), nicht Ideen, beherrschen unmittelbar das Handeln der Menschen. Aber die Weltbilder, welche durch Ideen geschaffen wurden, haben sehr oft als Weichensteller die Bahnen bestimmt in denen die Dynamik der Interessen das Handeln fortbewegte.“⁴⁹ Ideen und Werte sind wichtige Weichensteller, aber „allein Interessen sind kompromissfähig. Deshalb ist das Konzept für eine kooperative Weltordnung (...) unverzichtbar“⁵⁰.

Für eine genauere Bestimmung scheint m.E. eine Verbindung der objektiven und subjektiven Ansätze und eine Differenzierung des Begriffes „nationales Interesse“ auf verschiedene Analyseebenen von Vorteil. Ich argumentiere dabei mit David Clinton und Olaf Theiler. Für Clinton hat der Begriff „nationales Interesse“ zwei Bedeutungsebenen. „*On the one hand, 'national interest' as the common good of the national society, and on the other, 'national interest' as the discrete objects of value over which states bargain in world politics.*“ Dieses „*common interest, then, is an end that is defined by rational consideration of what leads to the benefit of the society, and by a normative choice of where the good of the whole lies*“. Es ist „*autonomous and forms the standard by which to judge official action and popular opinion*“⁵¹. Das konsensfähige Gemeinschaftsinteresse oder öffentliche Interesse, wie es Olaf Theiler⁵² nennt, sei eine der außenpolitischen Leitlinien nationalstaatlichen Handelns. Dieses öffentliche Interesse hänge vom politischen System, der Verfasstheit der Gesellschaft oder auch von der Durchsetzungsfähigkeit einzelner Werte ab. Es könne sich demnach kurz- oder mittelfristig ändern. Dennoch bleibe es in einem stabilen Umfeld im Kern relativ beständig.

Auf der anderen Seite existiert das nationale Interesse des Staates. „*The national interest, then refers to a general regulative principle of diplomacy, which posits the common good of the society, in its relation with*

48 Hacke, Christian: Interessen und Legitimation nationaler Außen- und Sicherheitspolitik, in: Theiler, 2001, S.142.

49 Weber, Max: Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie, 1. Halbband, Tübingen, 1956, S. 414.

50 Hacke, 2001, S.142.

51 Clinton, W. David: The national interest: normative foundations, in: Little / Smith, 1991, S. 49f.

52 Theiler, Olaf: Annäherung an die Definition nationaler Interessen der Bundesrepublik Deutschland, in: Theiler, 2001, S. 158-172.

*other national units, as the end of diplomatic action.*⁵³ Theiler nennt es das allgemeine nationale Interesse. Es ist, im realistischen Verständnis, eine Konstante für jegliches nationales Handeln. Das wichtigste nationale Interesse ist die Sicherheit eines Staates. „Es geht um die Verhinderung eines Abbaus, um die Aufrechterhaltung oder um die Mehrung von Sicherheit vor drastischer äußerer Einflussnahme.“⁵⁴ Weitere wichtige Konstanten sind die Herrschaft im Sinne der „Sicherung der für das bestehende gesellschaftliche, ökonomische, und politische System konstitutiven Merkmale“⁵⁵ und die ökonomische und soziale Wohlfahrt eines Staates. Theiler macht deutlich, dass zu diesen Konstanten auch ethische, ideologische oder theologische Grundsätze, wie individuelle Freiheit, gehören können. Theiler behauptet, dass diese Konstanten sich wandeln können, wenn sich das internationale System, die Position des Staates in diesem System oder die Gesellschaftsordnung fundamental ändert. Die Definition von Sicherheit im jeweiligen System und die Maßnahmen, die getroffen werden müssen, um Sicherheit zu schaffen, sind subjektiv, abhängig von den verschiedenen Faktoren und nicht auf dieser Analyseebene anzusiedeln. Das Prinzip Sicherheit, aber auch Herrschaft und Wohlfahrt, sind und bleiben Grundkonstanten, solange der Staat Hauptakteur der internationalen Politik ist. Denn diese sind die Essenz dessen, warum der Staat gegründet wurde und der Mensch, mit Hobbes gesprochen, aus dem Naturzustand entflohen. In diesem Sinne ist das nationale Interesse, wie Morgenthau schrieb, eine objektive Kategorie.

Die dritte Analyseebene nennt Theiler die spezifischen nationalen Interessen. Clinton formuliert es folgendermaßen: „*The term national interests, by contrast, means a number of narrower goals, which serve the broader end of the national interest. (...) Any one state interest is only part of the national interest.*“⁵⁶ Die *state interests* sind in ihrer Bedeutung und Legitimation relativ wandelbar. Auf dieser Ebene werden spezifische Definitionen davon gemacht, was z.B. Sicherheit im jeweiligen Kontext bedeutet. Die spezifischen nationalen Interessen sind daher eine subjektive Kategorie, die von den handelnden Akteuren in ihrem jeweiligen Umfeld abhängen.

Sven Bernhard Gareis unterscheidet Interessen auf der einen Seite zwischen langfristigen und situativen und auf der anderen Seite zwischen wichtigen und nachrangigen.⁵⁷ Diese Unterscheidung passt

53 Clinton, 2001, S. 50.

54 Pradetto, 2001, S. 34.

55 Ebenda.

56 Clinton, 2001, S. 50.

57 Gareis, 2006, S. 84.

m.E. sehr gut in diese Analyseebene. Als langfristig gelten nationale Interessen „über die ein breiter gesellschaftlicher Konsens über Generationen und wechselnde Regierungen Bestand hat und deren Revision nur im Rahmen politischer Paradigmenwechsel vorstellbar ist“⁵⁸. Situative nationale Interessen würden durch die Tagespolitik bestimmt sowie durch parteipolitische Entscheidungen. Ob diese nationalen Interessen wichtig oder nachrangig sind, entscheidet ihre Bedeutung für das allgemeine nationale Interesse. Zusätzlich unterscheide ich bei den langfristigen Interessen zwischen so genannten „Kerninteressen“ und den aus ihnen resultierenden Folgeinteressen, den „konkreten Interessen“. Auf der Ebene der langfristigen nationalen Kern- und Folgeinteressen werde ich meine empirische Untersuchung der deutschen Kosovopolitik ansiedeln.

Diese Analyseebenen schaffen ein differenzierteres Bild des Forschungskonzepts „nationales Interesse“. Ich stimme mit Pradetto überein, dass das „nationale Interesse“ nicht spezifisch national ist, sondern für alle Länder gilt. Deshalb würde ich die Forschungskategorie, wie Clinton, in nationales Interesse und nationale Interessen auseinanderdividieren. Während die erste Kategorie nicht spezifisch national ist, lässt sich bei der zweiten Kategorie das spezifisch Nationale eines Staates herausarbeiten.

Der Begriff „nationales Interesse“ ist eine Generalisierung, so auch nationale Interessen. Es gibt unendlich viele Partikularinteressen. Dass die Nation gerade in Bezug auf Interessen eine Fiktion darstellt, ist auf der einen Seite korrekt. Doch Außenpolitik, wie die Politik allgemein, ist Staats- und Regierungsaufgabe. Somit ist es die vom Volk aufgetragene Aufgabe, dass die Regierung die nationalen Interessen für die Nation als Ganzes formuliert. Der Staat agiert nach außen gegenüber anderen Akteuren als Einheit. Die Berechenbarkeit der Politik für andere Staaten wäre ansonsten nicht mehr vorhanden. Pradetto schreibt, dass das „nationale Interesse“ nur ein „rhetorisches Instrument zur Durchsetzung eigener politischer Auffassungen und Ziele“ sei. Weiterhin bringe der Begriff doch „wieder nur ein spezifisch, partikulares Interesse zum Ausdruck“. Ich gebe Pradetto einerseits Recht, doch auf der anderen Seite unterschätzt er m.E. die Macht der Öffentlichkeit. *„If these officials are skillful and wise, the national interest they define will be quite close to the objective national good.“*⁵⁹ Denn sonst wären sie die längste Zeit an der „Macht“.

58 Ebenda.

59 Clinton, 2001, S. 50.

Maulls Vorschlag, den Begriff „nationales Interesse“ durch „außenpolitisches Gemeinwohl“ zu ersetzen, stößt bei mir nicht auf Zustimmung. Auch dieser Begriff führt zu Missverständnissen. Ich sehe es daher für sinnvoller an, die oben angesprochene Dreiteilung des Interessenbegriffes vorzunehmen.

Interessenrealisierung

Wie werden Interessen durchgesetzt? Ihre Realisierung wird von zahlreichen Faktoren beeinflusst, die in der Frage nach der Machtposition des Staates im internationalen System zusammentreffen. Je größer die Macht, desto besser die Möglichkeiten, seine Interessen umzusetzen. Macht wird dabei mit Max Weber als „jede Chance (verstanden), innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel worauf diese Chance beruht“⁶⁰. Hanns W. Maull beschreibt, mit Webers Worten und auf Kooperation gemünzt, Macht in den internationalen Beziehungen „als die Fähigkeit, internationale Entwicklungen zu beeinflussen und so die Zukunft im eigenen Sinne (mit) zu gestalten, gleichwohl, worauf diese Fähigkeit beruht“⁶¹.

Warum aber richten Staaten ihr außenpolitisches Verhalten nach den Verhältnissen im internationalen System aus? Der Neorealismus erklärt diesen Umstand mit Rationalität.⁶² Diese sei die Verbindung zwischen der Struktur des internationalen Systems und dem außenpolitischen Verhalten des Staates. Dagegen sagt Joseph Frankel, dass „die Rationalität politischer Entscheidungen (also auch außenpolitischer, FK) hochgradig suspekt ist, da selbst bei flüchtiger Untersuchung ein erhebliches Maß an irrationalen, emotionalen Elementen, an purer Dummheit und Zufälligkeit festgestellt werden muss“⁶³.

Die Machtposition der Staaten ist *“a product of the polarity of the system and the share of capabilities the state has at its disposal.”*⁶⁴ Ist das

60 Weber, 1956, S. 28. Czempel sieht in der Macht „das Medium der Politik: wer es eigens betont, leistet dem alten Missbrauch Vorschub, im Mittel schon das Ziel selbst zu sehen – Max Weber lässt grüßen“. Czempel bevorzugt die Begriffe „strukturelle Macht“ oder „Governance“, die er als moderne Formen der Macht versteht und die seiner Meinung nach nichts mit dem Begriff „Macht-politik“ gemeinsam haben. In: Czempel, 1999, S. 100.

61 Maull, 2006a, S. 75 f.

62 Anstelle „der Politik begründenden und Machtpolitik legitimierenden Metaphysik pessimistischer philosophisch-anthropologischer Grundprämissen des klassischen Realismus, (setzt der Neorealismus, FK) eine neue Metaphysik des neoliberalen ökonomischen Rationalismus“. In: Meyers, 1993b, S. 253.

63 Frankel, Joseph: Nationales Interesse, List Taschenbücher der Wissenschaft, Band 1554, List Verlag, München, 1971, S.154.

64 Baumann, Rainer / Rittberger, Volker / Wagner, Wolfgang: Neorealist foreign policy theory, in: Rittberger, Volker (Hrsg.): German foreign policy since unification, Theories and case studies, Manchester University Press, Manchester/New York, 2001, S. 42.

internationale System nicht bipolar, kann ein Staat politisch mehr und unabhängiger agieren. *„When employing its capabilities it is not (or at least to a lesser degree) restricted by protective great powers. When a bipolar system falls apart, therefore, the power position of such a state improves even if its share in the capabilities available in the international system has not increased.“*⁶⁵ Zu den *Capabilities*, die einem Staat zur Verfügung stehen, zählt Morgenthau: „harte Faktoren wie geographische Lage, natürliche Ressourcen, militärischer Rüstungsstand, Industrielleistung und Bevölkerungsstruktur, (aber) auch die politische Qualität der Bevölkerung und der Regierung, die Güte der Diplomatie sowie die innenpolitischen Zwänge, (...) und schließlich der Nationalcharakter als historisch konditionierte maßgebliche Bestimmungsgröße der transepochnalen außenpolitischen Kultur eines Staates.“⁶⁶ Wilfried von Bredow und Thomas Jäger formulieren darüber hinaus: „Die Fähigkeit, politische und soziale Handlungszusammenhänge zu strukturieren, ist ebenso Ausdruck von Macht, wie die Fähigkeit, sich bestimmten, von anderen Akteuren verlangten oder erwünschten Strukturierungsmustern zu entziehen.“⁶⁷

Macht spielt auch bei der Neuordnung der europäischen Staatenordnung eine entscheidende Rolle, so die Autoren. „Diese Relationen sind gebrochen und in inter- und supranationale Organisationen und internationale Regime transformiert. Aber die Interessen der Akteure bleiben auch in diesen Transformationen die Grundlage ihres Handelns. Der Grad der Organisierbarkeit, die Mobilisierbarkeit von Macht ist das Maß ihrer Realisierung. Je effizienter und überzeugender Macht organisiert werden kann, desto mehr Ziele können erreicht werden. Wer mehr Macht besser organisiert, bestimmt mehr über die Zukunft der europäischen Staatenordnung mit.“⁶⁸

Interessen versus Moral

„Gerade in einer Demokratie darf die Rolle der Macht für den Erhalt der Sicherheit sowie zum Schutze der inneren Ordnung und wirtschaftlichen Existenz gegen äußere Beeinträchtigung nicht verschwiegen werden.“⁶⁹ Die Abwendung vom Begriff der Macht, vor allem in

65 Baumann / Rittberger / Wagner, 2001, S. 44 f.

66 Siedschlag, 2001b, S. 23 f.

67 Von Bredow, Wilfried / Jäger, Thomas: Nationale Interessen in Internationalen Beziehungen, Leske+Budrich, Opladen, 1993, S. 74 f.

68 Von Bredow / Jäger, 1993, S. 76.

69 Mey, Holger, H.: Der Interessenbegriff in der Politikberatung für nationale Außen- und Sicherheitspolitik, in: Theiler, 2001, S. 146.

der deutschen Forschung, lässt sie jedoch nicht verschwinden oder unwirksam machen, so Egon Bahr in seiner Schrift „Deutsche Interessen“. Macht- und Verantwortungspolitik wurde und wird häufig als Gegensatzpaar gesehen – das ist falsch, so Bahr. „Gerade die Politik der Mächtigen darf nicht von der Verantwortung losgesprochen werden, die Größe und Kraft ihr verleiht.“⁷⁰ Es ist gerade die Verantwortlichkeit, die es nicht zulässt, „die Wirkungen der Macht aus dem außenpolitischen Kalkül auszuklammern“⁷¹. An der Hinwendung zum Begriff der wertorientierten Außenpolitik ist nichts Falsches – im Gegenteil: Interessenpolitik ohne eine moralische Basis ist gefährlich. Dennoch sollte der Staat nicht im Namen der nationalen Interessen die Verwirklichung von Werten und universelle Ideen erklären, denn mit Morgenthau gesprochen: „Es gibt keine politische Moral ohne Klugheit – d.h. ohne Berücksichtigung der politischen Folgen eines anscheinend moralisch vertretbaren Vorgehens. Der Realismus betrachtet diese Klugheit – das Abwägen der Folgen alternativer politischer Handlungen – daher als die höchste Tugend der Politik.“⁷²

Interessenverflechtung

Das gegenwärtige internationale System ist gekennzeichnet durch ein hohes Maß an politischer und wirtschaftlicher Verflechtung und Interdependenz. Diese erfordern Kooperationsbereitschaft und Anpassungsfähigkeit der Staaten untereinander. Dennoch bleiben unterschiedliche nationale Interessen. Man müsse sie differenziert betrachten, meint Christian Hacke, um diese als gemeinschaftliche oder vorrangig nationale Interessen einstufen zu können.⁷³ Ähnlicher Ansicht ist auch Karl Carstens, ehemaliger Bundespräsident, der zwar „eine zunehmende Deckung der Interessen assoziierter Staaten“ sieht, „jedoch eine volle Identität der Interessen in Abrede“⁷⁴ stellt. Dagegen meint Karl Kaiser, ehemaliger Chef der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP), dass der Begriff aufgrund der fortschreitenden internationalen Verflechtung „sinnentleert“⁷⁵ wäre. Auch Pradetto schreibt, dass

70 Bahr, Egon: Deutsche Interessen. Streitschrift zu Macht, Sicherheit und Außenpolitik, Karl Blessing Verlag, München, 1998, S. 19.

71 Ebenda.

72 Morgenthau, 1963, S. 56.

73 Hacke, Christian: Nationales Interesse als Handlungsmaxime für die Außenpolitik Deutschlands, in: Kaiser, Karl / Krause, Joachim: Deutschlands neue Außenpolitik, Band 3: Interessen und Strategien, R. Oldenbourg Verlag, München, 1996, S. 7.

74 Albrecht, Ulrich: Interessen als Kriterien in der internationalen Außen- und Sicherheitspolitik, in: Theiler, 2001, S. 117.

75 Ebenda.

„nationale Interessen sich von europäischen, transatlantischen oder gar globalen Interessen nicht mehr eindeutig abgrenzen (lassen). Die Definition deutscher Interessen ist notwendigerweise immer „institutionalistischer geworden, d.h. in die Bestimmung deutscher Interessen sind in immer höherem Maße die Interessen anderer Akteure, sich verändernde Umfeldbedingungen sowie subregionale, regionale und internationale Entwicklungen eingeflossen“⁷⁶. Diese Sicht Pradettos teilt auch Czempel. Aufgrund der Interdependenz und Verflechtung seien nationale Interessen nicht mehr definierbar und glaubhaft kommunizierbar oder souverän verfolgbar. Dies wäre nur mit Macht im Sinne Max Webers möglich. Heute aber könne man nur mittels Konsens die eigenen Interessen durchsetzen. „Ihn zu erzeugen, wird zur hohen Kunst der Machtpolitik in der Gesellschaftswelt. In ihr besitzt besondere Macht derjenige, der seine Ziele dadurch erreicht, dass er andere veranlasst, daran mitzuwirken.“⁷⁷ Obwohl Czempel einerseits eine Definition von nationalen Interessen verneint, sagt er andererseits, dass heutzutage nationale Interessen nur mittels Konsens durchsetzbar sind.

Also kann man nationale Interessen doch definieren und muss sie auch, als Ausgangspunkt für eine Konsensfindung und die „Konsensfähigkeit wird unter den Bedingungen der Globalisierung damit geradezu zur hohen Kunst der eigenen Machterhaltung“⁷⁸, so Olaf Theiler.

Theiler sieht zwar durch transnationale Entwicklungen und grenzüberschreitende Probleme einen Verlust an staatlicher Macht. „Aber dies macht die Formulierung von nationalen Interessen (...) keineswegs obsolet. Die Nationalstaaten versuchen vielmehr, den Verlust an Handlungskompetenz durch neue Kooperationsformen wieder auszugleichen. Deshalb organisieren sie ihre Beziehungen innerhalb der Regionen untereinander zunehmend integrativ und kooperativ. Gerade diese Integration jedoch schafft neue Freiräume für die Formulierung und Verfolgung nationaler Interessen.“⁷⁹ Das Instrumentarium der Kooperation auf multilateraler Ebene wird somit zu einer „Form von Macht, indem man in der Lage ist, seine Interessen durchzusetzen ohne dem anderen Zwang anzutun, wirtschaftlich, ökonomisch, politisch und indem man in der Lage ist, Rahmenbedingungen oder Milieus zu schaffen, die Entscheidungen im eigenen Interesse wahrscheinlicher machen“⁸⁰.

76 Pradetto, August: Ganz und gar nicht ohne Interessen, Deutschland formuliert nicht nur klare Ziele, es setzt sie auch durch, Internationale Politik, 1/2006, S. 114.

77 Czempel, 1999, S. 227.

78 Theiler, 2001, S. 165.

79 Theiler, 2001, S. 164.

80 Interview mit Henning Riecke, DGAP, am 5. März 2008.

Für Robert Keohane gilt deshalb: *„International regimes should not be interpreted as elements of a new international order ‘beyond the nation-state’. They should be comprehended chiefly as arrangements motivated by self interest: as components of systems in which sovereignty remains a constitutive principle. That means, as Realists emphasize, they will be shaped largely by their most powerful members, pursuing their own interests.“*⁸¹

So sieht das auch Joseph Frankel. Bei ihm weisen internationale Organisationen eine doppelte Funktion auf: „Die erste und ausgeprägte ist, den Interessen der einzelnen Mitglieder zu dienen. (...) Die zweite und wesentlich unwichtigere Funktion ist, der internationalen Gemeinschaft zu dienen, die sie als Ganzes umschließt.“⁸² Die internationalen Organisationen – und damit auch die EU – sind Instrumente, die den nationalen Einfluss auf die globale Politik des 21. Jahrhunderts gewährleisten sollen. Der Nationalstaat hat sich trotz Globalisierung „als der zumindest in absehbarer Zeit noch immer entscheidende Akteur in den internationalen Beziehungen behauptet“⁸³.

Zusammenfassend bin ich der Meinung, dass auch in einer vernetzten Welt von heute das Konzept der nationalen Interessen nicht obsolet ist. Die Frage der nationalen Interessen ist heute deshalb nicht, „ob es sich auflöst, sondern welche außenpolitischen nationalen Interessen vergemeinschaftet werden können, (...) ohne dass Sicherheit, Wohlfahrt und Demokratie der eigenen Nation in Gefahr geraten, vielmehr zusätzlich Wert und Stabilität gewinnen. Aber diese Verflechtungen müssen von Zeit zu Zeit analytisch und politisch entflochten und vor allem entmythologisiert werden, um Grad und Umfang, um die Stärken und Schwächen der Verflochtenheit unter verschiedenen nationalstaatlichen Interessensperspektiven zu untersuchen“⁸⁴.

Nationale Interessen bleiben eine wichtige Referenzkategorie für außenpolitische Entscheidungen der Regierung. Sie haben eine „Indikatorfunktion nach innen gegenüber den eigenen Staatsbürgern wie nach außen gegenüber dem internationalen Umfeld“⁸⁵. Als Analysekonzept tragen die nationalen Interessen zur Berechenbarkeit eines Staates bei. Weiterhin „beugt die Besinnung auf nationale Interessen der Überdehnung der Kräfte und Möglichkeiten eines Staates ebenso vor, wie der mit starker Werteorientierung mitunter einhergehenden Neigung zum politischen Kreuzfahrertum“⁸⁶. Für meine nachfolgende Untersuchung

81 Keohane, Robert O.: Cooperation and international regimes, in: Little / Smith, 1991, S. 113.

82 Frankel, 1971, S. 164.

83 Theiler, 2001, S. 166.

84 Hacke, 1996, S. 8.

85 Gareis, 2006, S. 83.

86 Ebenda.

zur deutschen Kosovopolitik werde ich deshalb das Konzept der nationalen Interessen anwenden. Sicherlich werde ich dabei auch vor dem Dilemma stehen, auf das Joseph Frankel, Professor für Politikwissenschaften an der Southhampton Universität, in seinem viel zitierten Buch „Nationales Interesse“ hinweist: „Jeder der die Vorstellung vom nationalen Interesse aus dem Durcheinander der politischen Aktivitäten und der relevanten innerstaatlichen und internationalen Fragen und Ereignisse herauslösen will, muß entscheiden, wie weit er bei seiner Suche nach Klarheit und Präzision zu gehen wünscht. (...) Der Wunsch des Wissenschaftlers nach Präzision ist vermutlich weit stärker als der des Politikers, doch müssen sich beide damit abfinden, dass ihr Thema schwer zugänglich ist; sie müssen das Faktum akzeptieren, daß der Genauigkeitsgrad wohl niemals ihren Wünschen entsprechen wird.“⁸⁷

2.2 Deutsche und europäischen Interessen – Die Debatte

Mit der Wiedervereinigung Deutschlands 1990 veränderten sich auch seine außenpolitischen Handlungsmöglichkeiten. War die Außenpolitik der „alten“ Bundesregierung durch einen letztlich begrenzten außenpolitischen Handlungsspielraum gekennzeichnet, so erhielt das vereinigte Deutschland mit dem „Zwei-Plus-Vier-Vertrag“ vom 12. September 1990 seine vollständige und uneingeschränkte Souveränität über seine inneren und äußeren Angelegenheiten. Dies erfolgte in einer international grundsätzlich veränderten Situation. Mit dem Ende des Kalten Krieges Anfang der 1990er Jahre ging der zentrale internationale Konflikt der letzten 40 Jahre zu Ende; das relativ fest gefügte bipolare System brach zusammen und ein neues ist seitdem im Entstehen begriffen; ob es unipolar oder multipolar sein wird, ist in der akademischen und politischen Debatte noch umstritten.⁸⁸

In diesem Zusammenhang stellten sich auch für die „neue deutsche Außenpolitik“ grundlegende Fragen hinsichtlich ihrer (Re-)orientierung. Eine Debatte um das Neue in der deutschen Außenpolitik begann. Wie soll sich das nun souveräne Deutschland im internationalen System verhalten? Würde die Außenpolitik eher durch Kontinuität oder durch Wandel gekennzeichnet sein? Bedeutet Wandel, dass Deutschland sich neu positioniert und eine an den nationalen Interessen orientierte, selbstbewusste Realpolitik betreibt? Steht Kontinuität

87 Frankel, 1971, S. 152.

88 Debatte über Multipolarität u.a. in: Laidi, Zaki: Power and Purpose in the International System, in: Laidi, Zaki (Hrsg.): Power and Purpose after the Cold War, Berg Publishers Ltd., Oxford, 1994.

dagegen für die Weiterführung der Bonner „Kultur der Zurückhaltung“, der internationalen Vernetzung und der festen Einbindung der „Zivilmacht Deutschland“ in die internationalen Organisationen? Anfang der 1990er Jahre setzte dazu eine Debatte in der deutschen, aber auch internationalen Politikwissenschaft ein.⁸⁹

Mit der zweiten Regierung Schröder/Fischer, vor allem im Kontext des Irak-Krieges und der deutschen Ablehnung und damit Brückierung der bisherigen Vormacht USA, wurde in den Politikwissenschaften diese Frage zugespitzt. „Vierzehn Jahre nach der deutschen Wiedervereinigung wird über die Ziele und Perspektiven der deutschen Außenpolitik erneut heftig gestritten. Der Bruch mit der US-amerikanischen Außenpolitik während der Irakkrise hat diese Debatte zwar nicht ausgelöst, aber doch erheblich verschärft.“⁹⁰ Hat sich nun die deutsche Außenpolitik doch vom Paradigma der multilateralen Einbindung und dem Souveränitätsverzicht ab- und einer stärker einzelstaatlichen Interessendurchsetzung zugewendet? Gunter Hellmann sieht sogar die deutsche Außenpolitik im Jahre 2004 „in einer der tiefsten und weitreichendsten Krisen der Nachkriegsgeschichte. (...) Dieser Resozialisierungsprozess hat bereits in der ersten Hälfte der 1990er Jahre begonnen. Deutlichere Konturen gewann er jedoch erst mit dem Amtsantritt Gerhard Schröders und seiner Selbststilisierung als „selbstbewusster Kanzler einer ‘erwachsenen Nation‘“⁹¹. Er diagnostiziert eine machtpolitische Resozialisierung der deutschen Außenpolitik und plädiert für einen offensiven Idealismus. Von einer Krise spricht auch Hanns W. Maull. Den Grund dafür sieht er aber anders als Hellmann: „Die Berliner Republik betreibt keine Machtpolitik, sondern sie macht eigentlich gar keine richtige Politik mehr, sie lässt die Außenpolitik vielmehr hinter einem medial aufgeladenen Paravent ‘gelassen selbstbewusster‘ Rhetorik (...) verkümmern. (...) Nicht ihr Hang zur Machtpolitik also ist das Problem der deutschen Außenpolitik heute, nicht ihre ‘Machtversessenheit‘, sondern ihre ‘Machtvergessenheit‘ (H.-P. Schwarz).“⁹²

89 Eine ausführliche Darstellung dazu bietet: Peters, Dirk: The Debate about New German Foreign Policy after Unification, in: Rittberger, 2001, S. 11 ff. Weiterhin die Debatte über die neue deutsche Außenpolitik: WeltTrends Nr. 43, Sommer 2004 und Nr. 44, Herbst 2004. Für eine empirische Außenpolitikanalyse seit 1989/90 in den Bereichen Europapolitik und Sicherheitspolitik siehe: Puglierin, Jana: Zwischen realistischen Interessen und moralischem Anspruch, Eine theoriegeleitete Analyse der deutschen Außenpolitik seit 1989/90, Studien zur internationalen Politik, Heft 1, Hamburg, 2004.

90 Risse, Thomas: Kontinuität durch Wandel: eine „neue“ deutsche Außenpolitik?, Aus Politik und Zeitgeschichte, B11/2004, S. 1.

91 Hellmann, Gunther: Wider die machtpolitische Resozialisierung der deutschen Außenpolitik, Ein Plädoyer für offensiven Idealismus, WeltTrends, Nr. 42, 2004, S. 79 ff.

92 Maull, Hanns W.: Deutsche Machtpolitik ohne Macht, WeltTrends, Nr. 43, 2004, S. 58 f.

Dagegen sieht Werner Link in der rot-grünen Regierung die Weiterführung der machtpolitischen Logik der Bonner Republik.⁹³ Für ihn gibt es keine Krise der deutschen Außenpolitik. „Was nach 1990 stattfand und stattfindet ist nichts Anderes als die vorhergesagte Reaktion der Staaten, (...) auch des wiedervereinigten Deutschlands auf die neuen Machtverhältnisse und auf die neue Lagerung im internationalen System.“⁹⁴

Und für Thomas Risse dominiert eindeutig Kontinuität. Er sieht Veränderungen bei der Wahl der Mittel. Dort hätte es starke Veränderungen gegeben, vor allem aufgrund der Bundeswehreinsätze.⁹⁵

Was sind der Deutschen Interessen?

Für deren Bestimmung nennt Christian Hacke folgende Faktoren: die geographische und geopolitische Lage in der Mitte Europas, die Vergangenheit, die Einstellung seiner außenpolitischen Partner und Nachbarn, die weltpolitischen Entwicklungen und die Wertvorstellungen des Grundgesetzes.⁹⁶

Hinzu kommen außenpolitische Wertvorstellungen, wie sie im Grundgesetz (GG) formuliert werden: Die Wahrung des internationalen Friedens in Form des Verbots des Angriffskrieges (Artikel 26 GG), kooperativer Internationalismus durch die Möglichkeit der Abgabe von staatlichen Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Institutionen (Artikel 24 GG), die Wahrung und Verwirklichung der Menschenrechte (Artikel 1 Absatz 2 GG) sowie den Vorrang des Völkerrechts vor dem nationalen Recht (Artikel 25 GG).⁹⁷

Weiterhin, so Hacke, sei die Interessenstruktur durch die konzeptionellen Überlegungen und den außenpolitischen Willen der Bundesregierung sowie durch die Einstellung der Bürger zu Grundfragen der Außenpolitik geprägt. Hinzu kommen: „Außenpolitische Verträge und

93 Ich stimme mit Werner Link überein, dass auch die Bonner Außenpolitik Machtpolitik war. „Die Traditionslinie der Bonner Republik war (...) insgesamt sehr wohl machtpolitisch; die deutsche Außenpolitik entsprach sehr wohl den machtpolitischen Realitäten.“ Außerdem ist der Begriff Zivilmacht „allein semantisch wenig überzeugend, denn – wie das Wort sagt – ist ja auch eine auf zivile Macht gegründete Außenpolitik Machtpolitik“. In: Link, Werner: Vom Elend „des offensiven Idealismus“, WeltTrends, Nr. 43, 2004, S. 49.

94 Link, 2004, S. 50.

95 Risse, 2004, S. 2.

96 Hacke, 1996, S. 5.

97 Einen guten Überblick über den Faktor der internationalen Rahmenbedingungen für die Außenpolitik bieten Jäger, Thomas / Beckmann, Rasmus: Die internationalen Rahmenbedingungen deutscher Außenpolitik, in: Jäger, Thomas / Höse, Alexander / Oppermann, Kai (Hrsg.): Deutsche Außenpolitik, Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2007, S. 13-39.

andere Verpflichtungen; die außenpolitischen Rollen der Bundesregierung in der Weltpolitik, ihre bilateralen Beziehungen, wie sie gewachsen sind, und ihre Rollen in den multilateralen und multinationalen Organisationen; die außenpolitische Alternative und Konzepte der parlamentarischen Opposition.⁹⁸

Ein immanenter Bestandteil der Debatte um deutsche Interessen ist das Verhältnis von europäischen und nationalen Interessen. Es stellt sich dabei die Frage, ob durch die Vernetzung deutsche und europäische Interessen noch unterscheidbar sind. Bedarf es einer deutschen Interessenformulierung oder reicht eine europäische Bestimmung der Interessen aus? Und was ist diese „europäische“ Bestimmung? Wer nimmt sie vor? Karl Kaiser meint, „heute stehen europäische Interessen im Vordergrund, und es bleibe allenfalls zu bestimmen, wann deutsche Interessen nicht im Einklang mit EU-Interessen stünden“⁹⁹. Das ist eine Sicht. Eine große Mehrheit der Wissenschaftler und noch mehr der Praktiker hat dazu eine dezidiert andere Position. Im Gespräch äußerte Karsten Voigt, Koordinator für deutsch-amerikanische Zusammenarbeit im Auswärtigem Amt (AA) und außenpolitischer Sprecher der Bundestagsfraktion der SPD von 1983-1998: „Natürlich gibt es eine Unterscheidung zwischen deutschen und europäischen Interessen. An einem jeweils spezifischen Moment können sie eine Unterscheidung treffen. Dann aber kommt schon der nächste Augenblick, wo sie mit ihren europäischen Partnern reden, z.B. der deutsche Außenminister telefoniert mit dem französischen Außenminister und dann erst telefoniert der deutsche Außenminister mit der Bundeskanzlerin und dabei entsteht bereits eine Mischform aus verschiedenen europäischen Interessen.“¹⁰⁰ Hacke meint: Auch wenn sich Deutschland in die EU integriert, bedeutet das nicht das Ende von Macht oder nationalen Interessen. Das Gegenteil sei der Fall: Die Staaten versuchen sehr wohl, nationalen Einfluss auf Politik und Gemeinschaftsinstitutionen auszuüben, denn wie Andrew Moravcsik feststellte: *„European Integration can best be explained as a series of rational choices made by national leaders. These choices responded to constraints and opportunities stemming from the economic interests of powerful constituents, the relative power of each state in the international system, and the role of international institutions in bolstering the credibility of interstate commitments.“*¹⁰¹ Die Ziele der EU mögen zunehmend trans- und supranational formuliert

98 Hacke, 2001, S. 139.

99 Zitiert nach Albrecht, 2001, S. 117.

100 Interview mit Karsten Voigt, AA, am 27. Februar 2008.

101 Moravcsik, Andrew: *The choice for Europe, Social Purpose And State Power, From Messina to Maastricht*, Cornell University Press, Ithaca/New York, 1998.

sein, so Hacke, aber „Motive und Orientierungspunkte entwickeln sich aus nationalen Perspektiven. (...) Supranationale Übereinkünfte (...) stellen sich nur ein, wenn alle Staaten am gleichen Strang ziehen, d.h. wenn sie diese Schritte auch in ihrem eigenen nationalen Interesse begrüßen“¹⁰².

Europäische Interessen sind die Summe – der gefundene Konsens – nationaler Interessen. In diesem Sinne bleiben nationale Interessenformulierungen Dreh- und Angelpunkt für das Handeln innerhalb der Europäischen Union und somit auch Grundlage der deutschen Politik in der EU. Daraus folgernd müssen deutsche Interessen formuliert werden.¹⁰³

Interessenbestimmung bei Senghaas, Maull und Bahr

Dass nationale Interessen nicht aus der wissenschaftlichen Mode geraten oder europäischen Interessen gewichen sind, zeigen auch die zahlreichen Publikationen zu diesem Thema. Im Folgenden werde ich drei (prominente und einflussreiche) Autoren hinsichtlich ihres Verständnisses deutscher Interessen vorstellen und diskutieren: Dieter Senghaas, Hanns W. Maull und Egon Bahr.

In seinem Artikel „Was sind der Deutschen Interessen?“¹⁰⁴ formuliert Senghaas: Erstens ist Deutschland an „einem ordnungspolitischen kongenialen Umfeld“ interessiert. Dabei geht es um ein Europa demokratischer Rechtsstaaten. Dies sei Richtmaß deutscher Außenpolitik, „weil nachweisbar institutionell miteinander vernetzte demokratische Rechtsstaaten zu einer gemeinsamen Friedenssicherung eher befähigt sind als politische Systeme unterschiedlicher ordnungspolitischer Richtung“¹⁰⁵. Daher sei es im deutschen Interesse, autokratische Regime sowie Konflikte jedweder Art in Europa zu verhindern.

Zweitens nennt Senghaas das Interesse an anhaltenden außenwirtschaftlichen Verflechtungen. Deutschland habe eine exponierte

102 Hacke, 1996 S. 7 f.

103 „Es gibt unterschiedliche Interessen der Staaten. Wenn wir ein europäisches Interesse annehmen – das es so nicht gibt –, dann ist es immer ein Konsens zwischen mehreren Staaten der EU. Das übergreifende europäische Interesse ist sicher das an handlungsfähigen Institutionen. Das würden Portugiesen wie Litauer unterschreiben.“ Interview mit Henning Riecke, DGAP, am 5. März 2008.

104 Senghaas, Dieter: Was sind der Deutschen Interessen?, Blätter für deutsche und internationale Politik, 1/1993.

105 Ebenda. Siehe auch Czempiel: „Die Politikwissenschaft hat nachgewiesen, dass Demokratien noch niemals gegeneinander Krieg geführt haben, dass sie strukturell gewaltlos sind.“, in: Czempiel, Ernst-Otto: Determinanten zukünftiger deutscher Außenpolitik, Aus Politik und Zeitgeschichte, B24/2000, S. 18.

außenwirtschaftliche Verflechtung, vor allem im europäischen Kontext. Diese sei der Grund des lang anhaltenden Wirtschaftsaufschwunges und des Wohlstandes in der alten Bundesrepublik. „Wenn die Außenpolitik der alten Bundesrepublik als an prinzipiellen Multilateralismus orientiert charakterisiert wurde, so hatte diese Orientierung gute Gründe: Sie reflektierte auf diplomatischer Ebene ökonomische Realitäten.“¹⁰⁶ Somit sei eine der „erstrangigen Interessen“ deutscher Außenpolitik, „das durch das überdurchschnittliche Ausmaß an Verflechtung erforderliche weltwirtschaftliche Interdependenzmanagement anhaltend flankierend zu sichern“¹⁰⁷. Was m.E. wichtig ist, und Wilfried von Bredow und Thomas Jäger in ihrem Buch „Neue deutsche Außenpolitik“ hervorheben, ist nicht nur die Verflechtung, sondern die Abhängigkeit Deutschlands vom internationalen Austauschprozess. „Dies gilt in besonderem Maß für den Import an Rohstoffen, besonders Energie.“¹⁰⁸

Drittens nennt Senghaas die Integration. Dieses sei maßgebliches deutsches Interesse, „da eine außenwirtschaftlich so exzentrische Position wie diejenige Deutschlands politisch nur durch Integrationspolitik abgedeckt werden (kann)“¹⁰⁹. Die Integration sei aufrechtzuerhalten „da ein uneingebundenes Deutschland Europa nicht zuträglich ist, so wie die nicht eingebundenen übrigen Nationalstaaten Europas auch für Deutschland problematisch wären. Der Weg der Integration verspricht allseits disziplinierende Wirkung“¹¹⁰. Integration als Disziplinierung? Rudolf Adam beschreibt es anders: „Entscheidend bleibt (...), dass Deutschland zwei fundamentale Anliegen nicht für sich allein gewährleisten kann: äußere Sicherheit und freien Welthandel. Deshalb entspricht die seit 1949 verfolgte Politik (...) der Integration mit unseren Nachbarn genuinem Eigeninteresse.“¹¹¹ Diese Argumentation ist m.E. zutreffend. Die EU-Integration sehe ich als Mittel zur Durchsetzung von Interessen und nicht als Ziel bzw. Interesse an sich.

Viertens nennt Senghaas die gesamteuropäische Friedensordnung. In den vergangenen Jahrzehnten sei es gelungen, das Sicherheitsdilemma innerhalb Westeuropas zu überwinden. Das sei aber nicht der Fall in Osteuropa. Hier müsse Deutschland ein Interesse haben,

106 Senghaas, 1993, S. 679.

107 Senghaas, 1993, S. 676.

108 Von Bredow / Jäger, 1993, S. 220.

109 Senghaas, Dieter: Deutschlands verflochtene Interessen, Internationale Politik 8/1995, S. 34.

110 Senghaas, 1993, S. 681.

111 Adam, Rudolf: Deutsche Interessen – Interessen Deutschlands: Ein Beitrag zur Diskussion über die deutsche Außenpolitik, in: Niedhart, Gottfried / Junker, Detlef / Richter, Michael W. (Hrsg.): Deutschland in Europa, Nationale Interessen und Internationale Ordnung im 20. Jahrhundert, Palatium Verlag, München, 1997, S. 82.

einer Renationalisierung der Sicherheitsinteressen entgegenzuwirken, um eine gesamteuropäische Sicherheitsstruktur aufbauen zu können. Denn europäische Sicherheit ließe sich heutzutage nur als gemeinsame Sicherheit organisieren.

Fünftens nennt Senghaas das weltpolitische Interesse. Hierunter versteht er die Stärkung der UNO. „Zu den Mitgliedern auf die es dabei ankommt, gehört ohne Zweifel Deutschland.“¹¹² Sich der Stärkung der UNO anzunehmen, „wäre ein bedeutender Schritt zur Profilierung deutscher Außenpolitik“¹¹³. Warum die UNO gestärkt werden soll, formuliert Adam ausführlicher und m.E. zutreffender: „Globale Stabilität hat für ein so exportorientiertes Land wie Deutschland (...) hohen Wert. Deshalb brauchen wir die Vereinten Nationen als handlungsfähiges Instrument eines globalen Multilateralismus.“¹¹⁴

In seinem Artikel „Nationale Interessen! Aber was sind sie?“¹¹⁵ geht *Hanns W. Maull* von den normativen Vorgaben des Grundgesetzes aus. Auf dieser Basis formuliert Maull sechs nationale Interessen: „1. die Bewahrung von Freiheit und Sicherheit und Wohlfahrt der Bürger Deutschlands und ihres Staates (...) sowie der Unversehrtheit ihres Staatsgebietes. 2. die Integration mit den europäischen Demokratien in der Europäischen Union und die Entwicklung der EU zu einem gestaltungsmächtigen außen- und sicherheitspolitischen Akteur in seinem regionalen Umfeld und weltweit. 3. eine offene Weltwirtschaft als Grundlage deutscher Wohlfahrt sowie materieller Entwicklungschancen und Prosperität weltweit, 4. universale Achtung des Völkerrechts und der Menschenrechte, 5. eine auf Verregelung, Verrechtlichung, auf dem Ausbau effektiver internationaler Organisationen und Regime beruhende kooperative internationale Ordnung mit den Zielen der internationalen Friedenssicherung, der sozialen Ausgewogenheit und der ökologischen Nachhaltigkeit. Dazu zählen die Vorbeugung von Konflikten, die die Unversehrtheit und Stabilität Deutschlands beeinträchtigen könnten, die Nichtverbreitung und Ächtung von Massenvernichtungswaffen und die Stärkung der Vereinten Nationen als globaler Konfliktregelungsinstanz, und 6. enge, gleichberechtigte, partnerschaftliche Zusammenarbeit insbesondere mit den Vereinigten Staaten von Amerika, aber auch mit anderen globalen Mächten und Staaten zu wechselseitigem Nutzen und zur Beförderung einer effektiven internationalen Ordnungspolitik.“¹¹⁶ Maull teilt diese Interessen

112 Senghaas, 1995, S. 36.

113 Ebenda.

114 Adam, 1997, S. 80.

115 Maull, 2006a, S. 62-76.

116 Maull, 2006a, S. 73 f.

nochmals in drei Kategorien: Interessen eins und vier seien „ausschließlich inhaltlicher Natur“. Interessen drei und sechs sind „Mittel zum Zweck und zielen damit darauf, die Chancen auf die Durchsetzung inhaltlicher Interessen zu erhöhen“¹¹⁷. Interessen zwei und fünf seien sowohl Mittel als auch Zweck.

Die europäische Integration sei Teil deutscher politischer Identität und stehe aufgrund des Grundgesetzes nicht zur Disposition. Gleichzeitig erweitere sie Deutschlands internationale Gestaltungsmöglichkeiten. Die „Zivilisierung“ der internationalen Beziehungen im Sinne von fünftens beinhalte die Annahme, dass Deutschland dadurch in der Lage sei, seine Interessen durchzusetzen sowie auch „die Forderung, innere und internationale Ordnungen konsistent auf denselben normativen Grundlagen (...) auszubauen“¹¹⁸. Als Mittel und Zweck bleibt die NATO bei Maull „explizit“ ausgeklammert. „Das mag zwar kontrovers sein, spiegelt aber die bei nüchterner Betrachtung unabwiesbare Einsicht, dass sich das europäisch-amerikanische Verhältnis seit 1990 (mit einem weiteren, kräftigen Schub am 9/2001) fundamental verändert hat und die Grundlagen der alten Partnerschaft erodieren. Deshalb erscheint auch die NATO nicht mehr länger als axiomatisch vorrangiger oder auch nur gleichrangiger Handlungszusammenhang zur Europäischen Union.“¹¹⁹

Für Maull sind diese Interessen sehr allgemein. Sie könnten keine konkrete Entscheidungsorientierung bieten – Antworten auf spezifische außenpolitische Kriterien seien nur von Fall zu Fall möglich.

Der ehemalige Bundesminister und außenpolitische Vordenker von Willy Brandts Ostpolitik, *Egon Bahr*, geht in seinem Buch „Deutsche Interessen, Streitschrift zu Macht, Sicherheit und Außenpolitik“ der Interessenproblematik auf den Grund. Wie der Titel zeigt, will Bahr den Diskurs um „deutsche Interessen“ mit seiner Schrift voranbringen. Die viel gescholtene „Realpolitik“ ist für Bahr eine Realität und wird es bleiben. Ausgehend von der im Sommer 1996 gebildeten „Kommission für Amerikanische Nationale Interessen“, die zwischen vitalen, herausragenden, wichtigen und sekundären nationalen Interessen der USA unterschied, versucht auch Bahr, eine Rangfolge „objektiver Interessen des Staates für die nächste Dekade zu formulieren“¹²⁰. Seine Analyse deutscher Interessen ergibt: Erstens vital: Verhindern, dass wieder eine Bedrohungsmacht im Osten entsteht; positiv: die Stabilität

117 Maull, 2006a, S. 74.

118 Ebenda.

119 Maull, 2006a, S. 74 f.

120 Bahr, 1998, S. 24.

Gesamteuropas erreichen.“¹²¹ Das vitale Interesse solle allen anderen Interessen übergeordnet werden. Bahr begründet das vitale Interesse Deutschlands folgendermaßen: Geographisch betrachtet ist Deutschland die größte Macht in der Mitte Europas. Deutschland müsse sich auf das Gebiet Europa und seine Mittellage konzentrieren. Historisch betrachtet stehe nach dem Ende des Kalten Krieges zum dritten Mal die Aufgabe an, eine stabile Friedensordnung zu schaffen. USA, EU, NATO oder UNO sind dabei wichtige Elemente, die aber als Mittel zu betrachten seien, das vitale Ziel durchzusetzen. Das vitale Interesse entspräche auch der Realität eines Landes, „dass nicht über Streitkräfte verfügt, die es, anders als Amerika, Frankreich oder England, in eigener Entscheidung außenpolitisch einsetzen könnte“¹²². Deutschland sei, so Bahr, im Gegenteil daran interessiert, eine Ordnung herbeizuführen, in der das Militär nicht mehr gebraucht wird, denn „militärisch ist Deutschland eine schwache Macht“¹²³. Dies wird auch von anderen Autoren geteilt.¹²⁴ Stabilität für Europa verlange laut Bahr eine Einbeziehung Russlands, aber auch der USA. Mit einer „sich selbsttragenden Friedensordnung in Europa“ würde Deutschland in die Lage versetzt, seine politische, wirtschaftliche, kulturelle Stärke in der Mitte Europas zu entfalten, ohne militärische Sorgen. Diese stabile gesamt-europäische Friedensordnung sei nicht nur das oberste Ziel deutscher Außen- und Sicherheitspolitik, sondern sei auch das Interesse unserer Nachbarn in Europa. „Insofern ist deutsches und europäisches Interesse identisch.“¹²⁵

Das erste herausragende Interesse für Deutschland bestehe nach Egon Bahr in der Gewinnung von Handlungsfähigkeit der EU, denn Deutschland sei nicht in der Lage, im Geflecht der Globalisierung seine Interessen allein durchzusetzen. Nur die Bündelung der europäischen Staaten verspricht, so Bahr, eine globale Rolle, in der die EU in der Lage sei, ihre gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Vorstellungen gegenüber denen aus Ostasien und vor allem aus den USA zu erhalten. Eine mangelnde Handlungsfähigkeit Europas könnte dem vitalen Interesse entgegenstehen, die Stabilität Gesamteuropas zu erreichen.

121 Bahr, 1998, S. 24 f.

122 Bahr, 1998, S. 27.

123 Ebenda.

124 Auch von Bredow und Jäger unterstreichen diesen Gedanken: „Deutschland ist militärisch nicht zu verteidigen, ohne sehr weitgehend zerstört zu werden, wenn der Krieg das eigene Territorium erreichen würde. Dies gilt für konventionelle und nukleare Kriegsszenarien. Hieraus ergibt sich ein überragendes Interesse an einer Politik der Kriegsverhütung, das Deutschland mit allen modernen Industriestaaten teilt, nur ist es hier sozusagen besonders intensiv.“, in: Von Bredow / Jäger, 1993, S. 219.

125 Ebenda.

Deshalb sollte die Handlungsfähigkeit Europas herausragendes Ziel bleiben.¹²⁶

Ein zweites herausragendes Interesse Deutschlands sei, so Bahr, die Erweiterung und die Vertiefung bestehender Institutionen der EU. Die EU stecke in einer Krise. Tiefgreifende Reformen seien notwendig.

Ein drittes herausragendes Interesse Deutschlands bestehe darin, die nordatlantische Sicherheitsstruktur zu erhalten. Mit der NATO bleibt, „nachdem die Russen wie die anderen drei Mächte ihre Siegerrechte in der Mitte Europas verloren haben, die einzige völkerrechtliche Grundlage für die physische Anwesenheit der USA in Europa“¹²⁷. Eine Erweiterung würde nur zugelassen, sofern sie die hegemoniale Stellung der USA nicht gefährde. Demnach bleibt eine Mitgliedschaft Russlands ausgeschlossen, so Bahr. Dies führe zu einer sicherheitspolitischen Teilung Europas und widerspricht damit den Interessen der EU. Die NATO bleibe damit „Element der europäischen Spaltung, solange sie nicht die Organisation gesamteuropäischer Sicherheit wird und sich dann auch umbenennet“¹²⁸. Dennoch argumentiert Bahr, dass erstens die NATO ein überragender Stabilitätsfaktor mit Ausstrahlung auf die Region ist, gewissermaßen eine militärische Rückversicherung für alle Fälle und solange unentbehrlich bleibt, bis es Besseres gäbe. Zweitens, „wäre es töricht, ohne Beteiligung Amerikas eine Stabilität Europas zu versuchen“¹²⁹.

Ein viertes herausragendes Interesse Deutschlands besteht nach Bahr darin, die UNO zu stärken. Obwohl die UNO im Jahre 1998 nicht in die Kategorie deutsche herausragende Interessen gehöre, sei es dennoch empfehlenswert, der UNO einen höheren Stellenwert in der deutschen Außenpolitik einzuräumen. Eine neue deutsche UNO-Politik müsse her. „Der Eindruck der bemühten Unauffälligkeit sollte durch Entschiedenheit abgelöst werden.“¹³⁰

Wichtige Interessen Deutschlands seien auch, die Stabilitätsbemühungen im Kaukasus und in Mittelasien, im Nahen und Mittleren Osten zu unterstützen, zur Gesundung südlich der Sahara beizutragen und die Wirtschaftsinteressen in Südostasien zu fördern. Bahr hebt besonders die Regionen des Kaukasus und des Mittleren Ostens hervor, da die Aufmerksamkeit der deutschen Politik und Medien für

126 In diesem Sinne sagt auch Karsten Voigt, dass „unser wichtigstes außenpolitisches Interesse die Europäische Union und ihre Handlungsfähigkeit ist.“ Interview mit Karsten Voigt, AA, am 27. Februar 2008.

127 Bahr, 1998, S. 49.

128 Bahr, 1998, S. 49 f.

129 Bahr, 1998, S. 50.

130 Bahr, 1998, S. 61.

diesen Raum unterentwickelt wären. „Wer nicht Objekt der Globalisierung werden will, muß globale Interessen, die über unser nahes Ausland in Ost wie West hinausreichen, wahrnehmen, das heißt sehen und nutzen.“¹³¹ Dort müssten wir, möglichst gemeinsam mit Europa, unsere Interessen definieren, denn in dieser Region engagieren sich die großen Mächte. China als Nachbar unseres Nachbarn Russland, wie auch Japan, seien uns näher gerückt. Das große Spiel um Macht und Einfluss in Mittelasien habe wieder begonnen.

Egon Bahr fordert in einem energischen Ton und mit scharfer Feder dazu auf, endlich deutsche Interessen zu klären und zu definieren. Auch Hacke schreibt mit Blick zurück: „Seien wir ehrlich: Selbst wenn deutsche Politiker weitgehend eine Interessendefinition explizit vermeiden haben, so haben sie doch alle von Adenauer bis Schröder implizit deutsche Interessenspolitik betrieben. Gerade Außenminister Genscher hat, wenn auch klug in Verantwortungsrhetorik gehüllt, glasklar deutsche Interessenspolitik betrieben.“¹³² Bis 1990 war es eine Politik, die deutsche Interessen bis an die Grenze der eingeschränkten Souveränität vertreten habe, sie im Stillen auch überschritt, wenn damit nicht öffentlich geprahlt wurde, so Bahr. Deutschland solle nun mit seiner Souveränität auch größere Verantwortung im Denken und Handeln übernehmen. „Mangel an Souveränität kann Deutschland schuldig werden lassen, wenn Europa seine Möglichkeiten verfehlt.“¹³³ Deutschland ist eine Großmacht in Europa. „Ähnlich wie Frankreich unter de Gaulle (ist auch Deutschland) eine Verhinderungsmacht, die Entwicklungen gegen Eigeninteressen unmöglich machen kann. Wir wären mit dem Konzept der europäischen Gemeinsamkeit eine Gestaltungsmacht.“¹³⁴ Deshalb ist es wichtig, dass Deutschland seine Interessen definiert, so Bahr. Und er findet Unterstützung bei Außenpolitikern.¹³⁵

Interessenformulierung der Bundesregierung

Obwohl der Begriff der „nationalen Interessen“ immer mehr benutzt wird, sei nach der Wiedervereinigung seitens der deutschen Regierung eine Debatte über deutsche außenpolitische Interessen „weitgehend ausgeblieben“, so kritisiert Gareis.¹³⁶ Es sei ein Defizit, „dass sich Staat

131 Bahr, 1998, S. 94.

132 Hacke, 2001, S. 139.

133 Bahr, 1998, S. 156.

134 Bahr, 1998, S. 157.

135 „Außenpolitik muss berechenbar sein, besonders für andere. Und berechenbar ist nur, wer seine Interessen formuliert.“ Interview mit Ulrich Klose, Mitglied des Bundestages (MdB), am 18. März 2008.

136 Gareis, 2006, S. 79.

und Gesellschaft in Deutschland bislang nicht die Zeit genommen haben, die nationalen Interessen und Prioritäten sowie die Wege zu ihrer Realisierung zu diskutieren und tragfähige Leitlinien in der Außen- und Sicherheitspolitik zu entwickeln¹³⁷. Olaf Theiler differenziert die Aussage Gareis, kommt aber zu demselben Fazit: „Außer einer recht allgemein gehaltenen Liste von deutschen Sicherheitsinteressen in der vom Verteidigungsministerium herausgegebenen ‘Bestandsaufnahme’ gibt es keine offizielle Definition der (...) nationale Interessen.“¹³⁸ Auch Maull fordert eine Formulierung des „außenpolitischen Gemeinwohls“, denn „Außenpolitik muss sich legitimieren, und da genügen Verweise auf die Kontinuität nicht mehr. (...) Ein Gesamtkonzept zur Außen- und Sicherheitspolitik ist (...) längst überfällig“¹³⁹. Seitens des AA fand seit 1990 keine deutsche Interessenformulierung statt. Insgesamt eine deutliche Kritik an der Bundesregierung seitens der Wissenschaft.

Wie hat nun die Bundesregierung die eigenen Interessen formuliert? Im Gegensatz zum „zivilen“ AA wurde aber, wie Theiler bereits andeutete, im sicherheitspolitischen Bereich sehr wohl über deutsche Interessen diskutiert. Auf Initiative des damaligen Bundesverteidigungsministers Volker Rühle erfolgte ein erster deutscher Interessenkatalog im Jahr 1992. In den Verteidigungspolitischen Richtlinien (VPR)¹⁴⁰ wurden zehn „vitale“ Interessen deutscher Sicherheitspolitik vorgestellt. Diese reichen von originär sicherheitspolitischen Interessen, wie der „Schutz Deutschlands und seiner Staatsbürger vor äußerer Gefahr und politischer Erpressung“, über politisch-ökonomische Interessen, wie die „Aufrechterhaltung des freien Welthandels“ bis hin zu direkten außenpolitischen Interessen, wie „Einflussnahme auf die internationalen Institutionen und Prozesse“. Die VPR bringen deutsche Interessen zum Ausdruck. „Allerdings wurde diese Positionierung durch das in dieser Frage gar nicht zuständige Verteidigungsministerium vorgenommen, was in der sich anschließenden Diskussion über die VPR den verbreiteten Eindruck nahe legte, hier habe das Militär seinen künftigen, über die Landesverteidigung hinausgehenden Aufgabenkatalog festgelegt.“¹⁴¹ Als regelrechtes „Privatunternehmen“ bezeichnet Alexander Siedschlag die VPR, die Verteidigungsminister Rühle „ohne

137 Gareis, 2006, S. 77 f.

138 Theiler, 2001, S. 158.

139 Maull, 2006a, S. 62.

140 Sicherheitsinteressen Deutschlands nach den VPR 1992, Bundesministerium der Verteidigung, Bonn, 26.11.1992, <http://www.rk19-bielefeld-mitte.de/info/Recht/VPR1992/02.htm> (abgerufen am 27. März 2008).

141 Gareis, 2006, S. 87 f.

vorherige Abstimmung mit dem Rest der Bundesregierung oder dem AA hatte ausfertigen lassen und die, weit über seine Ressortkompetenz hinausgreifend, einige grundlegende Zielsetzungen für deutsche Außenpolitik verkündeten¹⁴².

Dem „Privatunternehmen“ wurde Rechnung getragen, so Siedschlag. 1994 erschien das des Bundesverteidigungsministeriums (BMVg).¹⁴³ Dieses Weißbuch, das Bundeskanzler Kohl vorlegte, enthielt einen Interessenkatalog, der zentrale Interessen als Richtlinien deutscher Außen- und Sicherheitspolitik formulierte:

- „die Bewahrung von Freiheit und Sicherheit und Wohlfahrt der Bürger Deutschlands und der Unversehrtheit seines Staatsgebietes;
- die Integration mit den europäischen Demokratien in der Europäischen Union, denn Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Wohlstand in Europa bedeuten Frieden und Sicherheit auch für Deutschland;
- das dauerhafte, auf eine Wertegemeinschaft gegründete transatlantische Bündnis mit den USA als Weltmacht, denn das Potential der USA ist für die internationale Stabilität unverzichtbar;
- eine auf Ausgleich und Partnerschaft bedachte Heranführung unserer östlichen Nachbarn an westliche Strukturen und die Gestaltung einer neuen, alle Staaten Europas umfassenden kooperativen Sicherheitsordnung;
- die weltweite Achtung des Völkerrechts und der Menschenrechte und
- eine auf marktwirtschaftliche Regeln basierende gerechte Weltwirtschaftsordnung; denn die Sicherheit der einzelnen Staaten ist nur in einem System globaler Sicherheit mit Frieden, Recht und Wohlergehen für alle gewährleistet.“¹⁴⁴

Erst zwölf Jahre später wurde ein weiteres Weißbuch herausgegeben, das sich an dem Katalog von 1994 orientiert.¹⁴⁵

142 Siedschlag, 2001a, S. 29.

143 Das Weißbuch ist ein Grundsatzdokument der Sicherheitspolitik der Bundesrepublik Deutschland. Es wurde erstmals unter Verteidigungsminister Gerhard Schröder im Jahr 1969 herausgebracht. „Hintergrund des Vorhabens war es, den Staatsbürgern in Uniform wie auch jenen in Zivil die Bundeswehr durchsichtiger zu machen. (...) Die Erläuterung der bundesrepublikanischen Sicherheitspolitik sowie die Darstellung der Lage und der Entwicklung der Bundeswehr waren und sind grundsätzlich die Hauptbestandteile.“ <http://www.bmvg.de> (abgerufen am 25. März 2008).

144 Hacke, 1996, S. 5.

145 Der Interessenkatalog von 2006 formuliert: „Die Sicherheitspolitik Deutschlands wird von den Werten des Grundgesetzes und dem Ziel geleitet, die Interessen unseres Landes zu wahren, insbesondere Recht und Freiheit, Demokratie, Sicherheit und Wohlfahrt für die Bürgerinnen und Bürger unseres Landes zu bewahren und sie vor Gefährdungen zu schützen, die Souveränität und die Unversehrtheit des deutschen Staatsgebietes zu sichern, regionalen Krisen und Konflikten, die Deutschlands Sicherheit beeinträchtigen können, wenn möglich vorzubeugen und zur

Die Koalitionsverträge sind eine weitere Bestätigung dafür, dass eine Interessenformulierung durch die Bundesregierung stattgefunden hat. Für August Pradetto definierten die deutschen Regierungen „zumeist eindeutig“ ihre außenpolitischen Interessen und sie haben sie auch sehr erfolgreich um- und durchgesetzt. Analyserahmen für die Kategorie „nationale Interessen“ seien „die parteiübergreifend formulierten und für längere Zeiträume vom Mainstream der politischen Eliten als gültig erachteten sowie von den jeweiligen Regierungen in Bonn bzw. Berlin konkretisierten Zielsetzungen auswärtiger Politik“¹⁴⁶. Auch wenn nicht vom AA formuliert, so ist doch für Pradetto das Weißbuch von 1994 Indiz für außen- und sicherheitspolitische Interessenformulierung der Bundesregierung.

Im Regierungsprogramm der CDU/CSU und FDP von 1994 seien die allgemeinen außen- und sicherheitspolitischen Interessen aus dem Weißbuch konkretisiert worden: „europäische Integration, verstärkte Einbeziehung der EU-Nachbarn im Osten, Weiterentwicklung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU (GASP), schrittweise Erweiterung der NATO, Weiterentwicklung des transatlantischen Bündnisses, eine ‚intensive‘ Partnerschaft mit Russland, Fortführung der Reform der Bundeswehr, Beteiligung an internationalen Einsätzen sowie Entwicklungspolitik in Absprache mit den europäischen Partnern.“¹⁴⁷ Diese Interessenformulierung sei auch beim Regierungswechsel 1998 durch die neue Regierung Schröder/Fischer fortgeschrieben worden. In den Koalitionsvereinbarungen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen heißt es u.a.: Vertiefung der Europäischen Union, Integration und Kooperation gegenüber Mittel- und Osteuropa (inklusive Russland), Ausbau der transatlantischen Partnerschaft und gute Beziehungen zu den USA. Akzentuiert wurden, im Gegensatz zur Regierung Kohl, globale Fragen, wie internationale Umweltpolitik, sowie das Bestreben nach Verrechtlichung und Zivilisierung der internationalen Politik in Fragen der Menschenrechtspolitik und der Abrüstungs- bzw. Rüstungskontrollpolitik.¹⁴⁸

Krisenbewältigung beizutragen, globalen Herausforderungen, vor allem der Bedrohung durch den internationalen Terrorismus und die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen, zu begegnen, zur Achtung der Menschenrechte und Stärkung der internationalen Ordnung auf der Grundlage des Völkerrechts beizutragen, den freien und ungehinderten Welthandel als Grundlage unseres Wohlstands zu fördern und dabei die Kluft zwischen armen und reichen Weltregionen überwinden zu helfen.“ Weißbuch 2006: Bundesministerium der Verteidigung, Zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr, Berlin, 2006, S. 23. <http://www.bmvg.de> (abgerufen am 25. März 2008).

146 Pradetto, 2006, S. 114.

147 Pradetto, 2006, S. 116.

148 Ebenda.

Die Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und Bündnis 90/Die Grünen im Jahre 2002 beinhaltete, im Unterschied zu vorherigen Vereinbarungen in der Außen- und Sicherheitspolitik, den Kampf gegen den Terror. Des Weiteren nennt sie als Schwerpunkte: Gerechte Gestaltung der Globalisierung, Bewältigung regionaler Konflikte, Pflege der transatlantischen Partnerschaft, Vertiefung und Erweiterung der Europäischen Union, Förderung nachhaltiger Entwicklung, Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik und Fortführung der Reform der Bundeswehr, Stärkung und Reform der Vereinten Nationen und multilateraler Strukturen.¹⁴⁹ Der Begriff Interessen kommt im Kapitel IX des Koalitionsvertrags „Gerechte Globalisierung – Deutschland in Europa und in der Welt“ nur ein einziges Mal vor, und das in einem anderen Sinne. Jedoch nicht im Zusammenhang mit der Bundesregierung, sondern mit den europäischen Verbrauchern: „Die europäische Landwirtschaft muss (...) sich stärker an den Interessen der Verbraucher orientieren.“¹⁵⁰

Die Außenpolitik in den Koalitionsvereinbarungen zwischen CDU/CSU und SPD von 2005 wird „von Interessen und Werten“ geleitet. Der Koalitionsvertrag nennt als Ziele: Verhinderung und Beilegung von Konflikten, den Kampf gegen den internationalen Terrorismus, Europäische Integration, transatlantische Beziehung fördern, Umsetzung der Europäischen Sicherheitsstrategie und Förderung nachhaltiger Entwicklung.¹⁵¹ Der Begriff Interessen kommt dreizehn Mal im Kapitel IX „Deutschland als verantwortungsbewusster Partner in Europa und der Welt“ vor und dazu gehört auch der Balkan: „Deutschland hat ein vitales Interesse an einer dauerhaften Stabilisierung des westlichen Balkans“.

Die Interessen eines Staates werden in einem bestimmten politischen, normativen, kulturellen, geographischen, wirtschaftlichen und militärischen Kontext von Akteuren formuliert. Dabei werden zunächst allgemeine Rahmenvorstellungen bestimmt, die die generelle Grundlage für politisches Handeln der Regierungen sind. Im Unterschied zu dem in der Politikwissenschaft oft beklagten Zustand

149 Koalitionsvertrag SPD und Bündnis90/Die Grünen vom 16. Oktober 2002, <http://www.oktober2002.spdparteitag.de/servlet/PB/show/1110330/Koalitionsvertrag.pdf> (abgerufen am 27. März 2008).

150 Ebenda.

151 Beispiele dafür: „Entwicklungspolitik entspringt nicht nur unserer Verantwortung, sondern ist auch Sicherheitspolitik in unserem eigenen Interesse“; „Wir wollen für eine abgestimmte und effiziente Vertretung deutscher Interessen in den europäischen Institutionen sorgen“; „Die Europäische Union ist Garant für politische Stabilität, Sicherheit und Wohlstand in Deutschland und Europa. Nur gemeinsam können die Europäer ihre Interessen wahren“. Koalitionsvertrag CDU, CSU und SPD vom 11.11.2005, S. 125, http://www.bak.de/userfiles/bak/Aktuelles/05_11_11_koalitionsvertrag.pdf (abgerufen am 27. März 2008).

der Interessenlosigkeit fand in Teilen der deutschen (Regierungs-) Politik eine Interessensformulierung statt. Die Bundesregierung definierte ihre allgemeinen Interessen, vor allem im sicherheitspolitischen, aber auch im außenpolitischen Bereich. Zugleich erfolgt erst im konkreten Fall die konkrete Interessenformulierung. So sieht z.B. Maull in seinen Definitionen diese Problematik. Seine (sehr allgemeinen) Interessenbestimmungen bieten „keine konkrete Entscheidungsorientierung“¹⁵² und sind z.B. auch keine Kriterien dafür, welche Auslandseinsätze der Bundeswehr in deutschem Interesse liegen. „Die Antworten auf diese Fragen können nur von Fall zu Fall gegeben werden.“¹⁵³ Diese Sicht bestätigt Wolfgang Ischinger, der außenpolitischer Berater von Kanzler Schröder und einflussreiche Diplomat in der Balkan-Politik. „Außenpolitische Interessen werden erst in konkreten Situationen definiert, und nur da gelangt man von banalen Abstraktionen zur Notwendigkeit, schwierige politische Abwägungen zu treffen.“¹⁵⁴ Die deutsche Kosovopolitik, als konkreter außenpolitischer Fall, soll deshalb über die explizite Interessenformulierung Aufschluss geben.

Deutsche Außenpolitik im EU-Institutionengefüge

Für die deutsche Außenpolitik stellt das außenpolitische Institutionengefüge der Europäischen Union, vor allem das der GASP, einen wichtigen Rahmen dar. „Die EU als rechtlich verfasste und wirtschaftlich-politisch integrierte Zone von Frieden und Wohlstand bleibt die größte Errungenschaft deutscher Außenpolitik nach dem Zweiten Weltkrieg; sie bleibt auch der entscheidende und stabile Rahmen für das vereinigte Deutschland als ‘Zentralmacht Europas’.“¹⁵⁵

152 Maull, 2006a, S. 75.

153 Ebenda.

154 Ischinger, Wolfgang: Interessen und Partner der deutschen Außenpolitik, 135. Bergdorfer Gesprächskreis, 29. September – 1. Oktober 2006, Berlin, Edition Körber-Stiftung, Hamburg 2007, S. 52.

155 Frankenberger, Klaus-Dieter / Nonnenmacher Günther: Kein Königsweg: Die erweiterte EU und die Ambivalenzen der deutschen Außenpolitik, Essay für die Sendereihe „für eine bessere Außenpolitik“ des Deutschlandrundfunks, 15. August 2004, http://www.deutsche-aussenpolitik.de/resources/dossiers/frankenberger_nonnenmacher.pdf (abgerufen am 12. April 2008).

Die Idee einer europäischen Außenpolitik ist eine alte.¹⁵⁶ Bereits Anfang der 1950er Jahre wurde innerhalb des westeuropäischen Integrationsprozesses über eine stärkere außenpolitische Zusammenarbeit diskutiert, jedoch ohne Erfolg. Im Oktober 1970 nahm die Idee einer engeren außenpolitischen Kooperation der Mitgliedstaaten daraufhin mit der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) konkrete Gestalt an. Die EPZ besaß keine Verbindung zu den Organen der Europäischen Gemeinschaft (EG); das Verfahren blieb auf die freiwillige zwischenstaatliche Zusammenarbeit beschränkt. Die EPZ war ein Übereinkommen, das keine verbindliche juristische Grundlage besaß.¹⁵⁷ Mit der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) von 1986 wurde diese Zusammenarbeit auf eine vertragsrechtliche Grundlage gestellt und mit dem Vertrag über die Europäische Union am 7. Februar 1992 erhielt die EPZ einen festen institutionellen Rahmen unter dem Dach der EU. Die EPZ wurde schließlich zur GASP erweitert, d.h. neben der Außenpolitik wurde erstmals die Dimension der Sicherheits- und Verteidigungspolitik mit einbezogen und als „Zweiter Pfeiler“ der EU aufgewertet. „Die Überführung der GASP in die zweite Säule des Maastrichter Vertrages über die Europäische Union ist Ausdruck der bewussten Trennung der Außen- und Sicherheitspolitik vom einheitlichen Integrationsprojekt im Rahmen des ersten, vergemeinschafteten Pfeilers.“¹⁵⁸

Die GASP wurde in den 1990er Jahren weiterentwickelt. Dies betraf die Einbeziehung der Sicherheitspolitik in ihre Aufgabenstellung und die Formulierung des verteidigungspolitischen Mandats (schrittweise Integration der Westeuropäischen Union in die EU). Eine Aufwertung der GASP erfolgte durch die Ernennung eines Hohen Vertreters, durch ein gemeinsames Instrumentarium (Gemeinsamer Standpunkt, Gemeinsame Aktion, Gemeinsame Strategie) und die Vernetzung im Bereich der Außenbeziehungen, d.h. zwischen intergouvernementaler und supranationaler Säule.

Die Kriege in Jugoslawien bedeuteten einen wichtigen Einschnitt für die GASP. In dieser Zeit demonstrierte die GASP ihre Schwächen. Aus den Fehlern versuchte man Lehren zu ziehen. „Die Balkankonflikte wurden zum wichtigsten Katalysator einer eigenständigen

156 Übersicht über die Entwicklung der EU-Außenpolitik siehe u.a.: Thiel, Elke: Die Europäische Union, München, 1994; Herz, Dietmar (Hrsg.): Die Europäische Union, Politik, Recht, Wirtschaft, Fischer Taschenbuch Verlag, Frankfurt am Main, 1999; Brunn, Gerhard: Die Europäische Einigung, Reclam, Stuttgart, 2002; Schwarz, Siegfried: Zur Geschichte einer gemeinsamen europäischen Außenpolitik, WeltTrends, Nummer 42, 2004; Smith, Karen E.: EU external relations, in: Cini, Michelle: European Union Politics, Oxford University Press, 2003, S. 229-246.

157 Brunn, 2002, S. 194.

158 Fröhlich, Stefan: Die Europäische Union als globaler Akteur; Eine Einführung, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2008, S. 87 f.

Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP).¹⁵⁹ Es war insbesondere der Krieg im Kosovo, mit dem im Juni 1999 die ESVP mit ihren Institutionen, dem Ständigen Politischen und Sicherheitspolitischen Ausschuss, dem EU-Militärausschuss und dem EU-Militärstab und dessen Lagezentrum im Rahmen der GASP, entstand.

Akteure der GASP und Außenvertretung der EU

Der „Europäische Rat“, d.h. das Gremium der Staats- und Regierungschefs, bestimmt die Grundsätze und Leitlinien der Außen- und Sicherheitspolitik sowie Verteidigungspolitik; dieser beschließt gemeinsame Strategien einstimmig.¹⁶⁰ Der Rat der Außenminister der EU-Mitgliedstaaten (Rat) trifft die Entscheidungen zur gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Grundlage dafür sind die allgemeinen Leitlinien des Europäischen Rates. Der Rat wird durch einen Generalsekretär unterstützt, der gleichzeitig der „Hohe Vertreter der GASP“¹⁶¹ ist. Ein Ausschuss der Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten (COREPER) bereitet die Arbeit des Rates vor und führt die ihm durch den Rat übertragenen Aufgaben aus.¹⁶²

Das „Politische und Sicherheitspolitische Komitee“, das sich aus Botschaftern der EU-Mitgliedstaaten zusammensetzt, verfolgt die internationale Lage und initiiert politische Positionen und Aktionen. Nach Artikel 25 des EU-Vertrages kann der Rat „das Komitee für den Zweck und die Dauer einer Operation zur Krisenbewältigung, die vom Rat festgelegt werden, ermächtigen, geeignete Beschlüsse hinsichtlich der politischen Kontrolle und strategischen Leitung der Operation zu fassen“¹⁶³.

159 Maull, Hanns W.: Die prekäre Kontinuität: Deutsche Außenpolitik zwischen Pfadabhängigkeit und Anpassungsdruck, in: Schmidt Manfred G. / Zohlhöfer, Reimut (Hrsg.): Regieren in der Bundesrepublik Deutschland, Innen- und Außenpolitik seit 1949, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2006b, http://www.politik.uni-trier.de/mitarbeiter/maull/pubs/prek_kont.pdf (abgerufen am 17. April 2008).

160 Die nachfolgenden Ausführungen beruhen auf dem letzten in Kraft getretenen Vertrag von Nizza. Vertrag über die Europäische Union, Basistexte Öffentliches Recht, 4. Auflage, Deutscher Taschenbuch Verlag, München, 2004.

161 „Nach französischem Verständnis sollte der Hohe Vertreter durch eine möglichst hochrangige politische Persönlichkeit bestellt werden, andere Mitgliedstaaten (darunter auch die Bundesrepublik) hingegen wollten das Amt durch einen Ministerialbeamten bzw. Zuarbeiter für die Präsidentschaft bestellt sehen.“, in: Fröhlich, 2008, S. 90.

162 Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV): Basistexte Öffentliches Recht, 2004, Artikel 207.

163 Vertrag über die Europäische Union, 2004.

Die Kommission wird formal in „vollem Umfang“ an der gemeinsamen Außenpolitik beteiligt¹⁶⁴. Jedoch ist die Rolle der Kommission im Vergleich zu ihren Kompetenzen im EG-Bereich „eher bescheiden“¹⁶⁵. Sie hat zwar das Recht, der GASP Vorschläge zu unterbreiten, „dieses Recht ist aber qualitativ in keiner Weise vergleichbar mit dem Initiativmonopol im EG-Bereich“¹⁶⁶. Das Europäische Parlament wird laut Artikel 21 des EU-Vertrages angehört, unterrichtet und dessen Auffassungen werden „gebührend berücksichtigt“ – eine entscheidende Rolle in der Außenpolitik spielt es jedoch nicht.

Nach außen wird die EU durch den jeweils alle sechs Monate wechselnden, Vorsitz führenden Mitgliedstaat im Rat vertreten. Unterstützt wird der Ratsvorsitz durch den Generalsekretär des Rates, „der die Aufgabe eines Hohen Vertreters für die GASP wahrnimmt“¹⁶⁷. Dieser kann auf „Ersuchen des Vorsitzes im Namen des Rates den politischen Dialog mit Drittstaaten führen.“¹⁶⁸ Auch die Kommission ist an der Vertretung der EU nach außen „im vollen Umfang beteiligt“, so sehen es zumindest die rechtlichen Bestimmungen der EU vor.¹⁶⁹ Weiterhin unterstützt „gegebenenfalls“ der Mitgliedstaat, der den nachfolgenden Vorsitz im Rat der Außenminister einnehmen wird, den Vorsitz. Die sechsmonatige Rotation des Ratsvorsitzes macht eine kohärente Außenpolitik schwierig. Jedes Land versucht, in dieser Zeit seine außenpolitischen Prioritäten auf die Agenda zu bringen und schließlich auch durchzusetzen. Eine außenpolitische Kontinuität bleibt dabei aus.

Die Vertretung der Politik der EU nach außen stellt bis heute ein Problem dar. Der Hohe Vertreter sollte der GASP ein „Gesicht“ geben. *“The intention was to give CFSP more continuity in its international representation, providing that elusive single phone number. But the High Representative is still only one part of the system, and really only adds a phone number to the mix.”*¹⁷⁰ Es scheint als gelte Henry Kissingers Frage aus den 1970er Jahren: „Er wisse nicht, wen er anrufen solle, wenn er mit Europa sprechen wolle“¹⁷¹ weiterhin.

164 Ebenda, Artikel 27.

165 Herz, 1999, S. 240.

166 Herz, 1999, S. 243.

167 Vertrag über die Europäische Union, 2004, Artikel 18 Absatz 3.

168 Ebenda, Artikel 26.

169 Ebenda, Artikel 18 Absatz 4. Innerhalb der Kommission existieren unter dem Kommissionspräsidenten Barroso vier weitere Kommissare für den Bereich Außenpolitik: Außenbeziehungen und Nachbarschaftspolitik; Wirtschafts- und Währungsangelegenheiten; humanitäre Hilfe und Entwicklungspolitik und EU-Erweiterung.

170 Smith, 2003, S. 237.

171 Herz, 1999, S. 243.

Lissabonner Vertrag und die Zukunft der GASP

Am 13. Dezember 2007 wurde der Vertrag von Lissabon von den Vertretern der EU-Mitgliedstaaten unterzeichnet. Zentrales Anliegen des Vertrages war es, die außenpolitische Handlungsfähigkeit der EU zu stärken und sie kohärenter zu gestalten.¹⁷² Fragen, wie die Fähigkeit der 27 Mitgliedstaaten gemeinsame europäische Interessen zu formulieren und die außenpolitische Führung der EU verbessert werden können, sollten mit dem Vertragswerk beantwortet werden.¹⁷³

Für Andreas Hofmann und Wolfgang Wessels besteht auch mit diesem Vertrag ein generelles Dilemma innerhalb der GASP und dem auswärtigen Handeln der Mitgliedstaaten.¹⁷⁴ Dieses existiert zwischen den Souveränitätsvorbehalten einerseits und einer effektiveren und kohärenteren Außenpolitik der EU andererseits.¹⁷⁵ Das wird mit den neuen Verträgen nicht gelöst. Hofmann und Wessels unterscheiden zwischen dem Ebenendilemma, dem Entscheidungsdilemma und dem Legitimitätsdilemma. Zum Ebenendilemma stellt sich folgende Frage: Auf welcher Ebene kann der Staat seine außenpolitischen Interessen am besten um- und durchsetzen? Einerseits erkennen die Mitgliedstaaten der EU, dass sie innerhalb der Gemeinschaft ein größeres außenpolitisches Gewicht auf der internationalen Bühne erhalten. So sah es ja auch Egon Bahr. Die Bundesrepublik, wie auch alle anderen europäischen Nationalstaaten, seien nicht in der Lage, im Geflecht der Globalisierung ihre Interessen allein durchzusetzen. Jedoch stößt die Verlagerung außenpolitischer Kompetenzen auf Vorbehalte. Schranken werden formuliert.¹⁷⁶

Hinzu kommt ein Entscheidungsdilemma: Die institutionelle Architektur soll effizient sein, gleichzeitig konterkarieren die Mitgliedstaaten dieses Anliegen, da sie an Letztentscheidungsbefugnissen festhalten, um dem Verlust der nationalen Einflussmöglichkeiten vorzubeugen. „So formuliert auch der Vertrag von Lissabon neben einer Ausweitung

172 Vgl. dazu den Schwerpunkt „EU-Außenpolitik nach Lissabon“, *WeltTrends*, Nr. 59, 2008.

173 Mit dem irischen Nein zum Vertrag von Lissabon wird der Ratifizierungsprozess unterbrochen. Derzeit ist noch nicht eindeutig klar, ob und wie mit dem Vertrag weiter zu verfahren ist. Die folgenden Ausführungen zu den Neuerungen des Lissabonner Vertrages sind dementsprechend provisorisch.

174 Hofmann, Andreas / Wessels, Wolfgang: Kein Konsens über Kohärenz? Auswärtiges Handeln der EU nach Lissabon, *WeltTrends* Nr. 59, 2008, S. 24.

175 Für Stefan Fröhlich entsprechen „sowohl die Organstruktur wie auch die Entscheidungsmechanismen der GASP der Diskrepanz zwischen gemeinsam bekundeten Willen und nationalen Reflex.“ Fröhlich, 2008, S. 87.

176 So ist der Erlass von Gesetzgebungsakten im Bereich der GASP ausgeschlossen (Artikel 24 Abs.1 AEUV).

von Mehrheitsentscheidungen Vorbehalte und Notbremsen, um die Aushöhlung nationaler Hoheit einzuschränken.¹⁷⁷

Das Dilemma der Legitimität formulieren Wessels und Hoffmann folgendermaßen: Es gibt ein duales Legitimitätsprinzip in den Verträgen der EU. Einerseits existiere eine EU der Bürger, was sich in der Direktwahl zum EU-Parlament ausdrückt. Andererseits existiere eine EU der Staaten, die sich in den Organen des Europäischen Rates und des Ministerrates widerspiegelt und auf die weder Bürger noch Kommission einen maßgeblichen Einfluss haben – und somit erscheint die Legitimität der „Union der Staaten“ fragwürdig.

Insgesamt lässt sich feststellen: Der Nationalstaat ist der zentrale Akteur in der GASP. Es sind die Regierungen der Mitgliedstaaten, die über die Außen- und Sicherheitspolitik der EU entscheiden. Die Verträge von Amsterdam (1997) und der Vertrag von Nizza (2001) änderten an dem intergouvernemental angelegten Entscheidungssystem der GASP nichts. „Die Souveränitätsvorbehalte der Nationalstaaten lassen eine wirkliche Vergemeinschaftung der GASP (...) nicht zu.“¹⁷⁸

Auch der Vertrag von Lissabon – wenn er denn ratifiziert ist – ändert daran nichts, denn er „zeugt von den Vorbehalten der Mitgliedstaaten, die verschiedenen Aspekte des auswärtigen Handelns – insbesondere die GASP – auf eine gemeinsame, supranational angelegte Grundlage zu stellen“¹⁷⁹. Dieser Vertrag bündelt nicht die außenpolitische Führung der EU, so Wessels und Hofmann. Die EU sei auch mit ihm „von einer Kohärenz ihres auswärtigen Handels (...) weit entfernt. Dies ist als Resultat struktureller Dilemmata zu verstehen“¹⁸⁰. Und diese Tendenz wird mit dem irischen Nein verstärkt, so der ehemalige Außenminister Joschka Fischer in einem Kommentar.¹⁸¹ Klaus Dieter Frankenberger und Günther Nonnenmacher gehen eher von der Unwahrscheinlichkeit aus, dass es in den nächsten Jahren zu einer gemeinsamen europäischen Außenpolitik kommen werde.¹⁸² Aber dies, so die beiden FAZ-Autoren, sei gerade für Deutschland Grund, den Versuch einer

177 Hofmann / Wessels, 2008, S. 25.

178 Schwarz, Siegfried: Zur Geschichte einer gemeinsamen europäischen Außenpolitik, in: WeltTrends, Nr. 42, 2004, S. 61.

179 Hofmann / Wessels, 2008, S. 24.

180 Hofmann / Wessels, 2008, S. 33. Dieser Meinung ist auch Dušan Reljić: „Der Vertrag von Lissabon leistet keinen Beitrag zur Stärkung des supranationalen Staates EU, sondern stärkt umgekehrt das nationalstaatliche.“ Interview mit Dušan Reljić, SWP, am 28. Februar 2008.

181 „Eine starke europäische Außenpolitik (...) wurde am 12. Juni bis auf weiteres beerdigt. Die Nationalstaaten werden damit erneut das außenpolitische Sagen haben.“ Fischer, Joschka: Eselsonen als Leitsymbol für die Fortführung der europäischen Integration?, Der Standard, 23. Juni 2008, S. 23.

182 Frankenberger / Nonnenmacher, 2004, S. 11.

gemeinsamen Außenpolitik nicht aufzugeben. Die Förderung einer gemeinsamen europäischen Außenpolitik bliebe Priorität deutscher Außenpolitik. Denn die historisch „belasteten Beziehungen zwischen Berlin und Warschau oder Prag werden sich leichter entkrampfen und entspannen lassen, wenn die bilateralen Bemühungen in EU-interne Prozesse eingebettet werden“¹⁸³. Dennoch entbinden die Bemühungen nicht, gleichzeitig deutsche Außenpolitik zu formulieren, so die beiden Autoren.

2.3 Hypothesen

Ich gehe in der folgenden Analyse davon aus, dass

- *der Begriff der nationalen Interessen ein zentraler Begriff der Außenpolitik und Ausgangspunkt staatlichen Handelns in einer interdependenten Welt ist.*

Auch in einer vernetzten Welt von heute ist das Konzept der nationalen Interessen nicht obsolet. Der Begriff bleibt eine wichtige Referenzkategorie für außenpolitische Entscheidungen der Regierung, auch wenn er vieldeutig und interpretierbar ist. Es gibt unterschiedliche Interessen der Staaten. Nationale Interessen zu formulieren ist Staats- und Regierungsaufgabe. Damit trägt die Regierung zur Legitimierung ihrer Politik nach innen und ihrer Berechenbarkeit nach außen bei. Ihre Realisierung hängt mit der Machtposition des Staates im internationalen System zusammen. Je größer die Macht, desto besser die Möglichkeiten, seine Interessen umzusetzen.

- *das wiedervereinigte Deutschland nach fast zwei Jahrzehnten „eine Großmacht in Europa“ (Bahr) geworden ist, die ihre Interessen formuliert.*

Mit der Wiedervereinigung Deutschlands 1990 veränderte sich seine völkerrechtliche Stellung und damit seine außenpolitischen Handlungsmöglichkeiten. Bis 1990 war es eine Politik, die deutsche Interessen innerhalb der Grenze der eingeschränkten Souveränität vertrat. Mit den erweiterten Handlungsmöglichkeiten und den veränderten Strukturen im internationalen System nach dem Ende des Kalten Krieges vertritt Deutschland souverän seine Interessen. Auch wenn die Begriffe Macht und nationale Interessen aufgrund der historischen Hypothek in der

183 Ebenda.

politischen Rhetorik Deutschlands weiterhin selten anzutreffen sind, haben die Bundesregierungen jeweils allgemeine Interessen formuliert, die Grundlage für ihr politisches Handeln waren.

- *die Europäische Union eine Form der Durchsetzung nationaler Interessen im internationalen System ist.*

Europäische Integration wird mit *Moravcsik* als *rational choices made by national leaders* verstanden. Die Einbindung Deutschlands in die Integrationsstrukturen der EU, die frühzeitig begann, bedeutete nicht das Ende von nationaler Macht oder nationalen Interessen. Die Staaten versuchen, ihren nationalen Einfluss auf die europäische Politik und auf die Gemeinschaftsinstitutionen auszuüben. So auch in der Außenpolitik im Rahmen der GASP. Deren Strukturen sind Ausdruck der bewussten Trennung der Außen- und Sicherheitspolitik von der supranationalen Integration im Rahmen der vergemeinschafteten Säule. Es sind die Nationalstaaten, die nicht nur generell „die Herren über die Verträge“ sind, sondern die auch in der „gemeinsamen europäischen Außenpolitik“ letztlich entscheiden. Die GASP der Europäischen Union bietet einen institutionellen Rahmen für gemeinsame außenpolitische Entscheidungen – doch nur insoweit, wie es die Mitgliedstaaten, und so auch Deutschland, es als vorteilhaft ansehen.

- *die nationale Interessenformulierung auch Dreh- und Angelpunkt für das Handeln Deutschlands innerhalb der Europäischen Union ist.*

Bestandteil der Debatte um deutsche Interessen ist das Verhältnis von europäischen und nationalen Interessen. Wenn wir ein „europäisches Interesse“ annehmen, das es so nicht gibt, dann ist es immer ein Konsens zwischen mehreren Staaten der EU. Die Ziele der Europäischen Union mögen supranational formuliert werden, sie entwickeln sich aber aus den nationalen Interessen. So ist es auch im deutschen Fall. Es besteht nicht die Frage, ob sich die nationalen Interessen auflösen, sondern welche der (nationalen) außenpolitischen Interessen im Rahmen der EU „vergemeinschaftet“ werden, um sie besser durchsetzen zu können.

- *Deutschland seine nationalen Interessen allgemein für die Region Südosteuropa und speziell für Serbien und dem Kosovo formuliert.*

Deutschland hat als „Großmacht“ in Europa nationale Interessen in einer Region, die in ihrer Nachbarschaft liegt. Mit Südosteuropa hat

Deutschland traditionell eine enge Verbindung. Wenn der Begriff der „nationalen Interessen“ ein zentraler ist, so hat die Bundesregierung auch für die Region Südosteuropa und dem Kosovo über die allgemeinen Rahmenvorstellungen hinaus, ihre konkreten Interessen formuliert und Mittel der Durchsetzung vorgestellt. Deutschland hat ein außerordentliches Interesse an einer langfristigen Stabilisierung des Balkans. Es soll von der Region keine Destabilisierung ausgehen, da Deutschland die Auswirkungen sozialer Schieflagen oder gar Konflikte in der Region besonders stark zu spüren bekommt. Auch eine Erosion der internationalen ordnungspolitischen Strukturen soll verhindert werden, die für die Bundesrepublik Deutschland lebenswichtig sind.

- *die deutsche Kosovopolitik im Spannungsverhältnis von nationaler Souveränität und europäischer Verflechtung agiert.*

Die EU eröffnet Deutschland eine Plattform für die multilaterale Realisierung ihrer Interessen in der Kosovopolitik. Deutschland agiert im Rahmen seiner Kosovopolitik auf europäischer Politikebene, wenn mit der nationalen Außenpolitik nicht die gewünschten Interessen und Ziele erreicht werden können und damit die deutsche Politik nicht hinreichend gestaltunfähig wäre. Deutsche Kosovopolitik findet im europäischen Kontext im institutionellen Rahmen der GASP statt. Zugleich handelt die Bundesrepublik mit ihren nationalen Instrumenten (Finanzen, Personal, Militär), um ihre Interessen durchzusetzen.

Deutschland seinen Einsatz in Südosteuropa, speziell im Kosovo, dafür nutzt, um seine neue internationale Rolle zu demonstrieren.

Deutschland versucht, seine eigene Rolle im Kontext der EU, aber auch im internationalen Kontext zu finden. Durch sein großes finanzielles und personelles Engagement im Kosovo gehörte Deutschland zu den einflussreichen Mächten in diesem Raum. Dafür nutzte es sowohl nationale als auch multilaterale Instrumentarien. Die deutsche Kosovopolitik ist somit ein Beispiel für die „neue deutsche Außenpolitik“.

3 Die Kosovofrage – Historischer Hintergrund und völkerrechtliche Dimension

3.1 Der Zerfall Jugoslawiens und die Entwicklung bis 1999

Im Jahre 1991 brach die Sozialistische Föderative Republik Jugoslawien auseinander.¹⁸⁴ Das Ende des Kalten Krieges beschleunigte nicht nur die vorhandenen zentrifugalen Tendenzen und nationalistischen Spannungen zwischen den acht konstitutiven Einheiten Jugoslawiens, sondern führte sogar zu offener Gewalt und Abtrennung.

In diesem Zerfallsprozess verschärfte sich auch der Konflikt zwischen Serbien und seiner Provinz Kosovo.¹⁸⁵ Die Spezifik dieses Konflikts liegt darin, dass sich das Prinzip der Integrität Serbiens und das Prinzip des Selbstbestimmungsrechts der albanischen Nationalität gegenüberstehen.¹⁸⁶ Es handelt sich nicht um einen klassischen Territorialstreit zwischen zwei souveränen Staaten, sondern, wie Rafael Biermann schreibt, „zwischen zwei Volksgruppen, die beide auf dem selben Territorium leben“¹⁸⁷. Dieser Interpretation stimmt Konrad Clewing zu und formuliert, dass es sich im Kosovo um keinen Minderheitenkonflikt handelt. Für ihn geht es um einen Konflikt „zwischen einer regionalen Mehrheitsbevölkerung und einem Staat“¹⁸⁸.

Die Provinz Kosovo erklärte im Oktober 1991 ihre Unabhängigkeit von der serbischen Republik. Ausgangspunkt dieser Entwicklung war die Aufhebung des unter Tito errungenen Autonomiestatus¹⁸⁹ am 28. März 1989 durch Präsident Slobodan Milošević. Es folgte eine

184 1992 wurde aus der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien die Bundesrepublik Jugoslawien, bestehend aus den beiden Teilrepubliken Serbien und Montenegro. 2003 löste sich der Staat Jugoslawien auf, es entstand der Staatenbund Serbien-Montenegro. 2006 erklärte sich Montenegro von Serbien unabhängig. Der Staatenbund zerfiel in die Republiken Serbien und Montenegro.

185 Einige Autoren setzen den Beginn des Kosovokonfliktes im 19. Jahrhundert, andere erst im 20. Jh. an. Im Kontext dieser Arbeit bildet der Zerfallsprozess in den 1990er Jahren den Ausgangspunkt für meine Darstellung der Kosovofrage.

186 Schubert, Peter: Kosovo und die albanische Frage, WeltTrends, Nr. 20, 1998, S. 121.

187 Biermann, 2006, S. 105.

188 Clewing, 2006, S. 596.

189 Im Jahre 1974 wurde in der jugoslawischen Bundesverfassung der Kosovo den Teilrepubliken als konstitutives Element der jugoslawischen Föderation de facto gleichgestellt. „Ihr Bestand, ihre Grenzen und Organe waren durch die Bundesverfassung garantiert, gegen entsprechende Änderungen konnten sie ein Veto einlegen. (Das Kosovo erhielt) eigene Verfassungs-, Gesetzgebungs- und Budgethoheit. Bundesgesetze waren in ihnen unmittelbar von den Provinzorganen zu vollziehen. Ohne die Zwischenstufe und ohne die Weisungsbefugnisse der Republik Serbien. Nur das Recht auf Sezession wurde der Provinz verwehrt.“, in: Altmann, Franz-Lothar: Optionen für die Zukunft des Kosovo, Studie der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), August 2001, Berlin, S. 7.

„Serbisierung“ aller Lebensbereiche; die Albaner wurden aus dem öffentlichen und wirtschaftlichen Leben vertrieben. Die neue serbische Republikverfassung von 1989 bewirkte eine Zentralisierung der Gesetzgebung. Zugleich bekräftigte man, dass die Rechte der Provinz, wie sie in der jugoslawischen Bundesverfassung von 1974 kodifiziert waren, nicht angetastet würden. Dennoch wurde die Provinz „unter Bruch der jugoslawischen Verfassung zu einem de facto rechtlosen Teil Serbiens degradiert, die albanische Bevölkerung brutalster Repressionen unterworfen“¹⁹⁰. Auf das „Gesetz über das Verfahren der Republikorgane bei außerordentlichen Umständen“, das vom serbischen Parlament am 26. Juni 1990 verabschiedet wurde, reagierten die albanischen Abgeordneten im kosovarischen Parlament mit einer Verfassungserklärung am 2. Juli 1990. Damit proklamierte man den Kosovo „zur gleichberechtigten Einheit innerhalb der jugoslawischen Föderation, mit dem konstitutionellen Status einer Republik“¹⁹¹. Dieser Erklärung setzte Serbien am 13. Juli 1990 die Gesetze über die Auflösung des Kosovo-Parlaments und die Absetzung der Regierung, des so genannten Exekutivrates, entgegen.

Am 28. September 1990 nahm das serbische Parlament eine neue Verfassung an. In dieser Verfassung war Kosovo-Metohija¹⁹² wieder territorialer Bestandteil Serbiens, „seine Autonomie war durch die Maßnahmegesetze und die direkte Unterstellung unter Belgrad de facto bereits aufgehoben“¹⁹³.

Ein Jahr danach, am 19. Oktober 1991, erklärte sich der Kosovo abermals unabhängig; diesmal jedoch nicht als eigenständige Republik innerhalb Jugoslawiens, sondern unter Loslösung von der Föderation. Die „Republik Kosova“ wurde von Belgrad nicht anerkannt. Auch die EG sprach sich gegen eine Unabhängigkeit des Kosovo aus. Die Friedenskonferenz der EG-Außenminister in Den Haag

190 Reuter, Jens: Die internationale Gemeinschaft und der Krieg im Kosovo, Südosteuropa, 7-8/1992, S. 281.

191 Altmann, 2001, S. 7.

192 Galt im Mittelalter die Bezeichnung Kosovo nur für das Amselfeld (Kosovo polje), dehnte sich die Bezeichnung erst in der osmanischen Zeit auf die in den heutigen Grenzen bestehende Provinz aus. Als am Ende des 12. Jh. die Serben dieses Territorium eroberten, wurde das Zentrum des mittelalterlichen serbischen Staates in das Kosovo verlagert. Der Grund dafür war erstens die Nähe des Gebietes zum byzantinischen Herrschaftsbereich und damit die Nähe zur griechischen Kultur. Ein zweiter Grund war die Wirtschaft. Diese war auf dem Gebiet weiter entwickelt, wichtige Handelswege verliefen hier und es gab Gold- und Silberwerke. Auf dem Gebiet entstanden Residenzen der Könige und der Sitz des Erzbischofs wurde dorthin verlagert. Die Zahl der Kirchenbauten war so groß, dass der westliche Teil des heutigen Kosovo nach dem griechischen Wort für Kirchenbesitz, Kosovo-Metohija, genannt wurde. In: Janjetovic, Zoran: Kosovo – Das „Heilige Land“ der Serben, in: Chiari / Agilolf, 2008, S. 51 f.

193 Altmann, 2001, S. 8.

am 7. September 1991 wurde einberufen, um die Kampfhandlungen zwischen Kroaten, Slowenen und Serben zu beenden. „Die serbische Regierung in Belgrad hatte sich im Vorfeld erfolgreich gegen die Teilnahme von Vertretern der autonomen Provinzen verwahrt. Es gelang der serbischen Verhandlungsdelegation auch in Den Haag wiederholt, jede Initiative zur Wiederherstellung der Selbstverwaltung des Kosovo zu unterlaufen.“¹⁹⁴ Die auf der Friedenskonferenz eingesetzte Schiedskommission sollte juristische Streitfragen bezüglich der Anerkennung der jugoslawischen Teilrepubliken klären. Die Kommission kam zu dem Schluss, dass die autonomen Provinzen Kosovo und Vojvodina nicht als föderale Republiken betrachtet werden könnten. Die Staaten der EG folgten den Empfehlungen der Kommission und lehnten den Antrag vom 21. Dezember 1991 auf Unabhängigkeit des Kosovo ab.

Die Arbeitsgruppe für Minderheiten und Menschenrechte der Internationalen Konferenz zum ehemaligen Jugoslawien (*International Conference on the Former Yugoslavia, ICFY*)¹⁹⁵, die bereits seit Oktober 1991 tätig war, beschäftigte sich in der Sondergruppe Kosovo mit dem Konflikt zwischen Albanern und Serben. „Die Chancen für eine Annäherung der Konfliktpartner schienen dabei günstig. Der gemäßigte jugoslawische Ministerpräsident Milan Panić schien einem Ausgleich im Kosovo durchaus zugänglich zu sein.“¹⁹⁶ Gespräche zwischen beiden Parteien erfolgten bis Sommer 1993. Ab Mai 1992 wurde eine Beobachtermission der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) in den Kosovo zugelassen. Das Beobachterteam der KSZE war im Rahmen einer Langzeitmission vor Ort und sollte den Dialog zwischen den Behörden und der lokalen Bevölkerung fördern. Des Weiteren sollten Informationen über Menschenrechtsverletzungen gesammelt werden. Mit der Entlassung Panićs im Dezember 1992 verschlechterte sich das Klima zwischen den Konfliktparteien und auch zwischen den serbischen Behörden und den KSZE-Mitarbeitern im Kosovo. Die Bundesrepublik Jugoslawien willigte dennoch in eine Verlängerung der Beobachtermission bis Juni 1993 ein. Danach wurde eine Verlängerung nicht mehr gebilligt.¹⁹⁷ „Internationale Einwirkungsmöglichkeiten auf das Kosovo gab

194 Dammann, Michael: Internationale Bearbeitung des Kosovokonflikts 1990-1999, Trierer Arbeitspapiere zur internationalen Politik, Universität Trier, Nr. 3, Juni 2000, 25 f.

195 Im August 1992 wurde aus der EG-Friedenskonferenz die Internationale Konferenz zum ehemaligen Jugoslawien, in der nun EG und UNO gemeinsam um eine Konfliktlösung für Jugoslawien bemüht waren.

196 Dammann, 2000, S. 29.

197 Eine KSZE-Mission kann nur auf Einladung des gastgebenden Landes tätig werden. Die KSZE

es danach kaum mehr, der Zugang zu diesem Territorium und damit das Gewinnen verlässlicher Informationen über die Konfliktentwicklung wurden zunehmend schwierig.¹⁹⁸

Mit der Unabhängigkeitserklärung des Kosovo begann die Demokratische Liga von Kosovo (LDK) unter Ibrahim Rugova, 1989 gegründet, als politisch führende Kraft der Albaner in jener Zeit mit dem Aufbau eigener Institutionen. Diese entstanden neben den staatlichen, serbisch dominierten Einrichtungen. 1992 wurden geheime Wahlen abgehalten, in deren Ergebnis Ibrahim Rugova zum Präsidenten und Bujar Bukoshi zum Ministerpräsidenten der informellen „Republik Kosova“ ernannt wurden. In der Auseinandersetzung zwischen Serben und Albanern plädierte Rugova für eine gewaltfreie Politik und den passiven Widerstand.

Bei den Friedensverhandlungen in Dayton 1995 zur Lösung des Bosnien-Herzegowina-Konflikts war die Kosovokrise kein Bestandteil der Agenda.¹⁹⁹ „Gerade den Albanern im Kosovo blieb nicht verborgen, dass der Westen sichtlich bemüht war, seine Beziehungen zur Regierung Milošević allmählich zu normalisieren. Es ist deshalb nicht erstaunlich, dass sich abseits von Präsident Rugova der Glaube durchzusetzen begann, dass allein eine kriegerische Eskalation des Konflikts die internationale Aufmerksamkeit auf die Provinz lenken würde.“²⁰⁰ Nach der Anerkennung der Bundesrepublik Jugoslawien durch die Europäische Union im Jahr 1996 war der Versuch des kosovarischen Präsidenten Rugova, das Kosovoproblem mit friedlichen Mittel auf die internationale Agenda zu setzen, gescheitert.

Neue Phase im Kosovo-Konflikt

Der Kosovo-Konflikt erreichte 1996/97 eine neue Qualität. Erstens trat die „Befreiungsarmee von Kosovo“ (*Ushtria Çlirimtare e Kosovës*, UÇK) mit Bombenanschlägen gegen serbische Polizisten erstmals in Erschei-

hatte, im Zuge des generellen Ausschlusses der Bundesrepublik Jugoslawien von internationalen Organisationen, im Juni 1992, „die Mitgliedschaft Jugoslawiens ruhen lassen. Da aber (...) die Aussetzung der Mitgliedschaft Jugoslawiens in der KSZE nicht wieder rückgängig (gemacht wurde), verwies Belgrad die Mission des Landes.“, in: Calic, Marie-Janine: Die Jugoslawienpolitik des Westens seit Dayton, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 34/1999, S. 22.

198 Biermann, Rafael: *Gescheiterte Internationale Krisenprävention*, in: Chiari / Agilolf, 2008, S. 71.

199 Das Kosovo wurde nur im „Zusammenhang mit Bedingungen erwähnt, die Serbien und Montenegro zur endgültigen Aufhebung aller Sanktionen erfüllen mussten. Die Wirtschaftsanktionen der Vereinten Nationen (am 30. Mai 1992) hatte der Sicherheitsrat (am 22.) November 1995 bereits aufgehoben“. In: Dammann, 2000, S. 35.

200 Ebenda.

nung.²⁰¹ Zweitens begann Rugovas Einfluss zu sinken. Sein Fall wurde beschleunigt, „als er sich im Herbst 1997 anlässlich schwerer Studentenproteste (...) nicht an den Demonstrationszug stellte. Acht Jahre serbischer Politik (...) hatten die Kosovo-Albaner dazu gebracht, ihr Schicksal in die Hände einer desorganisierten, aber hochmotivierten Guerillabewegung zu legen“²⁰². Im Frühjahr 1998 verstärkten sich die Angriffe der UÇK²⁰³ auf serbische Polizisten und Einrichtungen. Die Verschlechterung der Sicherheitslage erreichte ihren Tiefpunkt am 28. Februar 1998. Vier serbische Soldaten wurden durch UÇK-Anhänger getötet. Daraufhin kam es zu Repressionen gegen die Albaner. Die serbische Regierung verlegte 40.000 Soldaten in den Kosovo, deren Aufgabe es war, die UÇK zu zerschlagen und die Macht über den Kosovo wiederzugewinnen.²⁰⁴ Der UNO-Sicherheitsrat verhängte mit Resolution 1166 ein Waffenembargo gegen die Bundesrepublik Jugoslawien.

Die Kampfhandlungen endeten nicht. Nachdem im September 1998 eine weitere Offensive der serbischen Armee gegen die UÇK-Kräfte startete und albanische Dörfer und Ortschaften zerstört und ihre Bewohner vertrieben wurden, verabschiedete der UNO-Sicherheitsrat daraufhin am 23. September 1998 die Resolution 1199 sowie am 24. Oktober die Resolution 1203.²⁰⁵

Unter dem starken Druck der NATO-Staaten, die einer militärischen Aktion im Kosovo zustimmten, akzeptierte die serbische Regierung schließlich die Bedingungen und willigte in den Rückzug der serbische Truppen aus dem Kosovo sowie die Einreise von 2.000 Beobachtern der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) ein. Deren Aufgabe war die Überwachung des Abkommens durch Jugoslawien.²⁰⁶ Nach einer kurzen Ruhephase führten die serbi-

201 Hatte die UÇK zu Beginn des Jahres 1998 ca. 500 Mann, so stieg deren Zahl bis zum Juni 1999 auf 20.000 Mann an. In: Frank, Cornelia: Aufstieg und Transformation eines Gewaltakteurs. Die Befreiungsarmee des Kosovo, *WeltTrends*, Nr. 48, 2005, S. 147-158.

202 Biermann, 2008, S. 77.

203 Finanzielle Unterstützung erhielt die UÇK von den albanischen Diasporagesellschaften in Westeuropa und den USA. „Waren die Steuergelder und Spenden bis zum Dayton-Abkommen noch an die LDK entrichtet worden, führte der Bewusstseinswandel innerhalb der kosovo-albanischen Bevölkerung und Diaspora zu einer Umleitung der Finanzströme an die UÇK.“, in: Frank, 2005, S.151/152.

204 Kiwerska, Jadwiga: Zur Teilnahme der USA am Krieg im Kosovo, *WeltTrends*, Nr. 32, 2001, S. 10.

205 Diese Resolutionen forderten einen sofortigen Waffenstillstand im Kosovo, Rückzug der serbischen Armee, freier Zugang für internationale Hilfsorganisationen sowie volle Kooperation mit dem Kriegsverbrechertribunal in Den Haag. Die Resolution nahm Bezug auf Kapitel VII der Charta, das als ultima ratio militärische Mittel in Betracht zieht. Es erfolgte keine Zustimmung zu militärischer Gewalt aufgrund russischer und chinesischer „Bedenken“, UNO-Sicherheitsratsresolution 1199, http://www.un.org/Depts/german/sr/sr_98/sr98-verz.pdf (abgerufen am 17. April 2008).

206 Das Abkommen wurde als Holbrooke-Milošević Abkommen bezeichnet und am 12. Oktober 1998 unterzeichnet. Richard Holbrooke war US-Vermittler auf dem Balkan.

schen Truppen Anfang Januar 1999 abermals militärische Operationen gegen die UÇK; auch die Truppen der UÇK hielten sich nicht an die Waffenruhe. Unter dem neuerlichen Androhen von NATO-Luftangriffen auf serbisches Territorium kam es am 6. Februar 1999 zu Friedensverhandlungen in Rambouillet bei Paris, die von der Balkenkontaktgruppe initiiert worden waren.²⁰⁷ Am 18. März unterzeichnete die Delegation der Kosovo-Albaner „unter massivem Druck der Staatengemeinschaft“²⁰⁸ den Friedensvertrag. Die serbische Delegation verweigerte jedoch die Unterzeichnung.²⁰⁹ Stattdessen kam es zu weiteren Kämpfen und Vertreibungen.

Als die letzten diplomatischen Bemühungen des US-amerikanischen Unterhändlers Richard Holbrooke am 22. und 23. März 1999 scheiterten, begann die NATO am 24. März 1999 mit Luftangriffen gegen das Territorium der Bundesrepublik Jugoslawien. Die Angriffe der NATO wurden ohne die Ermächtigung des Sicherheitsrates der UNO geführt. 78 Tage dauerte der Luftkrieg. Dann kam es zu einer Einigung zwischen der G8, der NATO und der serbischen Regierung.²¹⁰

3.2 Die Kosovofrage nach 1999

Am 3. Juni 1999 billigten Regierung und Parlament Serbiens den G8-Friedensplan und die Forderung der NATO.²¹¹ Am 9. Juni 1999 wurde entsprechend das militärtechnische Abkommen (*Military Technical Agreement*, MTA) zwischen der NATO und der Bundesrepublik Jugoslawien unterzeichnet. Wichtigste Punkte des Abkommens waren der Abzug der jugoslawischen Streit- und Sicherheitskräfte aus dem Kosovo und der Einzug der internationalen Sicherheitstruppe

207 Der Friedensplan sah vor: Weitgehende Autonomie für die Provinz Kosovo im Rahmen der Bundesrepublik Jugoslawien, den Rückzug der serbischen Armee, die Entwaffnung der UÇK und die Entscheidung einer internationalen Kampftruppe der NATO in den Kosovo, um die Vereinbarungen des Friedensplanes zu überwachen. Das Abkommen bestimmt weiterhin, dass nach Ablauf von drei Jahren eine internationale Konferenz einberufen werden soll, „um über einen Mechanismus für eine endgültige Regelung für das Kosovo zu entscheiden“. In: Altmann, 2001, S. 11.

208 Calic, 1999, S. 28.

209 „Die serbische Seite erklärte zwar, dass sie dessen politischen Teil annehmen könne, wegen der im so genannten Annex B vorgesehenen Präsenz einer NATO-geführten militärischen Einsatztruppe auf allen Teilen des Territoriums der Bundesrepublik Jugoslawien letztlich jedoch die Unterschrift verweigern müsse“, in: Altmann, 2001, S. 10.

210 „Entscheidend für den späten Sinneswandel der Führung in Belgrad waren wahrscheinlich die immensen Zerstörungen der jugoslawischen Infrastruktur und Industrie, die unmittelbar bevorstehende Entscheidung zum Einsatz von Bodentruppen und die Anklage Milošević als Kriegsverbrecher beim Internationalen Jugoslawien-Tribunal in Den Haag.“, in: Calic, 1999, S. 29.

211 Der Friedensplan befindet sich als Anhang in der UNO-Sicherheitsratsresolution 1244, http://www.un.org/Depts/german/sr/sr_99/srb-99ver.pdf (abgerufen am 17. April 2008).

der NATO (*Kosovo Force*, KFOR).²¹² Am 10. Juni 1999 begann der Abzug der jugoslawischen Truppen; am selben Tag setzte die NATO ihre Luftangriffe aus; der Sicherheitsrat der UNO verabschiedete die Resolution 1244. Diese billigte den G8-Friedensplan und das MTA, stellte den Kosovo unter eine internationale Übergangsverwaltung (*United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*, UNMIK) und legte sowohl die Kompetenzen und Aufgaben der Verwaltung als auch der KFOR fest.

In der Resolution 1244 wird zweierlei bekräftigt: Erstens das Bekenntnis „aller Mitgliedstaaten zur Souveränität und territorialen Unversehrtheit der Bundesrepublik Jugoslawien und der anderen Staaten der Region, wie dies in der am 1. August 1975 in Helsinki unterzeichneten Schlussakte der Konferenz zur Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (...) zum Ausdruck kommt“ und zweitens die „in früheren Resolutionen geforderte substantielle Autonomie und tatsächliche Selbstverwaltung des Kosovo“²¹³. Regelungen bzw. einen Zeitplan zur endgültigen Klärung der Statusfrage gab es keine. Die Aufgabe der internationalen Präsenz bestand darin, „bis zu einer endgültigen Regelung (...) die Herstellung substantieller Autonomie und Selbstverwaltung im Kosovo (zu fördern)“²¹⁴. Die UNMIK bestimmte in ihrem ersten gesetzgeberischen Akt vom 25. Juli 1999, dass die exekutive und legislative Gewalt im Kosovo vom Sondergesandten des UNO-Generalsekretärs (*Special Representative of the Secretary General*, SRSG) ausgeübt werde. Durch die UNMIK-Verwaltung wurde Jugoslawiens Souveränität über den Kosovo de facto außer Kraft gesetzt. Am 12. Juni 1999 marschierte die NATO-geführte KFOR in den Kosovo ein; am 13. Juni begann die UNO mit dem Aufbau der zivilen Übergangsverwaltung.

Verwaltung des Kosovo

Die UNMIK-Verwaltung im Kosovo beruhte organisatorisch auf vier Säulen. Diese unterstellte man verschiedenen internationalen Organisationen.

Der Aufgabenbereich der ersten Säule ist Polizei und Justiz und untersteht der UNO.²¹⁵ Auch die Zivilverwaltung untersteht direkt der

212 Military Technical Agreement, <http://www.nato.int/kosovo/docu/a990609a.htm> (abgerufen am 18. Februar 2008).

213 UNO-Sicherheitsratsresolution 1244.

214 Ebenda.

215 Ursprünglich war der Aufgabenbereich der ersten Säule bis Juni 2000 humanitäre Hilfe, die vom UNHCR geleitet wurde. Im Mai 2001 wurde die jetzige Säule etabliert. Tielsch, Julia: UN-

UNO und bildet die zweite Säule²¹⁶; Demokratisierung und Errichtung von rechtsstaatlichen Institutionen fällt in den Aufgabenbereich der OSZE und bildet die dritte Säule. Die vierte Säule ist der EU vorbehalten; ihr Aufgabenbereich ist die wirtschaftliche Entwicklung und der Wiederaufbau.

Struktur der UNMIK

UNO-Säule 1 – Polizei und Justiz

UNO-Säule 2 – Zivilverwaltung

OSZE-Säule – Aufbau demokratischer Strukturen

EU-Säule – Wiederaufbau und wirtschaftliche Entwicklung

Die Umsetzung dieser an sich klaren Struktur glich jedoch eher einem Durcheinander von Kompetenzen, wie es bereits in Bosnien-Herzegovina zu beobachten war.²¹⁷

Die erste Etappe beim Übergang von einer Protektoratsverwaltung hin zu einer Selbstverwaltung im Kosovo war die Schaffung einer gemeinsamen Übergangsverwaltungsstruktur (*Joint Interim Administration Structure*, JIAS) im Dezember 1999.²¹⁸ Vor allem sollten damit die politischen Parallelstrukturen auf serbischer sowie albanischer Seite und die politische Konkurrenz innerhalb der Albaner und die damit destabilisierenden Auswirkungen aufgefangen werden.²¹⁹ Durch die Mitarbeit der Kosovo-Albaner und Serben²²⁰ legitimierte die UNMIK damit auch die Arbeit der internationalen Verwaltung. Die Übergangsverwaltungsstrukturen waren nicht demokratisch legitimiert. Dafür bedurfte es allgemeinen Wahlen auf Grundlage eines Verfassungsrahmens.²²¹

Verwaltung und Menschenrechte, Die internationale Zivilverwaltung im Kosovo, Europäische Hochschulschriften, Bd./Vol. 4371, Peter Lang, Europäischer Verlag der Wissenschaften, Frankfurt am Main, 2006, S. 35.

216 Der deutsche Tom Koenig war der erste Leiter für die zweite UNO-Säule Zivilverwaltung in UNMIK.

217 „Beim Aufbau des Protektorats wurde das bosnische Durcheinander konkurrierender internationaler Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen noch einmal übertroffen, hinzu kamen unklare Kompetenzen und das Fehlen einer integrierten militärisch-zivilen Führungs- und Kommandostruktur.“ In: Calic, 1999, S. 29.

218 Zum Aufbau der Übergangsverwaltung: <http://www.unmikonline.org> (abgerufen am 15. April 2008).

219 „Auf albanischer Seite ist vor allem die im April 1999 – während der NATO-Interventionen – ausgerufenen ‚provisorische Regierung‘ unter Hashim Thaçi zu erwähnen, die sich der Konkurrenz der etablierten, aber auch der neu gegründeten albanischen Parteien ausgesetzt sah.“, in: Altmann, 2001, S.12.

220 „Kooperationswillig zeigte sich der serbische Nationalrat von Kosovo und Metohija, auch SVN-Gracanica genannt, (...) die dem Milošević-Regime in Belgrad ablehnend gegenüberstehen.“, in: Altmann, 2001, S.13.

221 Die kommunalen Verwaltungsstrukturen waren bereits durch die Kommunalwahlen von 2000 legitimiert worden.

In einer zweiten Etappe wurde im Mai 2001 ein Verfassungsrahmen für eine provisorische Selbstregierung (*Provisional Institutions of Self-Government*, PISG) vom SRSG Hans Häkkerup geschaffen.²²² Dieser Rahmen markierte den Wechsel von einem vollständigen UNO-Protectorat zu einer provisorisch selbstregierten Einheit. Mit dem Verfassungsrahmen trat man gemäß Resolution 1244 einen Teil der Kompetenzen an die provisorischen Institutionen ab. Kompetenzen, wie in der Wirtschaft, in Kultur, Sport und Finanzen, wurden vom SRSG zur PISG delegiert. Jedoch hatte auch dort der UNMIK-Chef weiterhin die Oberaufsicht. Bereiche wie „Außenbeziehungen“, Sicherheit sowie Justiz standen unter der Prägung der UNMIK.²²³ Nach zwei Jahren waren, so in einem UNMIK-Dokument, die Institutionen der Selbstverwaltung „*weak and vulnerable, and unable to deliver adequate services. At the same time, Kosovo Albanians were becoming impatient to take more control over their own affairs*“²²⁴.

Um diese Probleme in den Griff zu bekommen, entwickelte im Jahre 2002 der UNMIK-Chef Michael Steiner das „Standard-vor-Status“-Konzept. Die Standards waren Mindestanforderungen, so genannte *Benchmarks*, an die PISG in acht Bereichen.²²⁵ Weitere Aufgabenübertragung auf die PISG hing demnach von der wachsenden Kompetenz der kosovarischen Institutionen in diesen Bereichen ab. Im Dezember 2003 verkündete UNMIK-Chef Harri Holkeri die Politik der „Standards für den Kosovo“.

Im März 2004 kam es zu Gewaltausbrüchen der Kosovo-Albaner gegen die serbische Minderheit.²²⁶ UNMIK und KFOR konnten erst

222 Insgesamt 14 Kapitel definieren die provisorischen Institutionen wie Präsident, Regierung, Parlament und Gerichte. Der Verfassungsrahmen bildete die Basis für die Wahlen am 17. November 2001. Im März 2002 wurde Ibrahim Rugova (LDK) als Präsident und Bajra Rexhepi von der Demokratischen Partei des Kosovo (PDK) als Premierminister gewählt. Ausführlich zur provisorischen Regierung siehe: Tielsch, 2006.

223 „Wie nicht anders zu erwarten, waren weder die Albaner noch die Serben im Kosovo mit dem Verfassungsrahmen zufrieden. Die albanische Seite kritisierte, dass Befugnisse der künftigen Regierung stark beschränkt seien. Hauptkritikpunkt der Albaner war jedoch, dass in dem Verfassungsrahmen das (...) so heiß erwünschte Referendum über die Unabhängigkeit des Kosovo mit keinem Wort erwähnt wurde.“ Serbische Kritik war, dass „Haekkerups Vorstoß ein weiterer Schritt zur faktischen Abspaltung“ ist. In: Altmann, 2001, S.14.

224 UNMIK, The Kosovo Standards Process 2003-2007, UNMIK/StratCo 070420, <http://www.unmikonline.org/standards/docs/KSP2003-2007.pdf> (abgerufen am 15. April 2008).

225 „The eight benchmarks: functioning democratic institutions; rule of law, freedom of movement; returns and reintegrations; economy; property rights; dialog with Belgrade; and the Kosovo Protection Corps“; Ebenda.

226 Im Verlauf der Unruhen wurden 19 Tote, hunderte Verletzte, 4366 Vertriebene (darunter 300 Albaner) 30 zerstörte Kirchen und Klöster sowie mehr als 300 zerstörte Privathäuser gezählt. Altmann, Franz-Lothar / Dušan Reljić: Kosovo nach den Unruhen im März, in: SWP-Aktuell, 15. April 2004, Berlin, S. 1. Siehe auch: Collapse in Kosovo, Europe Report Nr. 155, 22. April 2004, <http://www.crisisgroup.org> (abgerufen am 17. April 2008).

nach Tagen die Lage unter Kontrolle bringen. „*The March riots showed how fragile the security situation remains in Kosovo, not despite, but exactly because of seven years of massive international presence. UNMIK had turned to 'business as usual' in running the province, albeit with a substantial involvement of PISG – but the main goal of the Kosovo Albanians, formal independence, was nowhere on the horizon.*“²²⁷ Die UNO und auch die EU hielten an den Standards für den Kosovo fest.²²⁸ Der UNO-Generalsekretär Kofi Annan setzte im Mai 2005 den norwegischen NATO-Diplomaten Kai Eide als seinen Sondergesandten ein, um die Fortschritte bei der Umsetzung der Standards zu beurteilen und Empfehlungen hinsichtlich des weiteren Vorgehens in der Statusfrage abzugeben. Auf Grundlage des Eide-Berichts²²⁹ vom Oktober 2005 beschloss der UNO-Sicherheitsrat die Aufnahme von Verhandlungen über den Status des Kosovo.

Eide-Bericht und Ahtisaari-Plan

Der Eide-Bericht stellte fest, dass die Standards in einigen Bereichen, insbesondere im Minderheitenschutz, nicht im gewünschten Maße erfüllt wurden. Dennoch riet Eide zum Beginn von Statusverhandlungen, da erstens ein Hinauszögern die Lage im Kosovo und in der Region gefährden könnte und zweitens „*will there – as stated in last's year's report – not be any good moment for addressing the future status of Kosovo*“²³⁰. Die Leitung der Statusverhandlungen wurde im November dem ehemaligen finnischen Staatspräsidenten Martti Ahtisaari übertragen.

Zwischen Februar und September 2006 fanden die „Wiener Gespräche“ statt – die serbisch-kosovarischen Treffen unter Leitung Martti Ahtisaaris. Bei den Gesprächen wurden sowohl praktische Themen des Zusammenlebens sowie Fragen zum Status des Kosovo verhandelt. Jedoch verharrten Serben wie auch Kosovaren bei ihren Maximalforderungen und die Frage über den Status konnte nicht geklärt werden. Auch ein weiteres serbisch-kosovarisches Treffen in Wien im

227 Alfons, Michael: Of Standars and Status, The Role of the European Union in Kosovo: From UNSCR 1244 to the future Talks, Südosteuropa, 3/2006, S. 346.

228 Anzeichen dafür war die Vorstellung des Plans zur Umsetzung der Standards im Kosovo am 31. März 2004. Altmann / Reljić, 2004, S. 1.

229 Der erste Eide-Report kam bereits am 30. November 2004 heraus, in dem Eide die Standards als „too general and unachievable“ bezeichnete. Eide schlug vor: „Prioritization of standards in order to set both realistic but also achievable requirements to be met before the status talks began.“ UNMIK, The Kosovo Standards Process 2003-2007, UNMIK/StratCo 070420.

230 Eide-Bericht, <http://www.unosek.org/docref/KaiEidereport.pdf> (abgerufen am 19. Februar 2008).

März 2007 scheiterte. Daraufhin endeten die Gespräche.²³¹ Ahtisaari unterbreitete dem UNO-Sicherheitsrat seinen Lösungsvorschlag für den Kosovo. Der Plan sprach sich für eine überwachte Unabhängigkeit aus. Das UNO-Protoktorat sollte zu einem international überwachten Staat werden, der über eingeschränkte Souveränitätsrechte verfügt. Vor allem dem Minderheitenschutz wurde ein hoher Stellenwert eingeräumt. Um diese Vorstellungen umzusetzen, schlug Ahtisaari, nach Vorbild des Hohen Repräsentanten in Bosnien-Herzegowina, eine EU-Mission mit Kontroll- und Sanktionsbefugnissen vor.²³² Der Versuch, Ahtisaaris Plan eine völkerrechtliche Grundlage durch eine Resolution des Sicherheitsrates zu geben, scheiterte am angekündigten Veto Russlands.

Ein weiterer Vermittlungsversuch zwischen Belgrad und Prishtina wurde im August 2007 unternommen. Eine Troika, bestehend aus den USA, Russland und der EU, übernahm nun die Vermittlung.²³³ Ihre Aufgabe war es, andere Lösungsvorschläge für die Statusfrage innerhalb von 120 Tagen zu erarbeiten. Die Vermittlungen hatten zwei Ergebnisse gebracht: „Erstens eine gemeinsame Erklärung zum Gewaltverzicht. (...) Und zweitens wurden einigermaßen belastbare Gesprächskanäle zwischen den beiden Seiten geschaffen, die Eskalationen in der Region in Zukunft vermeiden werden.“²³⁴ Die Statusfrage wurde abermals nicht geklärt und damit scheiterte ein weiteres Mal die Vermittlungsbemühungen der internationalen Gemeinschaft.

Die Unabhängigkeit des Kosovo

Am 17. Februar 2008 erklärte sich der Kosovo unabhängig. Jedoch wird nach dem Ahtisaari-Plan, der für dieses Gebiet verbindlich blieb,

231 Kritik an der Verhandlungsführung von Ahtisaari gab es bei deutschen Politikern. „Wir haben seit den Verhandlungen von Rambouillet bis zu Ahtisaari eine ganz merkwürdige, um nicht zu sagen für Europa total daneben liegende Verhandlungsmethode gehabt. Es ist nicht mit den beiden Seiten gesprochen worden, sondern Ahtisaari hat seine Meinung immer verkündet. Da ist eine Form von Diktat versucht worden, die allen europäischen Standards und internationalen Regeln wie Verhandlungen zu führen sind, diametral gegenüberstanden.“ Interview mit Willy Wimmer, MdB, am 14. März 2008.

232 Ahtisaari-Plan, http://www.unosek.org/docref/Comprehensive_proposal-english.pdf (abgerufen am 19. Februar 2008).

233 „Die Troika wollte in erster Linie die EU, denn die war im Juli nach dem Scheitern des Ahtisaari-Plans völlig uneins über ihre Kosovo-Politik. Die Amerikaner waren dagegen der Meinung, dass schon genug geredet worden sei, das Kosovo solle nun unabhängig werden. Den Russen wiederum wäre es am liebsten gewesen, wenn das Kosovo eine Art zweites Jerusalem geworden wäre – ein Gebiet, über dessen Status immer Mal wieder verhandelt wird, ohne dass etwas dabei passiert.“, in: Busse, Nikolas: Den Ausschlag gibt nicht die EU, FAZ, Nr. 242, 18. Oktober 2007, S.12.

234 Bannas, Günter / Nonnenmacher, Günther: Interview mit Bundesaußenminister Steinmeier, FAZ, Nr. 293, 17. Dezember 2007, S. 7.

die ehemalige serbische Provinz nur eine eingeschränkte Souveränität besitzen. Der Staatsaufbau und ihre Überwachung übernimmt, neben der weiterhin präsenten UNMIK-Verwaltung, die EU. An deren Spitze steht der Sondergesandte der EU Peter Feith. Dieser kann Regierungsbeschlüsse blockieren, Ermittlungen wegen Korruption und organisierter Kriminalität einleiten sowie kosovarische Politiker/Beamte entlassen, wenn sie gegen die Friedensordnung verstoßen. „Feiths Vollmachten reduzieren das Kosovo de facto auf den Status eines EU-Protektorats.“²³⁵ Und somit ist der heutige Ministerpräsident Hashim Thaçi „keineswegs der Regierungschef eines wirklich souveränen Staates“²³⁶.

Die Kosovofrage fand am 17. Februar 2008 damit zwar ein vorläufiges Ende. Die Unabhängigkeit ist vorerst „zweiter Klasse“²³⁷ und somit weiterhin ein Thema der internationalen Politik.

3.3 Die Europäische Union und der Kosovo

In diesem Abschnitt werden die Beziehungen der EU zum Kosovo und deren Einfluss im Kosovo dargestellt. Ich werde erstens die Instrumente und Programme der EU bei der Umsetzung der acht Standards vorstellen und zweitens auf die Rolle der EU bei den Statusverhandlungen eingehen.²³⁸

Im Kosovo befinden sich gegenwärtig folgende EU-Institutionen²³⁹:

EU-Institutionen im Kosovo

The European Commission Liaison Office in Kosovo

International Civilian Office / European Union Special Representative (EUSR)

The European Union Planning Team for Kosovo (EUPT)

The European Agency for Reconstruction (EAR)

The Presidency of the European Union

The EU Member States.

235 Weingärtner, Michaela: Auf Zickzack-Kurs nach Pristina. Das Parlament, Nr.9/10, 25. Februar / 3. März 2008, S. 3.

236 Martens, Michael: Auf dem Weg zum Staat. Das Parlament, Nr.9/10, 25. Februar / 3. März 2008, S. 3.

237 Ebenda.

238 Dabei stütze ich mich vornehmlich auf den Artikel von Michael Alfons: Of Standards and Status, The Role of the European Union in Kosovo: From UNSCR 1244 to the Future Talks, Südosteuropa, 3/2006, S. 339-379.

239 <http://www.delpm.ec.europa.eu/?cid=2,41> (abgerufen am 4. Juni 2008).

Des Weiteren gibt es folgende EU-Programme²⁴⁰:

EU-Programme im Kosovo

CARDS, Pillar IV of UNMIK, Customs and Fiscal Assistance Office (CAFAO) TEMPUS Programme, Technical Assistance Information Exchange Instrument (TAIEX), Twinning und Stabilisation and Association Process (SAP).

Weiterhin müssen hier genannt werden:

der Hohe Vertreter der GASP und Generalsekretär des Rates, Javier Solana, der einen Vertreter für das Kosovo ernannte „*to strengthen EU presence in the field of CFSP and cooperate and coordinate closely with local politicians and international organisations after the March riots in 2004.*“ sowie die insgesamt 13 diplomatischen Vertretungen der EU-Mitgliedstaaten im Kosovo (2006), wozu auch eine deutsche gehörte.

Wichtige Instrumente, bei der Standardumsetzung, waren bzw. sind die EU-Säule der UNMIK-Verwaltung, der „*Stabilisation and Association Tracking Process Mechanism*“ (STM) und die finanziellen Hilfen der EU für den Kosovo.

EU-Säule bei der UNO-Verwaltung

UNO-Sicherheitsratsresolution 1244 nennt die EU und deren Verantwortung nur kurz. Erst unter Punkt 17 begrüßt der Sicherheitsrat die von der Europäischen Union und anderen internationalen Organisationen geleistete Arbeit und unterstützt deren umfassenden Ansatz für die wirtschaftliche Entwicklung und Stabilisierung der von der Kosovo-Krise betroffenen Region. Dies begünstige die Umsetzung eines Stabilitätspakts für Südosteuropa unter breiter internationaler Beteiligung, um die Förderung der Demokratie, wirtschaftlichen Wohlstands, der Stabilität und der regionalen Zusammenarbeit zu gewährleisten.²⁴¹

Anders als für die UNMIK-Verwaltung wurden keine klaren Verantwortlichkeiten der EU festgelegt. „*Nonetheless the EU decided to assume direct leadership for Pillar IV of the UN interim administration: 'Reconstruction and Economic Development'. This is not self-evident – any other international player with financial and macroeconomic expertise could have taken over this task, most notably IFIs like the World Bank or the IMF*“²⁴², so Michael Alfons.

240 <http://www.delprn.ec.europa.eu/en/index.htm> (abgerufen am 4. Juni 2008).

241 UNO-Sicherheitsratsresolution 1244.

242 Alfons, 2006, S. 353.

Die EU-Säule der UNMIK *“modernised the economic framework of Kosovo, with a view to developing the structures and instruments that form the basis of a competitive, efficient market economy ready for its path towards the European Union”*²⁴³. Sie trug dazu bei, dass der Kosovo in den regionalen und auch europäischen Markt integriert wurde²⁴⁴; sie privatisierte die Wirtschaft; unterstützte den Aufbau des Bankensystems; schaffte einen Zolldienst, *„the largest contributor to the Kosovo Consolidated Budget providing around 70% of the budget“*²⁴⁵. Weiterhin wurde 1999 die Deutsche Mark und später der Euro²⁴⁶ als gesetzliches Zahlungsmittel von der EU eingeführt. Das Belgrader Büro der EU-Säule diente auch als Sekretariat für den direkten Dialog zwischen Belgrad und Pristina in Fragen wie Energieversorgung, Telekommunikation, Grenzverkehr und Flüchtlingsrückkehr.²⁴⁷

Trotz ihres Engagements im Kosovo gab es viel Kritik gegenüber der EU, vor allem hinsichtlich der Flexibilität und Effizienz in der ersten Zeit nach Kriegsende: *„For working in an emergency situation requiring flexibility and lots of room for initiative, the EU was a bad fit for Kosovo, especially in the early days. Slow to deploy, with funding always in the pipeline but rarely available, Pillar Four was the target of frequent criticism.“*²⁴⁸ Probleme gab es nicht nur bei der Finanzierung. Bis 2001 wurde die EU-Säule der UNMIK zu einem großen Umfang mit internationalem, weniger europäischem Personal gefüllt, so Alfons. Ein weiteres Problem war die Vielzahl von EU-Agenturen, sowohl im Kosovo selbst als auch in Brüssel. Dabei war es zu Planungs- und Koordinationsproblemen, besonders zwischen der EU-Säule und der Europäischen Agentur für Wiederaufbau (EAR), gekommen.²⁴⁹

243 <http://www.euinkosovo.org> (abgerufen am 4. Juni 2008).

244 *“Kosovo is partner in numerous multilateral agreements, such as the Central European Free Trade Agreement (CEFTA) , the Energy Community’s common market or the European Common Aviation Area (ECAA)”*, http://www.euinkosovo.org/about/about_pillar.php (abgerufen am 4. Juni 2008).

245 Ebenda.

246 In jenen Gebieten, in denen größtenteils serbische Bevölkerung lebt, existierte der Dinar als Währung weiter. (Stand 2006)

247 Zur Entwicklung der technischen Verhandlungen siehe: Van Meurs, Wim: Eröffnung der Kosovo-Verhandlungen, Tanzen auf dem Vulkan, Europäische Zeitung, 01.12.2003, <http://www.cap-imu.de> (abgerufen am 12. März 2008) und Bertelsmann Forschungsgruppe Politik: Kosovo – Eine schwere Verantwortung, Lage und Lösungsoptionen, 11.06.2004, <http://www.cap-imu.de> (abgerufen am 12. März 2008).

248 O’Neill / William, G: Kosovo. An Unfinished Peace, Boulder, Co: Lynne Rienner, 2002, S. 37, in: Alfons, 2006, S. 354.

249 Dies unterstreicht auch die Europaabgeordnete Gisela Kallenbach: *„Wir brauchen da sicherlich noch viel mehr einen integrierten Ansatz. Bisher hatten wir im Kosovo die verschiedenen Büros, verschiedene Vertreter der einzelnen Kommissare sowie des Beauftragten für Außenpolitik und das ist sicherlich nicht so zielführend und manchmal auch etwas konfus und irritierend für die Menschen vor Ort.“* Interview mit Gisela Kallenbach, MdEP, am 4. März 2008.

Die schlechte sozioökonomische Situation blieb trotz des Engagements: Die Arbeitslosigkeit lag bei ca. 40% und es gab „hardly any internal investments or FDIs, and aid and remittances dependency are both still high. The general enforcement and rule of law is still very poor, and the overall economic situation in Kosovo remains gloomy“²⁵⁰.

Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess (SAP)

Die EU eröffnete mit dem Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess dem westlichen Balkan²⁵¹ und damit auch dem Kosovo entsprechend der UNO-Sicherheitsratsresolution 1244 die Aussicht auf einen Beitritt zur EU. „The SAP pursues three aims, namely stabilisation and a swift transition to a market economy, the promotion of regional cooperation and the prospect of EU accession. It helps the countries of the region to build their capacity to adopt and implement European standards, including the Community acquis, as well as international standards. The SAP is based on a progressive partnership, in which the EU offers a mixture of trade concessions, economic and financial assistance (CARDS Programme) and contractual relationships (Stabilisation and Association Agreements). Each country moves forward on the basis of the fulfilment of its commitments in the framework of the SAP.“²⁵²

Der Kosovo war jedoch kein Staat und konnte demzufolge keine vertragliche Bindung mit anderen Staaten oder internationalen Organisationen eingehen. „The European Union thus faced the problem of how to include a UN protectorate into the SAP, without the possibility of full participation on the table.“²⁵³ Die EU versuchte, diesen Umstand durch Improvisation zu umgehen. Im März 2004 wurde deshalb ein speziell auf den Kosovo zugeschnittener Ansatz geschaffen, der Kontrollmechanismus für den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess, der STM. Dieser sah politische und technische Konsultation zwischen UNMIK, PISG und Europäischer Kommission vor. Der Kosovo profitierte somit vom SAP, ohne vertraglich involviert zu sein. Trotz aller getroffenen Maßnahmen äußerte sich der Kommissionsbericht 2005 zu den Entwicklungen sehr kritisch.²⁵⁴ Auch hier gab es viele Schwierigkeiten bei der Umsetzung.

250 Alfons, 2006 S. 356. Zu der aktuellen wirtschaftlichen Situation im Kosovo siehe: Tenbrock, Christian: Der europäische Patient, Die Zeit, Nr.22, 21. Mai 2008, 21/22.

251 Albanien, Bosnien-Herzegowina, Kroatien, Ehemalige Jugoslawische Republik Makedonien, Montenegro und Serbien.

252 <http://ec.europa.eu/enlargement> (abgerufen am 5. Juni 2008).

253 Alfons, 2006, S. 357.

254 „Kosovo's achievements are assessed in annual Commission reports despite its present lack of statehood. Having been addressed in a separate chapter for the first time in 2004 Stabilisation and Association Report of Serbia and Montenegro, in 2005 Kosovo was subject to a specific progress

Die Finanzhilfe der EU für den westlichen Balkan betrug im Zeitraum 2000 bis 2006 5.13 Mrd. Euro.²⁵⁵ Das Instrument der finanziellen Hilfe war CARDS (*Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation*²⁵⁶), das von der EAR verwaltet wurde. Ab 2002 war der Kosovo in dieses Programm mit integriert. Daneben erhielt der Kosovo bis 2002 Finanzhilfe aus den Budgets des Kommissionsbüros für Humanitäre Hilfe (*Commission's Humanitarian Aid Office*, ECHO) und von *EuropeAid* (Programm für die Zusammenarbeit mit Drittländern der Kommission). Von 1999 bis 2005 flossen aus diesen Programmen 1.6 Mrd. Euro in den Kosovo. Die EU war damit der größte Geber von Auslandshilfe für den Kosovo. Diese enorme finanzielle Unterstützung, auch von zahlreichen weiteren internationalen Organisationen und NGO's, „has serious medium and long-term effects on a developing society and economy, leading to an 'aid dependency' syndrome that is hard to overcome. Kosovo is in a precarious subsidence slope where PISG spends more money than its economy generates and thus has to rely on foreign assistance“²⁵⁷.

Statusfrage und EU

Die EU-Statuspolitik bezüglich des Kosovo war, so Alfons, auf die UNO ausgerichtet. „As long as 'standards before status' and subsequently 'standard for status' were the official *modus vivendi* of UNMIK and the UN Security Council, the EU aligned itself therewith. (...) Once the UN decided to move to the next phase it went along.“²⁵⁸ Für Alfons waren die Verhandlungen über den Status im Kosovo „clearly in the hands of the UN (...) – in fact, since any settlement requires a new UN Security Council resolution to follow up on 1244, there was hardly any other choice than vesting this process under the UN's roof. In addition, a European lead in status talks would be out of proportion with its global and regional political role, which is still only about to emerge“²⁵⁹.

Selbst wenn die EU stark genug für eine Führungsrolle gewesen wäre, so hätte es dennoch, aufgrund der unterschiedlichen Interessen

report. (...) The Commission's 'informal' upgrading of Kosovo in 2005 (...) is also reflected within its internal structure: In Dg Enlargement's Directorate C (Albania, Bosnia and Herzegovina, Montenegro, Serbia), the Kosovo dossier was moved from the unit that dealt with the state union Serbia and Montenegro to a new entitled 'Kosovo issues'; in: Alfons, 2006, S. 359.

255 <http://ec.europa.eu/enlargement> (abgerufen am 4. Juni 2008).

256 Das CARDS-Programm wurde am 1. Januar 2007 durch das Pre-accession Assistance Instrument (IPA) ersetzt.

257 Alfons, 2006, S. 360.

258 Alfons, 2006, S. 368.

259 Alfons, 2006, S. 371.

über den Status des Kosovo, keine gemeinsame EU-Position geben. Wolfgang Ischinger dazu: „Wenn die EU im Sommer dieses Jahres eine Entscheidung zum Kosovo hätte treffen müssen, wäre es nicht möglich gewesen, in dieser Frage Einigkeit zwischen allen Mitgliedern herzustellen.“²⁶⁰ Das Ausbleiben einer gemeinsamen Haltung der EU zur Unabhängigkeitserklärung des Kosovo 2008 bestätigt dies ein weiteres Mal.

Ab November 2005 wurden die Statusverhandlungen durch den UNO-Sondergesandten Martti Ahtisaari geführt. Dieser erhielt Unterstützung vom EU-Vertreter für die Statusgespräche, dem Österreicher Stefan Lehne. Er wurde vom Hohen Repräsentanten der GASP, Javier Solana, ernannt und vom Rat der Außenminister bestätigt. Seine Aufgabe war es, nicht nur die Statusgespräche zu unterstützen, sondern auch die Vorbereitungen für die EU-Präsenz im Kosovo nach der Statusklärung zu fördern.²⁶¹

Jedoch waren es einzelne Mitgliedstaaten der EU, die großen Einfluss in der Statusklärung besaßen und weniger die EU und ihre gemeinsame Außenpolitik. In diesem Zusammenhang muss auf die Balkankontaktgruppe hingewiesen werden.

EU und Balkankontaktgruppe

Dieses informelle Verhandlungsgremium der internationalen Gemeinschaft, das je nach Bedarf und auf verschiedenen Ebenen zusammentrat, bestand aus den USA, Russland sowie Frankreich, Deutschland Großbritannien und Italien. Diese vier europäischen Staaten, die zwar EU-Mitglieder waren und sind, traten dort jedoch nicht als Vertreter der EU auf. Deutschland habe, so Franz-Lothar Altmann, SWP, nicht nur ein Mitspracherecht in der Kontaktgruppe, sondern auch die informelle Funktion als Vermittler zu Russland, ohne das eine neue Resolution in der Statusfrage nicht zu Stande kommen könne.²⁶²

Die Kontaktgruppe wurde im Zusammenhang mit dem Bosnienkrieg im April 1994 gegründet. Die Gründung dieser informellen Gruppe wurde von anderen EU-Mitgliedstaaten heftig kritisiert.

260 Ischinger, Wolfgang: Die Vermittlung ist keine Farce, FAZ, Nr. 247, 24. Oktober 2007, S. 6. Selbst in der Kontaktgruppe herrschte zeitweilig keine Einigkeit zwischen den Mitgliedern der EU. Frankreich mußte für die Option der überwachten Unabhängigkeit von den anderen drei überzeugt werden. In: Alfons, 2006, S. 371.

261 Rat der Außenminister. 2701st Council Meeting, External Relations, Brussels, 12. December 2005 http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/87503 (abgerufen am 6. Juni 2008), S. 10.

262 Altmann, Franz-Lothar: Die Balkanpolitik als Anstoß zur Europäisierung der deutschen Außenpolitik, S. 38-41, in: Deutsche Außenpolitik nach Christoph Bertram, SWP-Studie, September 2005, Berlin, S. 40.

„Widerspruch kam vor allem von jenen Ländern, die sich aufgrund ihrer Größe, konkreter Interessen oder aus Status- und Prestigeüberlegungen ebenfalls als adäquate Akteure in einer Verhandlungsgruppe betrachteten.“²⁶³ Italiener, Niederländer und Spanier protestierten gegen den Ausschluss. Allein Italien, das mit Hilfe der USA diplomatischen Druck auf die Kontaktgruppenmitglieder ausübte, wurde 1995 aufgenommen. Für Christoph Schwegmann zeigt der Widerstand der verschiedenen EU-Mitgliedsländer, dass es „eine grundsätzliche Ablehnung gegen eine Außenvertretung der Union durch die großen Mitgliedstaaten gibt“²⁶⁴. Es waren die Ausarbeitungen der Kontaktgruppe gewesen, auf die die Interimslösung für den Kosovo in der UNO-Sicherheitsratsresolution 1244 zurückging, so Schwegmann. Für die Statusverhandlungen hatte die Kontaktgruppe im November 2005 zehn Richtlinien vereinbart, die Grundlage für die Verhandlungen waren.²⁶⁵ Diese Richtlinien *“were also annexed to the letter confirming Martti Ahtissari’s appointment as UN SG Special Envoy, to highlight his room for manoeuvre in facilitating a settlement”*²⁶⁶.

Auch wenn die Verhandlungen seitens der EU nicht vom Hohen Vertreter der GASP und Generalsekretär des Rates geführt wurden, so war inzwischen das EU-Ratssekretariat bei den Kontaktgruppenverhandlungen vertreten. Der Umstand, dass der Hohe Vertreter der GASP und die EU-Kommission in die Kosovo-Verhandlungen mit einbezogen werden, hänge, so Schwegmann mit der EU-Beitrittsperspektive für die Balkanstaaten zusammen, „die als wesentlicher Anreiz für eine Einigung bei den Statusverhandlungen und die regionale Sicherheit gesehen werden“²⁶⁷. Für Schwegmann ist die Kontaktgruppe eine Ergänzung des außenpolitischen Instrumentariums der EU. Es sei aber kein Instrument, das die europäische Außenpolitik dominiere oder sie in Frage stelle. Im Gegenteil biete die Verhandlungsgruppe

263 „Im Falle Bosnien drängten beispielsweise die Niederländer auf eine Teilnahme, da sie neben Franzosen und Briten die meisten UN-Soldaten in der Region stellten.“; in: Schwegmann, Christoph: Kontaktgruppen und EU-3-Verhandlungen, Notwendige Flexibilisierung Europäischer Außenpolitik, SWP-Aktuell 62, Dezember 2005, Berlin, S. 1 f. „Im Falle Bosnien drängten beispielsweise die Niederländer auf eine Teilnahme, da sie neben Franzosen und Briten die meisten UN-Soldaten in der Region stellten.“

264 Schwegmann, 2005, S. 2. Die außenpolitische Vertretung durch große Mitgliedstaaten „ist offensichtlich mit jener allgemeinen Abneigung gegen europäische ‘Direktorate’ gleichzusetzen, die sich beispielsweise in der Kritik am Deutsch-Französischen-Britischen Gipfel in Berlin im Februar 2004 widerspiegelt. Damals bezeichneten unter anderem Italien und die EU-Kommission das Treffen als überflüssig, da Europa keine Direktorate brauchte.“ Ebenda.

265 Zehn Richtlinien der Balkan-Kontaktgruppe, <http://www.unosek.org> (abgerufen am 19. Februar 2008).

266 Alfons, 2006, S. 369.

267 Schwegmann, 2005, S. 4.

die Möglichkeit, „den gesamten Interessen der EU Geltung zu verschaffen“²⁶⁸.

Den Einfluss der EU – sowohl bei den Standardimplementierungen als auch bei den Statusverhandlungen – fasst Alfons folgendermaßen zusammen: *„The Union is not only the number one foreign aid donor to Kosovo, but also the most important regional organisation in Europe, membership of which is a declared objective of both Belgrade and (...) Pristina. Given this background, and with some of its Member States being permanent members of the UN Security Council and the Contact Group, the EU thus disposes of some – albeit often overrated – leverage, and is an important player in the ongoing status talk. Nonetheless, Kosovo remains a ‘global’ issue and hence can only be decided with the guidance of the UN Security Council.“*²⁶⁹

268 Ebenda.

269 Alfons, 2006, S. 340.

4 Deutsche Politik in der Kosovofrage

4.1 Deutsche Südosteuropapolitik im 20. Jahrhundert – Ein Überblick

Seit dem späten 19. Jahrhundert ist Südosteuropa für Deutschland „ein Thema“. Vor allem waren es wirtschaftliche Interessen, die die Beziehungen zwischen Deutschland und Südosteuropa prägten. Dies galt bis zum 2. Weltkrieg und lässt sich auch nach 1945 über das Verhältnis Jugoslawien und der Bundesrepublik Deutschland sagen. Zugleich stellte der Kosovo für die deutsche Politik „kein Thema“ dar; er war ein Teil Serbiens und somit eine „innere serbische Angelegenheit“.

Für Bismarck gab es auf dem Balkan keine deutschen Interessen, die „die gesunden Knochen eines einzigen pommerschen Musketiers wert“ seien.²⁷⁰ Dieser Satz sei häufig falsch interpretiert worden, so Karl Kaiser und Joachim Krause. „Bismarck hatte tatsächlich klargestellt – und das gilt heute noch in gleicher Weise –, dass Deutschland keine traditionellen geostrategischen Interessen auf dem Balkan habe. Er war aber nicht davon ausgegangen, dass Deutschlands Interessen von den Konflikten auf dem Balkan unberührt blieben.“²⁷¹ Vielmehr habe Bismarck deutlich machen wollen, dass Deutschland eine aktive Rolle bei der Stabilisierung des europäischen Staatensystems und damit bei der Lösung der Probleme auf dem Balkan spielen müsse, so die beiden Autoren. Im Gegensatz dazu meint Klaus Thörner, dass „der ganze Südosten unser Hinterland (ist)“ – so der bezeichnende Titel seiner Dissertationsschrift über die deutsche Südosteuropapolitik von 1840 bis 1945. Er sieht sehr wohl geopolitische Interessen Deutschlands auf dem Balkan.²⁷² Von den 1840er Jahren bis 1945 zieht sich, so Thörner, eine Linie deutscher Südosteuropapolitik mit folgenden Zielen: „Südosteuropa sollte als ein auf niedriger Entwicklungsstufe festgehaltenes Wirtschaftsgebiet zum deutschen Rohstoff- und Agrarproduktlieferanten und zum Absatzmarkt deutscher Industriegüter werden. Dies implizierte das Ziel einer Verhinderung bzw. (in den 1930er Jahren) Rückgängigmachung eigenständiger Industrialisierung in Südosteuropa. Darüber hinaus waren die Verkehrsverbindungen über Jugoslawien, Rumänien und Bulgarien als wichtige (...)

270 In: Kaiser, Karl / Krause, Joachim (Hrsg.): Deutsche Politik gegenüber dem Balkan, in: Deutschlands neue Außenpolitik, Band 3: Interessen und Strategien, R. Oldenbourg Verlag, München, 1996, S. 187f.

271 Kaiser / Krause, 1996, S. 188.

272 Thörner, Klaus: Der ganze Südosten ist unser Hinterland: Deutsche Südosteuropapläne von 1840 bis 1945, Oldenbrg, Universität, Dissertation, 2000.

deutsche Handelswege in den Nahen Osten vorgesehen.²⁷³ Faktoren einer deutschen Expansion nach Südosteuropa waren nach Thörner: „die geographische Lage am Schnittpunkt der Kommunikationslinien zwischen Europa, Asien und Afrika, (...) die weite Verbreitung deutscher Sprache und deutscher Kultur, die Existenz starker deutscher Minderheiten, die als rückständig angesehenen sozialen Verhältnisse sowie die wirtschaftliche Abhängigkeit aller Länder der Region von den (...) Industriestaaten.“²⁷⁴

Die Berliner Konferenz von 1877/78 stellte eine Zäsur da. Mit der Neuordnung des Balkans erhielten Rumänien, Serbien und Montenegro ihre Unabhängigkeit. Im Vertrag der Berliner Konferenz wurden die neuen Staaten verpflichtet, den Bau der Eisenbahnlinie Berlin-Bagdad zu gewährleisten. „Im Falle Rumäniens wurde die Regelung der Eisenbahnfrage zugunsten deutscher Interessen sogar zur Bedingung der staatlichen Anerkennung gemacht.“²⁷⁵ Mit dem Eisenbahnbau und verschiedenen Kapitalanleihen, an die langfristige Lieferverträge gekoppelt waren und die zu Verschuldungen führten, habe sich der deutsche Handel ausgeweitet. Es galt das Prinzip der „Ergänzungswirtschaft“: Rohstoffe und Agrarprodukte gegen Industriegüter.²⁷⁶

Aus den Balkankriegen 1912/13 gegen das Osmanische Reich gingen Serbien und Rumänien gestärkt hervor. „Vor allem das Bestreben der serbischen Regierung, die über ihr Gebiet verlaufenden Eisenbahnliesen zu verstaatlichen und damit der Kontrolle der unter Führung der Deutschen Bank stehenden Eisenbahngesellschaften zu entziehen, ließ die deutsche Regierung ab 1913 einen Krieg gegen Serbien ins Auge fassen.“²⁷⁷ Als Ziel „des mit dem von der deutschen Regierung forcierten österreichischen Angriffs auf Serbien ausgelösten Ersten Weltkriegs, das in der Forschung bisher kaum berücksichtigt wurde, bestand in der gewaltsamen Herstellung eines unter deutscher Führung stehenden ‚mitteleuropäischen Großwirtschaftsraumes‘“²⁷⁸. Für kurze Zeit nach Kriegsende sei die monopolartige Stellung Deutschlands in Südosteuropa verringert worden. Aber auch die Weimarer Republik, so Thörner, versuchte, „trotz der Einschränkungen der Friedensverträge alle Optionen einer verstärkten wirtschaftlichen und politischen Anbindung

273 Thörner, 2000, S. 577.

274 Thörner, 2000, S. 579.

275 Thörner, 2000, S. 580.

276 „Die drei Donaustaaten Jugoslawien, Rumänien und Bulgarien und das osmanische Reich erlangten für Deutschland eine größere wirtschaftliche Bedeutung als die direkten Kolonien in Afrika und Asien.“, in: Thörner, 2000, S. 583.

277 Thörner, 2000, S. 582.

278 Ebenda.

Südosteuropas offen zu halten²⁷⁹. Gerade der Verlust der Kolonien in Übersee habe die Ausrichtung auf Südosteuropa noch verstärkt. Mitte der 1920er Jahre nahm Deutschland wieder die führende Handelsposition in Südosteuropa ein.

Auch in der Zeit des Nationalsozialismus wich man vom Konzept der „Ergänzungswirtschaft“ nicht ab. Die 1934/35 geschlossenen Clearingverträge mit Jugoslawien, Bulgarien und Rumänien und der Vierteljahresplan von 1936 erreichten, dass die deutsche Politik bis 1939 kriegswichtige Importe aus Übersee auf Südosteuropa umlagern konnte. 60 bis 70 Prozent des Exports von Südosteuropa war dadurch auf Deutschland ausgerichtet.²⁸⁰ Mit dem Beginn des Zweiten Weltkrieges wurde auch die Einfuhr von Rohstoffen und Agrarprodukten aus Südosteuropa zu einer Voraussetzung der deutschen Kriegsführung, vor allem für den Angriff auf die Sowjetunion. Durch die Einbindung Südosteuropas in das Vertragssystem des Dreimächtepakts (27. September 1940) habe Deutschland die vollkommene Kontrolle über deren Wirtschaft erhalten. Als am 27. März 1941 ein Militärputsch in Belgrad die deutschfreundliche Regierung ersetzte, habe die Wehrmacht Jugoslawien angegriffen, um ihr Konzept des deutschen „Großwirtschaftsraumes“ durchzusetzen, so Thörner.

Die Achsenmächte zerschlugen Jugoslawien im Frühjahr 1941. Die Aufteilung erfolgte zwischen Deutschland, Ungarn, Bulgarien und Italien. Serbien wurde deutsch besetzt. Die serbische Bevölkerung in „Rumpfserbien“ war unter dem deutschen Militärregime einem brutalen Terror ausgesetzt. Dasselbe galt für die serbische Bevölkerung im neu geschaffenen „Unabhängigen Staat Kroatien“. „Die Besatzer nutzten zahlreiche Spannungsherde in und um Jugoslawien, um die Bedürfnisse jener Völker zufriedenzustellen, die sich im serbisch dominierten Jugoslawien der Zwischenkriegszeit benachteiligt gefühlt hatten.“²⁸¹

Der Kosovo, Westmazedonien und Teile Montenegros gingen im August 1941 an das seit 1939 de facto von Italien annektierte Albanien. Die Italiener, vor allem wegen ihres Griechenlandfeldzuges von 1940 geschwächt, gewährten den Albanern und auch den „befreiten Gebieten“ ein hohes Maß an Selbstverwaltung, um sich die albanische Loyalität zu sichern. Die Umkehr der Machtverhältnisse im Kosovo löste Rachehandlungen gegen die serbische Minderheit aus.

279 Dies zeige sich u.a. in der Blockade von Initiativen zur Gründung einer Donauföderation ost- und südosteuropäischer Staaten unter Ausschluss Deutschlands, durch die Deutsche Gruppe des Mitteleuropäischen Wirtschaftstages. In: Thörner, 2000, S. 584.

280 Thörner, 2000, S. 585.

281 Pichler, Robert: Serben und Albaner im 20. Jahrhundert, in: Chiari / Keßelring, 2008, S. 61.

20.000 Serben wurden gewaltsam vertrieben bzw. getötet.²⁸² Mit der Kapitulation Italiens und der Besetzung der gesamten Region durch die Wehrmacht erfolgten abermals groß angelegte Verreibungen der Serben durch albanische Verbände, „die eng mit der Wehrmacht kollaborierten“²⁸³. Der unterschiedliche Verlauf der Besatzungszeit für Serben und Albaner belastete nachhaltig deren Beziehungen in der Folgezeit.

Nach 1945 hatte der Balkan „in der deutschen Außenpolitik (...) keine prioritäre Bedeutung“²⁸⁴, so Kaiser und Krause.²⁸⁵ Was heißt jedoch prioritär? Denn wie beide Autoren selbst schreiben, trug kein anderer Staat Europas „so sehr zur wirtschaftlichen Stabilisierung der südslawischen Föderation bei wie die Bundesrepublik: durch Wirtschaftshilfe und durch die Aufnahme von Millionen von Gastarbeitern“²⁸⁶. Aber nicht nur Wirtschaftshilfe betrieb die BRD, sondern wie vor dem Krieg eine aktive Balkanpolitik. Dies stellt Michael Bockheim in seinem Artikel „Die wirtschaftlichen und politischen Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Jugoslawien 1949-1957“²⁸⁷ fest. Das Auswärtige Amt beschrieb 1955 die Beziehung zu Jugoslawien folgendermaßen: „Jugoslawien kommt für die deutsche auswärtige Politik eine sehr viel größere Bedeutung zu, als anderen Ländern von vergleichbarer Bevölkerungszahl und Wirtschaftskraft. Dies beruht auf folgenden Faktoren: der betont neutralen Stellung Jugoslawiens zwischen den Großen Machtblöcken, seiner geographischen Lage und den komplementären Eigenschaften seiner Volkswirtschaft für die deutsche Volkswirtschaft.“²⁸⁸ Bereits 1953 nahm Deutschland den ersten Rang im jugoslawischen Außenhandel ein. Die Basis der deutschen Jugoslawienpolitik war auch nach 1945 die wirtschaftliche Schwäche und permanente Überschuldung der Föderativen Volksrepublik Jugoslawien, so Bockheim. „Für die

282 Pichler, 2008, S. 61 f.

283 Pichler, 2008, S. 62.

284 Kaiser / Krause, 1996, S. 175.

285 Im Folgenden werden die Beziehungen DDR-Jugoslawien bzw. DDR-Balkan nicht berücksichtigt. Es gab aber Beziehungen zwischen diesen beiden Staaten, wie die zahlreichen wirtschaftlichen Abkommen zwischen der DDR und Jugoslawien zeigen. Meissner, Boris: Deutsch-jugoslawische Beziehungen seit dem 2. Weltkrieg, Außenpolitik, Zeitschrift für internationale Fragen, 2/1968, S. 69-80.

286 Kaiser / Krause, 1996, S. 175.

287 Bockheim, Michael: Die wirtschaftlichen und politischen Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Jugoslawien 1949-1957, Südosteuropa, 10/1992.

288 Politische Akten des Auswärtigen Amtes, Bonn, Abt. 3, Band 16, Ref. 304, vom 10. Oktober 1955, S. 1, zitiert nach: Bockheim, 1992, S. 570. Das wirtschaftliche Interesse Deutschlands entsprach auch dem Interesse des Westens. Eine enge politische und wirtschaftliche Zusammenarbeit mit der BRD würde die Bindung Jugoslawiens ans westliche Lager forcieren.

deutschen außenpolitischen Vorstellungen bildete diese ‚chronische wirtschaftliche Schwäche‘ einen geeigneten Ansatzpunkt, um politische Konzeptionen und Intention an aktive jugoslawische Wirtschaftsbeziehungen zu koppeln.²⁸⁹ Dies galt für politische Themen wie Wiedervereinigung, Sicherheit und vor allem die Nichtanerkennung der DDR.

Als im Oktober 1957 Jugoslawien doch die DDR anerkannte, wurden die diplomatischen Beziehungen im Kontext der Hallstein-Doktrin abgebrochen. Aber die wirtschaftlichen, kulturellen und konsularischen Beziehungen „wurden durch den Abbruch der diplomatischen Beziehungen nicht berührt“²⁹⁰. Im Zuge der „neuen“ Ostpolitik der Großen Koalition nahm man im Januar 1968 die diplomatischen Beziehungen wieder auf; im selben Jahr unterzeichnete man das Abkommen zur Beschäftigung jugoslawischer Arbeiter in der BRD. Die Bundesrepublik Deutschland blieb auch in den 1970er und 1980er Jahren der wichtigste Westhandels- und insgesamt, nach der Sowjetunion, zweitwichtigster Handelspartner Jugoslawiens.²⁹¹ Gerade in dieser Zeitspanne, so Kaiser und Krause, sei die jugoslawische Anbindung an die Wirtschaft der Bundesrepublik „eine wesentliche Ursache für die relative wirtschaftliche Stabilität Jugoslawiens geworden“²⁹².

Im Verlauf der 1980er Jahre kam es zu einer tiefen wirtschaftlichen wie auch gesellschaftlichen Krise in Jugoslawien. Neuralgische Punkte waren:

Erstens: Die extremen Schwierigkeiten in der Wirtschaft (hohe Inflationsraten, Auslandsverschulung und verschärfende Beschäftigungsprobleme).²⁹³

Zweitens: Der Vielvölkerstaat war ein „Kunstgebilde“ – ihre Integrationsfigur war der jugoslawische Präsident Josif Broz Tito. Die

289 Bockheim, 1992, S. 577. Beispielfhaft dafür ist der „Vertrag zwischen der Föderativen Republik Jugoslawien und der Bundesrepublik Deutschland über wirtschaftliche Zusammenarbeit“ vom 10. März 1956. Der Vertrag regelte die unverzinsliche Kreditvergabe in Höhe von 240 Millionen DM als Ausgleich für die ausgebliebenen deutschen Reparationszahlungen. „Neben reinen handelspolitischen Überlegungen galt Jugoslawiens Zusage, die DDR nicht anzuerkennen, als politische Geschäftsgrundlage. Dennoch wurden in diesem Vertrag keine politischen Klauseln schriftlich fixiert, da die jugoslawische Regierung dies ablehnte.“ in: Bockheim, 1992, S. 589.

290 Meissner, 1968, S. 72. Die Fortführung des Handels mit Jugoslawien lag im Eigeninteresse Deutschlands. Ein Abbruch „stand auch den politischen Vorstellungen der Westmächte entgegen, da diese die politische und wirtschaftliche Eigenständigkeit Jugoslawiens stärken wollten, um damit möglichen Einflussnahmen des Ostblocks entgegenzuwirken.“ In: Bockheim, 1992, S. 611.

291 Gumpel, Werner: Die Wirtschaftsbeziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Jugoslawien und ihre Entwicklungschancen, Südosteuropa, 1/1985, S. 238.

292 Kaiser / Krause, 1996, S. 175.

293 Altmann, Franz-Lothar / Schrettl, Wolfgang: Jugoslawien: Zum Prozess der wirtschaftlichen Stabilisierung, Südosteuropa, 1983, S. 275.

nationalistischen Machtansprüche, vor allem der Kroaten, Serben und Slowenen, die unter Tito die jugoslawische Elite der Föderation bildeten, konnten nur bis zu seinem Tod 1980 unterdrückt werden. Nach dessen Tod konnte ein Ansteigen der Spannungen untereinander nicht verhindert werden.

Drittens: der Kosovo. Dort kam es 1981 zu schweren Unruhen wegen der serbischen Politik: „Das Beispiel Kosovo hat die Grenzen der Integrationsfähigkeit auch einer auf Konzessionen an ethnische und kulturelle Besonderheiten angelegten Nationalpolitik deutlich gemacht und damit einmal mehr das erhebliche Destabilisierungspotenzial unterstrichen, das die nationale Frage in Jugoslawien nach wie vor besitzt.“²⁹⁴ Karsten Voigt formulierte dazu: „Jeder der sich mit Jugoslawien beschäftigte, kannte das Nationalitätenproblem und jeder der sich in den 70er und 80er Jahren mit Jugoslawien beschäftigte, stellte fest, dass die Spannungen zwischen den Nationen zunahmen und dies vor allem aus ökonomischen Gründen.“²⁹⁵

Zwar gab es innerhalb der NATO „immer Diskussionen darüber was passiert, wenn Tito stirbt. Man befürchtete, das Jugoslawien dann in innere Konflikte zerfallen würde (...) (und) der Konflikt in Jugoslawien zu einem Konflikt zwischen NATO und Warschauer Pakt werden würde“²⁹⁶. Der Westen und folglich auch die BRD blieben jedoch den inneren Konflikten des Vielvölkerstaates gegenüber politisch passiv.²⁹⁷

Die Aufhebung der Autonomieregelung 1989 für das Kosovo, „der für andere jugoslawische Teilrepubliken seinerzeit zum Signal werden sollte, der drohenden Bevormundung durch die Serben durch Ausrufung der eigenen Unabhängigkeit zuvorzukommen, wurde in der Bundesrepublik Deutschland wie in anderen westlichen Hauptstädten seinerzeit kaum registriert. Zu sehr war man mit dem sich abzeichnenden Ende des Ost-West-Konfliktes beschäftigt“²⁹⁸ und sah die Aufhebung als eine innerstaatliche Angelegenheit der Teilrepublik Serbiens an. Auch Rafael Biermann bestätigt diese Sicht: Er spricht von einer kosovopolitischen Abstinenz der deutschen Politik in den Jahren 1988 bis 1991. „Für die deutsche Diplomatie sei das serbische Verhalten im Kosovo ‚tolerabel‘, im Rahmen kommunistischer Herrschaftsausübung das Ausmaß der Menschenrechtsverletzungen nicht ungewöhnlich

294 Höpken, Wolfgang: Jugoslawien: Von der Wirtschaftskrise zur Systemkrise? Südosteuropa, 7-8/1982.

295 Interview mit Karsten Voigt, AA, am 22. Februar 2008.

296 Ebenda.

297 „Jugoslawien sollte für Ordnung sorgen (egal, welche) und dem Westen das Konfliktmanagement ersparen“, in: Reiter, Erich: Die europäische Balkanpolitik sollte sicherheitspolitisch orientiert sein, Südosteuropa, 12 /2000, S. 444.

298 Krause, 2000, S. 2.

gewesen.²⁹⁹ Wenn in dieser Zeit die Kosovofrage erörtert wurde, dann nur hinsichtlich des deutschen innenpolitischen Interesses der Asylantenfrage.

4.2 Deutschlands Politik gegenüber Jugoslawien 1990-1999

Dieses Kapitel zeigt, dass deutsche Jugoslawienpolitik auch nach 1989/90 interessengeleitet war. Die deutschen Interessen waren in dieser Zeitspanne vielfältiger als in der Phase vor 1989: Die Spannweite reichte von außen- und innenpolitischen, sozialökonomischen, sicherheitspolitischen bis hin zu humanitären Interessen. Das Engagement in der Region variierte zwischen begrenzter Handlungsfähigkeit und zeitweise führender Rolle Deutschlands, zwischen unilateraler und multilateraler Politik und war zumeist reaktiv. Dieses Kapitel stellt die deutsche Interessenpolitik im europäischen Kontext anhand zentraler Geschehnisse bis zum Kriegseintritt gegen die Bundesrepublik Jugoslawien dar.

Anders als beim Kosovo erhielten die Entwicklungen in Slowenien und Kroatien von Beginn an internationale Aufmerksamkeit. Als sich die Auflösung der Föderativen Republik Jugoslawien 1989/90 mit den ersten Schritten Kroatiens und Sloweniens zur Unabhängigkeit abzeichnete, hielt die Staatengemeinschaft, und so auch Deutschland, am Bestand des Vielvölkerstaates fest.³⁰⁰ Die guten wirtschaftlichen Beziehungen zu Jugoslawien sprachen aus deutscher Sicht gegen eine Auflösung.

Zugleich war in diesem Zeitraum der deutsche Handlungsspielraum begrenzt. Der Grund war die Wiedervereinigung im Oktober 1990. Deutschland konzentrierte seine Ressourcen auf die Überwindung der politischen und wirtschaftlichen Spaltung des Landes. Der Balkan und

299 Biermann, 2006, S. 259 f.

300 „Jugoslawien hatte nach Ende des Kalten Krieges seine ursprüngliche strategische Bedeutung als zwar sozialistischer, aber der Sowjetunion nicht nahestehender Staat mit Zugang zur Adria verloren, weswegen die anderweitig ausgelastete internationale Diplomatie zunächst kein Interesse an Mediation der noch nicht kriegerischen Spannungen hatte.“ in: Korczynski, Nikolaus Jarek: Deutschland und die Auflösung Jugoslawiens: Von der territorialen Integrität zur Anerkennung Kroatiens und Sloweniens, Studien zur Internationalen Politik, Heft 1, Hamburg, 2005, S. 13. „Der sich Mitte 1991 zusammenbauende Krieg im ehemaligen Jugoslawien stellte keine klassische militärische Sicherheitsbedrohung dar und rückte deshalb nicht unmittelbar in den Vordergrund europäischen außenpolitischen Interesses. Die Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) war mit wesentlichen anderen Projekten und Problemen beschäftigt, wie etwa der Vorbereitung von Maastricht, der Golf-Krise und der Auflösung der Sowjetunion.“ in: Calic, Marie-Janine: Ex-Jugoslawien, in: Schmidt, Siegmund / Hellmann, Gunther / Wolf, Reinhard (Hrsg.): Handbuch zur deutschen Außenpolitik, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2007, S. 469.

seine beginnende Krisen waren demgegenüber für Deutschland sekundär.³⁰¹

Mitte Mai 1991 begann der deutsche Kurswechsel zugunsten des Selbstbestimmungsrechts der Slowenen und Kroaten. Am 25. Juni 1991 verkündeten Kroatien und Slowenien ihre Unabhängigkeit. Auf deutschen Druck hin erklärte sich am 6. Oktober 1991 die EG bereit, die Unabhängigkeit in Erwägung zu ziehen. Durch die im Dezember 1991 angekündigte deutsche Anerkennung beschloss die EG, alle Teilrepubliken, die es wünschten, bis 15. Januar 1992 anzuerkennen. Deutschland wartete jedoch nicht ab und erkannte beide Teilrepubliken bereits am 23. Dezember 1991 an.³⁰²

Was waren die deutschen Interessen bei diesem Schritt? Das eigentliche Motiv des Außenministers Genscher für die schnelle Anerkennung Sloweniens und Kroatiens war, so Ulrich Klose, MdB, „dass aus der innerstaatlichen Konfliktlage in Jugoslawien ein internationaler Konflikt würde, der dann die UNO ins Spiel bringt. Das war ein Motiv das man akzeptieren kann. Insgesamt glaube ich, waren wir nicht gut beraten, den Zerfall Jugoslawiens so willig mitzumachen“³⁰³.

Als innenpolitische Gründe für die schnelle Anerkennung kann man anführen: Die sozialdemokratische Opposition profilierte sich mit diesem Thema. Für die Regierung war das schlecht. CDU/CSU nahmen sich deshalb auch des Themas immer mehr an, so dass die FDP und Genscher befürchten mussten „in Sachen Jugoslawien von einer Großen Koalition überholt zu werden. Um relevant zu bleiben, versuchte Genscher, sich auf diesem Feld zum Vorreiter zu machen“³⁰⁴, so Nikolaus Korczynski. Ein weiterer interessanter Aspekt: Auch in anderen europäischen Ländern war der innenpolitische Druck für eine Anerkennung groß. Der deutsche Kurs sei jedoch nicht mit denselben Kosten verbunden gewesen wie für andere EG-Länder. Unabsehbare militärische Kosten hätten auf die EG-Länder zukommen können; hingegen wäre Deutschland, durch die enge Auslegung von Auslandseinsätzen des Grundgesetzes³⁰⁵, dies erspart geblieben. Für Korczynski spielten ökonomische Interessen und historische Bindungen keine nennenswerte Rolle.

Anders die Sichten im Ausland. Die schnelle Anerkennung rief Erinnerungen an Deutschlands Allianzen im Ersten und Zweiten

301 Ebenda.

302 Calic, 2007, S. 471 f.

303 Interview mit Ulrich Klose, MdB, am 18. März 2008.

304 Korczynski, 2005, S. 70.

305 Nach Artikel 87a erlaubte das Grundgesetz bis 1994 militärische Einsätze nur bei Landesverteidigung oder nach Artikel 24 Abs. 2 bei Beteiligung an einer NATO-Mission innerhalb des Vertragsgebietes.

Weltkrieg hervor. „Mit Misstrauen wurde registriert, dass ein maßgeblicher Teil der Medien und auch Teile der politischen Klasse für Slowenien und Kroatien Partei ergriffen, dem ehemals habsburgischen und katholischen Teil Jugoslawiens. Serbien wurde dagegen als rückständig und barbarisch, seine Ziele als illegitim gebrandmarkt.“³⁰⁶ Im Ausland befürchtete manch einer, dass „das wiedervereinigte Deutschland (...) sich in der Tradition deutscher Mitteleuropapläne und Großraumideologie eine neue ökonomische in Südosteuropa aufbauen (wolle)“³⁰⁷.

Auch Rafael Biermann sieht sehr wohl historische Bindungen als Interessensgrund: „So hat Deutschland besondere Anstrengungen in der Frage der diplomatischen Anerkennung Kroatiens 1991 unternommen, da dieses Land Deutschland geschichtlich, politisch wie wirtschaftlich sehr nahe steht. Die Einflussmöglichkeiten waren deshalb auch beträchtlich. 1994 spielte Deutschland deshalb auch bei der Beendigung des bosniakischen-kroatischen ‚Krieges im Krieg‘ eine führende Rolle – anders im eigentlichen Bosnien-Krieg, wo Deutschland auch diplomatisch deutlich hinter Großbritannien und Frankreich zurückstand.“³⁰⁸ Christian Hacke schätzt die Anerkennungspolitik folgendermaßen ein: „Deutschland hatte seine Handlungsfähigkeit und seine machtpolitische Durchsetzungsfähigkeit innerhalb der EG gegenüber allen deutlich vorgeführt. Damit widersprach seine Vorgehensweise aber dem Prinzip der Gemeinsamkeit, als dessen Fürsprecher Deutschland in der Vergangenheit selbst immer aufgetreten war. Die Entscheidung markierte einen Wandel in Richtung Machtdemonstration des vereinten Deutschlands“³⁰⁹.

Nach dem Vorpreschen in der Anerkennung der beiden Teilrepubliken änderte Deutschland seine Jugoslawienpolitik. „Die Hauptmaxime war, im europäischen und transatlantischen ‚Geleitzug‘ zu operieren und wenig Einzelaktionen und Initiativen zu wagen.“³¹⁰ Also wurde zurückgerudert. Grund dafür war erstens die Erkenntnis, dass die Anerkennungspolitik eher eine gegenteilige Wirkung erzielt hatte, und zwar die Ausweitung der Jugoslawienkriege auf Bosnien-Herzegowina im April 1992.³¹¹ Zweitens hatte der deutsche Alleingang bei

306 Calic, 2007, S. 472.

307 Ebenda.

308 Biermann, Rafael: Deutsche Mitwirkung an der Konfliktbewältigung auf dem Balkan – Versuch einer Zwischenbilanz, in: Biermann, Rafael (Hrsg.): Deutsche Konfliktbewältigung auf dem Balkan, Erfahrungen und Lehren aus dem Einsatz, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2002, S. 325.

309 Hacke, Christian: Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschlands, 1. Ausgabe der aktualisierten Neuausgabe, Ullstein Verlag, 2003, S. 406.

310 Krause, 2002, S. 2.

311 Bosnien und Herzegowina hatte am 15. Oktober 1991 seine Unabhängigkeit erklärt und wurde am 6. April 1992 anerkannt.

der Anerkennung zu ernsthaften Verstimmungen unter den westlichen Verbündeten geführt. „Monatelang blieb die deutsche Diplomatie (...) im Hintergrund internationaler Vermittlungsbemühungen. Bonn setzte auf Schadensbegrenzung und fokussierte seine Politik auf humanitäre Hilfe.“³¹² Gleichzeitig kann, in der Tätigkeit des deutschen Vorsitzenden der Arbeitsgruppe für Minderheiten und Menschenrechte und der Sondergruppe Kosovo bei der ICFY von 1992 bis Mitte 1993 deutsches diplomatisches Engagement gesehen werden.

Erste militärische Schritte

Parallel begann eine schrittweise Reorientierung der deutschen Sicherheitspolitik. Seit Beginn der 1990er Jahre wurde darüber diskutiert, ob Deutschland auch an alliierten Militäreinsätzen der NATO, die sich „*out of area*“ befinden, teilnehmen sollten und müssten. Innerhalb der Debatte wurden vor allem institutionelle und bündnispolitische Interessen genannt, die die Regierungsparteien für eine solche Beteiligung sprechen ließen.³¹³ Die deutsche Luftwaffe beteiligte sich ab Juli 1992 an der Luftbrücke für Hilfsgüter nach Sarajewo im Rahmen der internationalen Gemeinschaft und im Juli 1993 nahm sie an NATO-Patrouillen des bosnischen Luftraums teil. 1994 entschied das Bundesverfassungsgericht für die Verfassungskonformität deutscher Beteiligung an NATO-Missionen außerhalb ihres Vertragsgebietes, wenn der Bundestag dem zustimmt.

Interessenlage nach dem Bosnienkrieg

1995 wurde der Krieg in Bosnien-Herzegowina beendet. Deutschland war maßgeblich an der Ausarbeitung des Vertrags von Dayton und seiner Umsetzung beteiligt.³¹⁴ Die deutschen Interessen, die sich mit dem Krieg in Bosnien-Herzegowina herauskristallisierten, beschreiben Kaiser und Krause folgendermaßen: Das übergeordnete langfristige deutsche Interesse bestehe darin, „dass vom Balkan keine gesellschaftliche, wirtschaftliche oder politische Destabilisierung ausgeht und dass keine Erosion jener internationalen ordnungspolitischen Strukturen erfolgt, die für das

312 Calic, 2007, S. 473.

313 Calic, 2002, S. 474.

314 Zitiert nach Calic, 2007, S. 473. Michael Steiner, Vertreter Deutschlands in der Kontaktgruppe, wurde Stellvertreter des hohen Repräsentanten in Bosnien-Herzegowina. Die Bundesrepublik wurde Mitglied des Peace Implementation Councils, hatte Kontingente innerhalb der IFOR (später SFOR) und in der internationalen Polizei der UNO.

Bestehen der Bundesrepublik Deutschland lebenswichtig sind“³¹⁵. Die internationalen Organisationen haben in Kroatien und Bosnien-Herzegowina weitgehend versagt – Unglaubwürdigkeit und Handlungsunfähigkeit seien das Fazit. Die zugrunde liegenden ordnungspolitischen Prinzipien konnten somit nicht durchgesetzt werden. Deshalb habe Deutschland „erstens das Interesse an der Wiederherstellung internationaler Autorität und ordnungspolitischer Strukturen sowie der ihnen zugrunde liegenden Prinzipien des Völkerrechts“³¹⁶. Die beiden Autoren schreiben, dass dieses Interesse für Frankreich und Großbritannien vergleichbar gering gewesen sei. Beide hätten die Ereignisse auf dem Balkan „unter dem Gesichtspunkt des Gleichgewichts der Mächte gesehen. Für London hatte und hat die Eindämmung deutschen Einflusses auf dem Balkan eine wichtige Bedeutung“³¹⁷.

Die Gefahr, dass diese Konflikte sich auf Nachbarstaaten ausweiten, die NATO-Mitglieder sind, sei denkbar. Dass sich zwei Mitglieder der NATO gegenüberstanden hätten, wäre verheerend für die internationalen Organisationen gewesen. Außerdem hätten die Kriege gezeigt, dass es zur Störung der Beziehung zu Russland führen könne. Auch sei es zur Entfremdung des Westens mit Staaten der islamischen Welt gekommen. Die Türkei als säkularer islamischer Staat und wichtigster Partner des Westens im Nahen Osten könnte dadurch gefährdet werden. Das zweite deutsche Interesse sei demnach die „Verhinderung einer Eskalation dortiger Konflikte und ihrer Ausdehnung auf Allianzpartner, auf das Verhältnis zu Russland oder auf den Nahen Osten“³¹⁸.

Zugleich seien deutsche Interessen durch die Folgen der Konflikte ernsthaft berührt worden. 1996 lebten in Deutschland 330.000 Flüchtlinge aus Bosnien-Herzegowina.³¹⁹ Die Kosten für deren Unterbringung wurden mit 3 Mrd. DM beziffert.³²⁰ Hinzu kamen weitere finanzielle Leistungen für humanitäre Hilfe, Wiederaufbaumittel und internationale Organisationen. Folglich lag die „Vermeidung gesellschaftlicher, wirtschaftlicher und innenpolitischer Instabilitäten auf dem Balkan im deutschen Interesse“³²¹.

315 Kaiser / Krause, 1996, S. 175.

316 Kaiser / Krause, 1996, S. 177 f.

317 Ebenda.

318 Kaiser / Krause, 1996, S. 179.

319 Im Vergleich dazu hatte Italien 8.200, Frankreich 15.000 und Österreich 80.000 Flüchtlinge aus Bosnien-Herzegowina. In: Friedrich, Wolfgang-Uwe, 2000, S. 4.

320 Calic, 2007, S. 470.

321 Kaiser / Krause, 1996, S. 179.

Deutsche Politik gegenüber dem Kosovo bis 1998

Bosnien-Herzegowina blieb auch nach Dayton Priorität deutscher Politik auf dem Balkan – das Kosovoproblem war auch weiterhin marginal. Das galt auch für die internationale Politik generell.

„Die Bundesregierung machte die Aufnahme der deutschen wie der europäischen Wiederaufbauhilfe für Jugoslawien nach dem Dayton-Abkommen von der Wiedereinführung der Autonomieregelung und von einer Rückkehrmöglichkeit für Kosovo-Flüchtlinge albanischer Nationalität abhängig.“³²² Diesen Ansatz bestätigte Klaus Kinkel, damaliger Außenminister, im Juli 1996 beim Besuch Ibrahim Rugovas in Bonn, ohne dass die serbische Regierung darauf einging. Obwohl die Kosovo-Krise seit 1989 schwelte und sich 1996 mit dem Auftauchen der UÇK radikalisierte, wurde das internationale Engagement erst mit den schweren Unruhen im Herbst 1997 größer. Es war Deutschland, zusammen mit den USA, das den Kosovo auf die Agenda der Kontaktgruppe setzte.³²³ „Hier könnte man freilich auch mutmaßen, dass es der deutschen Diplomatie vielleicht ebenso sehr um die Wahrung der Kontaktgruppe als Akteur, in der sie gleichauf mit den anderen Mächten vertreten war, gegangen sein könnte wie um das Kosovoproblem.“³²⁴ Mit den zunehmenden Kämpfen im Kosovo befasste sich zwar der Bundestag im September 1997, „ohne dabei mehr als nur die Respektierung der Menschen- und Minderheitenrechte in der Bundesrepublik Jugoslawien zu fordern“³²⁵. Rafael Biermann sieht das deutsche Engagement im Kosovo folgendermaßen: „Erst im Juni 1998, lange nach dem Drenica-Massaker, begann sich das deutsche Kabinett, ausgelöst durch eine befürchtete erneute Flüchtlingskrise, intensiv der Kosovofrage zu stellen.“³²⁶ Und auch Winfried Nachtwei, MdB, bestätigt diese Sicht: „Kosovo war im Frühsommer 1998 noch kein Thema, obwohl man umhin sehen hätte müssen, dass es eins sein wird. Präventionsvorschläge, z.B. von Bündnis 90/DIE GRÜNEN, sind dann überwiegend von der Politik ignoriert worden.“³²⁷

322 Krause, 2000, S. 3.

323 “Nevertheless, together with the U.S., we managed to get the topic of the Kosovo on to the Internationale Contact Group agenda for the first time in the summer of 1997.”, in: Ischinger, Wolfgang: Kosovo: Germany Considers The Past And Looks to The Future, in: Friedrich, Wolfgang-Uwe, 2000, S. 30.

324 Clewing, 2006, S. 598.

325 Krause, 2000, S. 3 f.

326 Biermann, 2006, S. 321.

327 Interview mit Winfried Nachtwei, MdB, am 22. Februar 2008.

Positionen deutscher Kosovopolitik bis 1998

Erstens: Der Kosovo war für die Bundesrepublik weiterhin innere Angelegenheit Jugoslawiens bzw. Serbiens. Durch Gespräche mit der serbischen Regierung sollte eine Autonomie für das Kosovo hergestellt werden.

Zweitens: Die Bundesregierung war nicht bereit, einer erneuten humanitären Katastrophe auf dem Balkan zuzusehen. Bosnien-Herzegowina sollte sich nicht wiederholen, „die Glaubwürdigkeit der internationalen Friedensbemühungen sowie der NATO und der VN müssten hergestellt werden“³²⁸.

Drittens: Es war deutsches Interesse, eine Isolation Russlands in der Kontaktgruppe bzw. einen Konflikt mit Russland zu verhindern, „das sich den serbischen Anliegen außerordentlich verpflichtet fühlte“³²⁹.

Viertens: Ein anhaltender Zustrom albanischer Flüchtlinge nach Deutschland sollte verhindert werden.

Mit der Eskalation im Kosovo rückte die Option für eine militärische Intervention auf die internationale Tagesordnung.³³⁰ In Deutschland kam es mit der Bundestagswahl am 28. September 1998 zum rot-grünen Regierungswechsel. Gerhard Schröder und Joseph Fischer hatten gebeten, die Entscheidung über die militärischen Mitwirkung Deutschlands beim NATO-Einsatz im Kosovo dem 14. Bundestag vorzubehalten, „jedoch drängten die USA auf einen Beschluss des alten Bundestages.“³³¹ Am 12. Oktober 1998 stimmte das Bundeskabinett Kohl einer künftigen militärischen Aktion der NATO zur Abwehr einer humanitären Katastrophe im Kosovo zu. Es war ihre letzte Amtshandlung. Der alte Bundestag trat am 16. Oktober zu einer Sondersitzung zusammen. Mit 503 Stimmen dafür, 63 dagegen und 18 Enthaltungen bestätigte er zukünftige militärische Aktionen.

Auf internationaler Ebene kam es zur letzten großen Friedensinitiative. Die Konferenz in Rambouillet fand formell im Rahmen der Kontaktgruppe statt. Im Gegensatz zu den Verhandlungen in Dayton nahm Deutschland in Rambouillet nur eine Nebenrolle ein. Dieser Ausschluss der Deutschen, die zu der Zeit die europäische Präsidentschaft innehatten, „wurde in Bonn als brüskierend empfunden. Sie reflektierte das hohe

328 Krause, 2000, S. 5.

329 Ebenda.

330 Calic, 2007, S. 476.

331 Krause, 2000, S. 13.

Misstrauen, welches besonders in Paris und London der rot-grünen Koalition entgegengebracht wurde. Allerdings trat auch hier eine traditionelle Geringschätzung der deutschen Diplomatie zutage³³². Das Scheitern des übereilten Rambouillet-Vertrages sowie die Zuspitzung der Ereignisse vor Ort führten zum NATO-Luftangriff. An diesem Krieg der NATO gegen die Bundesrepublik Jugoslawien beteiligte sich auch Deutschland.³³³

Zum Kriegseintritt Deutschlands

Bundeskanzler Schröder erklärte am 24. März 1999 in seiner Ansprache, dass der Krieg geführt werde, um „weitere schwere und systematische Verletzungen der Menschenrechte (zu) unterbinden und eine humanitäre Katastrophe im Kosovo (zu) verhindern“³³⁴. Deutschland und die Bündnispartner verteidigen mit diesem Krieg die „gemeinsamen grundlegenden Werte von Freiheit, Demokratie und Menschenrechten“³³⁵. Ulrich Klose, MdB, kommentierte dies mit folgenden Worten: „Es gab zwei Interessen. Das war einmal die Erwägung der noch nicht im Amt befindlichen Regierung, sich außenpolitisch nicht ins Abseits zu begeben und zweitens hätte ein fortdauernder Konflikt im Kosovo mit Massenvertreibung dazu geführt, dass eine erhebliche Zahl von Kosovo-Albanern nach Deutschland und Westeuropa gekommen wäre und die wollten wir gar nicht haben.“³³⁶ Auch Karsten Voigt, AA, spricht das Flüchtlingsproblem an und hebt hervor: „Wir erlebten, dass wir ein Asylproblem bekamen in der Höhe von mehreren 100.000 Leuten. Was die Kosovaren anging, bekamen wir auch gleichzeitig kriminelle Probleme, mehr noch als bei den anderen Völkern. Wir hatten also ein Interesse, die Ursachen der Fluchtbewegung zu verhindern.“³³⁷

Bezüglich des Kriegseintritts von Deutschland machte der Bundestagsabgeordnete und Kohl-Vertraute Willy Wimmer folgende interessante Ausführungen: „Die praktischen Handlungsmöglichkeiten der Regierung Schröder

332 Krause, 2000, S. 15.

333 „Von insgesamt 37.565 Kampfeinsätzen der Allianz flog die deutsche Luftwaffe nur 436“, in: Puglierin, 2004, S. 54.

334 Erklärung des Bundeskanzlers Gerhard Schröder zur Lage im Kosovo, 24. März 1999, <http://archiv.bundesregierung.de> (abgerufen am 13. Mai 2008).

335 Ebenda.

336 Insgesamt sei der Krieg eine „opportune Entscheidung“ gewesen, so Klose. „Sie entsprach nicht dem vorherigen Meinungsbildungsprozess in der SPD-Fraktion auch nicht bei den Grünen“. Interview mit Ulrich Klose, MdB, am 18. März 2008.

337 Interview mit Karsten Voigt, AA, am 27. Februar 2008. Das wurde auch von anderen Gesprächspartnern betont. „Ich weiß aus Gesprächen mit der deutschen Botschaft bzw. der deutschen OSZE-Botschaft in Wien, dass in den Monaten vor dem Krieg die Albaner, um internationale Aufmerksamkeit zu erlangen, sehr wohl verstanden haben, Flüchtlingsströme zu organisieren, die sich in Wäldern niedergelassen haben und wenn die Fernseherteams abzogen, in ihre Dörfer zurückgingen. Da ist gelogen und betrogen worden, wie es schlimmer nicht geht.“ Interview mit Willy Wimmer, MdB, am 14. März 2008.

waren gar nicht mehr so da, wie die Handlungsmöglichkeiten der Regierung Kohl. Helmut Kohl wollte eine friedliche Konfliktlösung. Mit ihm hätte es diesen Krieg nicht gegeben und zwar nicht unter dem Gesichtspunkt, die NATO beschließt den Krieg und Deutschland macht nicht mit. Das wäre nicht passiert. Die NATO hätte den Beschluss zum Krieg nie gefasst, wenn es Helmut Kohl als deutschen Bundeskanzler gegeben hätte, weil die Mechanismen innerhalb der NATO die sind, dass man nicht den Konflikt in den eigenen Reihen zeigen will. Das gilt auch für die EU. Der Krieg hat die neue Bundesregierung zu einem Zeitpunkt erwischt, als sie nicht wie ihre Vorgängerregierung handlungsfähig war.³³⁸ Wimmer verweist auch auf unterschiedliche Positionen in der Regierung Kohl. „Wolfgang Schäuble, 1998 Fraktionsvorsitzender, und Volker Rühle, Verteidigungsminister waren die Vertreter einer Linie, die nach der Bundestageswahl 1998 eine große Koalition haben wollten, aus meiner Sicht, um den Krieg zu ermöglichen, denn mit Helmut Kohl hätte es diesen Krieg gegen Jugoslawien nie gegeben. Um diesen Krieg zu ermöglichen, musste eine andere politische Konstellation her als eine Koalition zwischen CDU/CSU und FDP.“

Zugleich gab es bindende Absprachen der Vorgängerregierung. „Die Amerikaner“, so Wimmer, „haben im Zusammenwirken mit dem CDU-Minister Rühle, zu einer Zeit, wo sich die Regierung im Übergang befand, Recht gesetzt und Verabredungen getroffen, die dann die Regierung Schröder gebunden haben. Schröder ist Getriebener gewesen und konnte dem amerikanischen Drängen kaum Widerstand entgegenzusetzen.“ Nach dem Regierungswechsel gab es eine „ganz merkwürdige Situation“ im politischen Bonn, so Wimmer. „Die Opposition, d.h. die CDU, war viel bereitwilliger, in den Krieg einzusteigen, als man es normalerweise von einer Opposition erwarten kann. Schäuble und Rühle haben ja genau diese amerikanische Vorgehensweise gebilligt. Das heißt: Die Regierung wurde im Parlament von Leuten getrieben, die es noch schneller wollten. Und außenpolitisch kamen die Amerikaner hinzu.“ Für Voigt war klar, „dass die Frage des militärischen Einsatzes in Jugoslawien ein Testfall war, um das Verhalten dieser Koalition und ihre Bündnisfähigkeit in der NATO zu testen“³³⁹.

Für Marie-Janine Calic waren es moralische Gründe, wie die Verhinderung humanitärer Notlagen, die eine Rolle für den militärischen Einsatz spielten. Weiterhin nennt sie das Flüchtlingsproblem, Bündnistreue und „den Wunsch nach Normalisierung der sicherheitspolitischen Rolle Deutschlands“³⁴⁰.

338 Ebenda.

339 Interview mit Karsten Voigt, AA, am 27. Februar 2008.

340 Calic, 2007, S. 477.

4.3 Die Politik der Bundesregierung in der Kosovofrage 1999-2007

4.3.1 Ziele und Interessen in der Region

Im folgenden Abschnitt werde ich anhand der „Berichte der Bundesregierung über die Ergebnisse ihrer Bemühungen um die Weiterentwicklung der politischen und ökonomischen Gesamtstrategie für die Balkanstaaten und ganz Südosteuropa“ und der Expertengespräche die deutschen Interessenlagen mit ihren Kontinuitäten und Brüchen im Zeitraum 1999 bis 2007 diskutieren.

„Fischerplan“ und Ende des Krieges

Zunächst musste der Krieg beendet werden. Dies war das erste Interesse der deutschen Regierung. Dafür gab es vor allem innenpolitische Gründe.³⁴¹ Dies betonten auch mehrere Experten.³⁴² Rafael Biermann bestätigt diese Sicht. Die Bundesregierung, so Biermann, „(bange) während der Luftoperationen um ihre politische Existenz“³⁴³. Einige Militärs und Politiker hatten einen Bodenkrieg aufgrund der erfolglosen Luftangriffe erwogen – den wollte die Regierung auf keinen Fall.

Im Frühjahr 1999 wurde Deutschland allmählich vom Reagierenden zum Agierenden. Ausdruck dafür war die „Friedensplanoffensive“, der so genannte „Fischerplan“.³⁴⁴ Diese politisch-diplomatische Initiative der Bundesregierung vom April 1999 gab einen entscheidenden Ausschlag zur Beilegung des Krieges. Ende März war bereits deutlich, dass die politische Federführung durch die deutsche EU-, G8-, und WEU-Präsidentschaft geradezu als „selbstverständlich“ gesehen wurde. „Als am 30. März 1999 der russische Ministerpräsident Primakov eine nur halbherzige Initiative zu einem Waffenstillstand unternahm, berichtete er wie selbstverständlich nur dem deutschen Bundeskanzler Schröder über den Ausgang seiner Mission.“³⁴⁵

341 „Die größte Sorge der NATO während des Serbien-Krieges galt nicht dem Widerstand der Serben, sondern dem der eigenen Gesellschaften.“, in: Czempel, 2000, S. 14.

342 Willy Wimmer, MdB: „Nachdem die Regierung Schröder sah, wie innenpolitisch Deutschland wegkippte und sich gegen den Krieg stärker ausgesprochen hatte, bemühte sich die Regierung, den Krieg schnellstmöglich zu beenden.“ Interview mit Willy Wimmer am 14. März 2008. Dušan Reljić meinte: „Deutschland wollte nicht in einen Bodenkrieg hineingezogen werden.“ Interview mit Dušan Reljić, SWP, am 28. Februar 2008.

343 Biermann, 2002, S. 336.

344 „Fischerplan“ hieß diese deutsche Initiative vor allem in den Medien. Der offizielle Name war anfangs „Deutscher Friedensplan“, später sprach man von der „Deutschen Friedensinitiative für das Kosovo“.

345 Krause, 2000, S. 18.

Am 14. April 1999 legte der deutsche Außenminister Fischer einen Friedensplan vor. Sein Ziel war eine Übereinkunft unter russischer Mitwirkung zur Verabschiedung einer UNO-Sicherheitsratsresolution, die den Krieg in Jugoslawien beenden sollte.

Der „Fischerplan“ wurde die politisch-diplomatische Grundlage für die Beendigung des Krieges am 10. Juni 1999. Er beinhaltete folgende Punkte:

- Rückzug aller militärischen, polizeilichen und paramilitärischen Kräfte Serbiens aus Kosovo;
- Stationierung von internationalen, zivilen und Sicherheitspräsenzen;
- Unterstellung des Kosovo unter eine Übergangsverwaltung bis zur endgültigen politischen Lösung;
- Rückkehr der Vertriebenen und Flüchtlinge;
- Beginn eines politischen Prozesses zur Schaffung einer politischen Übergangsrahmenvereinbarung für eine substanzielle Selbstverwaltung im Kosovo unter Berücksichtigung der Souveränität und territorialen Integrität der Bundesrepublik Jugoslawien;
- Demilitarisierung der UÇK;
- Stabilisierung und wirtschaftlicher Wiederaufbau des Kosovo.³⁴⁶

Zugleich formulierte das Auswärtige Amt zukünftige Interessen für Südosteuropa. Und dies bereits während des Krieges. Es gehe Deutschland, so in der Pressemitteilung des AA am 9. April 1999, um „die Eindämmung gewaltsamer ethnischer Konflikte als Voraussetzung für nachhaltige Stabilität in Gesamteuropa; Verhinderung von Armuts-, Kriegs-, und Bürgerkriegsmigrationen; Verwurzelung von Demokratie, Menschen-, und Minderheitenrechten als Ziel wertegeleiteter Außenpolitik, Aufbau marktwirtschaftlicher Strukturen mit stabilem Wirtschaftswachstum zum Abbau des Wohlstandsgefälles in Europa; Wirtschaftsinteressen (ausbaufähige Absatzmärkte, Investitionsstandorte); Zusammenhalt und Glaubwürdigkeit internationaler Organisationen, in denen wir eine aktive Rolle spielen (EU, NATO, OSZE, VN)“³⁴⁷. Dieses Papier macht deutlich, dass es bereits in dieser Zeit nicht nur um lokal begrenzte Krisenintervention ging, sondern um eine langfristig orientierte Politik zur regionalen Stabilisierung in Südosteuropa.

Für Bonn war „klar geworden, dass man die Region nicht nur befriedigen kann, indem es keinen Krieg mehr gibt, sondern dass

346 UNO-Sicherheitsratsresolution 1244.

347 Zitiert nach Rohloff, Christoph: Krieg im Namen der Menschenrechte? Eine Bestandsaufnahme nach der NATO-Intervention im Kosovo, www.uni-duisburg.de/page (abgerufen am 16. Februar 2008).

der Wiederaufbau der Region viel konzentrierter sein muss. So kam damals aus Bonn der Vorschlag zur Herstellung eines Stabilitätspaktes für Südosteuropa (SP)³⁴⁸.

Ende des Krieges – Deutschland als eine Lead Nation

Die Umsetzung dieser Gesamtstrategie für Südosteuropa setzte mit dem Ende des Krieges am 10. Juni 1999 ein. Die EU-Außenminister³⁴⁹ unterzeichneten am selben Tag auf ihrer Konferenz in Köln den SP.³⁵⁰ Dieser wurde von so manchem europäischen Partner als eine „typische deutsche schöngestigte Erfindung“³⁵¹ interpretiert. Der Stabilitätspakt bezog sich nicht nur auf den Kosovo, sondern auf die gesamte Region Südosteuropa. Ziel des Paktes war es, „die gesamte Region dauerhaft zu stabilisieren“³⁵². Damit verbunden war das Ziel, diese Länder an europäische Strukturen in Form des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses (SAP) der EU heranzuführen.

Der Kosovokrieg war auch ein Katalysator für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU. Die Regierung Schröder/Fischer „drängte, (...) als sie die EU-Präsidentschaft 1999 innehatte, auf die effektivere Ausgestaltung einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP)“³⁵³. Der institutionelle Rahmen wurde auf dem Europäischen Rat in Köln am 3./4. Juni 1999 geschaffen: permanente politisch-militärische Strukturen, Verpflichtung der Mitglieder zur Weiterentwicklung der notwendigen militärischen Kräfte und die Rüstungskooperation sollte verbessert werden. Die WEU wurde in die EU integriert und die Kooperation zwischen NATO und WEU ging nun auf die EU über.³⁵⁴

Bei der Implementierung der UNO-Sicherheitsratsresolution 1244 wurde Deutschland als *Lead Nation* in einem der KFOR-Sektoren und

348 Interview mit Dušan Reljić, SWP, am 28. Februar 2008.

349 Neben den EU-Außenministern unterzeichneten alle Staaten und Organisationen, die an dem Stabilitätspakt für Südosteuropa beteiligt waren. Siehe zivile Instrumente in Abschnitt 4.3.3.

350 „Hätte der Westen (den Stabilitätspakt für Südosteuropa) 1986 aufgelegt, und darin das Kosovo, das Armenhaus Europas, besonders berücksichtigt, hätte sich der Konflikt zwischen Albanern und Serben umsteuern lassen.“, in: Czempel, 2000, S. 19.

351 „Der Stabilitätspakt für Südosteuropa, eine Initiative der deutschen Außenpolitik, wurde von einigen anderen europäischen Ländern nicht mit der gleichen Wertung verfolgt und das ist noch höflich ausgedrückt. Manche hielten dies für eine typisch deutsche schöngestigte Erfindung. Es gab Länder für die andere Themen, z.B. Kriegsverbrecher, höhere Priorität besaßen und besitzen, wie z.B. die Niederlande.“ Interview mit Michael Weichert, FES, am 26. Februar 2008.

352 www.auswaertiges-amt.de/diplo (abgerufen am 29. Januar 2008).

353 Hacke, 2003, S. 474.

354 Scharping, Rudolf: Germany, Kosovo and the Alliance, in: Friedrich, Wolfgang-Uwe, 2000, S. 41. Ausführlich dazu siehe: Fröhlich, 2008.

„damit militärisch im Kosovo auf eine Ebene mit den Amerikanern, den Briten, den Franzosen und den Italienern aufgestellt.“³⁵⁵

Offizielle Interessenformulierung

Der Ansatz zu einer langfristigen engagierten Strukturpolitik und damit einer Stabilisierung in der Region ist eine Konstante deutscher Politik. Er zieht sich wie ein roter Faden durch die Dokumente von 2000 bis 2006.³⁵⁶ Diese Politik wurde zwar variiert und ergänzt, jedoch blieb sie durchgängig die Grundlage. Ihr Engagement für diese Region bekräftigte die Bundesregierung in all ihren Berichten, wie im Bericht 2006: „Die Bundesregierung wird gemeinsam mit ihren europäischen und internationalen Partnern die Länder der Region auf ihrem Weg der Reformen und der euro-atlantischen Integration weiterhin unterstützen. Dabei setzt die Bundesregierung auf eine umfassende Strategie, bei der politische, wirtschaftliche und sicherheitspolitische Maßnahmen zum Einsatz kommen, die den spezifischen Bedürfnissen der einzelnen Länder sowie der Region als Ganzes Rechnung tragen.“³⁵⁷

Die politische und ökonomische Gesamtstrategie der Bundesregierung war sowohl eine, die Region umfassende allgemeine Strategie als auch eine Politik, die versuchte, den Entwicklungen in den einzelnen Ländern Rechnung zu tragen.

Kerninteressen

In der „Gesamtstrategie für die Balkanstaaten und Südosteuropa“ für das Jahr 2000/01 definierte die Bundesregierung als Kernziele, die ich hier als „Kerninteressen“ verstehe: „Krisenbewältigung, die Verhinderung neuer Konflikte und die Stabilisierung der gesamten Region.“³⁵⁸ Dies wiederholen die Berichte bis 2003.³⁵⁹ Im Bericht 2004 nannte man folgendes Kerninteresse: „Die Bundesregierung verfolgt in Südosteuropa eine Politik der politischen und wirtschaftlichen Stabilisierung,

355 Altmann, 2005, S. 39.

356 „Stabilität wollen alle, aber die Staaten Europas haben auch alle eine unterschiedliche Vorstellung was Stabilität bedeutet.“ Interview mit Wolfgang Gehrcke, MdB, am 6. März 2008.

357 Bericht der Bundesregierung über die Ereignisse ihrer Bemühungen um die Weiterentwicklung der politischen und ökonomischen Gesamtstrategie für die Balkanstaaten und ganz Südosteuropa für das Jahr 2005, Deutscher Bundestag, 16. Wahlperiode, Drucksache 16/778, 24.02.2006; sowie Südosteuropabericht 2006, Drucksache 16/5000. (im Folgenden werden die Berichte im Text mit „Südosteuropabericht, Jahreszahl, Drucksache“ abgekürzt).

358 Südosteuropabericht 2000/2001, Drucksache 14/7891.

359 „Die Kernziele der Südosteuropapolitik bleiben unverändert“, in: Südosteuropabericht 2003, Drucksache 14/7891.

die darauf gerichtet ist, neue Konflikte zu verhindern und den Ländern der Region eine Integration in die EU zu ermöglichen.³⁶⁰ Die Krisenbewältigung fiel – bedingt durch die konkreten Entwicklungen der letzten drei Jahre – weg und „Europa“ kam hinzu.

Die „europäische Dimension“ gewann an Bedeutung, die europäische Integration wurde zu einem „Kerninteresse“ der Bundesrepublik Deutschland in ihrer Politik gegenüber Südosteuropa. Bereits ab 2002 wurde die EU-Dimension in den Berichten formuliert. Es ging zunächst um die Annäherung der Region an die Europäische Union. „Mit der fortschreitenden Stabilisierung geht es zunehmend um eine ‚engere Anbindung‘ der Länder der Regionen an die EU.“³⁶¹ Im weiteren Verlauf veränderte sich die gewünschte europäische „Annäherung“ in Richtung „Integration“. Sie mündete im Bericht 2006. Dieser formulierte als Kerninteresse, „letztlich allen Ländern der Region die Integration in die EU zu ermöglichen“. Die europäische Annäherung erfuhr eine kontinuierliche Veränderung hin zum deutschen Interesse an der Integration dieser Länder in die EU.³⁶²

Zusätzlich zu diesen Kerninteressen benannte die Bundesregierung im Bericht 2002 und 2003 die Stärkung der regionalen Zusammenarbeit der Länder Südosteuropas, vor allem auf wirtschaftlichem Gebiet.

Konkrete Interessen

Was die konkreten Interessen betraf, d.h. die „Folgeinteressen“, die sich aus den „Kerninteressen“ ableiten, so nannte der Bericht von 2000/01 folgende:

- Aufbau von demokratischen und rechtsstaatlichen Strukturen;
- Wirtschaftsreformen und Privatisierung;
- Lösung des Flüchtlingsproblems³⁶³;
- Minderheitenschutz;
- Eigentumsrückgabe;
- Einbindung der Streitkräfte in kooperative und vertrauensbildende Sicherheitsstrukturen sowie

360 Südosteuropabericht 2004, Drucksache 15/4813.

361 Südosteuropabericht 2002, Drucksache 15/508.

362 „Das wir die gesamte Region an Europa heranzuführen, ist gemeinsames europäisches Interesse.“ Interview mit Rainer Stinner, MdB, 26. Februar 2008. „In den Fragen, welches Land in welchem Stadium der verschiedenen Annäherungsetappen an die EU aufgenommen wird, gibt es erhebliche Diskrepanzen innerhalb der Europäischen Union.“ Interview mit Michael Weichert, FES, 26. Februar 2008, Berlin.

363 Deutschland hat die größte Zahl von Flüchtlingen aus dem Balkan aufgenommen. Die EU hat keine einheitliche Flüchtlingspolitik, somit ist die Flüchtlingspolitik weiterhin eine nationale Politik, die zwischen den einzelnen EU-Staaten sehr unterschiedlich ist.

- regionale Zusammenarbeit insbesondere auch im Bereich der Wirtschaft.³⁶⁴

Hinsichtlich der regionalen Zusammenarbeit setzte sich die Bundesregierung „für den Beginn eines (Sub-) Regionalen Politischen Prozesses ein“³⁶⁵. Ziel des Prozesses waren politische Übereinkommen, die bi- und multilaterale grenzüberschreitende Zusammenarbeit schaffen. Der Verhandlungsprozess war zunächst auf das Kosovo und seine Nachbarn beschränkt und sollte später auf die Region erweitert werden. Zunächst sollte die Zusammenarbeit in praktischen Fragen gefördert werden, wie Energie und Verkehrsversorgung.

Um Konfliktpotentiale einzudämmen, sollte das Spannungsverhältnis zwischen Nationalstaatsprinzip und Multiethnizität aufgelöst werden. Die Änderung bestehender Grenzen würde, so die Bundesregierung zu jener Zeit, nur neue Minderheiten entstehen lassen. Rechtsschutz und Teilhaberechte für ethnische Minderheiten müssten in den einzelnen Staaten durchgesetzt werden. Gleichzeitig sollten „Möglichkeiten grenzüberschreitenden Zusammenlebens ethnischer Bevölkerungsgruppen entwickelt werden“³⁶⁶.

Als hervorgehobene Punkte im Bericht 2000/01 zählte die Bundesregierung die Bekämpfung organisierter Kriminalität sowie ein regionales Abrüstungskonzept auf.

Bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität nannte der Bericht das spezielle Interesse an der Stärkung der nationalen Polizeien und deren Zusammenarbeit in der Region. Des Weiteren sollten „die innergesellschaftlichen Rückhaltstrukturen der organisierten Kriminalität länderspezifisch“ geschwächt werden. Daneben ging es auch um die Stärkung des Justizwesens und die regionale Kooperation zur Rechtssicherheit als eine Voraussetzung zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität.³⁶⁷ Dies blieb in den Folgeberichten eine Konstante.³⁶⁸

Innerhalb des Abrüstungskonzepts ging es um die Kontrolle militärischer Großgeräte (nach Artikel IV des Daytoner Friedensabkommens) sowie um die Reduzierung der Kleinwaffen. Hinzu kamen die Verhinderung illegalen Handels mit diesen Waffen sowie die Kontrolle bzw. Sicherung der legalen Bestände. Auch „der Umbau der paramilitärischen Sonderpolizeien zu Bereitschafts- und Grenzpolizeien und ihre schritt-

364 Südosteuropabericht 2000/2001, Drucksache 14/7891.

365 Ebenda.

366 Ebenda.

367 Ebenda.

368 „Die Bekämpfung der organisierten Kriminalität ist auch 2006 eine Priorität der Bundesregierung geblieben.“, in: Südosteuropabericht 2006, Drucksache 16/5000.

weise Entmilitarisierung³⁶⁹ lag im Interesse der Bundesregierung. Der Umbau der paramilitärischen Sonderpolizeien zu Bereitschafts- und Grenzpolizeien wurde im Bericht 2004 nicht mehr erwähnt. Möglich ist, dass dieses Ziel bereits erreicht wurde. Dies war der Fall bei der Abrüstung von großen Waffensystemen. Die Bundesregierung bestätigte dies explizit im Bericht 2006.³⁷⁰

Der Bericht 2002, der den Bericht 2000/01 inhaltlich ergänzte³⁷¹, formulierte zusätzlich als konkrete Interessen:

- volle Integration der Minderheiten,
- Anerkennung der multiethnischen Gesellschaftsordnung,
- Rückdrängung von politischem Extremismus,
- Bekämpfung organisierter Kriminalität und Korruption,
- Stärkung der Eigenverantwortung,
- Schaffung bzw. Stärkung einer zivilgesellschaftlichen demokratischen Kultur.³⁷²

Ab Bericht 2002 hob die Bundesregierung erstmals die Bekämpfung der Korruption hervor. Neu war auch der Punkt „wirtschafts- und entwicklungspolitische Maßnahmen“. Hierbei ging es um „die Verbesserung der Wirtschaftsbeziehungen der Länder der Region zur EU sowie (die) Integration in das globale Handelssystem einschließlich der Mitgliedschaft in der Welthandelsorganisation.“³⁷³ Politische und administrative „Hindernisse“ sollten ausgeräumt werden, um freien Warenverkehr und Investitionen in der Region und zwischen der Region zu ermöglichen. „Ein weiterer wichtiger Schwerpunkt (liegt) auf der Unterstützung der Entwicklung des Privatsektors“³⁷⁴, um inländische wie ausländische Investitionen zu ermöglichen. Des Weiteren seien die Verbesserung der Infrastruktur und die Schulung von Fachpersonal für die Wirtschaft im Interesse der Bundesregierung. Bericht 2004 nannte explizit die Verbesserung in den Bereichen der Energieerzeugung und -übertragung, Fernwärme, Wasser und Abwasser. „Eine unterbrechungsfreie Versorgung mit den Basisgütern Energie und Wasser ist für

369 Südosteuropabericht 2000/2001, Drucksache 14/7891.

370 „Die rüstungskontrollpolitischen Kernforderungen sind heute erfüllt, da die Obergrenzen bei Waffen und Personal inzwischen durch freiwillige Reduzierung weit unterschritten sind. Insgesamt wurden unter dem Florentiner Abkommen nahezu 9000 Waffensysteme vernichtet, ca. 2400 auf freiwilliger Basis.“, in: Südosteuropabericht 2006, Drucksache 16/5000.

371 Der Bericht 2003 verweist auf den Bericht von 2002, der Bericht 2004 bei Zielen und Grundsätzen auf den von 2003. Die Berichte 2005 und 2006 nehmen keinen expliziten Bezug auf frühere Berichte und heben keine speziellen Ziele hervor.

372 Südosteuropabericht 2002, Drucksache 15/508.

373 Ebenda.

374 Ebenda.

die wirtschaftliche und politische Stabilisierung unabdingbar.³⁷⁵ Diese wirtschaftlichen und entwicklungspolitischen Zielstellungen lassen sich auch in den Folgeberichten wieder finden.

Im Bericht 2005 wurde erstmals das Interesse an Zusammenarbeit mit den Ländern Südosteuropas auf dem Gebiet der Bildung, Forschung und Kultur genannt. Deutsche Interessen lagen in der Förderung des Erziehungs- und Bildungssektors, die Stärkung der zivilgesellschaftlichen Strukturen, Stärkung der Rolle der Medien und Förderung des interethnischen Dialogs, Aufbau demokratischer Schulstrukturen, akademische Vernetzung der Region und Integration in die europäischen Hochschulstrukturen, Integration in den europäischen Forschungsraum sowie die Stärkung der kulturellen Infrastruktur. Weiterhin lag es „im Interesse des europäischen Mehrsprachigkeitskonzepts der Region, die Rolle des Deutschen zu festigen“³⁷⁶, sowohl im schulischen, im außerschulischen als auch im akademischen Bereich.³⁷⁷ Die Ziele auf dem Gebiet der Bildung, Forschung und Kultur gleichen denen aus Bericht 2006.

Zusammenfassend kann gesagt werden: Die offizielle Interessenformulierung fand in verschiedenen Bereichen statt, zunächst auf sicherheitspolitischer, politisch-diplomatischer Ebene, später im entwicklungspolitischen, wirtschaftlichen und im kulturpolitischen Bereich. Die in den Berichten von 2000/01 und 2002 formulierten konkreten Interessen sowie die hervorgehobenen Punkte der Berichte waren dauerhaft und behielten ihre Gültigkeit bis 2006. Die generellen deutschen Interessen in Südosteuropa waren durch Kontinuität gekennzeichnet. Dies belegt den langfristigen Charakter der Politik Deutschlands gegenüber dieser Region. Zugleich gab es auch Veränderungen; neue politische Schwerpunkte kamen hinzu.³⁷⁸ Mit dem Erreichen bestimmter Ziele, wenn auch nur ansatzweise, fielen diese aus den Berichten heraus, so z.B. bei der Kontrolle großer Waffensysteme zu sehen (Bericht 2006). Ebenso war dies beim Umbau der paramilitärischen Sondereinheiten zu Bereitschafts- und Grenzpolizei der Fall.

375 Südosteuropabericht 2004, Drucksache 15/4813.

376 Südosteuropabericht 2005, Drucksache 16/778.

377 Die Begründung lautet: „Die deutsche Sprache nimmt in der Region aufgrund zahlreicher historischer Verflechtungen eine herausgehobene Stellung ein.“ Ebenda.

378 Beispielhaft dafür ist, dass erst ab Bericht 2005 formulierte Interesse der Zusammenarbeit mit den Ländern Südosteuropas auf dem Gebiet der Bildung, Forschung und Kultur oder das regionale Abrüstungskonzept, das ab Bericht 2003 nicht mehr als hervorgehobener Punkt aufgeführt wird, sondern „nur“ unter der Rubrik politische Instrumente erscheint.

Deutsche Interessen in Südosteuropa – Ansichten von Politikern und Experten

Im folgenden Abschnitt soll die offizielle Position um Sichtweisen von Politikern und Experten ergänzt werden.

Generell äußerte man sich in den Gesprächen sehr ausführlich zu den deutschen Interessen in diesem Raum.³⁷⁹ Hinsichtlich der deutschen Interessen ab dem Jahre 1999 formulierte Ulrich Klose, MdB: „Da waren wir einfach drin. Die Sache war gelaufen und dann gibt es gewisse Zwangsläufigkeiten, den man sich gar nicht entziehen kann. Man hat dann eine gewisse Verantwortung auf sich zukommen sehen, der man sich nicht entziehen konnte und wollte, weil Deutschland das größte Land in der EU ist und auf dem Wege war, vom Sicherheitskonsumenten zum Sicherheitsproduzenten zu werden. Es gab dann auch Erwägungen von einigen Leuten, die immer noch von einem ständigen Sitz im UNO-Sicherheitsrat träumen, ob das nicht dazu zwingt, Verantwortung zu demonstrieren. Wir haben dann unser Handeln von der Frage bestimmt, wie bekommen wir das so stabil hin, dass dieser unruhige Teil Europas, der Balkan, vielleicht doch nun stabil wird. Da waren es dann mehr als vorher übergeordnete Interessen, die Stabilität zu fördern und die europäische Perspektive zu eröffnen. Ansonsten war es unverändert gleich bleibend das Interesse, keine großen Migrationsströme auszulösen. Das hat niemand so wörtlich formuliert, aber das hatte jeder im Kopf.“

Nach den originär deutschen Interessen in Südosteuropa gefragt, antwortete Rainer Stinner, MdB: „Deutschland hat ein veritables eigenes Interesse, den Balkan zu stabilisieren. Denn wenn die Region nicht stabil ist, müssen wir in Deutschland, nicht in Irland und auch nicht in Dänemark, die Auswirkungen davon tragen.“ Willy Wimmer, MdB, unterstrich den Stabilisierungsgedanken: „Das deutsche Interesse in Südosteuropa ist, es mit einer friedlichen Entwicklung zu tun zu bekommen, um sicherzustellen, dass sich zwischen Österreich und Griechenland eine EU-befreundete Zone erstreckt, damit es nicht ein schwarzes Loch im Rücken von Europa ist.“

Michael Weichert, FES, differenzierte den Stabilitätsgedanken: „Es liegt im Interesse der Bundesrepublik, dass im Kosovo Stabilität herrscht. Dieses Interesse an Stabilität ist ein gemeinsames Interesse mit den Menschen im Kosovo. Dennoch bedeutet Stabilität für einen Kosovaren: Dort leben zu können, eine Arbeit zu haben, sicher leben zu können, eine Infrastruktur. Für die Bundesrepublik bedeutet Stabilität das auch, aber man denkt zunächst erst daran, wie man die negativen Auswirkungen von Instabilität verhindern kann. Das heißt: Keine auf

379 Die folgenden Zitate entstammen den Interviews; siehe Interviewliste im Anhang.

die benachbarten Regionen übergreifenden destabilisierenden Entwicklungen, Einschränkung von Korruption und mafiösen Strukturen, die auch außerhalb des Kosovo und des Balkans agieren; aber auch die Möglichkeit, die Kosovaren dazu zu bringen, wieder zurückzukehren. Das waren ja nicht nur humanitäre Absichten, sondern man wollte verhindern, dass noch mehr Kosovaren nach Deutschland kommen, um auf diese Weise von der Fürsorge und der Verantwortung, die wir für die Flüchtlinge auch gehabt haben, entlastet zu werden.“

Im Zusammenhang mit dem Interesse an Stabilität wolle Deutschland, so Dušan Reljić, SWP, auch „die Ausgaben der Bundeswehr in dieser Region herabsetzen“ und die „sicherheitspolitische Belastung loswerden.“

Ausführlicher formulierte die deutschen Interessen Henning Riecke, DGAP: „Deutschland hat politische und wirtschaftliche Interessen auf dem Balkan und die sind glasklar erkennbar. Destabilität in der Nachbarschaft beenden und vermeiden, gesellschaftliche Transformation begleiten, Aufbau demokratischer Gesellschaften auf Basis von Rechtsstaatlichkeit, gesunde Marktwirtschaft. Das Ziel ist, dass bürgerkriegsähnliche Zustände verhindert werden müssen, um ein Übergreifen verschiedener Gefährdungen auf das restliche Europa zu vermeiden. Dazu zählen organisierte Kriminalität, Menschen- und Drogenhandel, legale wie illegale Migration, Druck von Asylbewerbern, gleichzeitig auch politische Instabilitäten, die durch die Migranten auch in den jeweiligen Gesellschaften ausgetragen werden. Deutschland will eine Stärkung der europäischen Sicherheitsinstitutionen, die leistungsfähig gemacht werden müssen, weil sie sich ein Scheitern nicht leisten können. Ein Scheitern der EU und der NATO auf dem Kosovo würde Konsequenzen nach sich ziehen, die die Leistungsfähigkeit der Institutionen betreffen, die für Deutschland wichtig sind.“

Dies unterstreicht auch Dušan Reljić, SWP: „Man will zeigen, auch in Berlin, dass die EU über ihre Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik in der Lage ist, Sicherheitsprobleme in Europa zu regeln. Es bedarf also nicht der amerikanischen Bevormundung.“

Bilanz durch die Bundesregierung

Von einer „beeindruckenden Bilanz“ der Bemühungen um Stabilisierung in der Region sprach die Bundesregierung bereits in ihrem Bericht 2002. Sie war „an diesen Bemühungen maßgeblich beteiligt“, finanziell und personell; innerhalb der internationalen Gemeinschaft, als EU-Mitglied oder auf bilateralem Wege.

Nach dem sehr optimistischen Bericht von 2002 zeichnete der folgende ein eher „gemischtes Bild“. Zwar sprach man auch von einzelnen Rückschlägen, die auch explizit im Bericht 2004 genannt werden, aber die positive Entwicklung bei der Stabilisierung der Region setze sich fort. Der positive Tenor blieb in den folgenden Berichten bis 2006 bestimmend.

Was war aus Sicht der Bundesregierung positiv?

- Demokratisierung und Etablierung einer Zivilgesellschaft, dies vor allem durch Kommunal-, Parlaments- und Präsidentenwahlen. „Erstmals sind nun in allen Ländern demokratisch legitimierte Regierungen an der Macht.“³⁸⁰ Der Bericht 2006 sah „die Etablierung demokratischer Institutionen und der Zivilgesellschaft (...) in den Staaten Südosteuropas auf gutem Wege“³⁸¹.
- Entspannung der Lage in Mazedonien und ein Lösungsrahmen für den Verfassungskonflikt zwischen Serbien und Montenegro.
- Verbesserte Sicherheitslage; „Die Sicherheitslage hat sich insgesamt weiter verbessert.“³⁸² Ein Ausbruch von Gewalt, wie in den 1990er Jahren, sei immer weniger denkbar, so der Bericht von 2005. Auch die Sicherheitslage im Kosovo hätte sich verbessert, so dass eine Reduzierung der Militärpräsenz „möglich erscheint“ (2003); dies wurde 2004 aufgrund der Unruhen revidiert.
- Fortschritte bei der Annäherung an die EU. Der Bericht 2005 sprach von einer „Beschleunigung der Annäherung“³⁸³.
- Von einer erstmaligen Verdichtung regionaler Kooperation sprach der Bericht 2003.³⁸⁴
- Positiv wurde in den Berichten auch die wirtschaftliche Entwicklung beurteilt. Zur erstmaligen Verstetigung sei es im Jahr 2003 gekommen. Das setzte sich 2005 und 2006 fort.³⁸⁵

380 Südosteuropabericht 2002, Drucksache 15/508.

381 Südosteuropabericht 2006, Drucksache 16/5000.

382 Südosteuropabericht 2004, Drucksache 15/4813.

383 Rumänien und Bulgarien wurden 2007 Mitglieder der EU. Mit Kroatien laufen die EU-Beitrittsverhandlungen, Mazedonien ist Beitrittskandidat, mit Albanien unterzeichnete die EU 2006 ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA). Im gleichen Jahr schloss die EU mit Montenegro die Verhandlungen über ein SA-Abkommen technisch ab. Mit Serbien sind entsprechende Verhandlungen seit Mai 2006 ausgesetzt.

384 „Die regionale Wirtschaftszusammenarbeit wurde durch die Vereinbarungen über die Schaffung eines in die EU integrierten Energiemarktes und die Vollendung des Netzes bilateraler Freihandelsabkommen weiter ausgebaut.“, in: Südosteuropabericht 2005, Drucksache 16/778.

385 „2005 lag das durchschnittliche Wirtschaftswachstum in der Region mit 4,8 Prozent deutlich über jenem der Eurozone, die ausländischen Direktinvestitionen haben erneut stark zugenommen und das Wirtschaftsklima hat sich weiter gebessert. (...) Die positiven Zahlen stammen vor allem aus Rumänien, Bulgarien, Kroatien und aus Serbien und Montenegro.“ Ebenda. Nach dem Bericht von 2006 lag das durchschnittliche Wirtschaftswachstum bei 4,9 Prozent. Südosteuropabericht 2006, Drucksache 16/5000.

Von Bedeutung war, dass für die weitere Konsolidierung auch *militärische Präsenz* in Bosnien und Herzegowina, im Kosovo und in Mazedonien als notwendig angesehen wurde. Diese sei Garant für die Eindämmung von Gewalt und für die Nachhaltigkeit der erbrachten Stabilisierungserfolge. Für die Bundesregierung war militärische Präsenz in der Region weiterhin erforderlich, um den Konsolidierungsprozess abzusichern. Verringerung der militärischen Präsenz sei nur möglich, wenn örtliche oder internationale Sicherheitskräfte in der Lage seien, die Aufgaben der internationalen Truppe zu übernehmen.

Weiterhin werde das zivile Engagement so lange erfolgen, bis die Verwaltungsstrukturen in eigener Verantwortung durch die einheimischen Behörden übernommen werden können.³⁸⁶

Zur weiteren Konsolidierung sei wichtig, die Funktionsfähigkeit der staatlichen Strukturen zu verbessern, die Annäherung sowie Integration in die EU verfestigen und die Zusammenarbeit in der Region zu stärken.

Ab 2003 zeigten sich zunehmende Unterschiede in der Entwicklung der einzelnen Länder der Region. Die Ausdifferenzierung der Länder, sowohl in ihrer sozio-ökonomischen Entwicklung (Arbeitslosigkeit, Produktivität, Kriminalität, politische Stabilität) als auch bei der Annäherung an die EU, schlug sich in den Berichten bis 2006 nieder.

4.3.2 Interessenbestimmung gegenüber Serbien und Kosovo

Die deutsche Kosovopolitik war zwischen 1999 und 2007 auch und vor allem Serbienpolitik. Die Provinz war zwar unter UNO-Verwaltung, jedoch gehörte sie bis zur endgültigen Klärung des Status weiterhin zu Serbien, sowohl als Teil des Bundesstaates Serbien und Montenegro als auch als Teil der serbischen Republik. Aus diesem Grund wird zunächst auf die deutsche Serbienpolitik als Rahmen eingegangen. Danach werden konkreter die deutschen Ziele und Interessen gegenüber dem Kosovo behandelt.

386 „Man sollte nicht das Interesse derjenigen unterschätzen, die dort im internationalen, einschließlich deutschen Namen tätig sind, an dem Erfolg ihrer Mission einerseits, gleichzeitig auch an der Perpetuierung der Aufgabenstellung, die auch letztendlich ein ökonomisch attraktives Betätigungsfeld für große Heerscharen von internationalen Experten darstellt. Sie werden selten hören, dass die Bevölkerung soweit ist, die politischen und gesellschaftlichen Institutionen eigenständig führen zu können, obwohl das gleichzeitig immer das Ziel ist.“ Interview mit Michael Weichert, FES, am 26. Februar 2008.

Serbien

Die Bundesregierung hatte in den Beziehungen zu Serbien folgende Prioritäten:

- *Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (IStGHJ) in Den Haag*

Die Absetzung von Milošević durch Wahlen im Herbst 2000 und seine Überstellung an das Kriegsverbrechertribunal in Den Haag im Juni eröffnete für die Bundesregierung, „ein neues Kapitel in der Zusammenarbeit mit Belgrad“³⁸⁷.

Obwohl im April 2002 eine neue gesetzliche Grundlage entstanden sei, wäre „eine erhebliche Zahl von mutmaßlichen Kriegsverbrechern noch auf freien Fuß“³⁸⁸. Der Bericht 2005 sprach zwar von „Fortschritten“, aber „die wichtigsten Fälle, die der Flüchtigen Mladić und Karadžić, blieben ungelöst“³⁸⁹. Auch 2005 war die Zusammenarbeit Serbiens mit dem IStGHJ für die Bundesregierung nicht ausreichend. „Besonders die Streitkräfte behinderten die Ermittlungen des Tribunals.“³⁹⁰ Im Mai 2006 setzte man aufgrund dessen die Verhandlungen über ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit beiden Staaten „wegen mangelnder Zusammenarbeit mit dem IStGHJ“³⁹¹ aus.

- *Zum Verhältnis Serbiens und Montenegros*

Ein weiteres Thema für Deutschland gegenüber Serbien war der Verfassungskonflikt innerhalb der Bundesrepublik Jugoslawien zwischen Serbien und Montenegro. Dieser wurde letztlich mit Hilfe der EU und auch Deutschlands dahingehend gelöst, dass ein Staatenbund zwischen Serbien und Montenegro befördert wurde (Februar 2003).³⁹² Jedoch blieb dessen Funktionsfähigkeit gering.³⁹³ Grund waren Unabhängigkeitsbestrebungen Montenegros, die letztlich auch

387 Südosteuropabericht 2000/2001, Drucksache 14/7891.

388 Ebenda.

389 Südosteuropabericht 2005, Drucksache 16/778.

390 Ebenda.

391 Südosteuropabericht 2006, Drucksache 16/5000.

392 Die Bemühungen zur Lösung des Verfassungskonflikts mit Montenegro seien durch die Vermittlung der EU, „an der auch Deutschland intensiv beteiligt war“, zu einem Abschluss gekommen. In: Südosteuropabericht 2002, Drucksache 15/508.

393 „Implementierung und Funktionsfähigkeit der Staatenunion zwischen Serbien und Montenegro sind auch 2005 schwach geblieben.“, in: Südosteuropabericht 2005, Drucksache 16/778.

von der Bundesregierung unterstützt wurden.³⁹⁴ Im Jahr 2006 kam es zum Referendum in Montenegro und im Mai 2006 folgte die Auflösung der Staatenunion Serbien und Montenegro.

– *Wirtschafts- und Entwicklungszusammenarbeit*

Deutschland unterstützte Serbien wirtschaftlich stark, sowohl im Rahmen der EU als auch durch bilaterale Abkommen. Deutschland gehörte zu den größten bilateralen Finanzgebern.³⁹⁵ Im Oktober 2003 wurde ein Wirtschaftskooperationsrat (Deutschland/Serbien und Montenegro) gegründet, der sich 2004 „voll etabliert“ hatte.

Die Bundesregierung förderte in Serbien die Infrastruktur, vor allem im Energiesektor und beim Fernwärmesystem, und die Gründung von klein- und mittelständischen Unternehmen.³⁹⁶

– *Reformen in Serbien*

Die Bundesregierung unterstützte im Rahmen von EU, Stabilitätspakt sowie durch bilaterale Kooperation den Reformprozess in Serbien und Montenegro und später in der Republik Serbien. Schwerpunkte waren die Bereiche Demokratie und Wirtschaft. Hinsichtlich der Förderung demokratischer Strukturen wies die Bundesregierung auf notwendige Reformen der Verfassung, im Justiz- und Polizeiwesen, in der Armee sowie in der Verwaltung hin. Nach der Auflösung des Staatenbundes kam es schließlich zur Verfassungsreform in Serbien im November 2006. Damit erhielt, so die Bundesregierung, „das seit dem Sturz von Milošević bestehende demokratische politische System in Serbien endlich eine verlässliche Grundlage“³⁹⁷.

Im Bereich der Wirtschaft ging es um die Harmonisierung des Wirtschaftsraumes zwischen Serbien und Montenegro und die Umgestaltung des rechtlichen Rahmens in der Wirtschaft.

Mit dem Auflösen des Staatenbundes beriet die Bundesregierung in Serbien die Regierung bei der Neustrukturierung der Verwaltung und bei den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen.

394 „Die Bundesregierung unterstützt die Vermittlungsbemühungen der EU und ersucht alle Parteien, die Notwendigkeit eines Dialogs zu den strittigen Fragen eines möglichen Referendums anzuerkennen.“ Ebenda.

395 „Deutschland ist einer der beiden größten bilateralen Geber.“, in: Südosteuropabericht 2000/01, Drucksache 14/7891.

396 Südosteuropabericht 2002, Drucksache 15/508.

397 Südosteuropabericht 2006, Drucksache 16/5000.

– *Kosovo*

Die Bundesregierung sah das Thema Kosovo als das beherrschende Thema im politischen Serbien. Die politischen Akteure hätten versäumt, „die Bevölkerung auf ein realistisches Szenario zum Ausgang des Statusprozesses vorzubereiten“³⁹⁸. Die neue Verfassung Serbiens von 2006 definiert in der Präambel den Kosovo als „dauerhafte“ Provinz Serbiens.

– *Ausbau der gesellschaftlichen Kontakte*

In den Beziehungen gab es rege Kontakte. Dies zeigte sich anhand „der großen Zahl bilateraler Treffen in Belgrad und Berlin“³⁹⁹. Dazu gehörten auch die zahlreichen Netzwerke der Parlamentarier, politischer Stiftungen und zivilgesellschaftlicher Akteure. „Die Bundesregierung förderte Städteprojektpartnerschaften mit ca. 200 Maßnahmen und unterstützte die freien Medien.“⁴⁰⁰

Kosovo

Für Deutschland ging es primär nicht um ein unabhängiges Kosovo. Völkerrechtlich gehörte dieses gemäß UNO-Sicherheitsratsresolution 1244 zu Serbien.

Der Kern der Kosovofrage ist die nach dem Status der Provinz. In den Jahren 2000 bis 2002 war das Interesse der Bundesregierung, den völkerrechtlichen Status zu klären, nicht vorhanden. Über den Status schnell zu entscheiden, lag nicht im Interesse Deutschlands. Praktische Fragen standen im Vordergrund. Mit dem Beharren von serbischer und kosovo-albanischer Seite, den Status zu klären, wurde im Rahmen der Balkankontaktgruppe, in der Deutschland sehr aktiv war, ein Konzept zur Annäherung an die Statusfrage entwickelt. Die Umsetzung praktischer Fragen bzw. der acht Standards für den Kosovo blieb, neben der Statuslösung, weiterhin Priorität deutscher Kosovopolitik.⁴⁰¹ Egal welche Statuslösung, wichtig war der Bundesregierung die Verankerung eines Minderheitenschutzes, die Stärkung der regionalen Stabilität, der Aufbau eines multiethnischen, demokratisch und rechtsstaatlich verfassten Kosovo. Dabei verfolgte Deutschland „eine enge

398 Ebenda.

399 Ebenda.

400 Calic, 2007, S. 478.

401 Nur wenn die neue Regierung „die Standardimplementierungen entschlossen weiter vorantreibt, wird die Staatengemeinschaft Mitte 2005 über den Beginn von Verhandlungen zur Lösung der Statusfrage positiv entscheiden“. In: Südosteuropabericht 2004, Drucksache 15/4813.

Abstimmung ihrer Kosovopolitik mit den Partnern in der Kontaktgruppe, der EU und im Sicherheitsrat⁴⁰², so offiziell die Bundesregierung.

Im Anfangszeitraum (2000/01) orientierte sich die Bundesregierung auf die Lösung praktischer Fragen.⁴⁰³ Dazu formulierte sie 2000/01 folgende Ziele:

Erstens: die rasche Bildung einer Koalitionsregierung, Wahl des Präsidenten und der Regierung unter Einbeziehung ethnischer Minderheiten.

Zweitens: Entsprechende Einstellung von Minderheitenangehörigen im neu zu schaffenden öffentlichen Dienst.

Drittens: Förderung eines engen Dialoges zwischen Belgrad und neuer Regierung unterstützt von UNMIK und KFOR in Bereichen wie z.B. Flüchtlingsrückkehr, Sicherheit⁴⁰⁴ und Bewegungsfreiheit.

Viertens: Entwicklung einer Kooperation in über die Provinzgrenzen hinweg gemeinsam interessierenden Fragen: Bildung, Energie, Verkehr, Gütertausch, Katastrophenschutz.

Fünftens: Rückeingliederung des überschießenden Personals der *Kosovo Protection Corps* (KPC)⁴⁰⁵ in zivile Berufe mit finanzieller Hilfe der EU.

Sechstens: Wirtschaftsreformen, Privatisierung, Förderung von klein- und mittelständischen Unternehmensgründungen mit Mitteln der EU.⁴⁰⁶

In der praktischen Politik gegenüber dem Kosovo gab es ein sehr breites Spektrum an Aktivitäten. Im gesellschaftspolitischen Bereich förderte die Bundesregierung Maßnahmen zur Wiedereingliederung

402 Ebenda.

403 „Angesichts der unvermindert antagonistischen Positionen von Kosovo-Albanern und Serben würde eine vorzeitige Behandlung des Problems zwangsläufig zu neuen Spannungen führen. Daher sollte zunächst eine schrittweise Lösung praktischer Fragen des Zusammenlebens angestrebt werden.“, in: Südosteuropabericht 2000/01, Drucksache 14/7891.

404 Winfried Nachtwei sagte folgendes zur Sicherheit: „Was speziell deutsche Interessen angeht, ist ein wichtiges das polizeiliche Sicherheitsinteresse. Durch das Kosovo gehen wichtige Wege von organisierter Kriminalität, Menschenhandel, Drogenhandel und Waffenhandel. Interview mit Winfried Nachtwei, MdB, am 22. Februar 2008. Dušan Reljić unterstreicht diesen Aspekt: „Der Kosovo ist der wichtigste Weg für den Drogenschmuggel aus Afghanistan und den Mittleren Osten nach Westeuropa. Die Brückenköpfe der organisierten Kriminalität sind in allen großen deutschen und europäischen Städten. Man denkt sogar das eigentlich die Geschäfte der organisierten Kriminalität der Albaner hier in Deutschland und in der Schweiz sind, während die mittlere Ebene im Kosovo geblieben ist.“ Interview mit Dušan Reljić, SWP, am 28. Februar 2008.

405 KPC ist der von UNMIK und KFOR aufgebaute zivile Katastrophenschutz. Jedoch wird er aufgrund des hohen Anteils von ehemaligen UÇK-Mitgliedern auch als einen Nachfolgeorganisationen der UÇK bezeichnet. Siehe Europe Report Nr. 88, 3. März 2000, <http://www.crisisgroup.org> (abgerufen am 23. Juni 2008).

406 Südosteuropabericht 2000/01, Drucksache 14/7891.

der Flüchtlinge und zur Entwicklung politischer Institutionen, vor allem für die parlamentarische Arbeit. Dabei hatten sich alle politischen Stiftungen als Projektträger engagiert.⁴⁰⁷ Weitere Projekte gab es bei Stromerzeugung und Wasserversorgung, Berufsbildung und bei der Aufarbeitung von Kriegstraumata. Die Bundesregierung förderte auch die Einbindung des Kosovo in den Annäherungsprozess der Region an die EU.⁴⁰⁸

Die Statusfrage und Balkankontaktgruppe

Mit der Frage des Status war die Balkankontaktgruppe aufs engste verknüpft. Für einige Beobachter war sie sogar das wichtigste politisch-diplomatische Instrument der deutschen Balkanpolitik.⁴⁰⁹ Die Bundesregierung, die aktiv in dieser Gruppe tätig war, sah diese als Hauptakteur im Prozess der Statusklärung. Es sei Deutschland gewesen, das die Kontaktgruppe wieder belebte, so die Bundesregierung selbst im Bericht 2003. Deutschland habe, so Franz-Lothar Altmann, SWP, nicht nur ein Mitspracherecht in der Kontaktgruppe, sondern auch die informelle Funktion als Vermittler zu Russland, ohne den eine neue Resolution in der Statusfrage nicht zu Stande kommen könne.⁴¹⁰ Die Kontaktgruppe ist Ausdruck der Dominanz großer Mächte. Im Vordergrund stand die Vertretung der nationalen Interessen und nicht, wie Christoph Schwegmann⁴¹¹ meint, die Vertretung gemeinsamer europäischer Interessen. Deutschland als ein Mitglied des Verhandlungsgremiums zeigte damit sein Gewicht auf der internationalen Bühne. Die EU wird als Akteur im Zusammenhang mit der Statuslösung nur beiläufig genannt. Nur in einem allgemeinen Satz erklärt die Bundesregierung in zwei ihrer Berichte, dass sie eine „enge Abstimmung ihrer Kosovopolitik mit den Partnern in der Kontaktgruppe, der EU und im Sicherheitsrat (verfolgt).“⁴¹² Auch hier wurde die Kontaktgruppe als erster Akteur genannt.

407 Beispielhaft steht die Arbeit der FES: „Die FES hat dabei geholfen, nach den Wahlen 2001, dass sich das provisorische Parlament als solches zu organisieren beginnen konnte. Die Einübung von Grundregeln der parlamentarischen Arbeit war eines der Dinge mit denen wir uns massiv beschäftigt haben.“ Interview mit Michael Weichert, FES, am 26. Februar 2008.

408 Südosteuropabericht 2002, Drucksache 15/508.

409 „Der wichtigste Rahmen für die Balkanpolitik der Bundesrepublik ist die Kontaktgruppe.“ Interview mit Henning Riecke, DGAP, am 5. März 2008.

410 Altmann, 2005, S. 40.

411 Schwegmann, 2005.

412 Südosteuropabericht 2004, Drucksache 15/4813.

Deutsche Sicht hinsichtlich des völkerrechtlichen Status des Kosovo

- 2000/01:** Die Frage des endgültigen Status im Kosovo ist nach UNO-Sicherheitsratsresolution 1244 weiter offen; sie ist in der nächsten Phase zu klären. „Angesichts der unvermindert antagonistischen Positionen von Kosovo-Albanern und Serben würde eine vorzeitige Behandlung des Problems zwangsläufig zu neuen Spannungen führen.“⁴¹³
- 2002:** Die UNO-Sicherheitsratsresolution 1244 bleibt Grundlage der internationalen Kosovopolitik. Es gibt keine Präjudizierung der Statusfrage. Ziel ist ein multiethnisches und demokratisches Kosovo. Eine territoriale Aufteilung des Kosovo wird ausgeschlossen. Praktische Fragen stehen im Vordergrund.
- 2003:** Belgrad und Pristina erhöhen den politischen Druck in der Kosovo-Frage. „Die Antwort der Internationalen Gemeinschaft war auf Initiative Deutschlands die Wiederbelebung der Kontaktgruppe bestehend aus D,F,GB,I,RUS und den USA.“ Diese habe ein Konzept zur Annäherung an die Statusfrage entwickelt, das sich der UNMIK-Chef sowie der Sicherheitsrat zu eigen machten. Grundlage bildet ein Katalog von zu erreichenden Standards. Von deren Erfüllung hängt es ab, ob der Prozess zur Lösung der Statusfrage Mitte 2005 eingeleitet wird.
- 2004:** Die Implementierung der Standards steht im Mittelpunkt der Kosovo-Problems. Nur wenn die neue Regierung im Kosovo „die Standardimplementierungen entschlossen weiter vorantreibt, wird die Staatengemeinschaft Mitte 2005 über den Beginn von Verhandlungen zur Lösung der Statusfrage positiv entscheiden“.
- 2005:** Im Oktober kommt der Eide-Bericht heraus, der die Fortschritte bei der Implementierung der Standards aufzeigt. Der Bericht kam zum Fazit, dass die Klärung des zukünftigen Status des Kosovo im Interesse der weiteren Stabilisierung liege. Der ehemalige finnische Präsident Ahtisaari wird Sondergesandter der UNO für den Statusprozess. „Gemeinsam mit ihren Partnern in der Kontaktgruppe (...), hat sich die Bundesregierung aktiv für die weitere Implementierung der VN-Sicherheitsratsresolution 1244 eingesetzt und gemeinsame, inzwischen auch vom Sicherheitsrat indossierte Leitprinzipien für den Statusprozess erarbeitet. Darin wird bekräftigt, dass das Ziel jedweder Statuslösung die Verankerung eines weitgehenden Minderheitenschutzes und die Stärkung der regionalen Stabilität ist. Es geht um den Aufbau eines multiethnischen, demokratisch und rechtsstaatlich verfassten Kosovo, in dem alle Bewohner von ihrer ethnischen Zugehörigkeit – in Frieden und Sicherheit leben können.“
- 2006:** „Die gesamte politische Situation des von den VN verwalteten, völkerrechtlich aber gemäß VN-SR-Resolution 1244(1999) zu Serbien gehörenden Kosovo wird von den Statusverhandlungen überlagert.“ Seit 2006 führt Ahtisaari Verhandlungen über den zukünftigen Status. „Deutschland hat Präsident Ahtisaari bei seiner Aufgabe stets vollumfänglich unterstützt.“ Gemeinsam mit den Partnern in der Kontaktgruppe habe die Bundesregierung den Statusprozess „intensiv begleitet“. Die Leitprinzipien waren von der Kontaktgruppe erarbeitet worden. Nochmals wurde das generelle Ziel (siehe 2005) bekräftigt. „Trotz der Überlagerung durch den Prozess der Statuslösung“, seien weiterhin die Kosovo-Standards der Gradmesser für die Entwicklung im Kosovo.

413 Die folgenden Zitate sind den jeweiligen Jahresberichten entnommen.

4.3.3 Instrumente

Die Realisierung von deutschen Interessen in der Region Südosteuropa im Allgemeinen und gegenüber Serbien/Kosovo im Speziellen erfolgte durch „Politische Instrumente“, so die offizielle Formulierung in den Südosteuropaberichten. Gerade bei den Instrumenten, besonders beim Stabilitätspakt, kann das spannungsvolle Verhältnis zwischen deutscher Politik und europäischen Institutionen festgestellt werden. Ich unterscheide diese Instrumente in zivile und militärische. Die Instrumente werden allgemein für die Region Südosteuropa benannt und nur beispielhaft auf ein konkretes Land bezogen.

Zivile Instrumente – Ein Überblick

Der Bericht 2000/01 formuliert zwei politische Instrumente für die Gesamtstrategie. Erstens den Stabilitätspakt für Südosteuropa (SP) und zweitens den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess der EU (SAP). Hinzu kamen ab 2002 folgende zivile Instrumente: Erstens der Südosteuropäische Kooperationsprozess (*South Eastern European Co-operation Process*, SEECP) und zweitens der Menschenrechtsschutz, der dann um Flüchtlingsrückkehr und die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof für Jugoslawien erweitert wurde.

In der Folgezeit kamen „Wirtschafts- und entwicklungspolitische Maßnahmen“ und ab 2005 Instrumente auf dem Gebiet der Bildung, Forschung und Kultur hinzu. In beiden Gebieten wurden zahlreiche Maßnahmen durch das Instrument des Stabilitätspakts realisiert. Zugleich muss man auf die bilateralen Instrumente der Bundesregierung verweisen, die eine enorme Rolle für die Politik gegenüber dieser Region haben. Weiterhin wurde die GASP erst ab 2003 als Instrument erwähnt, dort aber nicht als selbstständiges Instrument vorgestellt, sondern nur im einleitenden Teil kurz erwähnt.

Die Bundesregierung trat dafür ein, dass die Entwicklung in der Region als politischer Prozess verstanden wird, den man nicht nur mit technischen Hilfsprogrammen betreiben kann. Dieser politische Prozess musste darum auch mit politischen Instrumenten und Initiativen gesteuert werden.

Im Folgenden werde ich die Instrumente im Einzelnen vorstellen:

A) Der Stabilitätspakt

Der Stabilitätspakt war eine politische Initiative von 40 Staaten und Organisationen, zu denen auch die EU gehörte.⁴¹⁴ Er verfügte über keine eigenen Finanzmittel bzw. Strukturen für die Umsetzung, sondern wurde ausschließlich von den Geberländern finanziert und getragen. Zentrale Aufgabe war die Mobilisierung und die Koordinierung von Geberländern/Organisationen und Finanzmitteln. Der SP stand unter der Schirmherrschaft der OSZE. Das zentrale Organ war der Regionaltisch, bei dem alle sechs Monate über Schwerpunkte beraten wurde. Für die Arbeit gab es drei „Arbeitsstische“ (Demokratie, Wirtschaft, Sicherheit). Das Ziel des Stabilitätspakts lautete: *„promoting political and economic reforms, development and enhanced security in the region.“*⁴¹⁵ Die Staaten und Organisationen *“will work together to accelerate the transition in the region to stable democracies, prosperous market economies and open and pluralistic societies in which human rights and fundamental freedoms, including the rights of persons belonging to national minorities, are respected, as an important step in their integration into euro-atlantic and global institutions.“*⁴¹⁶

Die Bundesregierung betonte von Anfang an, dass der Stabilitätspakt „maßgeblich auf deutsche Initiative hin“⁴¹⁷ geschaffen worden war. Für Deutschland spielte der SP „eine entscheidende Rolle bei der Wiederherstellung bzw. Schaffung eines regionalen Beziehungsgeflechts in Südosteuropa“⁴¹⁸. Der Stabilitätspakt erfüllte, „eine Art Brückenfunktion (...) zwischen einer Situation unmittelbar nach bewaffneten Konflikten und der endgültigen Integration der Region in euro-atlantische Strukturen.“⁴¹⁹ Damit sei langfristig eine Ausstiegsstrategie definiert. Die Bundesregierung hatte bis 2006 rund 1,29 Milliarden Euro Finanzierungshilfe geleistet.⁴²⁰

414 Zu den Staaten und Organisationen gehörten: „die Länder Südosteuropas (Albanien, Bosnien und Herzegowina, Bulgarien, Kroatien, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Moldau, Montenegro, Serbien sowie Kosovo) und ihre Nachbarn, die EU-Mitgliedstaaten und die EU-Kommission, die NATO, die OSZE, der Europarat, die internationalen Finanzinstitutionen sowie die USA, Russland, Japan, Kanada, Norwegen und die Schweiz.“; in: <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/RegionaleSchwerpunkte/Suedosteuropa> (abgerufen am 29. Januar 2008).

415 Deklaration des Gipfeltreffens in Sarajewo: <http://www.stabilitypact.org/constituent/990730-sarajewo.asp> (abgerufen am 18. Februar 2008). Auf dem Gipfeltreffen am 30. Juni 1999 in Sarajewo trat der Stabilitätspakt für Südosteuropa in Kraft.

416 Ebenda.

417 Südosteuropabericht 2000/2001, Drucksache 14/7891.

418 Ebenda.

419 Ebenda.

420 <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/RegionaleSchwerpunkte/Suedosteuropa> (abgerufen am 29. Januar 2008).

Die deutsche Ratspräsidentschaft hatte den Stabilitätspakt „ohne umfängliche Konsultation der EU-Kommission initiiert“, so der ehemalige Regionaldirektor der (ILO) für Zentralasien und Europa und Staatssekretär a.D. Heribert Scharrenbroich. „Entsprechend unwillig bis widrig war zunächst die Haltung der Kommission; für sie war mit dem SP ein unnötiges und schwer kontrollierbares Instrument neben sie gestellt worden. Folge: Bodo Hombach (der erste deutsche Sonderkoordinator des SP, FK) bekam kein Personal und keine Infrastruktur von der Kommission an den Arbeitstischen und die Finanzierung von Projekten lief trotz offizieller Zusagen schleppend an.“⁴²¹

In seiner ersten Phase wurde ein „Quick-Start“-Paket zusammengestellt, das Projekte und Finanzhilfen schnell umsetzen sollte. Die Realität sah jedoch anders aus.⁴²² In einer zweiten Phase sollte der SP neu ausgerichtet werden. Fünf bzw. sechs Arbeitsfelder sollten festgelegt werden, nach denen sich die Arbeit der drei „Tische“ dann ausrichtete. Der Allgemeine Rat der EU hatte dafür im November 2001 eine Empfehlung erarbeitet, „an deren Formulierung die Bundesregierung maßgeblich mitgewirkt hat“⁴²³.

Die Arbeitsschwerpunkte für 2002 waren: lokale Demokratie und grenzüberschreitende Zusammenarbeit, Medien, Infrastruktur, Handel und Investitionen, Flüchtlingsrückkehr und –integration, Bekämpfung organisierter Kriminalität und Korruption.

Neben der Weiterführung dieser Schwerpunkte trat ab 2004 an die Stelle der Medienförderung die parlamentarische Zusammenarbeit. „Diese Entscheidung geht auf eine deutsche Initiative zurück.“⁴²⁴

Beziehung von Stabilitätspakt und Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess

Da die EU zunehmend eine führende Rolle in der Region übernahm, war die Zusammenarbeit in deren Rahmen für die Bundesregierung „von besonderer Bedeutung“⁴²⁵. Diese Zusammenarbeit war vor allem hinsichtlich der komplementären Instrumente des Stabilisierungs- und

421 Scharrenbroich, Heribert: Der Stabilitätspakt für Süd-Ost-Europa und seine Initiative für soziale Kohäsion, Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung e.V., Informationsdienst 287, Köln, Juli 2002, S. 2.

422 „Der Stabilitätspakt für den südlichen Balkan brauchte neun Monate, um mit einer ersten Geberkonferenz einen ‘quick start’ zu nehmen.“, in: Czempel, 2000, S. 19.

423 Südosteuropabericht 2000/2001, Drucksache 14/7891.

424 Südosteuropabericht 2004, Drucksache 15/4813. Die Initiative der parlamentarischen Zusammenarbeit werde von der ehemaligen Vizepräsidentin des Deutschen Bundestages Petra Bläss, MdB PDS, geleitet und von der Bundesregierung „maßgeblich gefördert“. In: Südosteuropabericht 2005, Drucksache 16/778.

425 Südosteuropabericht 2002, Drucksache 15/508.

Assoziierungsprozesses und des Stabilitätspakts bedeutsam. „In beiden hat die Bundesregierung eine wichtige Rolle gespielt und deutsche Standpunkte aktiv eingebracht.“⁴²⁶

Im SAP sei die regionale Kooperation, d.h. die Zusammenarbeit der Länder der Region untereinander, nur ein Teilaspekt – so die Bundesregierung. „Ohne regionale Zusammenarbeit in Südosteuropa ist jedoch weder eine politische Stabilisierung noch eine wirtschaftliche Erholung möglich. Insofern kommt dem Stabilitätspakt weiterhin eine Schlüsselrolle bei der regionalen Zusammenarbeit zu.“⁴²⁷ Die Bundesregierung hob den von ihr geschaffenen Stabilitätspakt stark hervor – im Kontrast zum europäischen Plan.

Beide Instrumente sollten weiter miteinander verknüpft werden.⁴²⁸ Nicht zuletzt auf „deutsches Bestreben hin hat daher der Allgemeine Rat vom 18. November 2002 den Sonderkoordinator des Stabilitätspakts aufgefordert, bis Juni 2003 einen Bericht über die Möglichkeiten verbesserter Komplementarität vorzulegen“⁴²⁹. Die Kommission sollte, so die Bundesregierung, das Konditionalitätsprinzip des SAP zunehmend auch zur Anregung regionaler Zusammenarbeit nutzen. Im Mai 2003 hat „auf deutsches Bestreben hin (...) der Sonderkoordinator des SP Vorschläge über die künftige Rolle des SP vorgelegt, die vom EU-Westbalkangipfel am 21. Juni 2003 weitgehend aufgegriffen wurden“⁴³⁰. Die zentrale Rolle des SP bei der Förderung regionaler Zusammenarbeit und seine komplementäre Funktion zum SAP wurden bekräftigt.

Durch Fortschritte des EU-Integrationsprozesses, „dem auch der SP als politisches Instrument dient“, veränderte sich die Rolle des Stabilitätspakts „wesentlich“.⁴³¹ Seine Aufgabe bestand nun in der Ergänzung des europäischen SAP, speziell bei der regionalen Kooperation. „Wegen der Disparitäten in der Region behält der SP ferner seine Funktion als Klammer für die verschiedenen Ländergruppen, die sich im Verhältnis zur EU herausgebildet haben. (...) Er bietet einen Rahmen für die Involvierung von Gebern außerhalb der EU.“⁴³²

Der SP unterstützte auch die sicherheitspolitische Zusammenarbeit in der Region, da diese Aufgabe nicht vom SAP abgedeckt wurde, so die Bundesregierung.

426 Ebenda.

427 Ebenda.

428 „Die Bundesregierung strebt eine engere Verzahnung des Stabilitätspakts mit dem Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess und dem dazugehörigen Finanzsystem CARDS an“, in: Südosteuropabericht 2000/2001, Drucksache 14/7891.

429 Südosteuropabericht 2003, Drucksache 15/2464.

430 Ebenda.

431 Südosteuropabericht 2005, Drucksache 16/778.

432 Ebenda.

Regionale Eigenverantwortung

Weiterhin strebte man eine „stärkere Aneignung des Stabilitätspaktes durch die Region“ an, so die Bundesregierung 2000/01. Die Aufgaben des SP sollten nun im Jahr 2005 stufenweise in die regionale Verantwortung übergeben werden. Die internationale Gemeinschaft würde diesen Prozess noch mehrere Jahre flankieren müssen. Zugleich hebte die Bundesregierung dabei ihre besondere Rolle hervor, ja sie sprach sogar von Interessen. „Die Bundesregierung hat nicht zuletzt als Begründer des SP ein wesentliches Interesse daran, die Erfolge des SP abzusichern, und steht daher besonders in der Pflicht.“⁴³³

2006 zielte der Stabilitätspakt auf die schrittweise Transformation hin zu regionaler Eigenverantwortung. Dazu wurden neue Strukturen geschaffen. Weitreichende Beschlüsse dazu traf der „Regionalistisch“ im Mai und November 2006. Die neuen Strukturen, des *Regional Co-operation Council* (RCC), sollten bis Anfang 2008 etabliert werden. Es ist ein „verkleinerter Stabilitätspakt der die Länder der Region, die EU und einige ausgewählte Geberländer und Organisationen zusammenbringt“⁴³⁴. Das wurde von Deutschland unterstützt.⁴³⁵ Organisationsfragen des RCC, z.B. Sitz des Sekretariats, und seiner Beziehungen zum SEECF sollten „während der deutschen EU-Präsidentschaft entschieden werden“⁴³⁶.

B) Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess (SAP)

Mit dem Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess schuf die EU für den westlichen Balkan die Voraussetzung für die EU-Assoziierung und schrittweise Integration in EU-Strukturen. Das partnerschaftliche auf Konditionalitäten beruhende Konzept basiert auf drei Säulen: „Dem Angebot attraktiver Anreize im politischen und wirtschaftlichen Bereich inklusive der Heranführung an die Union und einer konkreten Beitrittsperspektive, der Verpflichtung der Balkanländer zu umfassenden Reformen und der Betonung der Notwendigkeit regionaler Zusammenarbeit.“⁴³⁷

Wichtigstes Instrument im Assoziierungsprozess sind die bilateralen Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA). Diese können die Länder mit der EU abschließen, sofern die Voraussetzungen der

433 Ebenda.

434 Südosteuropabericht 2006, Drucksache 16/5000.

435 „Wegen der besonderen Verantwortung, die Deutschland für den SP trägt, hat die Bundesregierung ihre grundsätzliche finanzielle Unterstützung des RCC zugesagt.“ Ebenda.

436 Ebenda.

437 Südosteuropabericht 2000/2001, Drucksache 14/7891.

umfassenden Reformen erfüllt wurden. Das SAA beinhaltet neben der wirtschaftlichen Assoziation mit der EU (Freihandelszone), die Übernahme bestimmter Teile der *Aquis Communautaire*. Darüber hinaus kommt es zu Kooperationen in verschiedenen Politikfeldern. Die SAA sind nötige Voraussetzung für weitere Schritte im EU-Assoziierungsprozess (Beitrittsantrag an EU-Kommission, Aussicht auf Beginn von Beitrittsverhandlungen).

Die EU war im Rahmen des CARDS-Programms größter Geber in Südosteuropa.⁴³⁸ Beim Gipfeltreffen in Thessaloniki im Juni 2003 beschloss man neue Instrumente im Rahmen „Thessaloniki-Agenda für den Westbalkan“. Dieser Plan sollte den SAP unterstützen. Die „Europäischen Partnerschaften“, gemäß dem Vorbild der Beitrittspartnerschaften, wurden eingerichtet⁴³⁹, ein „Westbalkan-Forum“, ein hochrangiges Politikforum auf Regierungs- und Ministerebene, gegründet. Dort stellten z.B. die SAP-Länder im November 2003 ihren Aktionsplan zur Bekämpfung organisierter Kriminalität vor.

Die Bundesregierung war der Auffassung, dass die EU mit dem SAP „ihre zentrale Rolle zur Befriedigung Südosteuropas und im Besonderen der Westbalkanstaaten“ angenommen habe⁴⁴⁰. Sie sah „im Einvernehmen mit ihren europäischen Partnern den SAP der EU und das ihm zugrunde liegende Konditionalitätenprinzip als Grundlage einer realistischen und berechenbaren europäischen Integrationspolitik.“⁴⁴¹ Langfristiges Ziel ist die Beitrittsfähigkeit zur EU, der „daher eine besondere Rolle bei den Stabilisierungsanstrengungen zukommt.“⁴⁴² Gleichzeitig ist die Beitrittsperspektive wichtigster Motor für Reformbestrebungen in den Ländern der Region. „Sie steht daher im Mittelpunkt europäischer und deutscher Südosteuropapolitik.“⁴⁴³

C) Südosteuropäischer Kooperationsprozess (South East European Co-operation Process, SEECP)

Der SEECP hatte für die Politik der Bundesregierung große Bedeutung; sowohl im Bericht 2000/01 als auch im Bericht 2006 sprach man von seiner „zentralen Rolle“.

438 Für die Projekte des SAP wurden seitens der EU von 2000 bis 2006 4,6 Milliarden Euro ausgegeben. <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Europa/Erweiterung/SAP.html> (abgerufen am 18. Februar 2008).

439 Dabei hilft ein EU-Mitgliedstaat einem Beitrittskandidaten beim Aufbau von Verwaltungskapazitäten. Dies kam nun in allen SAP-Ländern zum Einsatz.

440 Südosteuropabericht 2000/01, Drucksache 14/7891.

441 Südosteuropabericht 2003, Drucksache 15/2464.

442 Südosteuropabericht 2004, Drucksache 15/4813.

443 Südosteuropabericht 2005, Drucksache 16/778.

Der SEECP ist eine regionale Initiative, die bereits 1996 gegründet wurde.⁴⁴⁴ Die Ziele der regionalen Kooperation liegen vor allem in: *„strengthening of security and political co-operation, intensification of economic relations and co-operation in human resources, democracy, justice, and combating organised crime. It is the intention of the SEECP to allow its members to approach the European and Euro-Atlantic structures through the strengthening of neighbourly relations and transformation of the region into an area of peace and stability.“*⁴⁴⁵

Die Bundesregierung setzte sich „im Rahmen des Stabilitätspaktes für den Beginn eines (Sub-) Regionalen Politischen Prozesses ein.“⁴⁴⁶ Dafür sollte der SEECP zu einem „maßgeblichen Forum“ gemacht werden, „in dem sich die Länder der Region koordinieren, zu gemeinsamen Positionen finden und diese gegenüber der internationalen Gemeinschaft vertreten“⁴⁴⁷.

Seine Bedeutung als regionales Forum der Kooperation nahm beständig zu. Im April 2003, auf dem sechsten Treffen der Staats- und Regierungschefs in Belgrad, einigte man sich auf eine Intensivierung der regionalen Kooperation auf Gebieten wie organisierte Kriminalität, Freihandel, Elektrizitäts- und Energiemarkt, Infrastruktur und Grenzregime. 2004 kam es zum ersten Treffen der Verteidigungsminister der Teilnehmerstaaten.

Auch im Jahre 2006 billigte die Bundesregierung dem SEECP eine zentrale Rolle im Transformationsprozess des Stabilitätspaktes zu.

D) Menschenrechtsschutz, Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof und Flüchtlingsrückkehr

Hinsichtlich des Menschenrechtsschutzes genossen Projekte „zur Stärkung des Menschen- und Minderheitenrechtsschutzes im Westbalkan besondere Priorität“⁴⁴⁸. Dabei „hat sich die Bundesregierung bilateral, im Rahmen der EU und im Konzert der Internationalen Gemeinschaft politisch und finanziell engagiert, und wird dies auch weiterhin tun. Die Projekte wurden aus Mitteln gefördert, die

444 Mitglieder sind Bulgarien, Rumänien, Albanien, Griechenland, Türkei, Mazedonien, Serbien und Montenegro, Kroatien sowie Moldau mit Beobachterstatus. „The SEECP is an original form of co-operation among the countries in the region launched on their own initiative. In that regard, SEECP seeks to define itself as an authentic voice of SEE (South East Europe), complementary to the EU accession process of the countries in the region.“ <http://www.mvpei.hr/seeep/english.htm> (abgerufen am 15. Mai 2008).

445 Ebenda.

446 Südosteuropabericht 2000/2001, Drucksache 14/7891.

447 Südosteuropabericht 2002, Drucksache 15/508.

448 Ebenda.

die Zusammenarbeit im Rahmen des Stabilitätspaktes zur Verfügung stellt⁴⁴⁹. Deutschland unterstützte auch mit Experten für Menschenrechtsfragen, Demokratisierung, Rechtssicherheit und Institutionenaufbau die OSZE-Missionen in ganz Südosteuropa. Dazu gehörten Wahlbeobachtermissionen wie in Bosnien und Herzegowina sowie Serbien und Montenegro. Gelder wurden – oft bilateral – für Projektförderung und Personal bereitgestellt.⁴⁵⁰

Neu war ab 2005 der Europarat als Instrument in diesem Bereich, in dem alle Länder der Region Mitglied wurden. So unterlagen z.B. Serbien und Montenegro dem *Monitoring* der Parlamentarischen Versammlung des Europarates.

Die Bundesregierung forderte „eine bedingungslose Zusammenarbeit der Staaten des ehemaligen Jugoslawien mit dem IStGHJ in Den Haag“⁴⁵¹. Dafür setzte sich Deutschland „bilateral und auf multilateraler Ebene nachdrücklich“⁴⁵² ein. Die Zusammenarbeit war die wichtigste Bedingung für eine weitere Integration in euro-atlantische Strukturen.⁴⁵³

Deutschland unterstützte „uneingeschränkt“ die Tätigkeit des IStGHJ, an dem im Jahr 2006 zwei deutsche Richter tätig waren. Der Finanzierungsbeitrag des IStGHJ wurde 2004 mit 8 Millionen US-Dollar (etwa 10 Prozent der Gesamtfinanzierung) unterstützt, 2006 waren es 14 Millionen US-\$. Hinzu kamen zusätzliche Finanzbeiträge, wie z.B. 500.000 Euro für die neu eingerichtete Kriegsverbrecherkammer am Staatsgerichtshof in Bosnien und Herzegowina im Jahre 2004. Weiterhin wurden die Gerichtshöfe auf Kosten der Bundesregierung auch personell unterstützt (Mit den zwei deutschen Richtern am IStGHJ befanden sich 2006 insgesamt 28 Deutsche am Gericht). Deutschland leistete auch Vollstreckungshilfe.⁴⁵⁴

Die Bundesregierung unterstützte die Reintegration von Flüchtlingen und Vertriebenen finanziell. Im Jahre 2005 wurden fünf Millionen Euro gezahlt. Davon gingen 2,1 Mio. Euro als Unterstützung an Serbien und Montenegro, einschließlich des Kosovo. 2006 waren es vier Mio. Euro, die für die Rückkehr und Reintegration von Flüchtlingen, davon 1,6 Mio. Euro für Serbien, einschließlich des Kosovo, gezahlt wurden.

449 Südosteuropabericht 2003, Drucksache 15/2464.

450 Nach dem Bericht 2006 wurden 2 Mio. Euro für die Projektförderung und Personal geleistet. Südosteuropabericht 2006, Drucksache 16/5000.

451 Südosteuropabericht 2002, Drucksache 15/508.

452 Südosteuropabericht 2005, Drucksache 16/778.

453 Ebenda.

454 Die erste Überstellung erfolgte im Oktober 2000 von Dusko Tadic nach Bayern und im Dezember 2002 von Kunarac nach Nordrhein-Westfalen.

E) Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik

Im Rahmen der GASP „sei die EU auch unmittelbar in der Region präsent“⁴⁵⁵. Im Jahr 2003 wurden darunter die UNMIK-Verwaltung⁴⁵⁶ im Kosovo, die EU-Sonderbeauftragten in Bosnien und Herzegowina und Mazedonien sowie die EU-Beobachtermissionen aufgezählt. Im Jahr 2006 wurde auch ein Planungsteam erwähnt, dass eine mögliche EU-Beteiligung an einer Internationalen Zivilen Mission im Kosovo, vorbereitet. All dies sei „Ausdruck einer intensiven Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Die Bundesregierung hat im Rahmen der Zusammenarbeit mit ihren Partnern eine wichtige Rolle gespielt und deutsche Standpunkte aktiv eingebracht“⁴⁵⁷. Deutschland sei an „vorderster Stelle mit eigenen Beiträgen und Personal beteiligt“⁴⁵⁸.

F) Wirtschafts- und entwicklungspolitische Maßnahmen

Bilaterales Engagement, Maßnahmen im Rahmen des SP-Arbeitstitches „Wirtschaft“ sowie Maßnahmen im Rahmen des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses einschließlich seines Finanzinstrumentes CARDS waren die Instrumente „derer sich die Bundesregierung zur Erreichung von (wirtschaftlichen) Zielen bediente“⁴⁵⁹.

Bilateral zeigte die Bundesregierung im Rahmen des Programms „Qualifizierungspartnerschaft Südosteuropa“ Engagement. Dabei „werden Training und Praktika für Fachkräfte aus Ländern des Stabilitätspaktes in Zusammenarbeit mit der deutschen Wirtschaft angeboten“⁴⁶⁰. Im Zeitraum 2000-2003 waren 7,8 Mio. Euro für Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen für Fach- und Führungskräfte sowie aus Unternehmen, Banken und der Wirtschaftsverwaltung gezahlt worden.

Zugleich standen Hermesdeckungen für die Länder Südosteuropas zur Verfügung. In den letzten Jahren waren Neudeckungen im Wert von 500 Mio. Euro übernommen worden.

Deutschland hatte mit allen Ländern der Region bilaterale Investitionsförder- und Investitionsschutzverträge abgeschlossen. „Diese völkerrechtlich bindenden Verträge bieten Investoren Schutz gegen politische

455 Südosteuropabericht 2004, Drucksache 15/4813.

456 Auch „in der UNMIK-Verwaltung ist Deutschland nennenswert vertreten“. In: Altmann, 2005, S. 40. Siehe 6.2.

457 Südosteuropabericht 2003, Drucksache 15/2464.

458 Südosteuropabericht 2005, Drucksache 16/778.

459 Südosteuropabericht 2002, Drucksache 15/508.

460 Ebenda.

Risiken. Gleichzeitig bilden diese die Grundlage zur Übernahme von Garantien für deutsche Direktinvestitionen.⁴⁶¹ Der Bericht 2002 sprach von 84 solcher Investitions Garantien mit einem Gesamtobligo von 1,8 Mrd. Euro.

Im Jahr 2003 hatte die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) im Rahmen des „Studienfonds zur Finanzierung projektidentifizierender oder –vorbereitender Maßnahmen in den Ländern des Stabilitätspaktes für Südosteuropa“ insgesamt 44 Anträge im Wert von sechs Mio. Euro gebilligt.

Für ein investitionsfreundliches Umfeld sorgten auch die bilateralen Kooperationsräte, an denen die Auslandshandelskammern beteiligt waren. Im Oktober 2003 wurde im Beisein Bundeskanzler Schröders der Kooperationsrat Deutschland-Serbien und Montenegro gegründet.⁴⁶²

Seit 1999 war insgesamt 1 Mrd. Euro bilaterale Entwicklungshilfezusammenarbeit von der Bundesregierung zugesagt worden, so der Bericht von 2004. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) unterstützte zahlreiche Projekte sowohl im Rahmen der Deutschen Gesellschaft für technische Zusammenarbeit als auch durch Beteiligung an internationalen Kooperationen. Im Kosovo erfolgte das wirtschaftliche Engagement meist in Form von Entwicklungshilfeprojekten.

Multilateral: „Die elementaren Probleme bei Investitionen werden jetzt mit aktiver deutscher Unterstützung systematisch vom *‘Investment Compact’* des Stabilitätspakts (...) angegangen.“⁴⁶³ An der Verbesserung des Investitionsklimas sei vor allem auch der *Business Advisory Council* (BAC) des Stabilitätspaktes beteiligt. Deutschland unterstützte im Jahr 2003 die Initiative „Handelsliberalisierung“ des Stabilitätspaktes. Ein Netzwerk aus bilateralen Freihandelsabkommen zwischen den Ländern der Region sollte entstehen. „Auf Grundlage des in Berlin erarbeiteten Abkommensentwurfes“⁴⁶⁴ kam es zur Unterzeichnung des Abkommens zur Erweiterung und Ergänzung der Central European Free Trade Agreement (CEFTA) im Dezember 2006.

461 Ebenda.

462 „Die Entwicklung des Handels mit der Region zeigt die Richtigkeit des Einsatzes unserer Instrumente: Steigerung der Importe aus der Region um 36 Prozent auf knapp 5 Mrd. Euro; Die deutschen Ausfuhren stiegen um 56 Prozent auf 8,6 Mrd. Euro.“, in: Südosteuropabericht 2004, Drucksache 15/4813.

463 Südosteuropabericht 2002, Drucksache 15/508.

464 Südosteuropabericht 2006, Drucksache 16/5000.

G) Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Bildung, Forschung und Kultur

Das Auswärtige Amt förderte mit Hilfe der Sondermittel für den Stabilitätspakt südosteuropäische Kulturprojekte, die einen „partnerschaftlichen, interethnischen und integralen Charakter trugen“⁴⁶⁵. Mittler im akademischen Bereich waren: Deutscher Akademischer Austauschdienst, Alexander von Humboldt-Stiftung und die Hochschulrektorenkonferenz.

Mitarbeiter der Zentralstelle für das Auslandsschulwesen (ZfA) übernahmen die Beratung von Schulaufsichtsbehörden und arbeiteten am Aufbau „demokratischer Schulstrukturen“⁴⁶⁶ in Serbien, Mazedonien und Teilen Bosniens und Herzegowinas. Sie ermöglichten die Übernahme deutscher Lehrpläne und Prüfungsstandards für das Abitur. „Der Schwerpunkt liegt auf der Verbesserung des Deutschunterrichts.“⁴⁶⁷ Lehrerfortbildung durch deutsche Fachkräfte habe sich, so die Bundesregierung, als sehr erfolgreich erwiesen. Trinationale Projekte des Deutsch-Französischen Jugendwerkes leisteten Aufbauhilfe im Bereich der Jugend.

Für die Integration der Balkanländer in den europäischen Forschungsraum war das Bundesministerium für Bildung und Forschung zuständig. Es beteiligte sich auch an der Umsetzung des „*EU-Balkan Countries Action Plan in Science and Technology*“. Ein weiteres Instrument war das Südosteuropäische-Netzwerk für den Europäischen Forschungsraum (SEE-ERA-net).

Die deutsche Sprache „zu festigen“, bemühten sich das Goethe-Institut, das ZfA und der DAAD.

Sicherheitspolitische Instrumente

Neben den zivilen Instrumenten gehörten auch militärische zur deutschen Politik in Südosteuropa. Im Folgenden werde ich die Instrumente im Einzelnen vorstellen:

A) ESVP

Die Bundesregierung trat für die fortgesetzte militärische und polizeiliche Präsenz in der Region ein, um die Sicherheitslage stabil zu halten. Die ESVP spielte dabei eine „weiter wachsende Rolle“, so der Bericht von 2006. Es ging – auch mit Verweis auf Mazedonien – um einen

465 Südosteuropabericht 2005, Drucksache 16/778.

466 Ebenda.

467 Ebenda.

Ausbau der präventiven Instrumente.⁴⁶⁸ Ziel war, die Krisenvermittlungskompetenz der EU weiter auszubauen. (Im Falle Mazedoniens war es der EU mit Hilfe von NATO, OSZE, USA und UNO gelungen, den Ausbruch eines Bürgerkrieges zu verhindern.⁴⁶⁹) Dazu sollte mittelfristig die ESVP operationalisiert werden. Dies geschah im Januar 2003 mit der EU-Polizeimission in Bosnien und Herzegowina. Auf der Grundlage der „Berlin Plus“-NATO-EU-Vereinbarung, die einen „gesicherten Zugriff“ der EU auf NATO Kapazitäten vereinbarte, fand ab März 2003 die erste EU-geführte militärische Operation unter der Bezeichnung „Concordia“ statt. Seit April 2006 bereitete sich die EU auf eine künftige ESVP-Rechtsstaatmission im Kosovo vor, die nach einer Statuslösung ihre Arbeit aufnehmen soll (*EU-Planning Team Kosovo*, EUPT).

Von deutscher Seite wurde die Beteiligung an den verschiedenen Missionen als „Ausdruck der intensiven Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP)“ gewertet, wobei man auf die eigene „wichtige Rolle“ verwies.⁴⁷⁰

B) NATO

Auf dem NATO-Treffen in Washington 1999 wurde die Südosteuropa-Initiative, (*South East Europe Initiative*, SEEI) gestartet. Diese förderte regionale Kooperation und Stabilität mit Projekten im Bereich Krisenmanagement und Verteidigungsplanung. Weiterhin unterstützte die NATO mit dem *Membership Action Plan* (MAP) die Vorbereitungen auf eine NATO-Mitgliedschaft. Deutschland unterstützte dies bilateral. Dies umfasste militärische und zivile Berater, Materialhilfe und Ausbildungsunterstützung.⁴⁷¹

Weiterhin existiert der Euro-Atlantische Partnerschaftsrat (EAPR), in dem die 19 NATO-Mitglieder mit 27 Partnern zusammenarbeiten. Hier wurden die Leitlinien für eine Partnerschaft für den Frieden (*Partnership for Peace*, Pfp) erarbeitet. Bosnien und Herzegowina, Serbien und Montenegro hatten Interesse an EAPR und Pfp. Die NATO machte jedoch die

468 Auch in Mazedonien habe die Regierung „auf die EU gesetzt und die Bemühungen des Hohen Repräsentanten Solanas, in der drohenden Krise zu vermitteln, unterstützt“. In: Südosteuropabericht 2000/2001, Drucksache 14/7891.

469 Von OSZE und EU wurden zivile Beobachter gesandt, von der NATO die militärische Sicherung, die nach Großbritannien von Deutschland geführt wurde; Operation „Task Force Fox“ bis Dezember 2003. Weiterhin existiert seit Dezember 2003 eine EU-Polizeimission in Mazedonien (PROXIMA). Diese wurde von Polizeidirektor Jürgen Scholz geführt. Auch bei der kleineren EU-Polizeimission (EUPAT) in Mazedonien Ende 2005 bis Juni 2006 stellte Deutschland den Leiter.

470 Südosteuropabericht 2003, Drucksache 15/2464.

471 Südosteuropabericht 2002, Drucksache 15/508.

Mitarbeit davon abhängig, dass beide Staaten mit dem Internationalen Kriegsverbrechertribunal kooperieren. Im Dezember 2003 nahmen die Außenminister beider Länder an den Sitzungen des EAPR als Beobachter teil. Auf dem NATO-Gipfel im November 2006 erfolgte die Aufnahme aller drei Länder in die „Partnerschaft für den Frieden“ und damit auch die Teilnahme am EAPR. Dafür hatte sich auch Deutschland eingesetzt.⁴⁷²

Darüber hinaus liefen die NATO-Operationen in Bosnien und Herzegowina (SFOR)⁴⁷³ und im Kosovo (KFOR) weiter. Nach den Unruhen im Kosovo vom 17. März 2004 waren die beabsichtigten Truppenreduzierungen nicht durchgeführt worden. Die Gesamtstärke der KFOR betrug 16.500 Soldaten im Jahr 2005. Davon stellte die Bundesrepublik ca. 2530 Soldaten und war größter Truppensteller. Auch 2006 war Deutschland mit 2300 Soldaten größter Truppensteller der KFOR. Zusammen mit der starken Präsenz in der Führung der KFOR werden sowohl Engagement als auch Einfluss Deutschlands in der Kosovopolitik deutlich.⁴⁷⁴

C) Abrüstung

Mit der Aufnahme der Bundesrepublik Jugoslawien in die OSZE waren alle Länder der Region Teil des Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen Regimes der OSZE (Wiener Dokument 99, Verhaltenskodex, Kleinwaffendokument). Zusätzlich gab es als regionale Instrumente zur Rüstungskontrolle die drei Abkommen des Dayton-Friedensabkommens. Aufbauend darauf legt das Florentiner Übereinkommen von 1996 Obergrenzen für fünf Waffenkategorien fest. Dies unterstützte Deutschland aktiv.⁴⁷⁵

Die regionale Rüstungskontrolle wurde auch durch ein bilaterales deutsch-kroatisches Abkommen von 2001 gefördert. In dessen Rahmen baute man ein Rüstungskontroll- und Verifikationszentrum (RACVIAC) auf. Durch eine deutsch-französische Initiative wurde das Zentrum zu einem Forum für sicherheitspolitische Fragen.⁴⁷⁶

472 Südosteuropabericht 2006, Drucksache 16/5000.

473 Im Dezember 2004 erfolgte die Übernahme der SFOR in Bosnien und Herzegowina durch die EU-Operation Althea (später EUFOR). Deutschland blieb größter Truppensteller mit 1.000 Mann im Jahr 2005.

474 Die KFOR wurde 2005 umstrukturiert: aus vier Multinationalen Brigaden wurden, ohne Reduzierung der Kräfte, fünf Multinationale Task Force.

475 „Die Bundesregierung hat die Implementierung des Übereinkommens personell und materiell unterstützt. Im Übrigen wurden unter Teilnahme des Zentrums für Verifikationsaufgaben der Bundeswehr sieben Einsätze zur Unterstützung regionaler bilateraler Inspektionen im Rahmen des Daytoner Abkommens (in Serbien und Montenegro, Bosnien und Herzegowina und Kroatien) durchgeführt“. In: Südosteuropabericht 2006, Drucksache 16/5000.

476 Im Jahre 2004 hat sich das RACVIAC „nach einer von der Bundesregierung maßgeblich betriebenen Neufokussierung zu einem Forum für regionale sicherheitspolitische Fragen entwickelt“.

Ein weiterer Punkt war die Transformation der Polizei. Mit „deutscher personeller und materieller Unterstützung“⁴⁷⁷ erfolgte der Umbau paramilitärischer Sonderpolizeien und die Ausbildung und Ausstattung der Bereitschafts- und Grenzpolizeien. „Dies bleibt zusammen mit der demokratischen Kontrolle aller bewaffneten Kräfte wesentlicher Bestandteil der von der Bundesregierung gewünschten und geförderten Reform des Sicherheitssektors.“⁴⁷⁸

Ein besonderes Problem im Bereich der Abrüstung war die immense Zahl von Handfeuerwaffen. Schwerpunkt im Kleinwaffenbereich war der Kosovo. Der Kleinwaffen-Aktionsplan des Stabilitätspaktes sollte in Zusammenarbeit mit dem *United Nation Development Programme* (UNDP) zur Lösung dieses Problems beitragen. Ziel des Aktionsplanes waren: Reduzierung der Kleinwaffen in der Region, Verhinderung des illegalen Handels mit den Waffen und Kontrolle der legalen Bestände. Weiterhin waren die internationalen Truppen für die Entwaffnung bzw. Zerstörung oder der Verhinderung illegaler Verbringung von Waffen mit verantwortlich. Im Mai 2002 wurde in Belgrad zur Umsetzung des Kleinwaffen-Aktionsplans des Stabilitätspaktes, zusammen mit der UNDP, das *South Eastern and Eastern Europe Clearinghouse for the Control of Small Arms and Light Weapons* (SEESAC) gegründet. Deutschland hat auch hier Projekte in Serbien und Montenegro sowie in Mazedonien unterstützt.

D) Bekämpfung organisierter Kriminalität und Korruption

Die Bekämpfung der organisierten Kriminalität war eine Priorität der Bundesregierung in ihrer Politik gegenüber Südosteuropa.⁴⁷⁹

In Bukarest entstand ein Zentrum für die Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität „*Southeast European Cooperative Initiative*“ (SECI). Das Bundeskriminalamt (BKA) arbeitete mit diesem eng zusammen. Einzelprogramme wurden von einer regionalen Steuergruppe und einer Beratungs- und Kontaktgruppe (u.a. OSZE, EU, Europarat, Interpol) gemeinsam koordiniert.

Neben der polizeilichen Arbeit wurde der Aufbau neuer Institutionen vorangetrieben. Hierbei ging es vor allem um die Stärkung des Justizwesens und die regionale Kooperation im Rechtswesen. Ergänzend trat

In: Südosteuropabericht 2004, Drucksache 15/4813.

477 Südosteuropabericht 2003, Drucksache 15/2464.

478 Ebenda.

479 „Die engere Zusammenarbeit der auch mit entschiedenem deutschem Beitrag aufgebauten und ausgerüsteten Grenzpolizeien und Kriminalbeamten untereinander mit Interpol und Europol wird als Priorität behandelt.“; in: Südosteuropabericht 2000/2001, Drucksache 14/7891.

die Projektarbeit der Deutschen Stiftung für internationale rechtliche Zusammenarbeit (IRZ) in Erscheinung, die das Justizwesen stärkte und die regionale Kooperation im Justizsektor förderte.

Deutschland hatte sich „maßgeblich“ an der Vorbereitung zur Londoner Konferenz zur Bekämpfung organisierter Kriminalität und Korruption, die im November 2002 stattfand, beteiligt. Im selben Jahr unterstützte man „aktiv“ die Antikorruptionsinitiative des Stabilitätspaktes (50.000 Euro im Jahr 2002 und 230.000 Euro im Jahr 2003).

Um die polizeiliche Zusammenarbeit und den Informationsaustausch mit Serbien und Montenegro zu verbessern, war seit Oktober 2003 ein Verbindungsbeamter des BKA in Belgrad.

Die Bundesregierung war außerdem an der UNMIK-Polizeimission beteiligt. Mit 250 Polizisten im Jahr 2005 stellte Deutschland, neben den USA, das zweitgrößte Kontingent. Im Jahr 2006 hatte Deutschland mit 180 Polizisten bei der UNMIK-Mission „eines der größten Kontingente“⁴⁸⁰.

480 Südosteuropabericht, Drucksache 16/5000.

5 Bilanz deutscher Kosovopolitik

Das Thema dieser Arbeit war die deutsche Kosovopolitik in der Zeit von 1999 bis 2007. Ausgehend von nationalen Interessen und der Annahme, dass diese die generelle Grundlage für außenpolitisches Handeln darstellen, untersuchte ich die Interessenslage Deutschlands und die praktische deutsche Politik in der Region Südosteuropa allgemein und speziell gegenüber Serbien und dem Kosovo. Zugleich sollte die Analyse der deutschen Südosteuropa- bzw. Kosovopolitik einen Beitrag zur Debatte über die „neue“ deutsche Außenpolitik leisten. Mit der Wiedervereinigung Deutschlands 1990 veränderte sich seine völkerrechtliche Stellung und damit seine außenpolitischen Handlungsmöglichkeiten. Zeigte sich in der Politik gegenüber Südosteuropa generell und dem Kosovo speziell eher Kontinuität oder deutete sie eher auf Veränderung und Wandel in der deutschen Außenpolitik hin?

Die neue deutsche Außenpolitik vollzieht sich vor allem im europäischen Rahmen, d.h. dem Institutionengefüge der Europäischen Union, das über Jahrzehnte gewachsen ist. Dieses Spannungsverhältnis zwischen eigenständiger deutscher und gemeinsamer europäischer Außenpolitik durchzog die gesamte Analyse. Es ging darum, das Wechselverhältnis von nationalstaatlichen Interessen und deren Umsetzung durch den souveränen Staat einerseits und die fortschreitende Institutionalisierung der „neuen“ deutschen Außenpolitik im Rahmen der GASP andererseits zu erfassen. Daraus leitete sich die forschungsleitende Frage ab: Wie national bzw. wie europäisch ist die deutsche Kosovopolitik?

Im Ergebnis meiner Untersuchungen lassen sich folgende Aussagen treffen:

1. *Deutschland hat nationale Interessen in der Region Südosteuropa und diese wurden von den verschiedenen Bundesregierungen nach 1999 auch formuliert.*

Deutschland hat als „Großmacht“ nationale Interessen in einer europäischen Region, die in ihrer Nachbarschaft liegt. Mit Südosteuropa hatte Deutschland traditionell eine enge Verbindung. Bis 1989 waren es vorrangig wirtschaftliche Interessen. Südosteuropa war Lieferant von Rohstoffen und Agrarprodukten und diente als Absatzmarkt deutscher Industriegüter. Das setzte sich auch nach 1945 fort. Seit den 1990er Jahren war das Interesse der Bundesrepublik primär ein politisches.

Es ging um die Stabilisierung der Region. Dieses politische Interesse wurde zwischen 2000 und 2006 in den „Südosteuropaberichten“ der Bundesregierung formuliert. Das Konzept der Stabilisierung Südosteuropas war ein langfristiges und blieb eine Konstante deutscher, sowohl rot-grüner als auch schwarz-roter, Südosteuropapolitik.

2. Seit Beginn der 1990er Jahre verstärkte sich das politisch-diplomatische, militärische und finanzielle Engagement Deutschlands auf dem Balkan. Mit diesem Engagement erprobte Deutschland seine neue internationale Rolle.

Die veränderte völkerrechtliche und politische Position Deutschlands nach 1990 spiegelte sich auch in der deutschen Politik gegenüber dem allmählich zerfallenden Jugoslawien wider. Deutschland versuchte, sich mit seiner Jugoslawienpolitik im internationalen System zu platzieren. Dabei kam es zu einem Spannungsverhältnis zwischen nationalen, europäischen und internationalen Politiken.

In den 1990er Jahren verstärkte sich das politische und militärische Engagement Deutschlands. Die Anerkennung Kroatiens und Sloweniens im Jahr 1991 war die erste Demonstration wiedergewonnener Souveränität. Dem folgten die schrittweise Militarisierung der Politik (z.B. Teilnahme an NATO-Patrouillen im bosnischen Luftraum 1993, Verfassungsurteil 1994), die Mitwirkung am Dayton-Abkommen 1995 und schließlich die Teilnahme am Krieg der NATO gegen Jugoslawien im Jahr 1999. Mit dem „Fischerplan“ gab Deutschland wiederum einen wichtigen Impuls zur Beilegung des Kosovokrieges.

Deutschland agierte auf dem Balkan seit Mitte der 1990er Jahre größtenteils im europäischen und internationalen Rahmen. Dabei nahm für Deutschland ab 1994 die Balkankontaktgruppe, bestehend aus den USA, Frankreich, Russland, Großbritannien sowie Italien, einen besonderen Platz im politischen Handeln ein.

3. Für die deutsche Kosovopolitik war die Statusfrage lange Zeit kein Thema. Diese kam erst ab 2003 im Rahmen der Balkankontaktgruppe auf die politische Agenda Deutschlands.

Der Kern der Kosovopolitik ist die Frage nach dem Status. Weder in den 1980er noch in den 1990er Jahren war jedoch diese Frage relevant für Deutschlands Politik gegenüber diesem Raum. Der Kosovo wurde als innerstaatliche Angelegenheit Serbiens betrachtet. Seit 1997/98 rückte, bedingt durch die Verschärfung des Konflikts zwischen der

Provinz und Serbien, der Kosovo allmählich auf die politische Agenda Deutschlands. Nach dem Ende des Kosovo-Krieges von 1999 ging es für deutsche Politik zunächst auch nicht um den Status dieser Provinz. Deutschland sah den Kosovo als eine Provinz an, die von den Vereinten Nationen verwaltetet wurde und völkerrechtlich gemäß UNO-Resolution 1244 (1999) zu Serbien gehörte. Praktische Fragen wie Energieversorgung oder die Rückkehr der Flüchtlinge standen im Vordergrund. Eine schnelle Statusentscheidung lag nicht im deutschen Interesse. Ab 2003 engagierte sich Deutschland im Rahmen der Balkankontaktgruppe für die Statusklärung. In diesem multilateralen Gremium kam es, besonders durch den Druck der USA, zu einem Konzept zur Annäherung an die Statusfrage. Die Umsetzung praktischer Fragen blieb, neben der Statuslösung, weiterhin Priorität deutscher Kosovopolitik. Egal welche Statuslösung, wichtig war der Bundesregierung die Verankerung eines Minderheitenschutzes, die Stärkung der regionalen Stabilität sowie der Aufbau eines multiethnischen, demokratisch und rechtsstaatlich verfassten Kosovo.

4. Deutschland agierte in seiner Südosteuropapolitik generell und in Serbien/Kosovo speziell im Spannungsverhältnis von nationaler Souveränität und europäischer sowie internationaler Verflechtung.

Die deutsche Politik gegenüber der gesamten Region vollzog sich auf nationaler sowie europäischer bzw. internationaler Ebene.

National agierte Deutschland sowohl im zivilen als auch im sicherheitspolitischen Bereich. Im zivilen Bereich arbeitete die Bundesregierung bilateral auf wirtschaftlichem und entwicklungspolischem, ab 2005 auch auf kulturpolitischem Gebiet. Deutschland leistete umfangreiche finanzielle Hilfe (Menschenrechtsschutz, Internationaler Strafgerichtshof, Flüchtlingsrückkehr) und schickte Wahlbeobachtermissionen nach Serbien und Montenegro sowie Richter an den IStGHJ. Im sicherheitspolitischen Bereich agierte die Bundesregierung in Abrüstungsfragen (Rüstungskontroll- und Verifikationszentrum RACVIAC, Projekte zur Reduzierung von Kleinwaffen in Serbien und Montenegro) und bei der Bekämpfung organisierter Kriminalität und Korruption.

Im europäischen Kontext fand die deutsche Politik vor allem im Rahmen des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses (SAP), dem Integrationsinstrument der EU, statt. Der SAP war das zentrale zivile Instrument der EU in Südosteuropa. Die EU-Beitrittsperspektive für die Länder dieser Region wurde von der Bundesregierung als

wichtiges Ziel formuliert. Sie sah diese „im Mittelpunkt europäischer und deutscher Südosteuropapolitik“ (Bericht 2005).

Die GASP als Instrument der EU wurde zwar immer wieder in den Dokumenten genannt, jedoch spielte sie für die Bundesregierung in der praktischen Politik keine Rolle. Die GASP trat als diplomatisch-politisches Instrument kaum in Erscheinung. Mit der 2008 gestarteten EULEX-Mission der EU im Kosovo wird sich die Rolle der GASP in Zukunft wahrscheinlich erhöhen.

Im sicherheitspolitischen Bereich war die EU im Rahmen der ESVP in Südosteuropa allgemein stark präsent (Mazedonien, Bosnien und Herzegowina). Im Kosovo spielte sie jedoch im Untersuchungszeitraum keine Rolle. Erst seit April 2006 wurde die ESVP aktiv: Eine künftige ESVP-Rechtsstaatsmission wurde im Kosovo vorbereitet (*EU Planning Team Kosovo*, EUPT).

Die deutsche Südosteuropapolitik vollzog sich besonders im internationalen Kontext. Im Zentrum stand dabei der Stabilitätspakt (SP). Dieser war neben dem SAP das wichtigste zivile Instrument für die Bundesregierung (1,29 Mrd. € finanzielle Unterstützung im Zeitraum von 2000 bis 2006). Der Stabilitätspakt wurde als zentrales Instrument für die regionale Kooperation, d.h. die Zusammenarbeit der Länder der Region untereinander, angesehen. Regionale Zusammenarbeit in Südosteuropa wurde von der Bundesregierung als Schlüssel für politische Stabilisierung und wirtschaftliche Erholung angesehen.

Wichtiges internationales Instrument der deutschen Politik vor allem für die Lösung der Kosovofrage, war die Balkankontaktgruppe.

Weiterhin fand deutsche Kosovopolitik im Rahmen der OSZE statt.

Im sicherheitspolitischen Bereich war die NATO der Rahmen deutscher Kosovopolitik. Im Kosovo ist die NATO bis heute durch ihre Operation KFOR präsent, in der Deutschland eine der *Lead Nations* ist. Deutschland stellte 2005 und 2006 das größte nationale Kontingent innerhalb der KFOR. Dies ist auch im Juni 2008 der Fall. Weiterhin war Deutschland im Rahmen der UNMIK-Polizeimission präsent.

5. *Auf europäischer und internationaler Ebene zeigte Deutschland großes Engagement und hatte dementsprechenden Einfluss auf die Politik des Westens in Südosteuropa und dem Kosovo.*

Die Bundesregierung beteiligte sich stark an der multilateralen Politik in Südosteuropa. Dies betraf Finanzen und Personal (KFOR-Befehlshaber,

Leiter der UNMIK, Leiter der EU-, UNO- bzw. OSZE-Säule bei der UNMIK). Die multilaterale Einbindung Deutschlands ist ein Charakteristikum der deutschen Außenpolitik. Ob NATO, EU, UNO, die Balkankontaktgruppe oder der Stabilitätspakt – sie alle waren für die deutsche Südosteuropa- bzw. Kosovopolitik der Rahmen und stellten letztlich einen Gewinn an Gestaltungschancen dar. In diesen Foren versuchte Deutschland, seine unterschiedlichen Interessen durchzusetzen.

Im Juni 1999 initiierte Deutschland den Stabilitätspakt für Südosteuropa. Diese Initiative steht für das spannungsvolle Verhältnis zwischen deutscher Politik und europäischen Institutionen. Die EU sah im SP ein unnötiges und schwer kontrollierbares Instrument, welches neben sie gestellt wurde. Die Bundesregierung schätze sich selbst als „wichtig“ ein, sowohl im Stabilitätspakt als auch im Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess. Im Verhältnis der beiden Instrumente hob die Bundesregierung aber den von ihr geschaffenen Stabilitätspakt stark hervor – im Kontrast zum europäischen Plan.

Deutschland zeigte mit seiner Mitgliedschaft in der Balkankontaktgruppe sein Gewicht auf der internationalen Bühne. Auf Initiative Deutschland wurde die Balkankontaktgruppe für die Statuslösung im Kosovo wieder belebt. In dieser hatte Deutschland nicht nur ein Mitspracherecht, sondern auch die informelle Funktion als Vermittler zu Russland, ohne das eine neue Resolution in der Statusfrage nicht zustande kommen konnte.

Die Tatsache, dass Deutschland im Rahmen der KFOR das größte nationale Kontingent stellte und stellt sowie stark bei der UNMIK-Polizeimission präsent war, unterstreicht noch einmal seine Bedeutung.

6. *Die Region Südosteuropa im Allgemeinen und der Kosovo im Speziellen waren ein Test Case für Deutschlands neue Rolle in den internationalen Beziehungen.*

Deutschland demonstrierte in Südosteuropa, dass es gewillt und in der Lage war, internationale Verantwortung zu übernehmen. Ebenso versuchte Deutschland, seine eigene Rolle im Kontext der EU, aber vor allem auch im internationalen Kontext, zu erproben. Durch Deutschlands finanzielles Engagement und seine personelle Präsenz, sowohl im bilateralen, europäischen als auch im internationalen Bereich, war der deutsche Einfluss groß. Die deutsche Kosovopolitik war zwar stark national geprägt, das Instrumentarium jedoch bi- wie multilateral. Ich

sehe die deutsche Kosovopolitik als ein Indiz dafür, dass das „was nach 1990 stattfand und stattfindet nichts Anderes als die vorhergesagte Reaktion der Staaten, (...) auch des wiedervereinigten Deutschlands auf die neuen Machtverhältnisse und auf die neue Lagerung im internationalen System (ist)“⁴⁸¹. Geht man, wie Werner Link, davon aus, dass die Bonner Republik insgesamt sehr wohl Machtpolitik in den damaligen Realitäten des internationalen Systems betrieb, so folgt Deutschland diesen Traditionslinien in den heutigen Realitäten des veränderten internationalen Systems. Jedoch würde ich die Politik Deutschlands nach 1990 und gerade das Beispiel Südosteuropa und Kosovo nicht in die Bonner Tradition von Machtpolitik stellen, sondern dieser Politik eine neue Qualität beimessen. Ein Wandel in der deutschen Außenpolitik ist damit festzustellen. Der Kosovo sowie die gesamte Region Südosteuropa waren ein *Test Case* für die neue – den Machtverhältnissen im internationalen System angepasste – deutsche Außenpolitik.

Das Projekt, die EU zum weltpolitischen und damit außenpolitischen Akteur zu machen – was einige Autoren wie Bahr und Maull als zentralen Aspekt deutscher Außenpolitik ansehen –, ist im Falle Südosteuropa und dem Kosovo im untersuchten Zeitraum nicht realisiert worden. Im internationalen Kontext, so zeigt die Arbeit, ist die außenpolitische Handlungsfähigkeit der EU eher Programm denn Realität.

7. Die deutsche Kosovopolitik steht beispielhaft für die neue deutsche Außenpolitik und nicht für den Beginn einer Europäisierung deutscher Außenpolitik.

Deutschland nimmt in Europa einen – nicht nur geographischen – zentralen Platz ein. Egon Bahr formuliert, dass „gegen und ohne Deutschland kaum eine wichtige Entscheidung in Europa durchsetzbar (ist)“.⁴⁸² Dies gilt auch für die Politik des Westens gegenüber Südosteuropa und dem Kosovo und wurde in den von mir geführten Gesprächen sehr häufig unterstrichen.⁴⁸³ Eine starke deutsche Handschrift

481 Link, 2004, S. 50.

482 Bahr, 1998, S. 157.

483 So z.B. Wolfgang Gehrcke, MdB, der Deutschland, was den Kosovo sowie Ex-Jugoslawien angeht, als „die führende Macht der Europäischen Union“ ansieht. Der Anteil Deutschlands an der europäischen Kosovopolitik ist groß, weil, so Willy Wimmer, MdB, „es keinen großen Unterschied zwischen deutschen und europäischen Interessen gäbe. Die deutsche Kosovopolitik fließe so stark in die europäische ein, dass sie sich anschließend dort auch stark wieder findet.“ Henning Riecke, DGAP, unterstrich diesen Gedanken. Für ihn ist der Anteil Deutschlands an der europäischen Kosovopolitik groß, „weil es im deutschen Interesse ist, dass sie stattfindet.“ Den deutschen Einfluss auf europäische Entscheidungen hinsichtlich der Region bestätigt auch Michael Weichert,

in der hier untersuchten Politik gegenüber der Region Südosteuropa und dem Kosovo war erkennbar, sowohl in den multilateralen als auch europäischen Institutionen. Gerade das gewachsene internationale Gewicht Deutschlands verstärkte seinen Einfluss in der EU. Mit Blick auf ein „deutsches Europa“ oder ein „europäisches Deutschland“ lässt sich schlussfolgern, dass durch die prägende Kraft deutscher Außenpolitik im internationalen und europäischen Bereich „Europa nahezu unweigerlich `deutscher` wird. (...) Es ist in dem Maße `deutscher` geworden, wie ein deutlich sichtbarer deutscher Gestaltungswille Konturen gewonnen und seine Spuren in den Stützen der institutionellen Architektur (wie auch in europäischen Politikfeldern, FK) hinterlassen hat.“⁴⁸⁴ Das völkerrechtlich souverän gewordene Deutschland hat – entgegen Egon Bahrs Aussage 1998 – auch die Souveränität des Denkens erreicht, und es handelt danach.

FES. „Deutschland hat sich durch das Agieren in der Region oder auch innerhalb der EU in Entscheidungsprozessen ein gewisses Renommee erarbeitet. Das führte dazu, dass die deutsche Handschrift an einer Reihe von Konzepten, Strategien oder auch Verfahren relativ deutlich ist.“

484 Hellmann, Gunther: Berlin – Paris – Brüssel – Straßburg: Deutsche Außenpolitik für eine gemeinsame europäische Außenpolitik, in: Arnold, Hans / Krämer, Raimund (Hrsg.) Sicherheit für das größere Europa. Politische Optionen im globalen Spannungsfeld, Texte der Stiftung für Entwicklung und Frieden, Band 14, Verlag J.H.W. Dietz Nachfolger, Berlin 2002, S. 314/315.

6 Anhang

6.1 Chronologie

1999

Juni

- 10.6. Aussetzung der NATO-Luftangriffe, Resolution 1244 des UNO-Sicherheitsrates: die internationale Übergangsverwaltung der UNO für den Kosovo etabliert (*United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*, UNMIK), Stabilitätspakt für Südosteuropa (SP) auf Außenministerkonferenz in Köln beschlossen,
- 11.6. Einmarsch der KFOR (NATO-geführte *Kosovo-Force*),
- 13.6. Beginn der UNO-Verwaltung,
- 20.6. Rückzug der serbisch-jugoslawischen Kräfte und Ende der NATO-Operation „*Allied Force*“;
- 30.6. Stabilitätspakt tritt mit EU-Gipfeltreffen in Sarajewo in Kraft, Erster Sonderkoordinator des SP wird Bodo Hombach.

September

- 3.9. Die „Deutsche Mark“ wird offizielle Währung des Kosovo. Tom Koenig wird Leiter der Säule für Zivilverwaltung in UNMIK (bis 2002).

Oktober

General Klaus Reinhardt wird Befehlshaber der KFOR-Truppen im Kosovo (bis April 2000).

Dezember

Gemeinsame Übergangsverwaltungsstruktur (*Joint Interim Administration Structure*, JIAS) aus UNMIK und lokaler Bevölkerung.

2000

Juni

Gipfel des Europäischen Rats in Feira/Portugal; den westlichen Balkanstaaten wird das Angebot einer späteren EU-Mitgliedschaft gemacht.

September/

Oktober

Präsidentchaftswahlen in Jugoslawien. Vojislav Koštunica von der Demokratischen Partei Serbiens (DSS) neuer Präsident.

Oktober

Kommunalwahlen im Kosovo

November

EU-Gipfeltreffen in Zagreb; SAP tritt für Albanien, Bosnien-Herzegowina, Kroatien, Ehemalige Jugoslawische Republik Makedonien, Montenegro und Serbien einschließlich Kosovo entsprechend der UNO-Resolution 1244 in Kraft.

Dezember

Parlamentswahlen in Serbien. Ministerpräsident Zoran Đinđić, Demokratischen Partei (DS).

2001

Mai

Verfassungsrahmen für eine provisorische Selbstregierung (*Provisional Institutions of Self-Government, PISG*) im Kosovo. Der Verfassungsrahmen ist Voraussetzung für allgemeine Wahlen.

Juni

Serbische Regierung überstellt Slobodan Milošević an den IStGHJ nach Den Haag.

November

Wahlen zum provisorischen Parlament im Kosovo. Sieg der Partei der Demokratischen Liga des Kosovo (LDK).

2002

Januar

Chef der UNMIK-Verwaltung wird der deutsche Michael Steiner (bis Juli 2003).

März

Ibrahim Rugova (LDK) wird Präsident und Bajram Rexhepi von der Demokratischen Partei des Kosovo (PDK) als Ministerpräsident des Kosovo.

Oktober

Kommunalwahlen im Kosovo.

2003

Februar

Jugoslawien wird zum Staatenbund Serbien und Montenegro.

März

Ermordung von Ministerpräsidenten Serbiens Zoran Đinđić, Zoran Živković wird neuer Ministerpräsident.

April

Staatenbund Serbien und Montenegro wird Mitglied im Europarat.

Juni

EU-Westbalkan-Gipfeltreffen in Thessaloniki; Maßnahmekatalog zum SAP.

Oktober

Generalleutnant Holger Kammerhoff wird Befehlshaber der KFOR-Truppen im Kosovo (bis August 2004).
Beginn der „technischen Verhandlungen“ zwischen Kosovo und Belgrad in Wien.
Einrichtung von Arbeitsgruppen.
Wirtschaftskooperationsrat zwischen Serbien und Deutschland gegründet.

Dezember

UNMIK-Chef Harri Holkeri verkündet die Politik der „Standards für den Kosovo“. Parlamentswahlen in Serbien. Neuer Ministerpräsident wird Vojislav Koštunica.

2004

März

Gewaltausbrüche am 17. und 18. März der Kosovo-Albaner gegen die serbische Minderheit. UNMIK und KFOR können erst nach Tagen die Lage unter Kontrolle bringen.
Start des „*Stabilisation and Association Process Tracking Mechanism*“ (STM) für den Kosovo innerhalb des SAP.

Juni

Präsidentchaftswahlen in Serbien und Montenegro. Boris Tadić (DS) wird Präsident.

Oktober

Zweite Parlamentswahl; Ibrahim Rugova (LDK) wird Präsident und Ramush Haradinaj von der „Allianz für die Zukunft des Kosovo“ (AAK) Ministerpräsident.

2005

März

Ramush Haradinaj tritt zurück aufgrund der Anklageerhebung des IStGHJ in Den Haag; neuer Premierminister wird Bajram Kosumi (AAK).

April

Werner Wnendt wird Leiter der OSZE-Mission innerhalb der UNMIK-Verwaltung im Kosovo (bis September 2007).

Mai

Einsetzung des norwegischen NATO-Diplomaten Kai Eide als Sondergesandter des UNO-Generalsekretär Kofi Annan zur „Beurteilung der Fortschritte bei der Umsetzung der Standards“.

Oktober

Auf Grundlage des Eide-Berichts beschließt der UNO-Sicherheitsrat die Aufnahme von Verhandlungen über den Status des Kosovo.
Verhandlungen der EU über ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit Serbien und Montenegro.

November

Martti Ahtisaari übernimmt Leitung der Statusverhandlungen. für die Verhandlungen hat die Balkan-Kontaktgruppe zehn Richtlinien (*guiding principles*) vereinbart, die den Rahmen der Verhandlung markieren.

2006

Januar

Tod des kosovarischen Präsidenten Ibrahim Rugova. Fatmir Sejdiu (LDK) wird neuer Präsident, im März übernimmt Agim Çeku (AAK) das Amt des Ministerpräsidenten.

*Februar –
September*

„Wiener Gespräche“; serbisch-kosovarische Treffen unter Leitung Martti Ahtisaaris.

April

EU Planungsteam (*EU Planning Team Kosovo*), dass sich mit den Vorbereitungen einer zukünftigen Polizei- und Rechtsstaatsmission beschäftigt. Die zukünftige Mission ist innerhalb der ESVP anzusiedelnd, die Teil der GASP ist.

Mai

Umwandlung des SP zum Regionalen Kooperationsrat (*Regional Cooperation Council, RCC*). der RCC soll am 27. Februar 2008 seine Arbeit aufnehmen. EU setzt Verhandlungen über ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit Serbien sowie Montenegro aus.

Juni

Montenegro erklärte sich von Serbien unabhängig.

September

Chef der UNMIK-Verwaltung wird Joachim Rucker. Generalleutnant Roland Kather wird Befehlshaber der KFOR-Truppen im Kosovo (bis August 2007).

Dezember

Abkommen zur Erweiterung und Ergänzung der Mitteleuropäischen Freihandelszone (*Central European Free Trade Agreement, CEFTA*) mit Albanien, Bosnien und Herzegowina, Montenegro, Moldawien, Serbien sowie UNMIK/Kosovo.

2007

Januar

Parlamentswahlen in Serbien. Vojislav Koštunica bleibt Ministerpräsident.

März

Martti Ahtisaari unterbreitet dem UNO-Sicherheitsrat einen Lösungsvorschlag für den Kosovo. Der Plan spricht sich für eine überwachte Unabhängigkeit aus.

Juli

Ahtisaaris Plan scheitert am angekündigten Veto Russlands.

August

Weiterer Vermittlungsversuch durch Troika (USA, Russland und EU).

November

Dritte Parlamentswahl im Kosovo. Fatmir Sejdiu (LDK) wird Präsident und Hashim Thaçi (PDK) Ministerpräsident.

*November/**Dezember*

Paraphierung der Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen der EU mit Serbien und Bosnien und Herzegowina.

Dezember

Der Vermittlungsversuch der Troika scheitert.

2008

Februar

Der Kosovo erklärt am 17.2. seine Unabhängigkeit. Deutschland erkennt den Kosovo am 20.2. an.

6.2 Deutsches Führungspersonal auf dem Balkan

A) *Stabilitätspakt*

Sonderkoordinator Bodo Hombach von Juni 1999 bis Dezember 2001

B) *KFOR- Befehlshaber*

General Klaus Reinhardt von Oktober 1999 bis April 2000

Generalleutnant Holger Kammerhoff von Oktober 2003 bis August 2004

Generalleutnant Roland Kather von September 2006 bis August 2007

C) *UNMIK-Verwaltung*

Michael Steiner, Chef der UNMIK-Verwaltung von Januar 2002 Juli 2003

Joachim Rücker, Chef der UNMIK-Verwaltung von September 2006 bis Juni 2008

Joachim Rücker, Leiter der EU-Säule von Februar 2005 bis August 2006

Nikolaus Graf Lambsdorff, Leiter der EU-Säule von 2002/3* bis Januar 2005

Tom Koenig, Leiter der UNO-Säule für die Zivilverwaltung von 1999 bis 2002

Werner Wnendt, Leiter der OSZE-Säule von April 2005 bis September 2007

- * Nikolaus Graf Lambsdorff war Amtschef beim UNMIK-Chef Michael Steiner. Der genaue Zeitpunkt der Übernahme dieser Funktion in der UNMIK konnte nicht festgestellt werden.

6.3 Interviewpartner

Gehrcke, Wolfgang MdB (Die LINKE), seit 2005 ordentliches Mitglied im Auswärtigen Ausschuß. Von 1998 bis 2002 außenpolitischer Sprecher der PDS-Bundestagsfraktion. Interview am 6. März 2008, Berlin.

Kallenbach, Gisela MdEP für BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, seit 2004, Stellvertretendes Mitglied in Ausschuß für Auswärtige Angelegenheiten. Von 2000 bis 2003 internationale Bürgermeisterin in Pec (Kosovo) für die UNO-Verwaltung. Telefoninterview am 4. März 2008.

Klose, Hans-Ulrich MdB (SPD), seit Oktober 2002 Stellvertretender Vorsitzender des Auswärtigen Ausschusses. Von 1998 bis 2002 Vorsitzender des Auswärtigen Ausschusses. Interview am 18. März 2008, Berlin.

Nachtwei, Winfried MdB (Bündnis 90/DIE GRÜNEN), seit 2002 sicherheitspolitischer Sprecher seiner Fraktion. Seit 2002 Obmann im Verteidigungsausschuss und im Unterausschuss Abrüstung und Rüstungskontrolle. Interview am 22. Februar 2008, Berlin.

Riecke, Dr. Henning Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP). Programmleiter europäische Außen- und Sicherheitspolitik. Interview am 5. März 2008, Berlin.

Reljić, Dr. phil. Dušan Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP). Mitarbeiter des Forschungsbereich EU-Außenbeziehungen. Interview am 28. Februar 2008, Berlin.

Stinner, Dr. Rainer MdB (FDP), seit 2002 ordentliches Mitglied im Auswärtigen Ausschuss, seit 2005 ordentliches Mitglied im Verteidigungsausschuss und Stellvertreter im Auswärtigen Ausschuß, Vorsitzender der Parlamentariergruppe Bosnien-Herzegowina, Interview am 26. Februar 2008, Berlin.

Weichert, Michael Friedrich-Ebert Stiftung (FES), Regionale Programmkoordination Südosteuropa, Referat Mittel- und Osteuropa (Kosovo). Von 1999-2004 Projektleiter für den Kosovo u.a. Interview am 26. Februar 2008, Berlin.

Voigt, Karsten Koordinator für deutsch-amerikanische Zusammenarbeit im Auswärtigen Amt seit 1999. Von 1983 bis 1998 außenpolitischer Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion. Interview am 27. Februar 2008, Berlin.

Wimmer, Willy MdB (CDU/CSU), seit 1998 im Auswärtigen Ausschuß. Von 1994 bis 2000 Vizepräsident der Parlamentarischen Versammlung der OSZE. Interview am 14. März 2008, Berlin.

Welt Trends *Papiere*

Sie möchten Forschungsarbeiten veröffentlichen?

Sie möchten in aktuelle Debatten streitbar eingreifen?

Sie möchten „klassische“ Texte für die Lehre einsetzen?

Dies alles schnell, preiswert und für ein breites Publikum?

Wir bieten Ihnen dafür die *WeltTrends Papiere!*

- 1 | Noch zu retten? Plädoyer für die EU-Verfassung
- 2 | Deutsche EU-Ratspräsidentschaft Ende der Verfassungskrise?
- 3 | Ansprüche? Eigentumsfrage Deutschland – Polen
- 4 | Europäischer Einigungsprozess
- 5 | Deutsche Auslandseinsätze – Streitplatz um Militärmacht
- 6 | Herausforderung Integration– Migration und Integration in Brandenburg
- 7 | Großmachtpolitik oder Wahlagitation – Russlands Außenpolitik 2007/2008
- 8 | Gibt es eine europäische Zivilreligion?
- 9 | Zerklüftung im kapitalistischen Weltsystem

Wenn Sie an der Publikation eines eigenen WT-Papieres interessiert sind, wenden Sie sich bitte an Frau Azadeh Zamirad (0331-9774540 oder welttrends@web.de).

Bestellungen: bestellung@welttrends.de oder verlag@uni-potsdam.de

www.welttrends.de

Welt Trends *Lehrtexte*

Anregend für die Debatte.

Unverzichtbar fürs Seminar.

Kostengünstig für das studentische Budget.

Für Studenten und Dozenten!

- | | |
|--|--|
| 1 Nachdenken über Europa | 7 Regime im Nahen und Mittleren Osten |
| 2 Autoritäre Regime | 8 Regieren in Brandenburg |
| 3 Grenzen der EU | 9 Politische Herrschaft im Vergleich |
| 4 Wissenschaftliches Schreiben | 10 Die Karibik-Krise 1962 |
| 5 Herrschaft in Süd- und Mittelamerika | 11 Atomare Rüstung und Abrüstung heute |
| 6 Internationale Beziehungen: Konzepte | |

Wenn Sie an der Publikation eines eigenen *WeltTrends*-Lehrtextes interessiert sind, wenden Sie sich bitte an HD Dr. Raimund Krämer (r.kraemer@welttrends.de).

Bestellungen: bestellung@welttrends.de oder verlag@uni-potsdam.de

www.welttrends.de

Welt Trends

Zeitschrift für internationale Politik

Bestellen Sie jetzt die aktuelle Ausgabe Nr. 58!

Regionalmacht Iran

Selbstverständnis und Handeln
Der Faktor Erdöl
Irans Atomprogramm
„Schurkenachse“ mit Venezuela?

Militärmacht Deutschland?
Fortsetzung der Debatte

Polen sucht Harmonie
Pakistan in der Krise

Ab sofort
6 Mal pro Jahr
erhältlich!

bestellung@welttrends.de

www.welttrends.de

Welt Trends

Zeitschrift für internationale Politik

Bestellen Sie jetzt die aktuelle Ausgabe Nr. 59!

EU-Außenpolitik nach Lissabon

Regieren ohne Demokratie
GASP – Wie viel Konsens?
Komplexität statt Kohärenz
Akteur €-Zone

Militärmacht Deutschland?
Fortsetzung der Debatte

Bartoszewski: Polens Öffnung
Türkei-Intervention im Irak

Für die Leser
dieser Anzeige
zum Preis von
5€!

bestellung@welttrends.de

www.welttrends.de

Welt Trends

Zeitschrift für internationale Politik

Bestellen Sie jetzt die aktuelle Ausgabe Nr. 60!

Russische Moderne

Die Putin-Medwedjew-Rochade
Der Russische Thermidor
Sibiriens Widersprüche
Vergleich: Russland - China

Militärmacht Deutschland?
Fortsetzung der Debatte

Interview: Iran-Botschafter
Venezuela: Eine Alternative?

Jetzt unsere
Abo-Vorteile nutzen!
6 Ausgaben
jährlich für 40,- €
oder 25,- €!

bestellung@welttrends.de

www.welttrends.de

Welt Trends

Zeitschrift für internationale Politik

Bestellen Sie jetzt die aktuelle Ausgabe Nr. 61!

Widerstand und Wandel

A. Gilly: Gesetzloser Planet
Brasilien – Landbesetzungen
Venezuela – Basisbewegungen
Argentinien – Protest + Medien

Widerstand und Alternative
Ex-Comandante M. Baltodano

EU-Russlandpolitik
Belarus – Wandel möglich?

Jetzt unsere
Abo-Vorteile nutzen!
6 Ausgaben
jährlich für 40,- €
oder 25,- €!

bestellung@welttrends.de

www.welttrends.de

Welt Trends

Zeitschrift für internationale Politik

Bestellen Sie jetzt die Ausgabe Nr. 62!

Zerrissene Türkei

Republikaner versus Demokraten
Demokratie, nicht Laizismus
Beinahe-Verbot der Regierung
Hüter der Republik – Das Militär

US-Raketen in Europa?
Abrüstung in Agonie

Kaukasische Verwicklungen
Wende in den USA?

Jetzt unsere
Abo-Vorteile nutzen!
6 Ausgaben
jährlich für 40,- €
oder 25,- €!

bestellung@welttrends.de

www.welttrends.de

Welt Trends

Zeitschrift für internationale Politik

Bestellen Sie jetzt die Ausgabe Nr. 63!

Geopolitik Ost

Deutsche Ost(Geo)politik
Polen zwischen West und Ost
Wider die Geopolitik!
Im geopolitischen Dreieck

US-Raketen in Polen
Politikberatung und Uni

Krieg gegen Iran?
Serbien auf Suche

Jetzt unsere
Abo-Vorteile nutzen!
6 Ausgaben
jährlich für 40,- €
oder 25,- €!

bestellung@welttrends.de

www.welttrends.de

Welt Trends

Zeitschrift für internationale Politik

Bestellen Sie jetzt die Ausgabe Nr. 64!

Konfliktherd Kaukasus

Symptome einer Krisenregion
Fünf Tage Krieg
Abspaltung Abchasiens
Interessen des Westens

Staat in der Globalisierung
Entwicklung versus Terror

Obamas Herausforderung
EU-Militär im Tschad

Jetzt unsere
Abo-Vorteile nutzen!
6 Ausgaben
jährlich für 40,- €
oder 25,- €!

bestellung@welttrends.de

www.welttrends.de

bestellung@welttrends.de

4 Hefte für nur 20 €.

Die kleine politische Bibliothek.

www.welttrends.de

Welt Trends

Zeitschrift für internationale Politik

Bisher erschienene Themenhefte

- | | |
|--|--------------------------------------|
| 65 Krieg im Nahen Osten | 32 Balkan – Pulverfaß oder ... ? |
| 64 Konfliktherd Kaukasus | 31 Recht in der Transformation |
| 63 Geopolitik Ost | 30 Fundamentalismus |
| 62 Zerrissene Türkei | 29 Die autoritäre Herausforderung |
| 61 Soziale Bewegungen in Lateinamerika | 28 Deutsche Eliten und Außenpolitik |
| 60 Russische Moderne | 27 10 Jahre Transformation in Polen |
| 59 EU-Außenpolitik nach Lissabon | 26 (Ab-)Rüstung 2000 |
| 58 Regionalmacht Iran | 25 Dezentralisierung und Entwicklung |
| 57 Ressource Wasser | 24 Wohlfahrtsstaaten im Vergleich |
| 56 Militärmacht Deutschland? | 23 Kooperation im Ostseeraum |
| 55 G8 Alternativ | 22 Die Ostgrenze der EU |
| 54 Identität Europa | 21 Neue deutsche Außenpolitik? |
| 53 Rotes China Global | 20 Demokratie in China? |
| 52 Deutsche Ostpolitik | 19 Deutsche und Tschechen |
| 51 Geheime Dienste | 18 Technokratie |
| 50 Kerniges Europa | 17 Die Stadt als Raum und Akteur |
| 49 Militär in Lateinamerika | 16 Naher Osten - Region im Wandel? |
| 48 Internet Macht Politik | 15 Identitäten in Europa |
| 47 Europäische Arbeitspolitik | 14 Afrika - Jenseits des Staates |
| 46 Globale Finanzmärkte | 13 Deutschland und Polen |
| 45 Von Dynastien und Demokratien | 12 Globaler Kulturkampf? |
| 44 Modernisierung und Islam | 11 Europa der Regionen |
| 43 Großmächtiges Deutschland | 10 NATO-Osterweiterung |
| 42 Europäische Außenpolitik | Sonderheft Russland und die GUS |
| 41 Transatlantische Perspektiven II | 9 Gewalt und Politik |
| 40 Transatlantische Perspektiven | 8 Reform der UNO |
| 39 Wohlfahrt und Demokratie | 7 Integration im Pazifik |
| 38 Politisierung von Ethnizität | 6 Zerfall von Imperien |
| 37 Vergelten, vergeben oder vergessen? | 5 Migration |
| 36 Gender und IB | 4 Geopolitik |
| 35 Krieg im 21. Jahrhundert | 3 Realer Post-Sozialismus |
| 34 EU-Osterweiterung im Endspurt? | 2 Chaos Europa |
| 33 Entwicklungspolitik | 1 Neue Weltordnung |

Bestellungen

bestellung@welttrends.de oder mit nebenstehendem Bestellformular

Welt Trends

Bestellformular

Ich bestelle:

- ein **Abonnement** der Zeitschrift *WeltTrends*
6 Hefte und Register zum Preis von 40 € inkl. Porto.
- ein **Studenten-Abonnement** der Zeitschrift *WeltTrends*
6 Hefte und Register zum Preis von 25 € inkl. Porto.
- ein **Institutionen-Abonnement** der Zeitschrift *WeltTrends*
6 Hefte und Register zum Preis von 80 € inkl. Porto.
- WeltTrends* Nr. []
zum Preis von je 8 € (Nr. 1-57 nur 5 €) zzgl. Porto.
- ein **kostenloses Probeheft** der Zeitschrift *WeltTrends*.

Die Abonnements sind jederzeit kündbar.

Gewünschte Zahlungsweise

- Rechnung
- Bankeinzug

Konto-Nr.

Bankleitzahl

Geldinstitut

Name, Vorname

Straße

PLZ, Ort

E-Mail-Adresse

Datum und Unterschrift



Universitätsverlag Potsdam

Der Wissenschaftsverlag für
medienneutrales Publizieren
an der Universität Potsdam

Über **350** lieferbare **gedruckte** Titel
im **Webshop**. Über **2500** Publikationen
online auf dem Publikationsserver
Open Access zum Download.

<http://info.ub.uni-potsdam.de/verlag.htm>

E-Mail: verlag@uni-potsdam.de

Tel.: +49 (0)331 977-4623

Welt Trends

ISSN 1866-0738
ISBN 978-3-940793-70-6