

# APuZ

Aus Politik und Zeitgeschichte

32/2008 · 4. August 2008



## EU – Balkan

*Achim Hurrelmann*

Demokratie in der Europäischen Union: Bestandsaufnahme

*Holm Sundhausen*

Der Zerfall Jugoslawiens und dessen Folgen

*Sabina Kajnc*

Die slowenische EU-Ratspräsidentschaft 2008

*Björn Opfer-Klinger*

Mazedonien zwischen äußerer Stabilisierung und innerer Krise

*Marie-Janine Calic*

Kosovo: der jüngste Staat in Europa

*Heinz Brill*

Geopolitische Motive des EU-Einigungsverzesses

## Editorial

Die Europäische Union ist nicht einfach die Summe ihrer 27 Mitgliedstaaten, nicht nur ein Wirtschafts- und Handelsraum, ein gemeinsamer Markt: Europa ist eine Kultur- und Wertegemeinschaft, die sich auf einen langen und beschwerlichen Weg zur politischen Integration begeben hat. Das spektakuläre Scheitern des Verfassungsprojektes und die Ablehnung des Nachfolgevertrages von Lissabon durch die Iren in einem Referendum am 12. Juni 2008 haben gezeigt, wie kompliziert und langwierig das Anliegen ist.

Die politische Schwäche der EU hat sich insbesondere in der Balkanpolitik gezeigt. Positiv gewendet heißt das jedoch, dass die Existenz der EU möglicherweise einen europaweiten Krieg verhindert hat, gab es doch immerhin eine gemeinsame EU-Position zu den Konflikten in Jugoslawien, zu dessen Zerfall und zu den postjugoslawischen Kriegen. Durch eine Politik der Einbindung der seit 1991 entstandenen sieben Nachfolgestaaten – Slowenien, Kroatien, Bosnien-Herzegowina, Serbien, Montenegro, das Kosovo und die Ehemalige Jugoslawische Republik Mazedonien – versucht die EU, die Region zu stabilisieren. Kritiker werfen einigen EU-Staaten indes vor, durch eine vorschnelle Anerkennung von Slowenien und Kroatien seinerzeit die Konflikte auf dem Balkan noch geschürt zu haben.

Alle sieben Staaten möchten der EU beitreten bzw. haben diesen Schritt bereits getan. Slowenien ist seit dem 1. Mai 2004 Mitglied und hatte vom 1. Januar bis zum 30. Juni 2008 die EU-Ratspräsidentschaft inne. Kroatien ist Beitrittskandidat; seit März 2005 laufen die Verhandlungen. Mazedonien hat den Status eines Beitrittslandes ohne Verhandlungstermin. Alle anderen westlichen Balkanländer, Albanien eingeschlossen, sind potenzielle Bewerber um eine EU-Mitgliedschaft.

*Katharina Belwe*

# Demokratie in der Europäischen Union: Eine Bestandsaufnahme

Als Joschka Fischer im Mai 2000 mit seiner Rede in der Berliner Humboldt-Universität die europäische Verfassungsdebatte eröffnete, stellte er den Begriff der „Finalität“ europäischer Integration in den

## Achim Hurrelmann

Dr. rer. pol., geb. 1974; Professor für Politikwissenschaft an der Carleton University, 1125 Colonel By Drive, Ottawa ON K1S 5B6, Kanada. achim\_hurrelmann@carleton.ca

Mittelpunkt: Nach fünfzig Jahren der Integration in kleinen Schritten, so Fischer, sei es nun an der Zeit, sich über den Endzustand des Integrationswerks Gedanken zu machen.<sup>1</sup> Acht Jahre später, nach dem

spektakulären Scheitern des Verfassungsprojekts und der erneuten Ablehnung des Nachfolgevertrags von Lissabon im irischen Referendum am 12. Juni 2008, sind groß angelegte Konzepte über den Zielzustand der EU aus der Mode gekommen. In der politischen und wissenschaftlichen Europadiskussion hat ein neuer Pragmatismus Einzug gehalten.

Zumindest vorerst muss die EU auf Grundlage der umständlichen Regeln des Vertrags von Nizza weiter funktionieren. Selbst wenn der Lissabonvertrag noch in Kraft treten sollte, dürfte er auf absehbare Zeit die letzte grundlegende Reform des europäischen Vertragswerks gewesen sein. Weitergehende Visionen sind nicht länger Gegenstand öffentlicher Debatten.

Die Ratifizierungskrise des Lissabonvertrags ist vor diesem Hintergrund ein Anlass, die Frage nach dem Demokratiedefizit der

EU erneut aufzuwerfen: Verfestigt sich durch die Reformunfähigkeit der EU ein Gemeinwesen, in dem technokratische Regulierung und intergouvernementales Verhandeln die Selbstbestimmung der Bürgerinnen und Bürger so weit zurückdrängen, dass nicht mehr als ein bedeutungsloses Frustventil in Gestalt der Europawahlen übrig bleibt? Oder ist die Union demokratischer als ihr Ruf? Welche Demokratisierungsschritte brächte der Lissabonvertrag, welche wären darüber hinaus noch denkbar? Mein Beitrag wendet sich diesen Fragen in drei Schritten zu: Zunächst gibt er einen Überblick über die bestehenden Möglichkeiten demokratischer Einflussnahme in der EU; dann bewertet er, inwiefern diese defizitär zu nennen sind; schließlich diskutiert er Potenziale für eine weitere Demokratisierung europäischer Politik.

## Drei Kanäle demokratischer Einflussnahme

Zu Beginn einer Analyse über Demokratie in der EU sollte man sich klar machen, dass die Union keineswegs das undemokratische Monstrum ist, als das sie in bestimmten euroskeptischen Diskursen dargestellt wird. Vielmehr existieren eine ganze Reihe von Verfahren, über die die Bürgerinnen und Bürger Einfluss auf EU-Entscheidungen nehmen können. Drei Kanäle demokratischer Einflussnahme sind zu unterscheiden:

(a) Der offensichtlichste Kanal verläuft über das direkt gewählte *Europäische Parlament*, das ausdrücklich konzipiert ist zur Repräsentation der Bürgerinnen und Bürger auf europäischer Ebene. Die Kompetenzen des Parlaments bei der Verabschiedung europäischer Rechtsakte sind in den vergangenen Vertragsreformen stetig ausgeweitet worden, und der Lissabonvertrag sieht eine weitere Ausweitung vor. In den meisten Politikbereichen ist das Parlament mittlerweile im Mitentscheidungsverfahren am Gesetzgebungsprozess beteiligt, was bedeutet, dass gegen seinen Willen kein Rechtsakt zustande kommen kann.

<sup>1</sup> Joschka Fischer, Vom Staatenbund zur Föderation: Gedanken über die Finalität der europäischen Union, Rede am 12. Mai 2000 in der Berliner Humboldt-Universität, in: Wilfried Loth (Hrsg.), Entwürfe einer europäischen Verfassung: Eine historische Bilanz, Bonn 2002.

Wo unterscheiden sich die Kompetenzen des Europäischen Parlaments überhaupt noch von denen nationaler Parlamente? Erstens kann es Rechtsakte nicht formell initiieren; dies ist das Monopol der Europäischen Kommission. Zweitens gibt es nach wie vor Bereiche, in denen es nicht die volle Gesetzgebungskompetenz besitzt, sondern vom Ministerrat überstimmt werden kann. Auch bei Inkrafttreten des Lissabonvertrags gälte dies etwa für die Steuerharmonisierung, die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, sowie bestimmte Bereiche der Innen- und Justizpolitik. Drittens hat das Parlament nur eingeschränkte Befugnisse hinsichtlich der Wahl und Kontrolle der Europäischen Kommission: Zwar muss es die Kommission mehrheitlich bestätigen, es kann aber keinen direkten Einfluss auf die Nominierung ihrer Mitglieder nehmen und eine einmal ins Amt gewählte Kommission nur mit Zweidrittelmehrheit abwählen.

Diese Kompetenzmängel des Europäischen Parlaments sind aber nicht das Hauptproblem dieses Kanals demokratischer Einflussnahme. Vielmehr ist es vor allem der Charakter der Europawahlen, der einen Schatten auf die demokratische Qualität des Parlaments wirft. In Europawahlen treten nationale Parteien an, die Wahlkämpfe sind dominiert durch nationale Themen, und die Wählerinnen und Wähler nutzen diese Wahlen vor allem zur Abrechnung mit nationalen Regierungen (wenn sie sich überhaupt beteiligen).

Karlheinz Reif und Hermann Schmitt haben die Europawahlen daher schon zu Beginn der 1980er Jahre als „Wahlen zweiter Ordnung“ beschrieben, und diese Analyse behält nach wie vor ihre Gültigkeit.<sup>12</sup> Das bedeutet, dass die Europaparlamentarierinnen und -parlamentarier ganz überwiegend aufgrund von Erwägungen gewählt werden, die wenig mit ihrer späteren Rolle als Mitgesetzgeber auf europäischer Ebene zu tun haben. Es ist fraglich, ob das Europäische Parlament unter diesen Bedingungen wirklich als demokratischer Repräsentant der Bürgerinnen und Bürger funktionieren kann.

<sup>12</sup> Vgl. Karlheinz Reif/Hermann Schmitt, *Nine Second Order National Elections: A Conceptual Framework for the Analysis of European Electoral Results*, in: *European Journal of Political Research*, 8 (1980) 1, S. 3–44.

(b) Der zweite Kanal demokratischer Einflussnahme in der EU verläuft über *nationale Wahlen, nationale Parlamente und nationale Regierungen* hin zum EU-Ministerrat, der als Entscheidungszentrum noch machtvoller ist als das Parlament. Dieser Mechanismus mitgliedstaatlicher Repräsentation ermöglicht die demokratische Einflussnahme der Bürgerinnen und Bürger über politische Prozesse in den Mitgliedstaaten, jenseits des Europäischen Parlaments.

Auch hier ergeben sich Probleme. Erstens spielen EU-bezogene Themen auch bei nationalen Wahlen keine wichtige Rolle, und sie werden in den Medien nicht mit größerer Breitenwirkung diskutiert. Zweitens haben mitgliedstaatliche Regierungen selbst bei Themen, die in der Öffentlichkeit Interesse erregen, einen großen Handlungsspielraum im Ministerrat. Denn nationale Parlamente, die Kerninstitutionen mitgliedstaatlicher Demokratie, haben oft Probleme, Entscheidungsverfahren auf EU-Ebene nachzuvollziehen und schrecken zudem davor zurück, die eigene Regierung durch allzu detaillierte Vorgaben im Prozess der Aushandlung europäischer Rechtsnormen einzuschränken.<sup>13</sup> Wenn das Verhandlungsergebnis den Wünschen wichtiger Wählergruppen nicht entspricht, kann die Schuld immer noch auf andere europäische Regierungen geschoben werden; schließlich werden Entscheidungen im Ministerrat meist mit qualifizierter Mehrheit getroffen. Auch der Kanal mitgliedstaatlicher Repräsentation stellt also nicht sicher, dass die Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger tatsächlich Eingang in europäische Entscheidungen finden.

(c) Neben dem Europäischen Parlament und nationalen politischen Prozessen verläuft ein dritter Kanal demokratischer Einflussnahme über die *europäische Zivilgesellschaft*, die besonders von der Europäischen Kommission gezielt in EU-Entscheidungsprozesse eingebunden wird. Viele Autorinnen und Autoren

<sup>13</sup> Vgl. Katrin Auel/Arthur Benz, *Expanding, National Parliamentary Control: Does it Enhance European Democracy?*, in: Beate Kohler-Koch/Berthold Rittberger (Hrsg.), *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union*, Lanham 2007; John O'Brennan/Tapio Raunio (Hrsg.), *National Parliaments within the Enlarged European Union: From 'Victims' of Integration to Competitive Actors?*, London 2007.

erkennen ein erhebliches demokratisches Potenzial in solchen Verfahren der policy-spezifischen, funktionellen Repräsentation, die die von einer Entscheidung betroffenen Interessengruppen frühzeitig beteiligen.<sup>14</sup>

Auch bei diesem Einflusskanal ist zweifelhaft, ob er eine unverzerrte Verbindung zwischen den Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger und EU-Entscheidungen sicherstellt. Erstens sind die von der Kommission konsultierten Interessenvertreter in aller Regel professionelle Lobbyistinnen und Lobbyisten, deren Positionen nicht unbedingt eine Abbildung gesellschaftlicher Interessen darstellen. Zweitens bleibt es letztlich der Kommission überlassen, wie sie auf die im Konsultationsprozess zum Ausdruck gekommenen Positionen tatsächlich reagiert.

## Positionen zum europäischen Demokratiedefizit

Jeder der drei Kanäle europäischer Demokratie ist also mit spezifischen Problemen behaftet. Stellt ihr Zusammenspiel trotzdem ein angemessenes Maß an Demokratie sicher? Eine Antwort auf diese Frage hängt davon ab, wie man Demokratie definiert. In der gegenwärtigen wissenschaftlichen Diskussion argumentieren vor allem Vertreterinnen und Vertreter zweier Stränge der Demokratietheorie gegen die These eines Demokratiedefizits der EU:

Erstens ist die sogenannte „realistische“ Demokratietheorie zu nennen, die in der EU-bezogenen Diskussion vor allem von Giandomenico Majone und Andrew Moravcsik vertreten wird.<sup>15</sup> Für beide bedeutet Demokratie in erster Linie die Verhinderung von Machtmissbrauch. Gemessen an diesem Kriterium ist die EU demokratisch, denn die konsensorientierte Form der Entscheidungsfindung und die Vielzahl von Vetospielern stellen sicher, dass Macht zahlreichen Kontrollen und Beschränkungen unterliegt.

<sup>14</sup> Vgl. Jürgen Grote/Bernard Gbikpi (eds.), *Participatory Governance: Political and Societal Implications*, Opladen 2002; Justin Greenwood, *Interest Representation in the European Union*, Basingstoke 2007<sup>2</sup>.

<sup>15</sup> Vgl. Giandomenico Majone, *Europe's 'Democratic Deficit': A Question of Standards*, in: *European Law Journal*, 4 (1998) 1, S. 5–28; Andrew Moravcsik, *In Defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union*, in: *Journal of Common Market Studies*, 40 (2002) 4, S. 603–624.

Zweitens kommen auch einige Vertreterinnen und Vertreter der deliberativen Demokratietheorie, etwa Charles Sabel und Klaus Eder, zu einem positiven Fazit über die demokratische Qualität der EU.<sup>16</sup> Dies mag überraschen, denn die deliberative Demokratietheorie, geprägt von Jürgen Habermas, gilt gemeinhin als besonders anspruchsvoll. Viele EU-bezogene Anwendungen interpretieren die Theorie jedoch in einer wenig anspruchsvollen Weise: Demokratie bedeutet für sie die Existenz von Verfahren, die sicherstellen, dass alle relevanten Argumente für oder gegen bestimmte Entscheidungen abgewogen werden können; während es zweitrangig ist, ob alle Bürgerinnen und Bürger selbst Zugang zu solchen Abwägungsprozessen haben. Aus dieser Perspektive betrachtet ist die EU demokratisch, weil an ihren Entscheidungen eine Vielzahl von Akteuren beteiligt sind – die EU-Bürokratie, nationale Regierungen, nationale und europäische Parlamente, Interessengruppen usw. –, die sehr unterschiedliche Perspektiven einbringen.

Aus meiner Sicht beruhen diese Positionen jedoch auf einer verkürzten Konzeption von Demokratie. Denn Demokratie sollte mindestens zweierlei bedeuten: Erstens müssen alle Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit haben, an Prozessen der kollektiven Selbstbestimmung als Gleiche zu partizipieren – und das bedeutet auch, nach dem Prinzip *one person, one vote* an Entscheidungen mitzuwirken.<sup>17</sup> Zweitens müssen die Bürgerinnen und Bürger politische Eliten für deren Verhalten rechenschaftspflichtig machen können (im Englischen spricht man von *accountability*), und das beinhaltet, dass man Entscheidungsträger gegebenenfalls durch Abwahl sanktionieren kann.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> Vgl. Oliver Gerstenberg/Charles Sabel, *Directly-Deliberative Polyarchy: An Institutional Ideal for Europe?* in: Christian Joerges/Renaud Dehousse (eds.), *Good Governance in Europe's Integrated Market*, Oxford 2002, S. 289–341; Hans-Jörg Trenz/Klaus Eder, *The Democratizing Dynamics of a European Public Sphere: Towards a Theory of Democratic Functionalism*, in: *European Journal of Social Theory* 7 (2004) 1, S. 5–25.

<sup>17</sup> Vgl. Robert Dahl, *Democracy and its Critics*, New Haven 1989, S. 107–131.

<sup>18</sup> Vgl. Mark Bovens, *New Forms of Accountability and EU Governance*, in: *Comparative European Politics*, 5 (2007) 1, S. 104–120.

Die Grenzen der Demokratie in der EU werden deutlich, wenn man die drei Kanäle demokratischer Einflussnahme an diesen Kriterien misst. In den ersten beiden Kanälen – Europäisches Parlament und mitgliedstaatliche Politik – ist durch allgemeine und gleiche Wahlen auf europäischer und nationaler Ebene immerhin die gleiche Partizipation der Bürgerinnen und Bürger sichergestellt, auch wenn der substanzielle Einfluss dieser Partizipation auf die letztlich erzielten Politikergebnisse zweifelhaft sein mag.

Probleme ergeben sich jedoch insbesondere hinsichtlich der Gewährleistung von Rechenschaftspflicht. Bei Mitgliedern des Europäischen Parlamentes wird diese dadurch unterminiert, dass es in Europawahlen in aller Regel gar nicht um deren Beitrag zu europäischen Entscheidungen geht, sondern um nationale Politik. Bei mitgliedstaatlichen Regierungen ist die Rechenschaftspflicht für die im Ministerrat getroffenen Entscheidungen ebenfalls begrenzt, da sich intergouvernementale Verhandlungsprozesse wie geschildert einer Kontrolle durch nationale Parlamente und Öffentlichkeiten oft entziehen.

Beim dritten Kanal demokratischer Einflussnahme, der funktionellen Repräsentation von Interessen durch die europäische Zivilgesellschaft, ist sogar keines der beiden Demokratiecriteria erfüllt: Die Beteiligung von Interessenverbänden und zivilgesellschaftlichen Organisationen in den Konsultationsverfahren der Europäischen Kommission gewährleistet keine gleichgewichtige Partizipation aller Bürgerinnen und Bürger. Rechenschaftspflicht ist ebenfalls nicht sichergestellt, denn die Kommission ist nicht verpflichtet, die Positionen der konsultierten Gruppen tatsächlich in Entscheidungsvorschläge einfließen zu lassen.

Eine zusätzliche Komplikation ergibt sich daraus, dass die meisten Entscheidungen in der EU nicht von einer der drei Kerninstitutionen – Parlament, Ministerrat und Kommission – allein getroffen, sondern zwischen den drei Institutionen ausgehandelt werden. Das hat den Vorteil, dass für ein und dieselbe Entscheidung alle drei Kanäle demokratischer Einflussnahme relevant werden können. Der Nachteil ist jedoch, dass die wichtigsten Streitfragen europäischer Politik letztlich erst in Vermittlungsverfahren zwischen den drei

Institutionen entschieden werden – hinter verschlossenen Türen und in Verfahren, die weder die direkte Partizipation der Bürgerinnen und Bürger noch die Herstellung von Rechenschaftspflicht ermöglichen. Mit anderen Worten: Wenn es wirklich ernst wird, halten politische Eliten in der EU das Heft fest in der Hand. All dies bedeutet nicht, dass sie ohne Kontrolle schalten und walten können: Parlament, Ministerrat und Kommission kontrollieren sich gegenseitig, und auch die Medien nehmen von der EU mehr Notiz als noch vor wenigen Jahren. Aber wie bereits gesagt: Die Kontrolle von Macht allein bedeutet noch keine Demokratie.

## Optionen einer Demokratisierung der EU

Diese Überlegungen führen zu der Frage, welche Möglichkeiten es gibt, um dem europäischen Demokratiedefizit abzuwehren. Welche Veränderungen sieht der Lissabonvertrag in dieser Hinsicht vor? Welche weiteren Optionen wurden in diesem Vertrag nicht aufgegriffen? Erneut ist es sinnvoll, die drei Kanäle demokratischer Einflussnahme zu betrachten:

(a) Wie die bisherige Analyse gezeigt hat, kann die Rechenschaftspflicht europäischer Entscheidungsträger über das *Europäische Parlament* nur dann effektiver sichergestellt werden, wenn die Bürgerinnen und Bürger ihr Partizipationsverhalten ändern. Denn letztlich hängt es von den Wählerinnen und Wählern ab, ob Europawahlen Wahlen zweiter Ordnung bleiben, oder ob Parteien gezwungen werden, Europawahlkämpfe über europäische Themen zu führen. Für ein besseres Funktionieren des Europäischen Parlamentes als demokratischer Vertretung der Bürgerinnen und Bürger kommt es also weniger auf institutionelle Reformen an als auf die Ausbildung europäischer Identitäten und eines europäischen politischen Interesses in der Bevölkerung. Wenn dies gelänge, wäre die volle Parlamentarisierung der EU möglich – das Europäische Parlament könnte auf Kosten der anderen Einflusskanäle wirklich zur zentralen Institution europäischer Demokratie werden.

Lässt sich auf eine solche Europäisierung von Identitäten und Verhaltensmustern der Bürgerinnen und Bürger gezielt Einfluss neh-

men? Die gescheiterte Europäische Verfassung war ein Versuch, genau das zu tun: ein Projekt der Identitätsbildung. Der Name „Verfassung“, die wertgeladene Sprache der Präambel, die Verfassungsartikel über die Ziele, Werte und Symbole der Union, der prominente Platz der Grundrechtecharta – all dies sollte die Konturen der EU als politisches Gemeinwesen deutlicher machen, mithin ihre „Finalität“ zumindest grob skizzieren, und der Verfassung selbst eine Rolle als Bezugspunkt für ein stärkeres europäisches Bürgerbewusstsein sichern.<sup>9</sup>

Das Scheitern der Verfassung zeigt die Grenzen einer solchen Identitätsbildungsstrategie auf: Ein großer Teil der europäischen Bevölkerung ist (noch) nicht bereit, eine mit den klassischen Insignien des Staates auftretende EU zu akzeptieren. Zudem gibt es erhebliche Unterschiede zwischen verschiedenen nationalen Sichtweisen der europäischen Integration und daraus abgeleiteten Erwartungen an die EU. Diese Unterschiede machen es unmöglich, die Merkmale und philosophischen Grundlagen der Union in Verfassungsartikel zu gießen, ohne Widerstände in bestimmten Mitgliedstaaten oder Bevölkerungsgruppen hervorzurufen. Konstitutionelle Prinzipienklärungen sind als Mechanismen der Identitätsbildung daher ungeeignet.

Einige Beobachterinnen und Beobachter halten jedoch eine alternative Strategie zur Identitätsbildung für vielversprechend: Könnte man nicht, so fragen sie, die Kompetenzen des Europäischen Parlaments so radikal ausweiten, dass die Bürgerinnen und Bürger es sich nicht länger leisten können, die Europawahlen zu ignorieren – und somit zwangsläufig europäische Identitäten ausbilden?<sup>10</sup> Dies wäre etwa dadurch möglich, dass man die Europäische Kommission wie in parlamentarischen Regierungssystemen aus der Mehrheit des Europäischen Parlaments bildet und von dessen fortwährender Unterstützung abhängig macht. Während die Kommission derzeit in parteipolitischer Hinsicht gemischt ist, weil nationale Regierungen jeweils Perso-

nen der eigenen politischen Richtung nominieren, würde die Kommission dann die Mehrheit des Europäischen Parlaments repräsentieren.

Auch mit Blick auf diese Strategie einer „Identitätsbildung durch Politisierung“ ist Skepsis angebracht. Dies gilt erstens aus historischen Gründen: Seit der ersten Direktwahl des Europäischen Parlaments 1979 sind dessen Kompetenzen stetig gewachsen, die Wahlbeteiligung bei Europawahlen ist aber in den meisten Mitgliedstaaten gesunken. Zweitens ist ein wichtiges theoretisches Argument zu berücksichtigen: Angesichts der Schwäche europäischer Identitäten ist es zweifelhaft, ob Mehrheitsentscheidungen in der EU – sei es in Sach- oder in Personalfragen – auch bei der Minderheit Akzeptanz finden würden. Denn erst das Bewusstsein der Zusammengehörigkeit zwischen Mehrheit und Minderheit stellt sicher, dass solche Entscheidungen von der überstimmten Minderheit nicht als Fremdbestimmung empfunden werden.<sup>11</sup> Vor diesem Hintergrund muss eine Abkehr vom Konsensprinzip nicht notwendigerweise identitätsbildend wirken, sondern könnte im Gegenteil die Basis des europäischen Einigungswerks zerstören.

(b) Bietet der zweite Kanal demokratischer Einflussnahme, der über die *nationalen Regierungen und ihre Rolle im Ministerrat* verläuft, bessere Bedingungen für eine Demokratisierung der EU? Eine Demokratisierungsstrategie, die hier ansetzt, hat insbesondere einen Vorteil: Die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen für Demokratie sind auf der nationalen Ebene besser als auf der europäischen, weil politische Partizipationsformen und Identitäten der Bürgerinnen und Bürger nach wie vor in erster Linie auf den Nationalstaat ausgerichtet sind.

Welche Möglichkeiten gäbe es aber, die demokratische Rechenschaftspflicht von Regierungen für ihr Verhalten im Ministerrat zu stärken? Zwei wichtige Schritte in diese Richtung sind im Lissabonvertrag enthalten: Erstens soll die Transparenz von Verfahren im Ministerrat dadurch erhöht werden, dass der

<sup>9</sup> Vgl. Achim Hurrelmann, *Verfassung und Integration in Europa: Wege zu einer supranationalen Demokratie*, Frankfurt/M.–New York 2005.

<sup>10</sup> Vgl. Thomas Meyer, *Die Identität Europas: Der EU eine Seele?*, Frankfurt/M. 2004, S. 38–63.

<sup>11</sup> Vgl. Fritz W. Scharpf, *Demokratische Politik in der internationalisierten Ökonomie*, in: Michael Th. Greven (Hrsg.), *Demokratie – eine Kultur des Westens?*, Opladen 1998.

Rat grundsätzlich öffentlich tagt, wenn er in gesetzgeberischer Funktion tätig ist. Zweitens sollen die Kontrollmöglichkeiten nationaler Parlamente ausgeweitet werden, indem ihnen ein besserer Zugang zu Gesetzgebungsdokumenten und die Möglichkeit eines Einspruchs gegen geplante europäische Rechtsakte gewährt werden.

Darüber hinausgehend wären weitere Reformen denkbar, die aber eher auf mitgliedstaatlicher denn auf europäischer Ebene ansetzen müssten. Insbesondere wäre zu überlegen, wie die Kontrolle nationaler Parlamente über das Verhalten ihrer Regierungen im Ministerrat verbessert werden kann – die Möglichkeiten reichen von der Erteilung expliziter Verhandlungsmandate bis zur Beteiligung von Abgeordneten in den nationalen Delegationen.<sup>12</sup> Doch auch hier stößt die Demokratisierung an Grenzen: Wie schon geschildert, brauchen nationale Regierungen, um effektiv verhandeln zu können, einen gewissen Spielraum, der durch Mandatierung nicht allzu sehr eingeengt werden darf. Die Erteilung von realistischen Verhandlungsmandaten wird ferner dadurch erschwert, dass der Ministerrat nach Abschluss der eigenen Entscheidungsfindung zunehmend gezwungen ist, Einvernehmen mit dem Europäischen Parlament herzustellen. Nach dem Abschluss aller Verhandlungen bleibt den nationalen Parlamenten aber nur die extreme – und in der Praxis kaum realistische – Möglichkeit, die eigene Regierung wegen ihrer Verhandlungsführung zu stürzen.

Zudem ist daran zu erinnern, dass alle Reformen zur Erhöhung der Rechenschaftspflicht jeweils nur hinsichtlich der „eigenen“ nationalen Regierung greifen können. Wenn im Ministerrat mit qualifizierter Mehrheit entschieden wird, laufen sie ins Leere: Es gibt keine Möglichkeit, die Regierungen anderer Mitgliedstaaten zu sanktionieren, wenn diese die eigene Regierung überstimmen. Die Ausweitung qualifizierter Mehrheitsentscheidungen ist daher aus demokratietheoretischer Sicht nicht zwingend als Fortschritt anzusehen.

<sup>12</sup> Vgl. Andreas Maurer, Optionen und Grenzen der Einbindung der nationalen Parlamente in die künftige EU-Verfassungsstruktur, SWP-Studie S 29, Berlin 2002.

(c) Wie steht es schließlich mit dem dritten Kanal demokratischer Einflussnahme, der *europäischen Zivilgesellschaft*? Die bestehenden Verfahren zivilgesellschaftlicher Beteiligung sind nur sehr beschränkt geeignet, dem europäischen Demokratiedefizit abzuwehren. Zwar lässt sich ihre Transparenz und Formalität erhöhen, und die EU-Kommission hat sich in den vergangenen Jahren ernstlich um beides bemüht, indem etwa Konsultationsverfahren nun öffentlich ausgeschrieben werden und Listen von in Brüssel tätigen Vereinigungen im Internet abrufbar sind. Aber die gleiche Partizipation aller Bürgerinnen und Bürger und eine mit Sanktionsmöglichkeiten versehene Rechenschaftspflicht lassen sich auf diesem Wege nicht herstellen.

Vielversprechender erscheint eine andere Form der direkten Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger, nämlich europaweite Referenden. Dabei denke ich ganz ausdrücklich nicht an Verfassungsreferenden über die „Finalität“ der europäischen Integration, denn diese führen in erster Linie dazu, Konflikte zwischen widersprüchlichen Zielvorstellungen weiter zu verschärfen. Eher aussichtsreich sind dagegen direktdemokratische Mechanismen zur Entscheidung von Sachfragen europäischer Politik.

Der Lissabonvertrag geht einen kleinen Schritt in diese Richtung mit der Einführung eines europäischen Bürgerbegehrens, das aber wenig mehr ist als eine Möglichkeit zur Äußerung eines Gesetzesvorschlags, über den dann im üblichen Verfahren befunden wird. Das Bürgerbegehren ließe sich ausweiten zu einem vollwertigen Bürgergesetzgebungsverfahren. Noch interessanter ist die Idee von Heidrun Abromeit, nach dem Vorbild der Schweiz ein direktdemokratisches Veto gegen EU-Entscheidungen möglich zu machen.<sup>13</sup> Die genaue Ausgestaltung eines solchen Bürgervetos, insbesondere die Frage der anzuwendenden Quoren, ist natürlich alles andere als unkompliziert. Die Grundlogik aber ist überzeugend: Angesichts der Schwierigkeit, Entscheidungsträger auf europäischer Ebene in demokratischen Verfahren für ihre Entscheidungen rechenschaftspflichtig zu machen, sollte es den Bürgerinnen und

<sup>13</sup> Vgl. Heidrun Abromeit, Ein Vorschlag zur Demokratisierung des europäischen Entscheidungssystems, in: Politische Vierteljahresschrift, 39 (1998) 1, S. 80–90.

Bürgern zumindest möglich sein, bestimmte Entscheidungen politischer Eliten zu verhindern oder rückgängig zu machen.

## Fazit

Obwohl die Ratifizierung des Vertrags von Lissabon Fortschritte auf dem Weg zu einer demokratischen Union bedeuten würde, bliebe die demokratische Qualität der EU, bemessen an den Kriterien der Partizipation und der Rechenschaftspflicht, auch nach seinem Inkrafttreten defizitär: Politik auf europäischer Ebene entzieht sich der vollen Kontrolle durch die Bürgerinnen und Bürger. Dieses Fazit ist umso ernüchternder, als es kaum erfolgversprechende Optionen für eine Demokratisierung der EU gibt. Hinsichtlich der direkten Repräsentation der Bürgerinnen und Bürger über das Europäische Parlament sind institutionelle Reformen kontraproduktiv, und es bleibt auf die Ausbildung eines veränderten Partizipationsverhaltens in der Bevölkerung zu hoffen. Hinsichtlich der mitgliedstaatlichen Repräsentation über den Ministerrat ließen sich auf nationaler Ebene parlamentarische Kontrollmöglichkeiten verbessern. Hinsichtlich der Beteiligung der europäischen Zivilgesellschaft ist die Eröffnung zusätzlicher Partizipationsmöglichkeiten über europäische Sachreferenden denkbar. Die „demokratische Finalität“ der EU mag somit noch nicht erreicht sein, doch in die noch möglichen Reformen sollten keine übertriebenen Erwartungen gesetzt werden: Die Komplexität von EU-Entscheidungsverfahren, die nötig ist, um der Diversität der europäischen Bevölkerung gerecht zu werden, verschließt sich einfachen Patentlösungen.

*Holm Sundhaussen*

# Der Zerfall Jugoslawiens und dessen Folgen

Auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien, das etwas kleiner war als die alte Bundesrepublik Deutschland, haben sich seit 1991 sieben Staaten formiert: Slowenien, Kroatien, Bosnien-Herzegowina, Serbien, Montenegro, Kosovo und Mazedonien. Der Zerfall der „Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien“ hat viele Fragen aufgeworfen: Woran ist der Bundesstaat zugrunde gegangen? Steht sein Ende exemplarisch für das Scheitern „multi-kultureller“ Gesellschaften? Hat der „ur-alte Hass“ zwischen den Nationen und Minderheiten, haben die „Balkan ghosts“<sup>1</sup> das Land zerstört?

Oder waren es kleine Gruppen von Akteuren, die seinen Untergang inszenierten? Welche Rolle spielte die „internationale Gemeinschaft“? Wie stellen sich der Staatszerfall und die postjugoslawischen Kriege im Licht des Völkerrechts dar? Welche Konsequenzen hat der Staatszerfall für die Stabilität der gesamten Region? Wie erklärt sich die Eskalation der Gewalt, die den Kollaps des Staates begleitete und ihm folgte? Und wie erklärt sich, dass aus Nachbarn Mörder wurden? Nicht alle Fragen können im Rahmen dieses Beitrags beantwortet werden. Im Mittelpunkt sollen daher die internen Ursachen und Begleitumstände des Staatszerfalls stehen.

## Holm Sundhaussen

Dr. phil., geb. 1942; Professor für Südosteuropäische Geschichte an der Freien Universität Berlin, Ko-Direktor des Berliner Kollegs für vergleichende Geschichte Europas. Osteuropa-Institut, Garystr. 55, 14195 Berlin. [sundhaus@gmx.net](mailto:sundhaus@gmx.net)

<sup>1</sup> Die These vom uralten Hass zwischen den Völkern des Balkans wurde vom US-amerikanischen Journalisten Kaplan propagiert und hatte anfangs erheblichen Einfluss auf die Politik der Clinton-Administration. Robert D. Kaplan, *Balkan Ghosts: a journey through history*, New York 1993; dt. Ausgabe: *Die Geister des Balkans: eine Reise durch die Geschichte und Politik eines Krisengebiets*, Hamburg 1993.

## Die Krise der 1980er Jahre

Im Verlauf der 1980er Jahre zeichneten sich vor dem Hintergrund einer schweren Wirtschaftskrise und schleichender Entlegitimierung des politischen Systems zwei gegensätzliche politische Strömungen ab: auf der einen Seite die Verfechter einer Liberalisierung von Wirtschaft und Politik (vertreten vor allem durch Politiker in Slowenien), auf der anderen die Befürworter einer Rezentralisierung und Stärkung des Bundesstaats (angeführt von Politikern in Serbien).<sup>12</sup> Im Zentrum der Kontroversen stand die jugoslawische Verfassung von 1974, mit der der Prozess der Föderalisierung des sozialistischen Jugoslawien abgeschlossen worden war. Die darin verankerte Schwächung der Bundesorgane sowie die Einrichtung eines kollektiven, dem Konsensprinzip verpflichteten Staatsoberhauptes hatten die politische Entscheidungsfindung auf föderaler Ebene erschwert und den sechs Bundesländern sowie zwei Autonomen Provinzen Kosovo und Wojwodina im Rahmen der Republik Serbien weitreichende Zuständigkeiten übertragen. Die Republik Serbien fühlte sich durch die Aufwertung ihrer zwei Autonomen Provinzen zu konstitutiven Teilen der Föderation besonders benachteiligt („Dreiteilung Serbiens“). Wie alle jugoslawischen Verfassungen seit 1946 beinhaltete auch die Verfassung von 1974 das Sezessionsrecht, d. h. das Recht der Völker auf Loslösung vom jugoslawischen Staatsverband. Die Interpretation dieses Rechts war allerdings heftig umstritten.<sup>13</sup>

Die von serbischer Seite vertretene These, die Verfassung von 1974 habe Jugoslawien „unregierbar“ gemacht, ist ebenso richtig wie falsch. Die komplizierten, für die Bürgerinnen und Bürger kaum verständlichen Bestimmungen der Verfassung haben die zentrifugalen Tendenzen befördert und die Lösung innenpolitischer Krisen erschwert, diese aber nicht ausgelöst oder ihre Überwindung unmöglich gemacht. Ein Blick auf die Verfassungsgeschichte des ersten und zweiten Jugoslawien (oder der früheren Sowjetunion und

der Tschechoslowakei) zeigt, dass eine Verfassung (ganz gleich ob sie zentralistisch, schein-föderalistisch oder (kon)föderalistisch ist) nur dann funktioniert, wenn sie auf einem politischen Grundkonsens beruht. Letztlich war es immer die *außerhalb* der Verfassung oder *unabhängig* von ihr ausgefochtene Machtfrage, die über Staatserhalt oder Staatszerfall entschied. Nicht die geschriebene Verfassung, sondern die „Verfassung“ in den Köpfen der Politiker machte Jugoslawien zu einem „schwachen Staat“.

### Literatur zu Krise und Zerfall Jugoslawiens:

Lenard J. Cohen/Jasna Dragović-Soso (eds.), *State Collapse in South-Eastern Europe. New perspectives on Yugoslavia's disintegration*, West Lafayette 2008;  
James Gow, *The Serbian Project and Its Adversaries: A Strategy of War Crimes*, Montreal 2003;  
David B. MacDonald, *Balkan Holocausts? Serbian and Croatian Victim-centered Propaganda and the War in Yugoslavia*, Manchester 2002;  
Branka Magaš/Ivo Žanić (eds.), *The War in Croatia and Bosnia-Herzegovina 1991–1995*, London-Portland 2001;  
Viktor Meier, *Wie Jugoslawien verspielt wurde*, München 1995;  
Dunja Melčec (Hrsg.), *Der Jugoslawien-Krieg. Handbuch zu Vorgeschichte, Verlauf und Konsequenzen*, Wiesbaden 2007;  
Sabrina P. Ramet, *Balkan Babel: The Disintegration of Yugoslavia from the Death of Tito to the War for Kosovo*, Boulder, CO. 1999;  
Sabrina P. Ramet, *Thinking about Yugoslavia: Scholarly Debates about the Yugoslav Breakup and the Wars in Bosnia and Kosovo*, Cambridge 2005;  
Laslo Sekelj, *Yugoslavia: The Process of Disintegration*, New York 1993;  
Jasminka Udovički/James Ridgeway (eds.), *Burn This House: The Making and Unmaking of Yugoslavia*, Durham/NC 2000;  
Ivo Zanic, *Flag on the Mountain. A Political Anthropology of War in Croatia and Bosnia*, London [u. a.] 2007.

Die Auseinandersetzungen wurden zunächst als ordnungspolitischer – nicht als nationaler – Konflikt geführt. Dennoch enthielten sie eine nationale Komponente, die mit dem seit Gründung des ersten jugoslawischen Staates Ende 1918 bestehenden Entwicklungs- und Wohlstandsgefälle innerhalb des Landes verbunden war. Den vergleichsweise wohlhabenden Regionen im Nordwesten und Norden Jugoslawiens standen die ärmeren Gebiete im Süden gegenüber, während das engere Serbien (ohne die Autonomen Provinzen) in etwa den gesamtstaatlichen Durchschnitt repräsentierte. Trotz staatlicher Umverteilungsmaßnahmen im ersten wie im zweiten Jugoslawien waren die Entwicklungs-

<sup>12</sup> Krise und Zerfall Jugoslawiens sind Gegenstand einer rasch wachsenden Zahl von Untersuchungen. Eine kleine Auswahl befindet sich im Kasten auf dieser Seite.

<sup>13</sup> Einzelheiten bei Monika Beckmann-Petey, *Der jugoslawische Föderalismus*, München 1990, S. 128 ff.

unterschiede seit 1918 nicht geringer geworden, sondern hatten sich seit Mitte der 1960er Jahre (seit Einführung der „sozialistischen Marktwirtschaft“) weiter verschärft.<sup>14</sup> Slowenen und Kroaten standen dem Mitteltransfer in die ärmeren Regionen infolge häufiger Fehlinvestitionen und Mittelverschwendung zunehmend ablehnend gegenüber und fühlten sich durch das sozialistische System in ihrer Entwicklung behindert, während sich Serbien und die ärmeren Regionen über den „Egoismus“ der nordwestlichen Republiken empörten. Die einen wie die anderen fühlten sich „ausgebeutet“. Bis Mai 1980, bis zum Tod von Josip Broz Tito, der wie kein anderer das sozialistische Jugoslawien repräsentiert hatte, konnte aufkeimende Unzufriedenheit unter Kontrolle gehalten werden. Mit Tito war aber nicht nur ein großer Diktator und Staatsmann, sondern auch die „Verkörperung“ des sozialistischen Jugoslawien gestorben. Und in den 1980er Jahren verloren die Legitimationsstützen des Systems ihre Bindekraft oder wurden obsolet. Der Selbstverwaltungssozialismus erwies sich als schwerfällig und reformresistent, die Blockfreiheit wurde mit dem Ende des Ost-West-Gegensatzes gegenstandslos, und der Gründungsmythos des zweiten Jugoslawien („Volksbefreiungskampf und sozialistische Revolution“ sowie „Brüderlichkeit und Einheit“) verblasste, je weiter das Ende des Weltkriegs in die Ferne rückte und je poröser die damit verbundenen Tabus (bei der Aufarbeitung des Bürgerkriegs von 1941–45 und seiner Opfer) wurden. Auch der relative Wohlstand und die Freiheiten, welche die Bürgerinnen und Bürger Jugoslawiens im Vergleich zu den Menschen in anderen sozialistischen Staaten genossen hatten, schmolzen dahin. Die Arbeitslosigkeit nahm zu, der allgemeine Lebensstandard sank, die Armut verbreitete sich und die äußere Verschuldung des Staates entwickelte sich zum Alptraum.<sup>15</sup> Mit dem Abbröckeln all dessen, worauf die Bürgerinnen und Bürger Jugoslawiens stolz gewesen waren, nahmen die Orientierungslosigkeit, die Unsicherheiten und Ängste in der Gesellschaft zu; ebenso wie die Verteilungskämpfe zwischen den sechs Republiken und zwei Au-

tonomen Provinzen. Nicht die „Balkan-Gespenster“ des ethnischen Hasses kehrten zurück, sondern die Gespenster der Armut, der Verunsicherung und diffuser Angst.

## Multinationale Gemeinschaft und ethnische Distanz

Obwohl die wirtschaftlich-soziale Krise national konnotiert war, waren die transnationalen Beziehungen in Jugoslawien bis in die 1980er Jahre hinein nicht konfliktreicher als in anderen Vielvölkerstaaten. Die These, dass die multinationale Gemeinschaft Jugoslawiens nur eine der politischen Unterdrückung durch das kommunistische Regime geschuldete Chimäre gewesen sei, ist höchst unwahrscheinlich. Beweisen lässt sie sich nicht. Untersuchungen zur „ethnischen Distanz“ zwischen den verschiedenen Volksnationen in Jugoslawien zeigen unzweifelhaft, dass diese weniger ausgeprägt war als in manchen höher entwickelten Ländern und deutlich geringer als z. B. in den USA. Zahlreiche Umfragen belegen, dass die interethnischen Beziehungen (etwa am Arbeitsplatz oder in der Nachbarschaft) von einer deutlichen Mehrheit der Bevölkerung Jugoslawiens noch bis Ende der 1980er Jahre als gut oder zumindest befriedigend und nur von einem kleinen Teil der Befragten als schlecht beurteilt wurden. Die einzige Ausnahme betraf das Verhältnis zwischen Albanern auf der einen und Serben, Mazedoniern und Montenegrinern auf der anderen Seite; hier bestanden sowohl auf albanischer wie auf südslawischer Seite massive (mitunter rassistisch geprägte) Vorurteile.<sup>16</sup> Doch bis in das Jahr 1990 hinein rangierte die jugoslawische Zugehörigkeit bei der Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger des Landes an erster Stelle (bei Albanern, Slowenen und Kroaten weniger ausgeprägt als beim Rest der Bevölkerung). Es folgten die Zugehörigkeit zu Europa und erst an dritter Stelle die Zugehörigkeit zur jeweiligen Republik oder Region.<sup>17</sup> Fasst man die Er-

<sup>14</sup> Vgl. Dijana Pleština, *Regional Development in Communist Yugoslavia: Success, Failure and Consequences*, Boulder, Co. 1992.

<sup>15</sup> Vgl. dazu u. a. Susan L. Woodward, *Socialist Unemployment. The Political Economy of Yugoslavia, 1945–1990*, Princeton, N.J. 1995.

<sup>16</sup> Vgl. Bora Kuzmanović, *Socijalna distanca prema pojedinim nacijama (etnička distanca)* [Die gesellschaftliche Distanz gegenüber einzelnen Nationen (ethnische Distanz)], in: Mladen Lazić u. a., *Razarenje društva: Jugoslovensko društvo u krizi 90-tih* [Die Zerstörung der Gesellschaft. Die jugoslawische Gesellschaft in der Krise der 90er Jahre], Beograd 1994, S. 225–244.

<sup>17</sup> Vgl. Ljiljana Bačević u. a., *Jugoslavija na kriznoj prekretnici* [Jugoslawien am kritischen Wendepunkt]. Beograd 1991, S. 236 u. passim; *Yugoslav Survey* 1990:

gebnisse der verschiedenen Umfragen zusammen, so bleibt nur eine Schlussfolgerung übrig: Die ethnischen Spannungen waren nicht Ursache für, sondern Folge von Krise und Zerfall Jugoslawiens.<sup>8</sup>

## Die ethnonationale Mobilisierung

Nicht nur serbische Politiker und Intellektuelle waren unzufrieden mit der Verfassung von 1974, sondern auch Teile der kosovo-albanischen Bevölkerung. Im Frühjahr 1981 kam es in Kosovo zu Demonstrationen der Albaner, welche die Anerkennung ihrer Provinz als siebente Republik forderten. Durch die Verhängung des Ausnahmerechts, den Einsatz von Panzern und mittels Massenverhaftungen konnte die jugoslawische Staats- und Parteiführung die Ruhe in Kosovo äußerlich wiederherstellen, aber mit der stereotypen Klassifizierung der nie seriös aufgeklärten Ereignisse als „Konterrevolution“ und „Irredentismus“ wurde jede Diagnose der Probleme unterbunden und der Mythenbildung Vorschub geleistet.<sup>9</sup>

Am 15. Mai 1982 veröffentlichte das Organ der Serbischen Orthodoxen Kirche, „Pravoslavlje“, einen „Appell zur Verteidigung der serbischen Bevölkerung und seiner Heiligtümer in Kosovo“. Die 21 Priester und Mönche, die den Appell unterzeichneten, erklärten: „Ohne alle Übertreibung kann man sagen, dass das serbische Volk in Kosovo einen langsamen, gut geplanten Genozid erleidet.“<sup>10</sup> In der Folgezeit erschienen in „Pravoslavlje“ weitere Artikel, in denen die „Vernichtung“ des serbischen Volkes in Kosovo beschworen und der aktuelle „Genozid“ als Fortsetzung der „Völkermorde“ an den Serben von 1389 bis zum Zweiten Weltkrieg dargestellt wurde. Den Geistlichen folgten

Public Opinion Survey on the Federal Executive Council's Social and Economic Reform, 31. Mai 1990, S. 3–26; Valère P. Gagnon Jr., *The Myth of Ethnic War: Serbia and Croatia in the 1990s*, New York 2004.

<sup>8</sup> Vgl. Anthony R. Oberschall, *The manipulation of ethnicity: from ethnic cooperation to violence and war in Yugoslavia*, in: *Ethnic and Racial Studies*, 23 (2000), S. 882–1001.

<sup>9</sup> Vgl. Julie Mertus, *Kosovo: How Myths and Truths Started a War*, Berkeley 1999.

<sup>10</sup> *Pravoslavlje* Nr. 364 vom 15. 5. 1982. Weitere Einzelheiten bei Klaus Buchenau, *Orthodoxie und Katholizismus in Jugoslawien 1945–1991. Ein serbisch-kroatischer Vergleich*, Wiesbaden 2004, S. 377 ff.

Schriftsteller und Wissenschaftler. Die Schleusen jenes Damms, der mit der jahrzehntelangen Tabuisierung „heikler“ nationaler Themen errichtet worden war, öffneten sich. Und bald begann der Märtyrer- und Genozid-Topos die öffentlichen Diskurse in Serbien zu beherrschen.<sup>11</sup> „Genozid“ wurde zum Topthema. Seine permanente Wiederholung in vielfältigen Varianten (als physischer, politischer, rechtlicher, kultureller, religiöser, administrativer etc. „Genozid“) erzeugte ein Wahrnehmungsmuster, aus dem nahezu alles andere verdrängt wurde. Serbische Schriftsteller, unter ihnen Dobrica Ćosić, Vuk Drašković und der in Knin (Kroatien) gebürtige Jovan Radulović, gossen mit ihren Werken Öl in die schwelende Glut.<sup>12</sup>

Am 24. September 1986 veröffentlichte die Tageszeitung „Veèernje Novosti“ Auszüge aus einem Memorandum der Serbischen Akademie der Wissenschaften zu aktuellen gesellschaftlichen Fragen in Jugoslawien.<sup>13</sup> Darin wurde die politische Führung Jugoslawiens und seiner Republiken frontal attackiert. Die Ursachen der umfassenden Krise in den 1980er Jahren sahen die Autoren im Erbe Stalins und der Kommunistischen Internationale, in den Wirtschaftsreformen Mitte der 1960er Jahre und der Verfassung von 1974. Sie beklagten die „Diskriminierung“ der serbischen Bürgerinnen und Bürger in Jugosla-

<sup>11</sup> Vgl. Bette S. Denich, *Dismembering Yugoslavia: Nationalist Ideologies and the Symbolic Revival of Genocide*, in: *American Ethnologist* 21 (1994), S. 367–390.

<sup>12</sup> Zur kulturellen Wende vgl. Sabrina P. Ramet, *Apocalypse Culture and Social Change in Yugoslavia*, in: dies., *Yugoslavia in the 1980s*, Boulder, Co. 1985, S. 13 ff.; Jasna Dragović-Soso, „Saviours of the Nation“. *Serbia's Intellectual Opposition and the Revival of Nationalism*, London 2002, S. 89 ff., 105 ff.; Andrew B. Wachtel, *Making a Nation, Breaking a Nation. Literature and Cultural Politics in Yugoslavia*, Stanford, Ca. 1998, S. 197 ff.

<sup>13</sup> Der vollständige Text wurde erst 1989 veröffentlicht: „Memorandum“ grupa akademika Srpske akademije nauka i umetnosti o aktuelnim društvenim pitanjima u našoj zemlji [„Memorandum“ einer Gruppe von Akademikern der Serbischen Akademie der Wissenschaften und Künste über aktuelle gesellschaftliche Fragen in unserem Land], in: *Naše teme* 33/1989, 1–2, S. 128–163. Deutsche Übersetzung in Kosta Mihailović/Vasilije Krestić, *Das Memorandum der Serbischen Akademie der Wissenschaften und Künste: Stellungnahmen zu Kritiken*. Hg. Miroslav Pantić. Beograd 1996. Die folgenden Zitate wurden vom Verf. aus der Urfassung übersetzt.

wien, die „Dreiteilung Serbiens“ und den fortschreitenden „Genozid“ an der serbischen Nation. Seit Frühjahr 1981 würde gegen die Serben in Kosovo ein „offener und totaler Krieg“ geführt. Deren Lage war nach Auffassung der Autoren aber nicht nur in Kosovo, sondern auch in Kroatien bedrohlich. Scharf wurden die „Assimilationspolitik“ gegenüber den kroatischen Serben sowie die kroatische Sprachpolitik kritisiert. Abschließend forderten die Autoren die „Wiederherstellung der vollen nationalen und kulturellen Integrität des serbischen Volkes“, die „Wiederherstellung“ des serbischen Staates und die „demokratische Mobilisierung aller geistigen und moralischen Kräfte des Volkes“.

Das Memorandum wurde von den Politikern in Jugoslawien (einschließlich derjenigen in Serbien) nahezu einhellig verurteilt. Aber Kosovo-Serben, serbische Schriftsteller und Wissenschaftler trieben die nationale Mobilisierung voran. 1987 kam es zur politischen Wende in Serbien. Slobodan Milošević, seit Ende Mai 1986 Chef der Partei des Bundes der Kommunisten (BdK) Serbiens, besuchte am 24. April die Kosovo-Hauptstadt Priština, wo er an die Adresse der dortigen Serben jenen Satz richtete, der ihn schnell in ganz Jugoslawien und darüber hinaus bekannt machen sollte: „Niemand darf euch schlagen“.<sup>14</sup> Mit diesem banalen Satz avancierte der bislang unscheinbare Funktionär Milošević über Nacht zum „Retter der Serben“. Im Anschluss an dieses Erlebnis setzte der neue „Führer“ den Nationalismus konsequent zur Festigung seiner Macht ein. Auf der 8. Plenarsitzung des BdK Serbien am 23./24. September 1987 konnten er und seine Anhänger ihre innerparteilichen Gegner ausschalten, und am 14. Dezember übernahm Milošević neben seinem Amt als Parteichef auch das Amt des Staatschefs der Republik Serbien.

In mehreren Städten der Wojwodina, Montenegros und Serbiens wurden seit Mitte 1988 perfekt inszenierte „Demonstrationen“ abgehalten, auf denen sich der serbische „Volkswille“ immer vehementer und aggressiver artikuliert. Die Rhetorik auf diesen „Meetings“ bewegte sich zwischen Beschwörung

<sup>14</sup> Slavoljub Djukić, *Kako se dogodio vodja: borba za vlast u Srbiji posle Josipa Tita* [Wie sich der Führer ereignete: der Kampf um die Macht in Serbien nach Josip Tito]. Beograd 1992, S. 127 ff.

historischer Opfermythen und Verfolgungsängsten auf der einen und dem Ruf nach einer serbischen Sammlungsbewegung auf der anderen Seite. Die 600-Jahr-Feier der Kosovoschlacht am 28. Juni 1989 gestaltete sich zum Höhepunkt der nationalistischen Mobilisierungswelle. Bereits zuvor – im Oktober 1988 und im Januar 1989 – waren unter dem Druck der Straße die politischen Führungen der Wojwodina und Montenegros zurückgetreten und durch Milošević-treue Cliques ersetzt worden.

Neu aufflammender Widerstand in Kosovo wurde mit großer Brutalität durch Armee und Polizei erstickt. Im März 1989 wurde die Autonomie Kosovos und der Wojwodina durch eine serbische Verfassungsänderung, die de facto gegen die Bundesverfassung von 1974 verstieß, drastisch eingeschränkt. Gleichwohl verzichtete Milošević nicht auf die Stimmen beider Provinzen in den jugoslawischen Bundesorganen. Serbien hatte nun drei bzw. nach der Gleichschaltung Montenegros vier Stimmen, das heißt, ebenso viele Stimmen wie alle anderen vier Republiken Jugoslawiens zusammen. Damit hatte die offene Demontage des zweiten Jugoslawien begonnen.

## Der Mobilisierungseffekt von Wahlen und Referenden

Eine Einigung über die Ausgestaltung eines neuen („dritten“) Jugoslawien rückte in immer weitere Ferne. Auf dem XIV. Parteitag des BdK im Januar 1990 überstimmte die Milošević-treue Mehrheit alle Anträge der slowenischen Delegation. Die slowenischen und kroatischen Delegierten verließen daraufhin den Parteitag. Und mit dessen Abbruch verschwand – knapp zehn Jahre nach dem Tod der Vaterfigur Tito – eine weitere Klammer, die den Bundesstaat Jugoslawien hatte zusammenhalten sollen. Übrig blieb nur noch die Jugoslawische Volksarmee (JVA).

Die zunächst von allen Politikern (und der Mehrheit der Bürger in allen Republiken) vertretene gesamtjugoslawische Option rückte deutlich in den Hintergrund, nachdem die 1990 abgehaltenen ersten freien Wahlen seit 63 Jahren in allen Republiken (mit Ausnahme Serbiens und Montenegros) national-„bürgerliche“ Parteien oder Koalitionen an die Macht gebracht hatten. Nur in Serbien und Montene-

gro konnten sich die nationalistisch „gewandelten“ Kommunisten behaupten. Nach den Wahlen von 1990 trat der Zerfallsprozess Jugoslawiens in seine akute Phase. In Slowenien bedeutete der Sieg des Mitte-Rechts-Bündnisses „Demos“ vom April 1990 eine deutliche Beschleunigung der Verselbständigungspolitik. Auch in Kroatien lief der Sieg der nationalistischen „Kroatischen Demokratischen Gemeinschaft“ (HDZ) unter Franjo Tudjman und der gewachsene Einfluss der kroatischen „Hardliner“ aus der Westherzegowina und der Diaspora auf eine künftige Abspaltung von Jugoslawien hinaus. Die HDZ und Franjo Tudjman trugen maßgeblich zur Eskalation bei. Ihr mit nationalistischen Parolen geführter Wahlkampf musste die knapp 600 000 Serben Kroatiens zutiefst verunsichern. Die in der novellierten kroatischen Verfassung vorgenommene Herabstufung der kroatischen Serben vom zweiten Staatsvolk zur Minderheit und die Abschaffung der bis dahin notwendigen Zweidrittelmehrheit bei nationalitätspolitischen Beschlüssen des kroatischen Parlaments nährte die Diskriminierungsängste der Serben und weckte Erinnerungen an den kroatischen Ustascha-Staat im Zweiten Weltkrieg. Die öffentliche Zurschaustellung von Ustascha-Symbolen, die berufliche Diskriminierung von Serben, das provokant-brutale Vorgehen der Polizei, die nationalistische Agitation der neu gegründeten „Kroatischen Rechtspartei“ des Extremisten Dobroslav Paraga, die Verharmlosung serbischer Opfer im Zweiten Weltkrieg und eine rasch um sich greifende Serbophobie heizten die Atmosphäre an. Und die Berichte serbischer Medien über die Entdeckung von Skeletten serbischer Opfer, die von den Ustasche während des Zweiten Weltkriegs achtlos in zahllose Höhlen geworfen worden waren, sorgten zusätzlich für Angst und Schrecken. Statt die aufgewühlte Stimmung in der Bevölkerung zu beruhigen, weckten und schürten kroatische wie serbische Politiker die nationalen Emotionen.

Nachdem die Verhandlungen über eine Neuordnung Jugoslawiens im Verlauf des Jahres 1990 an den unversöhnlichen Positionen der einzelnen Republiken gescheitert und die dialogbereiten Politiker überall marginalisiert worden waren, setzte eine wahre Flut von Volksbefragungen ein. Den Auftakt machten die Krajina-Serben in Kroatien im August 1990, gefolgt von den Slowenen im Dezember 1990 und den Kroaten im Mai des folgenden

Jahres. Acht weitere Referenden schlossen sich an. Die Bevölkerung Jugoslawiens, die noch nie eine funktionierende, pluralistische Demokratie erlebt und praktiziert hatte, wurde von einem Tag zum anderen mit weitreichenden Entscheidungen konfrontiert. In der Regel erfolgten die Befragungen unter größtem Zeitdruck, und die Wählerinnen und Wähler wurden unzureichend über die Konsequenzen ihrer Abstimmung informiert. In Slowenien, Kroatien, Mazedonien, Bosnien-Herzegowina und Montenegro stimmte die jeweilige Bevölkerung über die Souveränität ihrer Republik und/oder die Sezession vom jugoslawischen Bundesstaat ab. Alternativen jenseits von „Ja“ oder „Nein“ gab es nicht. Diejenigen nationalen Minderheiten, die keine Chance hatten, die republikweite Befragung in ihrem Sinne zu entscheiden, boykottierten die Volksabstimmungen oder führten getrennte Plebiszite durch. Wesentlich mehr als die Ergebnisse der Parlamentswahlen wiesen die Resultate der Volksbefragungen den Charakter von Volkszählungen auf. Die nationale Zugehörigkeit wurde zum fast alleinigen Kriterium für die Entscheidung auf dem Fragebogen.

## Das Ende Jugoslawiens und die postjugoslawischen Kriege

Am stärksten betroffen von einer drohenden Aufteilung Jugoslawiens war die serbische Bevölkerung. Nach den Ergebnissen der Volkszählung von 1981 lebten im engeren Serbien nur knapp 60 Prozent (4,8 Millionen) aller in Jugoslawien beheimateten Serben. Weitere 16,2 Prozent lebten in Bosnien-Herzegowina, 13,6 Prozent in der Wojwodina, 6,5 Prozent in Kroatien und 2,6 Prozent in Kosovo. Der Rest verteilte sich auf die übrigen Republiken. Nationalbewusste Serben leiteten aus dieser Konstellation zwei politische Alternativen ab: entweder Erhalt eines – entsprechend den serbischen Forderungen – umgestalteten Jugoslawiens oder Gründung eines Staates, der alle Gebiete umfassen sollte, in dem Serben lebten („Großserbien“). Nicht ganz so dramatisch gestaltete sich die Situation der Kroaten. Von ihren 4,1 Millionen lebten 75 Prozent innerhalb der eigenen Republik, während 17,2 Prozent in Bosnien-Herzegowina und 2,7 Prozent in der Wojwodina zuhause waren. Dementsprechend strebten auch kroatische Nationalisten eine Neuordnung der Grenzen, insbesondere zu Lasten

Bosnien-Herzegowinas, an. Die bosnischen Muslime („Bosniaken“) fürchteten dagegen zu Recht, dass ein Zusammenbruch Jugoslawiens auch die Integrität Bosnien-Herzegowinas (wo die Muslime gemäß den Ergebnissen von 1981 39,5 Prozent der Bevölkerung stellten, gefolgt von den bosnischen Serben mit 32,0 Prozent und den bosnischen Kroaten mit 18,4 Prozent) gefährden würde. Gleich den Bosniaken waren auch die slawischen Mazedonier mit Blick auf den großen albanischen Bevölkerungsanteil in ihrer Republik am Erhalt Jugoslawiens interessiert – ähnlich wie die Politiker des ethnisch heterogenen Montenegro. Nur die Slowenen lebten fast ausnahmslos in ihrer Republik, in der sie über 90 Prozent der Bevölkerung repräsentierten.

Am 25. Juni 1991 verkündeten die Parlamente von Slowenien und Kroatien die Unabhängigkeit ihrer Republiken. Daraufhin gab der letzte jugoslawische Regierungschef, der von der Bevölkerung allseits geschätzte Kroat Ante Marković, der Jugoslawischen Volksarmee (JVA) die Weisung zur militärischen Sicherung der Grenzen in Slowenien. Das war der Beginn eines zehntägigen Krieges zwischen der Volksarmee und der slowenischen Territorialverteidigung, der dank einer europäischen Vermittlungsinitiative beendet wurde. Gleichzeitig mehrten sich in Kroatien die blutigen Zusammenstöße zwischen aufständischen Serben und kroatischer Nationalgarde, Polizei und paramilitärischen Banden, die zu einem Krieg um die serbisch besiedelten Territorien Kroatiens eskalierten. Die JVA, die sich Ende Juli aus Slowenien nach Kroatien zurückgezogen hatte, intervenierte dabei immer offener auf Seiten der serbischen Minderheit, die auch von neuen Sondereinheiten (den „Roten Baretten“) der Milošević unterstehenden Geheimpolizei in Serbien sowie von paramilitärischen Banden aus Serbien unterstützt wurden.

Die seit den Balkankriegen 1912/13 praktizierte Arbeitsteilung zwischen regulärem Militär und paramilitärischen Banden (letztere zur Erledigung der „Drecksarbeit“) erlebte in den 1990er Jahren einen neuen Höhepunkt. Zwischen August und Dezember 1991 wurden aus den serbisch kontrollierten Gebieten Kroatiens schätzungsweise 80 000 Kroaten und Muslime zur „Säuberung des Territoriums“ vertrieben. Dubrovnik und andere kroatische Städte wurden beschossen, und am

20. November nahmen die Serben die seit knapp drei Monaten belagerte und fast vollständig zerstörte ostslawonische Stadt Vukovar ein, wobei es zu ersten genozidalen Handlungen kam. Am 19. Dezember 1991 formierte sich in Kroatien die „Serbische Republik Krajina“, aus der nahezu alle Nicht-Serben vertrieben wurden oder flohen.<sup>15</sup>

Die zahllosen Verhandlungsinitiativen der Europäischen Gemeinschaft zur Lösung des Konflikts blieben bis Ende 1991 erfolglos. Auch die übrigen Akteure der internationalen Politik, allen voran die USA, standen der Entwicklung ratlos und abwartend gegenüber, zumal Jugoslawien seine vormalige strategische Bedeutung für den Westen verloren hatte. Das Ende des Kalten Krieges, die Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten, der Golfkrieg und die Auflösung der Sowjetunion überforderten Diplomaten und Politiker gleichermaßen.<sup>16</sup>

Nach dem Scheitern einer mit vielen Hoffnungen begleiteten internationalen Jugoslawienkonferenz im September 1991 entschloss sich die deutsche Regierung am 23. Dezember im Alleingang zur Anerkennung von Slowenien und Kroatien, während die übrigen Staaten der EG diesem Schritt am 15. Januar 1992 – oft nur widerwillig – folgten. Die völkerrechtliche Sanktionierung des jugoslawischen Staatszerfalls führte zu heftigen Debatten.<sup>17</sup> Ein Teil der Kritiker lehnte die Anerkennung Kroatiens und Sloweniens als zu früh und (vor allem mit Blick auf Bosnien-Herzegowina) als konfliktverschärfend ab, während andere ihre Verspätung kritisierten. Tatsache ist, dass Kroatien zu diesem Zeitpunkt die europäischen Kriterien für eine völkerrechtliche Anerkennung nicht erfüllte. Tatsache ist aber auch, dass Milošević und die Armeeführung die bis zur Jahresmitte 1991 abgegebenen Er-

<sup>15</sup> Vgl. u. a. Amnesty International, *Torture and Deliberate and Arbitrary Killings in War Zones*, New York 1991; Hannes Grandits/Christian Promitzer, „Former Comrades“ at War. Historical Perspectives on „Ethnic Cleansing“ in Croatia, in: Joel M. Halpern/David A. Kideckel (eds.), *Neighbors at War. Anthropological Perspectives on Yugoslav Ethnicity, Culture and History*, University Park, PA 2000, S. 125 ff.

<sup>16</sup> Dazu ausführlich James Gow, *Triumph of the Lack of Will: International Diplomacy and the Yugoslav War*, London 1997.

<sup>17</sup> Eine nüchtern abwägende Analyse bietet Richard Caplan, *Europe and the Recognition of New States in Yugoslavia*, Cambridge 2005.

klärungen westlicher Politiker, sie würden eine Aufteilung Jugoslawiens nicht akzeptieren, als Ermutigung für ihr militärisches Vorgehen deuteten.<sup>18</sup> Und Tatsache ist ferner, dass die Kriegshandlungen nicht durch die Anerkennung ausgelöst worden waren und dass die serbische Seite ungeachtet aller diplomatischen Bemühungen ihr Kriegsziel – die Eroberung der beanspruchten Siedlungsgebiete in Kroatien und die Vertreibung der dortigen kroatischen Bevölkerung – weiter verfolgte.<sup>19</sup> Erst nachdem dieses Ziel erreicht war, unterzeichnete Milošević als Vertreter der Serben am 2. Januar 1992 einen vom US-Unterhändler Cyrus Vance vermittelten Waffenstillstand und erklärte sich mit der Entsendung einer UN-Schutztruppe in die umstrittenen Gebiete einverstanden. Die JVA zog sich anschließend auf den nächsten Kriegsschauplatz, nach Bosnien, zurück.

Dort hatte die muslimische und kroatische Bevölkerung in einem Referendum Ende Februar/Anfang März 1992 für die Abspaltung vom serbisch dominierten Rumpf-Jugoslawien gestimmt. Der Krieg, der die Republik noch vor ihrer internationalen Anerkennung am 6. April 1992 erfasste, stellte in seinen Ausmaßen die Kämpfe in Kroatien bald in den Schatten.<sup>20</sup> Die serbische Kriegsstrategie des bewaffneten Aufstands einer erst verängstigten, dann aufgehetzten Bevölkerung und des Einsatzes der Jugoslawischen Volksarmee unter Hinzuziehung paramilitärischer Einheiten und „Wochenend-Krieger“ aus Serbien und dem Ausland funktionierte in Bosnien noch effektiver als in Kroatien. Zwischen Sommer 1991 und Ende 1993 operierten in Bosnien 83 paramilitärische Banden, darunter 53 serbische, 13 kroatische und 14 bosniakische.<sup>21</sup> Obwohl es bis Kriegsausbruch keiner-

lei konkrete Anzeichen für eine Bedrohung oder Benachteiligung der bosnischen Serben gegeben hatte, gingen ihre Anführer sofort in die Offensive. Anfang April legten sie einen Belagerungsring um Sarajevo. Am 12. Mai 1992 proklamierte eine Versammlung der bosnischen Serben die „Serbische Republik/Republika Srpska“ und wählte Radovan Karadžić zu ihrem ersten Präsidenten. Im Mai 1992 zog sich die JVA offiziell aus Bosnien nach Serbien und Montenegro zurück. Dabei überließ sie einen Großteil ihrer Waffen und Ausrüstungen den bosnischen Serben. 60 000 Soldaten und Offiziere bosnisch-serbischer Herkunft wechselten die Uniform und bildeten fortan zusammen mit 35 000 Freischärlern die Armee der bosnischen Serben unter dem Kommando von General Ratko Mladić. Die militärische Überlegenheit der bosnischen Serben gegenüber den bosnischen Regierungstruppen war überwältigend. Seit Sommer 1992 beherrschten sie mehr als zwei Drittel von Bosnien-Herzegowina.

Eine grundlegende Änderung der Lage in Kroatien und Bosnien zeichnete sich erst im Frühsommer 1995 ab. Anfang August startete die kroatische Armee eine Großoffensive gegen die „Republik Krajina“, die innerhalb weniger Tage ohne nennenswerten Widerstand eingenommen wurde. Den serbischen Kriegern und ihren Angehörigen wurde freier Abzug garantiert. Über 150 000 Serben flüchteten daraufhin aus der Krajina in Richtung Bosnien und Serbien, wobei es von kroatischer Seite zu massiven Racheakten und Kriegsverbrechen kam.

Auch in Bosnien-Herzegowina bahnte sich Mitte 1995 die militärische Wende an. Zwar konnte das serbische Militär mit der Eroberung der ostbosnischen UN-Schutzzonen Srebrenica und Žepa im Juli einen letzten Erfolg erringen, aber die militärische Kooperation zwischen bosnischen Regierungstruppen und kroatischer Armee im Nordwesten Bosniens veränderte die militärische Lage innerhalb weniger Wochen von Grund auf. In gemeinsamen Offensiven erzielten kroatische und bosnische Truppen bedeutende Geländegewinne, während die NATO Luftangriffe gegen serbische Stellungen im Raum Sarajevo, Tuzla und Pale flog. In dieser Situation starteten die USA über ihren Unterhändler Richard Holbrooke eine neue Friedensinitiative. Nach Abschluss eines Waffenstillstands

<sup>18</sup> Vgl. u. a. Tom Gallagher, Milošević, Serbia and the West during the Yugoslav Wars, 1991–1995, in: Andrew Hammond (Hg.), *The Balkans and the West. Constructing the European Other*, Aldershot 2004, S. 151–168.

<sup>19</sup> Vgl. u. a. Sabrina P. Ramet/Letty Coffin, *German Foreign Policy Toward the Yugoslav Successor States, 1991–1999*, in: *Problems of Communism*, 48 (2001), 1, S. 48–64.

<sup>20</sup> Einen guten Überblick gibt Marie-Janine Calic, *Der Krieg in Bosnien-Herzegowina. Ursachen – Konfliktstrukturen – Internationale Lösungsversuche*, Frankfurt/M. 1995; *Anmerkung der Redaktion*: Siehe auch den Beitrag der Autorin in diesem Heft.

<sup>21</sup> Aus dem Bericht des Menschenrechtsexperten Cherif Bassouni an den UN-Sicherheitsrat, nach A. Oberschall (Anm. 8), S. 998.

im Oktober 1995 trat in Dayton (Ohio) eine Friedenskonferenz zusammen, auf der die zerstrittenen Parteien ein Abkommen paraphierten, das am 14. Dezember in Paris unterzeichnet wurde. Entgegen den serbischen und kroatischen Teilungsplänen blieb Bosnien-Herzegowina als konföderativer Staat unter internationaler Aufsicht bestehen, zusammengesetzt aus zwei „Entitäten“: der „bosniakisch-kroatischen Föderation“ mit 51 Prozent des staatlichen Territoriums und der „Serbischen Republik“ mit 49 Prozent. Im Anhang 7 des Rahmenabkommens von Dayton verpflichteten sich die Vertragsparteien, den Flüchtlingen und Vertriebenen die Rückkehr in ihre Heimatgemeinden zu ermöglichen. Dies war insofern ein Novum, als die „internationale Gemeinschaft“ seit dem griechisch-türkischen „Bevölkerungsaustausch“ von 1923 die Vertreibung und Deportation unerwünschter Bevölkerungsgruppen als ultima ratio zur „Lösung“ zwischenstaatlicher Konflikte stets akzeptiert hatte.

## Ethnische Säuberungen

In den seit 1990/91 von Serben kontrollierten Territorien hatten sofort ethnische Säuberungen eingesetzt, die auf eine lange Vorgeschichte zurückblicken konnten. Der Begriff „ethnische Säuberung“ (etničko čišćenje) ging nach Beginn des Bosnien-Kriegs um die Welt und wurde 1992 in Deutschland zum „Unwort des Jahres“ gewählt. Sofern er als Synonym für Völkermord benutzt wird, ist er ein Euphemismus. Da aber nicht alle der unter diesem Wort subsumierten Aktionen dem völkerrechtlich definierten Tatbestand des Genozids entsprechen, müsste man den Begriff „ethnische Säuberung“ regelrecht erfinden, falls es ihn nicht schon gäbe. Ethnische Säuberung und Völkermord sind nicht identisch. Der erste Begriff ist umfassender als der juristisch genau festgelegte Genozid. Er bezeichnet alle von einem Staat oder Para-Staat initiierten, ermunterten oder geduldeten Maßnahmen, die dazu dienen, eine national oder ethnisch unerwünschte Bevölkerung von einem bestimmten Territorium zu entfernen, einschließlich dessen, was an ihre bisherige Präsenz erinnern könnte. Ziel ist die Schaffung eines ethnisch und kulturell homogenen („gesäuberten“) Gebiets. Das Spektrum der Maßnahmen reicht von der systematischen Veranlassung zur Flucht (mittels sozialer Marginalisierung, Dro-

hung, Demütigung etc.), der Zerstörung der wirtschaftlichen und kulturellen Grundlagen der betroffenen Bevölkerung über den Bevölkerungsaustausch (Transfer) und die Zwangsvertreibung (Deportation) bis zu Massengewaltigung (als strategisches Instrument), Elitozid und Völkermord. Die Ermordung von etwa 8000 Muslimen (Bosniaken) nach der serbischen Eroberung der ostbosnischen UN-Schutzzone Srebrenica im Juli 1995 steht stellvertretend für die vielen Völkermorddelikte und Kriegsverbrechen in den postjugoslawischen Kriegen.<sup>22</sup> Zu deren juristischer Verfolgung hatten die UN bereits am 23. Mai 1993 mit der Resolution 827 einen Ad-hoc-Gerichtshof mit Sitz in Den Haag gegründet.

Ethnische Säuberungen sind keine serbische oder balkanische Besonderheit. Sie sind überall möglich, wo entsprechende Rahmenbedingungen geschaffen werden. Dazu gehören die Verabsolutierung der Ethnonation, die postulierte Deckungsgleichheit von Nation und Territorium, die Definition von Feinden („Sündenböcken“) und deren Entmenschlichung, die Konstruktion von Bedrohungsszenarien und Ängsten sowie die Inszenierung von gewaltsamen Zwischenfällen. Massengewalt bricht nicht aus; sie „ereignet“ sich nicht, sondern wird generiert. Auch in Jugoslawien handelte es sich nicht um spontane Reaktionen der Bevölkerung oder sozialer Randgruppen, sondern um organisierte und kalkulierte Gewalt, ähnlich dem Terrorismus.<sup>23</sup> Nicht umsonst spielen in allen Darstellungen zu den Kriegen der 1990er Jahre die paramilitärischen Milizen der „warlords“ sowie die Sondereinheiten der (Geheim)Polizei eine prominente Rolle. Sie inszenierten eine Gewalt, die – einmal in die

<sup>22</sup> Vgl. Stevan Weine, *When History is a Nightmare. Lives and Memories of Ethnic Cleansing in Bosnia-Herzegovina*, New Brunswick 1999; David Rohde, *Endgame: The Betrayal and Fall of Srebrenica. Europe's Worst Massacre since World War II*, New York 1997; Julija Bogoeva/Caroline Fetscher (Hrsg.), *Srebrenica: Ein Prozeß. Dokumente aus dem Verfahren gegen General Radislav Krstić vor dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehem. Jugoslawien in Den Haag*, Frankfurt/M. 2002; Cathie Carmichael, *Ethnic Cleansing in the Balkans. Nationalism and the destruction of tradition*, London–New York 2002.

<sup>23</sup> Vgl. Michael Mann, *Die dunkle Seite der Demokratie. Eine Theorie der ethnischen Säuberung*, Hamburg 2007; Jacques Sémelin, *Säubern und Vernichten. Die Politik der Massaker und Völkermorde*, Hamburg 2007.

Welt gesetzt – schnell ihre Eigendynamik in der verunsicherten Bevölkerung entfaltete. Die wichtigsten Drahtzieher waren Milošević und seine Getreuen, die die Gewaltlawine ins Rollen gebracht hatten. Infolge des Dauerbeschusses der Medien seit der nationalistischen Wende in den 1980er Jahren und überrascht von der Gewalt sah sich ein zunehmend großer Teil des Publikums im ehemaligen Jugoslawien bald nur noch in der Rolle von Opfern und verfiel einer fortschreitenden Autohypnose. Opfermythen und „Kriegserinnerungen“, insbesondere an den Zweiten Weltkrieg und auf serbischer Seite die „Erinnerungen“ an die Kosovo-Schlacht von 1389, beherrschten die öffentliche Wahrnehmung und überlagerten alles, was im Gegensatz zu diesem Deutungsmuster stand. Was die Nationalisten aller Konfliktparteien im ehemaligen Jugoslawien in ihrer kollektiven Paranoia und kognitiven Blockade eint(e), war die Vorstellung, dass sie alle im Kampf um Überleben und Zukunft ausschließlich einen Verteidigungskrieg geführt, dass sie getan haben, was angesichts der Bedrohung durch ihre Gegner getan werden „musste“ und was jeder „anständige“ Mensch in dieser Situation getan hätte.<sup>24</sup> Zwei bis drei Millionen Frauen, Männer und Kinder wurden als Flüchtlinge, Vertriebene oder Ermordete Opfer dieses Kriegendenkens.

<sup>24</sup> Vgl. allgemein Roderick M. Kramer/David M. Messick, *Getting By with a Little Help from Our Enemies: Collective Paranoia and Its Role in Intergroup Relations*, in: Constantine Sedikides/John Schopler/Chester A. Insko, *Intergroup Cognition and Intergroup Behavior*, Mahwah, N.J. 1998, S. 233–255 und Harald Welzer, *Täter. Wie aus ganz normalen Menschen Massenmörder werden*, Frankfurt/M. 2005<sup>2</sup>.

Sabina Kajnc̃

## Die slowenische EU-Ratspräsidentschaft 2008

Von der slowenischen Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2008, welche die erste Trio-Präsidentschaft (von Deutschland, Portugal und Slowenien) komplettierte, haben sich sowohl Analytiker, Politiker Sloweniens und anderer Länder als auch die Medien von Anfang an eher wenig erhofft.<sup>1</sup> Konkrete Erwartungen wurden jedoch hinsichtlich der Durchsetzung der „Superpriorität“ der slowenischen Präsidentschaft gestellt: die Staaten des Westbalkans einen Schritt näher an die Europäische Union (EU) zu bringen. Unter den europäischen politischen Eliten dominierte der symbolische Wert der slowenischen Präsidentschaft.

**Sabina Kajnc̃**

Dr. PH. D., geb. 1976;  
Forscherin am Zentrum für Internationale Beziehungen der Universität Ljubljana, Kardeljeva pl. 5, SI-1000. Ljubljana.  
sabina.kajnc@fdv.uni-lj.si

Es war die erste Präsidentschaft aus den Reihen der 2004/2007-Erweiterungsländer, das heißt zum ersten Mal führte ein ehemals kommunistisches Land, das erst nach dem Ende des Kommunismus in Europa entstanden war und – mit der Ausnahme Luxemburgs – zugleich das kleinste Land der Mitgliedstaaten ist, die EU.

Im vorliegenden Beitrag geht es darum, einzuschätzen und zu bewerten, wie Slowenien den EU-Vorsitz ausgefüllt hat. Vor dem Hintergrund der Ausgestaltung vorangegangener Präsidentschaften werden die spezifischen Vorteile, Schwächen und Stärken des slowenischen Ratsvorsitzes herausgearbeitet.

<sup>1</sup> Vgl. Kai-Olaf Lang/Tomislav Maršić, *Eine Präsidentschaft der ruhigen Hand? Anspruch und raue Wirklichkeit des slowenischen Ratsvorsitzes*, in: SWP-Aktuell, 2008/A 12, Berlin 2008; in: *Charlemagne: A Balkan Fable*, *The Economist*, 6. Dezember 2007.

Es folgt eine Bewertung der Leistung der slowenischen politischen Eliten und deren Diplomatie bei der Lösung der als oberste Prioritäten formulierten Aufgaben. Slowenien hatte sich für seine Ratspräsidentschaft fünf Prioritäten gesetzt:

1. Koordinierung der Ratifikation des Lissabon-Vertrages in den Mitgliedstaaten;
2. Lancierung des neuen Zyklus der erneuerten Lissabon-Strategie;
3. Energie- und Klimapaket;
4. neuer Schub in der Politik der EU zum westlichen Balkan und
5. interkultureller Dialog.

Neben der Übernahme der Führungsrolle Sloweniens in der Westbalkanpolitik der EU bestanden die weiteren zwei Herausforderungen darin, das Verhandlungsmandat der Kommission für das neue Abkommen mit Russland und Einigkeit nach der Unabhängigkeitserklärung des Kosovo zu erreichen.

## Spielraum der slowenischen Ratspräsidentschaft

Die Rolle des EU-Vorsitzes ist vertraglich und politisch festgeschrieben, was sich auf verschiedene Staaten – je nach deren eigenen Charakteristiken – unterschiedlich auswirkt.<sup>12</sup>

**Erstens:** Der Vorsitz ist *zeitlich* auf sechs Monate begrenzt. Im Vergleich mit einem durchschnittlichen Regierungsmandat in westlichen Demokratien, und unter Berücksichtigung der Komplexität des Entscheidungsprozesses auf EU-Ebene, erweist sich die zur Verfügung stehende Zeitspanne als sehr kurz. Jede Präsidentschaft übernimmt den Vorsitz während zahlreicher, bereits laufender legislativer und politischer Prozesse, die sich auch über ihre Amtszeit hinaus ausdehnen. Unerwartete Ereignisse, mit denen es sich während der Präsidentschaft auseinanderzusetzen gilt, können die eigene Agenda (stark) beeinflussen. Die Verträge schreiben die Pflichten und Funktionen der Organisation, die Koordinierung der Ratsgeschäfte (inklusive der Beziehungen zu der Kommission und dem Europäischen Parlament), die Vermittlung, Initiative und Steuerung sowie Vertretung nach außen fest. Darüber hinaus bleibt die Rolle der Nationalvertreter erhalten, da der den Vorsitz innehabende Staat ein

<sup>12</sup> Der vorliegende analytische Rahmen bezieht sich auf die Abhandlung in Sabina Kajnč, *Slovenian Presidency: coming about of the 16th member-state*, Real Instituto Elcano, Madrid 2008 (i. E.). Der Artikel konzentriert sich auf die Zusammenarbeit im Rahmen der Trio-Präsidentschaft.

Mitglied der EU ist und auch die eigenen Interessen schützen soll.<sup>13</sup>

**Zweitens:** Im *politischen* Sinne ist die Präsidentschaft durch die Vielfalt der Interessen der anderen Akteure, Mitgliedstaaten sowie EU-Institutionen – alle mit wohlverworbenen Ansprüchen – und durch formelle wie informelle Prozeduren eingeschränkt. Hinzu kommen landesspezifische Begrenzungen jedes Mitgliedstaates. Kleine Staaten wie Slowenien sehen sich vor allem durch ihre vergleichsweise kleinen Kapital- und Personalressourcen begrenzt. Slowenien stellte 62 Millionen Euro für seine Präsidentschaft zur Verfügung. Zum Vergleich: Deutschland hatte einen Haushalt von 112 Millionen Euro für seinen EU-Vorsitz im Jahr 2007; Österreich im Jahr 2006 87 Millionen Euro; Frankreich, das den EU-Vorsitz am 1. Juli 2008 übernommen hat, plant 190 Millionen Euro auszugeben.

Auch die slowenische Verwaltung ist im Verhältnis zu den Verwaltungen anderer Länder viel kleiner. Um mit den erhöhten Belastungen der Präsidentschaft zurechtzukommen, mussten ungefähr 300 Aushilfsbeamte eingestellt und über 250 Studenten als Aushilfskräfte hinzugezogen werden, von denen manche erhebliche Verantwortungen übernahmen. Hinzu kommt, dass Slowenien in einigen Mitgliedstaaten noch immer sehr kleine oder gar keine sowie weltweit nur ganz wenige Botschaften unterhält, was seine Fähigkeiten, bilaterale Kontakte mit den Mitgliedstaaten und Drittländern in den Hauptstädten zu knüpfen und zu pflegen, behindert. In Ljubljana kümmerte sich ein Desk-Officer um mehrere Dossiers gleichzeitig. Slowenien entschied sich für das so genannte Brüssel-basierte Modell der Ratspräsidentschaft (im Unterschied zum Hauptstadt-basierten Modell). In der Folge musste das Personal der Ständigen Vertretung in Brüssel um das Vierfache auf etwa 160 Angestellte aufgestockt werden.

Verglichen mit anderen Ländern, die wie beispielsweise Deutschland in ihrer Ständigen Vertretung in Brüssel unter normalen Bedingungen 175 Angestellte haben, war die Personaldecke dünn. Auch hinsichtlich der institutionellen Erfahrungen und des Verwaltungswissens war bzw. ist die slowenische Regierung nachteilig, hat sie doch erst in der Zeit der Beitrittsverhandlungen europapolitische Erfahrungen sammeln können. Hinzu kommt, dass viele erfahrene Diplomaten der Verwaltung nicht mehr zur Verfügung standen,

<sup>13</sup> Vgl. zu den Rollen der Ratspräsidentschaft Helen Wallace/Geoffrey Edwards, *European Community. The Evolving Role of the Presidency of the Council*, in: *International Affairs*, 53 (1976) 4, S. 535–550; Daniela Kietz/Volker Perthes, *Handlungsspielräume einer EU-Ratspräsidentschaft. Eine Funktionsanalyse des deutschen Vorsitzes im ersten Halbjahr 2007*, SWP Studie 24, Berlin 2007.

da diese nach den Verhandlungen eine andere Arbeit außerhalb der Verwaltung übernommen hatten.

Drittens: Die Rolle der Präsidentschaft ist natürlich auch mit Vorteilen verbunden, und jeder Mitgliedstaat hat seine spezifischen Charakteristiken, die sich in der Funktion des Vorsitzes positiv niederschlagen können. So haben kleinere Staaten weniger spezifische Interessen als große, weshalb sie bei vielen Entscheidungen glaubwürdiger erscheinen können. Dadurch sind ihre Chancen, einen Kompromiss unter den Mitgliedern zu erreichen, größer. Ihre kleinen Verwaltungen haben auch eine positive Seite: Die persönlichen Beziehungen unter den Beamtinnen und Beamten, die nach einem Jobwechsel erhalten bleiben, sind enger, und die Strukturen sind nicht so streng hierarchisch, was die vertikale Kommunikation erleichtert. Kleinere Staaten sind oft auch in ihren Beziehungen zu anderen Mitgliedern sowie zu Drittländern historisch und bilateral weniger belastet. Das erleichtert es ihnen, glaubwürdige Kompromisse vorzuschlagen und zu schließen.

Auf Grund der geringeren Erwartungen an eine große, initiativreiche Präsidentschaft können sie sich bei der Prioritätensetzung auf Bereiche konzentrieren, in denen sie sich einen Wissens- und Verhandlungsvorteil erarbeitet haben. Hinzu kommt, dass kleinere Länder während der sechs Monate Amtszeit oft auch starke innenpolitische Unterstützung erhalten.

So wurde in Slowenien am 17. Mai 2007 ein „Übereinkommen zur Zusammenarbeit der politischen Parteien, der Gruppe der unabhängigen Abgeordneten und der Repräsentanten der nationalen Minderheiten in der Nationalversammlung der Republik Slowenien für die erfolgreiche Umsetzung der Vorbereitungen und der EU-Präsidentschaft“ geschlossen. Mit Ausnahme der Oppositionsparteien Liberaldemokratie Sloweniens und der Slowenischen Nationalpartei haben sich alle Parlamentsparteien zu diesem Übereinkommen, später „Nichtangriffspakt“ genannt, verpflichtet.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Innenpolitische Unsicherheit, inklusive eines Misstrauensvotums vom November 2008 und die bereits während der Präsidentschaft begonnene Wahlkampagne für die Parlamentswahlen im September 2008 stellen den Wert dieses Übereinkommen jedoch

Slowenien hat auf Grund seines partikulären Interesses oberste Priorität auf den Fortschritt in der Westbalkanpolitik der EU gesetzt. Auf Grund der historischen Beziehungen, der geographischen Nähe und der Sprachkenntnisse sollte das Land für die Führungsrolle in der europäischen Westbalkanpolitik besonders geeignet sein, solange es zwischen seinen Interessen und den europäischen Zielen in diesem Bereich objektiv manövrieren und die eigene Glaubwürdigkeit nicht verlieren würde. Hinsichtlich der „Priorität Klimaschutz und Energie“ war Slowenien insofern absolut glaubwürdig, als es einer der am stärksten liberalisierten Staaten – im Sinne der Abspaltung der Transportnetze von den Energiekonzernen – ist, auch keine ausgeprägte Schwerindustrie besitzt und damit auch keine Sonderinteressen auf diesem Gebiet hat.

Eine der größten Herausforderungen stellte für die slowenische Verwaltung die Einigung der Mitglieder in Bezug auf ein Kommissionsmandat für die Verhandlungen über ein neues Abkommen mit Russland dar. Hier besaß Slowenien gute Voraussetzungen: Seine Beziehungen zu Russland sind ausgewogen, historisch nicht belastet, was nicht bei allen neuen Mitgliedern der Fall ist, und es hat auch keine ungelösten Probleme mit jenen Mitgliedstaaten, deren Stellungnahmen zu Russland von der Kompromisslinie abweichen.

Mit ihren, durch die Beitrittsverhandlungen erfahrenen Beamten, von denen einigen Aufgaben in den EU-Institutionen übernommen hatten, konnte die slowenische Verwaltung nicht direkt rechnen. Die Arbeit der Kommissare in der Kommission folgt nicht primär nationalen, sondern vorwiegend europäischen Interessen. Aber die slowenische Regierung konnte doch mit einer besonders guten Zusammenarbeit im Bereich der Lissabon-Strategie mit dem Kabinett von Kommissar Janez Potočnik rechnen.

Kleinere Staaten verhalten sich auf Grund ihrer kleineren Verwaltungen aufgeschlossener gegenüber der Hilfe des Ratssekretariates und der Kommission. Der vorsitzende Staat kontrolliert die Arbeit des Rates, beschließt die Sitzungsperioden und die Tagesordnung

in Frage. Vgl. Danica Fink-Hafner/Damjan Lajh, *The 2008 Slovenian EU Presidency. A New Synergy for Europe?*, A Midterm Report, Stockholm 2008.

jeder Sitzung und legt auch die Schlussfolgerungen vor. Durch direkte Zusammenarbeit mit dem Ratssekretariat können weitere Vorteile seiner Führungsrolle genutzt werden: Das Ratssekretariat kennt die Stellungnahmen anderer Akteure, verfügt über ein Gefühl für die angemessenen Verhandlungstaktiken und hat ein detailliertes Wissen über die Prozeduren; und es steht im Dienste des vorsitzenden Staates. So bietet es ihm die vertraulichen „notes au Président“, die Stellungnahmen anderer Mitgliedstaaten und Institutionen, Ratschläge zu Verhandlungstaktiken und eingehende Beschreibung des zu verhandelnden Problems und bereitet auch die Schlussfolgerungen vor. Weiterhin profitiert die Präsidentschaft auch von den so genannten „confessionals“, den bilateralen Treffen mit einem Mitgliedstaat, um dessen „wahren Interessen“ kennenzulernen. Diese sind nur der Präsidentschaft bekannt, erhellen so den Raum des Möglichen für den Kompromissfindungsprozess und bieten weitere Verhandlungsperspektiven, insbesondere horizontal zwischen verschiedenen Politikfeldern.<sup>15</sup>

Zusammengefasst geht es bei einer Präsidentschaft darum, mit eigenen Schwächen ebenso bewusst umzugehen wie mit eigenen Stärken, um so die Fähigkeit zu erlangen, sich auch in schwierigen Situationen zu bewähren, und mögliche Hilfsquellen zu identifizieren, um diese zum eigenen Vorteil und damit zugleich dem der Gemeinschaft zu nutzen.

## Eine ganz dezente Arbeit

Während der slowenischen Präsidentschaft konnte das dringliche Thema „Energie- und Klimapakete“ einen Schritt vorangetrieben werden. Der Kompromiss, der letztendlich am 6. Juni 2008 im Rat beschlossen wurde, ist zwar nicht optimal zu nennen, aber er ist ein Kompromiss, wie viele andere in der EU. Er ermöglicht es der EU, sich im Energiebereich der Versorgungssicherheit zu widmen. Das Netz der Stabilisierungs- und Assoziierungsverträge mit den südosteuropäischen Staaten ist geknüpft, die Region befindet sich wieder an der Spitze der EU-Agenda, und der Dialog um eine Visa-Liberalisierung wurde mit allen

<sup>15</sup> Vgl. Jonas Tallberg, *The Power of the Presidency: Brokerage, Efficiency and Distribution in EU negotiations*, in: *Journal of Common Market Studies*, 42 (2004), S. 999–1022.

Staaten der Region in Gang gesetzt. Der neue Programmzyklus der erneuerten Lissabon-Strategie wurde beim März-Gipfel lanciert, und die EU ist nach der Unabhängigkeitsdeklaration des Kosovo nicht aufgelöst worden. Der *Health check* der gemeinsamen Agrarpolitik ist fortgeschritten, die Nachbarschaftspolitik in großem Maße ausgewogen, Beziehungen mit Afrika und Asien, auf welche die Trio-Partner Portugal und Deutschland großen Wert gelegt haben, stehen weiterhin in der EU ganz oben auf der Agenda.

Das sind nur einige der nach sechs Monaten slowenischer EU-Ratspräsidentschaft erzielten Ergebnisse. Es wäre sicher falsch zu behaupten, Slowenien hätte diese Fortschritte im Alleingang erreicht. Vielmehr verweisen diese zugleich auf einen „normalen Verlauf der Politik“, auf eine funktionierende Organisation und auf die gute Zusammenarbeit zwischen dem vorsitzenden Land, dem Ratssekretariat und der Kommission. Einen etwas breiteren Spielraum für die Einschätzung der Arbeit der Ratspräsidentschaft erlaubt ein Blick auf die erklärten Prioritäten.

Slowenien hat seine Prioritäten in enger Zusammenarbeit mit dem Trio und dem Ratssekretariat festgelegt. Das Ergebnis war eine Mischung aus Notwendigem, Unumgänglichem, Persönlichem und Offensichtlichem.

Die Energie- und Klimafragen und die Lissabon-Strategie gehören zu den beiden ersten (das Notwendige und Unumgängliche), ebenso die Koordinierung der Ratifizierung des Vertrages von Lissabon in den Mitgliedstaaten. Dass weitere Schritte zu einer Annäherung des Westbalkans an die EU eine der obersten Prioritäten Sloweniens während seiner Präsidentschaft sein würde, stand außer Zweifel. Die fünfte der eingangs genannten Prioritäten, der interkulturelle Dialog, lag dem slowenischen Außenminister, Dimitrij Rupel, besonders am Herzen. Als Kultursoziologe erschien ihm Slowenien, geographisch an der Kreuzung des Mittelmeers, Balkan und Mitteleuropa liegend, für die Lancierung eines solchen Dialogs als besonders geeignet.

Zwei der größten Herausforderungen des slowenischen EU-Vorsitzes stellten – wie oben schon erwähnt – die Erzielung der Einigung der Mitgliedstaaten bezüglich eines Kommissionsmandats für die Aufnahme der

Verhandlungen über ein neues Abkommen mit Russland, und der mögliche Zerfall Europas dar, als es mit der Unabhängigkeitserklärung des Kosovo konfrontiert wurde.

Die Koordinierung der Ratifizierungen des Lissabon-Vertrages wurde als Priorität vielleicht etwas ungeschickt formuliert (ebenso die erste Maßnahme: der Ratschlag des slowenischen Premierministers Janes Janša an Portugal, das Referendum zur Ratifizierung besser nicht abzuhalten). Hierbei handelt es sich prinzipiell um eine innenpolitische Angelegenheit jedes Mitgliedstaates. Der Ratifizierungsprozess in den Parlamenten der Mitgliedstaaten hat sich aber insgesamt relativ gut entwickelt. Die Ratifizierung des Vertrages im Unterhaus des britischen Parlaments am 11. März 2008 war eine gute Nachricht, welche die Hoffnungen auf die Ratifizierung im Unterhaus des polnischen Sejm am 2. April 2008 aufrecht erhielt. Demgegenüber sorgte der Rücktritt des irischen Ministerpräsidenten Bertie Ahern für Aufregung, die sich später als berechtigt erwies. Um den Zeitplan und das slowenische Engagement bei der Koordinierungsrolle positiv beurteilen zu können, hätten laut Premierminister Janes Janša 20 Länder den Vertrag ratifizieren müssen. Die Zahl wurde erreicht.<sup>16</sup>

Obwohl oft berichtet und kritisiert wurde, dass viele Entscheidungen auf EU-Ebene, welche die Ratifizierung in Irland negativ hätten beeinflussen können, vertagt wurden – die Ratifizierung in Irland befand sich außerhalb der Reichweite der Koordinierungsrolle des Vorsitzes und auch außerhalb jedes europäischen Einflusses.

Der als fünfte Priorität genannte „interkulturelle Dialog“ enthielt keine ausformulierten Ziele. Es ging dabei um die Symbolik und die Steigerung des Bewusstseins für die Vielfalt der Kulturen. Mehrere Veranstaltungen zum Thema wurden in Slowenien und anderen Ländern organisiert. Als die Regierung die Organisation des im Rahmen der Veranstaltungen geplanten Roma-Kongresses auf Grund der verspäteten Anmeldung – was durchaus ein glaubwürdiges Argument war – ablehnte, löste das Kritik über die Glaubwür-

digkeit Sloweniens hinsichtlich der gesetzten Prioritäten aus.<sup>17</sup> Jedoch wurde das Motto des interkulturellen Dialogs horizontal in relevanten Dossiers, in der Arbeit des Rates, von Seiten des slowenischen Vorsitzenden, der Ratsgruppen sowie von Seiten höherer Diplomaten konsistent als Referenz genutzt. Jenseits jeder Symbolik hat sich die slowenische Regierung, insbesondere Premierminister Janes Janša, mit Blick auf diese Priorität stark für die Errichtung einer Europa-Mittelmeer-Universität mit dem Sitz in der slowenischen Küstenstadt Piran eingesetzt. Die Universität wurde am 9. Juni 2008 feierlich eingeweiht.

Die Erneuerung der Lissabon-Strategie wurde debattenlos auf dem März-Gipfel beschlossen. Die Schaffung der „fünften Grundfreiheit“ – freier Verkehr von Wissen – ist eine Folge guter Zusammenarbeit mit der Kommission, besonders mit dessen Kommissar Janez Potočnik. Jedoch konnten kritische Stimmen damit nicht beruhigt werden, besonders jene aus dem Europäischen Parlament, die schon bei der Auswahl der Prioritäten und später auch im Laufe der Präsidentschaft einen Mangel an sozialen Aspekten im Programm der slowenischen Ratspräsidentschaft beklagten.

Das „Energie- und Klimapaket“ stellte für jeden Mitgliedstaat eine harte Bewährungsprobe dar. Die knappe Zeit zwischen der Veröffentlichung des Kommissionsberichts im Januar 2008 und dem Gipfel im März 2008 wurde in der Öffentlichkeit oft als die größte Herausforderung bzw. als größtes Hindernis genannt. Dieser Engpass erwies sich aber als vorteilhaft: Dass die Mitgliedstaaten nicht genug Zeit zum Studium der Unterlagen hatten, ermöglichte die Präsidentschaft, auf die Karte der Kommissionsexpertise zu setzen. Damit ist es ihr gelungen, beim März-Gipfel, der sich fast nur mit diesem Thema (und ein wenig noch mit dem französischen Vorschlag einer Mittelmeerunion) befasste, auf höchster Ebene der Regierungschefs eine offene Debatte zu leiten, und so den Raum für einen möglichen Kompromiss auszuloten. Der Kompromissvorschlag der Präsidentschaft wurde am 6. Juni 2008 dem Transport-, Telekommunikations- und Energierat vorgelegt – und von diesem gebilligt. Auch wenn es sich

<sup>16</sup> Obwohl bis Ende Juni nur elf Staaten ihre Ratifikationsurkunde bei der italienischen Regierung in Rom hintergelegt haben.

<sup>17</sup> Vgl. Irena Brinar, *Slovenia's EU Presidency: 'Si.nergy for Europe'*, ARI 41, Real Instituto Elcano, Madrid 2008.

dabei in Bezug auf die Ziele der Union in der Energie- und Klimapolitik nicht um eine optimale Lösung handelt, wurde doch rechtzeitig ein Kompromiss erzielt.<sup>18</sup>

Ein wichtiges Ziel der slowenischen Präsidentschaft bestand darin, das Mandat der Kommission für die Aufnahme der Verhandlungen über ein neues Abkommen mit Russland zu erreichen. Viele neue Mitgliedstaaten waren von der Ernsthaftigkeit des slowenischen Engagements überrascht. Slowenien sah sich auf Grund seiner guten Beziehungen und unbelasteten Geschichte besonders gut dazu in der Lage, den Vorsitz mit einer symbolischen Eröffnung der Verhandlungen über ein neues Abkommen beim EU-Russland Gipfel – dem letzten großen Ereignis der Präsidentschaft – abzuschließen. Die russische Verwaltung setzte große Hoffnungen auf den slowenischen Vorsitz. Für sie war es psychologisch wichtig, dass zum ersten Mal eine slawische Regierung den Vorsitz hatte, was nichts an ihrer harschen Kritik der slowenischen Behandlung des Kosovo-Problems änderte.

Ein russischer Diplomat bezeichnete Slowenien als das Problem. Die Motivation, das Verhandlungsmandat zu erreichen, war dafür umso größer. Nachdem Polen sein Veto aufgehoben hatte, war Litauen der einzige Mitgliedstaat, der noch stärker zu einem Kompromiss bewegt werden musste. Der slowenische Außenminister, Dimitrij Rupel, startete eine Mission, die an die Zwangsdiplomatie einiger Großmächte erinnerte. Zusammen mit dem schwedischen Außenminister Carl Bildt und dessen polnischen Kollegen Radoslaw Sikorski besuchte er in Vilnius den litauischen Premierminister Gediminas Kirkilas und Außenminister Petras Vaitekunas. Mit der Karte der litauischen Freundschaft zu Georgien in der Hand drohte er nach der Eskalation der Beziehungen zwischen Georgien und Russland mit der Absage einer Erkundungsmission nach Tbilisi.

Einen Tag später flogen alle vier Außenminister zusammen nach Tbilisi, Minister Dimitrij Rupel mit litauischen Konzessionen in der Tasche.<sup>19</sup> Das merkwürdige Trio hat ein

<sup>18</sup> Dass es nicht um eine optimale Lösung ging, wurde schnell vom Europäischen Parlament bestätigt, als es bei der Plenarsitzung am 18. Juni 2008 den Kompromiss ablehnte und sich für den Originalvorschlag der Kommission aussprach.

<sup>19</sup> Zwei Tage später, am 13. Mai 2008, konnte die Einigkeit auf der Ebene der Ständigen Vertreter wieder

wenig Verdrossenheit unter den europäischen Partnern verursacht, aber da es sich um interne europäische Politik und nicht um ein besonderes Format in der Außenvertretung der EU handelte, konnte Slowenien kein Regelbruch vorgeworfen werden.

Die Unabhängigkeitserklärung des Kosovo war keine Überraschung; es war längst klar, dass eine Einstimmigkeit bezüglich der Anerkennung des Kosovo (das Recht, das die Mitgliedstaaten – und nicht die EU – besitzen) unter den Mitgliedern schwer möglich sein würde. Die Europäische Gemeinschaft hatte sich bereits bei der Frage der Anerkennung Sloweniens und Kroatiens im Jahr 1991 gespalten und Slowenien wollte eine Wiederholung vermeiden. Dimitrij Rupel betonte mehrmals, wie wichtig es sei, sich in dieser Frage zu einigen. Die einzig mögliche Lösung bestand darin, die Einigkeit auf einer anderen Ebene, nicht bei der Anerkennung selbst, zu erzielen. Sich einig zu sein, dass man sich nicht einigen kann, wie sich die Ratsbeschlüsse zu diesem Thema lesen mögen, mag in diplomatischen Kreisen als leere Floskel erscheinen. Aber es ist sicher glaubwürdiger, das Gewicht und die Aufmerksamkeit von „diplomatischem Gerede“ hin zu engagierten und sachlichen Maßnahmen zu verschieben.

## Schwerpunkt Westbalkan?

Sachlichkeit in der Westbalkanpolitik war für Slowenien äußerst wichtig. Dass die weiteren Schritte in Richtung einer Annäherung des Westbalkans an die EU eine der großen Prioritäten Sloweniens während seiner Präsidentschaft sein würden, stand von vornherein fest. Im Gegensatz zu den anderen Hauptprioritäten der slowenischen Präsidentschaft (mit der Ausnahme des interkulturellen Dialogs) ist die Politik gegenüber dem Westbalkan weniger an andere politische und legislative Prozesse in der EU gebunden; sie stößt eher auf unterschiedliche Prinzipien und Interessen. Bei der Führung in diesem Bereich musste sich Slowenien sowohl mit unerwarteten wie auch befürchteten Prozessen auseinandersetzen

nicht erreicht werden. Der litauische Ständige Vertreter musste noch einmal die Hauptstadt konsultieren. Am 26. Mai 2008 wurde dann Einigkeit im Rat für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen hergestellt.

zen, ohne den allgemeinen Rahmen der Westbalkanpolitik der EU zu verlassen.

Wie eingangs erwähnt, schien Slowenien wegen seiner gemeinsamen Geschichte, Sprachkenntnisse und geographischen Nähe für die Führung der EU in ihrer Westbalkanpolitik besonders geeignet. Der slowenische Außenminister Dimitrij Rupel hatte wiederholt darauf hingewiesen, dass es in Europa an Kenntnissen über das Gebiet mangle. Nicht alle waren davon überzeugt, dass Slowenien über diese verfüge. Selbst der slowenische Präsident, Danilo Türk, äußerte seine Zweifel an der besonderen Kompetenzen Sloweniens auf diesem Gebiet, zumindest was die Kosovo-Frage angehe. Die slowenische Regierung versuchte, dem unter anderem mit der Gründung eines Forschungszentrums (Zentrum für die europäische Perspektive) und zahlreicher anderer Aktivitäten zu begegnen. Es wurde frühzeitig – schon in der zweiten Hälfte 2005 – damit begonnen, eine Strategie gegenüber dem Westbalkan für die Zeit des Vorsitzes zu entwickeln. Dimitrij Rupel reiste im späten Oktober 2007 nach Belgrad, Skopje und Priština und verpflichtete Slowenien zur Unterstützung Serbiens und der Ehemaligen Jugoslawischen Republik Mazedonien<sup>10</sup> in ihren Bemühungen, den nächsten Schritt bei der Annäherung an die EU zu tun, sowie zur Unterstützung einer weiteren Erweiterung der Union. Das Außenministerium hatte einige Tage vorher eine Erklärung bezüglich der slowenischen Prinzipien und Ziele in ihrer Westbalkanpolitik veröffentlicht, in der es die Wichtigkeit Serbiens für die Stabilität in der Region betonte und dem Land eine breite Unterstützung anbot. Die Unterstützung Sloweniens wurde auch durch ein Schreiben des Premierministers Janes Janša an den Europäischen Rat im vergangenen September deutlich. Darin plädierte Janša unter anderem für eine schnelle Annäherung Serbiens an die EU. Das mag im Rahmen der EU-Politik ungeschickt gewesen sein und wurde in Brüsseler Kreisen kühl aufgenommen, aber es zeigte Serbien, dass Slowenien bereit ist, sich ernsthaft einzusetzen. Mit Blick auf die Unabhängigkeitsbestrebungen des Kosovo wurde der slowenischen Regierung bald bewusst, dass sie zwischen traditioneller Unterstützung des Kosovo und den wirtschaftlichen und anderen Interessen Serbiens würde manövrieren

<sup>10</sup> Wenn im Folgenden nur von Mazedonien die Rede ist, ist immer die *Ehemalige Jugoslawische Republik Mazedonien* gemeint.

müssen, möglichst ohne an Glaubwürdigkeit in der Europapolitik zu verlieren.

**Erstens:** Die Kosovo-Frage sollte von der Frage der Schließung eines Assoziierungsabkommens mit Serbien auf der Tagesordnung getrennt behandelt werden. Das wurde ohne Gegenstimmen an den zwei Treffen des Rats für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen in Januar und Februar beschlossen.

**Zweitens:** In der Kosovo-Frage war eine Einigkeit in der EU dringend erforderlich, wenn deren Balkanpolitik nicht wieder in die Kritik geraten und die EU als handlungsunfähig dargestellt werden sollte und wenn die Region nicht (viel stärkeren) Kräften – einer Fünfer-Gruppe (Frankreich, Deutschland, Italien, Großbritannien und die USA), dem Amt des Hohen Repräsentanten oder der Lenkungsgruppe des Rates für die Umsetzung des Friedens – überlassen werden sollte. Damit wären womöglich weitere Prozesse in der Westbalkanpolitik der EU gefährdet. Das ist, wie schon oben gezeigt, gelungen.

**Drittens:** Es durfte nicht dazu kommen, dass Serbien von seinem Weg nach Europa abweicht. Viel Kreativität wurde besonders rangniedrigen Diplomaten abverlangt und mit Erfolg eingesetzt, um die Präsenz Serbiens in Brüssel beizubehalten. Erst danach konnte sich die slowenische Präsidentschaft allein auf ihre Ziele konzentrieren.

Die beiden wichtigsten Ziele in Bezug auf den Westbalkan bestanden darin, den Ring der Assoziierungsabkommen mit allen Staaten der Region zu schließen und den Dialog über Visa-Liberalisierungen mit allen zu beginnen. Beide Ziele wurden, wenngleich nicht ohne Mühe, erreicht. In Januar 2008 scheiterte die Unterzeichnung des Abkommens mit Serbien am niederländischen Veto. Das politische Abkommen, das auf Initiative Großbritanniens und der Niederlande vorbereitet worden war, wurde – zur Erleichterung vieler – von Seiten Serbiens abgelehnt. Ein neuer Kompromiss, der die Unterzeichnung des Abkommens erlaubte, ohne die etablierten Prinzipien aufgeben zu müssen, gelang später. Das Abkommen wird erst dann in Kraft treten, wenn es alle EU-Mitgliedstaaten, überzeugt von der serbischen Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien, ratifizieren. Die Polizeireform, die das letzte

Hindernis zur Unterzeichnung des Abkommens mit Bosnien und Herzegowina darstellte, wurde – in ihrer geschwächten Form – endlich akzeptiert. Die Vorbereitung des Abkommens hat länger gedauert als sich die Präsidentschaft gewünscht hatte. Die Übersetzung in alle EU-Amtssprachen und in die drei Sprachen in Bosnien und Herzegowina wurde schließlich vollzogen; das Abkommen war Ende Mai 2008 unterschreibsbereit.

Neben diesen beiden wichtigsten Erfolgen sind während der slowenischen Präsidentschaft auch viele sektorale Initiativen lanciert und einige Projekte realisiert worden. Die so genannte Bled-Initiative inkorporierte die Staaten des Westbalkans in den europäischen Rahmen der Zusammenarbeit im Bereich des Zivilschutzes. Um den wirtschaftlichen Fortschritt in der Region zu beschleunigen, wurden Vorbereitungen für einen Westbalkaninvestitionsrahmen getroffen. Auch die Verhandlungen über den Vertrag zur Gründung einer Verkehrsgemeinschaft mit den Ländern des Westbalkans begannen in dieser Zeit. Schließlich wurde die Absichtserklärung zur Gründung einer Regionalschule für Verwaltung von Beamten aus Albanien, Montenegro, Serbien, Bosnien und Herzegowina, Kroatien, Mazedonien und Kosovo unterzeichnet.

## Fazit

Die Arbeit in der EU ist während des slowenischen Vorsitzes ganz normal verlaufen. Von kleineren Ungeheuerlichkeiten abgesehen, wurden keine größeren Fehler gemacht. Damit unterscheidet sich die slowenische Präsidentschaft nicht von anderen Präsidentschaften. Es lässt sich also festhalten, dass Slowenien dem symbolischen Wert seiner Präsidentschaft voll entsprochen hat. Das junge Land, sich seiner Schwächen (vielleicht zu) bewusst, ist einerseits mit vielen Themen eher zu bescheiden umgegangen und setzte sich andererseits (manchmal auch zu aggressiv) engagiert für die Erreichung der Ziele im Bezug zum Westbalkan ein. Die Hauptziele wurden erreicht, zahlreiche Initiativen und Projekte erfolgreich lanciert. Der Präsidentschaft ist es allerdings nicht gelungen, Mazedonien dazu zu bewegen, die notwendigen Schritte zur Festsetzung eines Anfangsdatums der Beitrittsverhandlungen einzuleiten. Es bleibt weiterhin viel Arbeit, um die Region politisch und wirtschaftlich voranzubringen, und Slowenien sollte gelernt haben, wie es als „ganz normaler“ EU-Mitgliedstaat auf die Westbalkanpolitik der EU und die EU-Politik im Allgemeinen einwirken kann.

*Björn Opfer-Klinger*

# Zwischen äußerer Stabilisierung und innerer Krise: Mazedonien im Sommer 2008

Das kleine Balkanland Mazedonien, das von Josip Broz Tito nach dem Zweiten Weltkrieg zunächst als sozialistische Teilrepublik innerhalb des jugoslawischen Staates gegründet wurde und das schließlich 1991 die staatliche Unabhängigkeit erklärte, könnte in der europäischen Außenwahrnehmung diffuser nicht erscheinen. Dies beginnt bereits bei der ethnischen Einordnung der „Mazedonier“ bzw. der Frage

## **Björn Opfer-Klinger**

Dr. phil., geb. 1972; Schulbuchredakteur beim Ernst Klett Verlag; Lehrbeauftragter an der TU Dresden, Institut für Politikwissenschaften; Ernst Klett Verlag, Zweigniederlassung Leipzig, Braunstr. 12, 04347 Leipzig. [b.opfer-klinger@klett.de](mailto:b.opfer-klinger@klett.de)

nach der Existenz einer eigenständigen mazedonischen Sprache. Dahinter stehen Konflikte, die seit der Herausbildung der ersten südosteuropäischen Nationalstaaten im 19. Jahrhundert Europa immer wieder erschüttert und in Atem gehalten haben. Vertreten in Deutschland einige Wissenschaftler die These, es habe vor 1944 keine mazedonische Sprache und keine mazedonische Nation gegeben – wie etwa der Südosteuropahistoriker Stefan Troebst –, attestieren vehemente Verfechter der gegenteiligen These – so etwa der Gießener Balkan-Experte Wolf Oschlies – dem Mazedonischen eine bis ins 9. Jahrhundert zurückreichende Geschichte, welches dann ab 1944 nur noch seine letztendliche hoch- und standardsprachliche Kodifizierung erfahren habe.<sup>1</sup> Auch wenn sich eine Annäherung in dieser Frage bislang nicht abzeich-

<sup>1</sup> Vgl. Wolf Oschlies, *Makedonien 2001–2004. Kriegstagebuch aus einem friedlichen Land*, Berlin 2004, S. 11 f.

net, so ist doch unzweifelhaft, dass sich der überwiegende Teil der Bewohner Mazedoniens heute mit ihrem Staat identifiziert.

Nicht minder widersprüchlich war und ist die Wahrnehmung des Landes seit dem Zerfall Jugoslawiens. Von vielen lange Zeit als nicht lebensfähiger Kleinstaat abgetan, mutierte Mazedonien schließlich nach der Kosovo-Krise 1998/99 zum Vorzeigebild der Europäischen Union (EU) für eine scheinbar gelungene europäische Außen- und Sicherheitspolitik. Mazedonien galt plötzlich vielen als Hort der Stabilität in einer von Krisen und Konflikten gebeutelten Region. Obwohl sich das Land heute mitten im europäischen Integrationsprozess befindet, erscheint diese Stabilität wieder mehr als fragwürdig – und stellt die EU und die NATO vor neue Herausforderungen.

## Jahre der Bewährung (1991–1998)

Im jugoslawischen Staat galt Mazedonien als die ökonomisch rückständigste und „balkanischste“ Teilrepublik. Dessen ungeachtet wagte die politische Führung in Skopje im September 1991 angesichts des zunehmenden Zerfalls Jugoslawiens den Sprung in die Unabhängigkeit. Das Land, ungefähr so groß wie Hessen, umfasste Anfang der 1990er Jahre etwa zwei Millionen Einwohner aus 23 Ethnien. Rund zwei Drittel der Bürgerinnen und Bürger erklärten sich anlässlich der Volkszählung vom 17. November 1994 der mazedonischen, knapp 23 Prozent der albanischen und 4 Prozent der türkischen Ethnie zugehörig. Rund 7 Prozent entfielen auf Streuminderheiten wie Roma, Serben, Aromunen und andere. Dabei blieb in der innenpolitischen Auseinandersetzung besonders die Zahl der Albano-Mazedonier höchst umstritten. Im Vergleich zu anderen südosteuropäischen Staaten (inklusive Griechenland) wurden den Minderheiten in Mazedonien allerdings von Anfang an beachtliche Rechte und kulturelle Möglichkeiten zuerkannt. Die unter Tito erfolgte sozialistische Modernisierung hatte in Mazedonien nicht alle gesellschaftlichen Strukturen verändern können. Vielerorts, besonders unter der albanischen Bevölkerung Westmazedoniens, war es nicht gelungen, traditionelle Sozialformen aufzubrechen. Die Teilrepublik und die spätere Republik Mazedonien blieb ein wider-

sprüchlicher Staat mit starkem patrimonialen Charakter. Klientelistisch strukturierten Netzwerken kommt in Mazedonien bis heute eine große Bedeutung zu.<sup>12</sup> Gleichzeitig forcierte die sozialistische Modernisierungspolitik die ethnische Segregation nicht zuletzt zwischen Albano- und Slawo-Mazedoniern, da sich die slawischen Mazedonier viele der durch die Modernisierung entstandenen neuen politischen und wirtschaftlichen Machtbereiche sicherten. So kam es, dass zum Beispiel ein Großteil der Albaner agrarisch geprägt blieb und nur bedingt an der Urbanisierung beteiligt war. Auch blieb diesem Teil der Bevölkerung der Weg zu höheren Bildungseinrichtungen verwehrt, in denen allein in mazedonischer Sprache gelehrt wurde. Viele gingen daher zur Universität Prishtina im Kosovo, bevor diese unter Milošević „serbisiert“ wurde. Schon hier trennten sich mehr und mehr die Lebenswelten beider Ethnien, die im Alltag immer weniger miteinander zu tun hatten.

Die Unabhängigkeit und die damit einhergehende Demokratisierung des Landes ließ auch unter den Minderheiten den Ruf nach stärkerer politischer Partizipation lauter werden. Tatsächlich sind Teile der albano-mazedonischen Eliten in das staatliche Patronagesystem integriert worden. Seit 1992 wurde stets eine albanische Partei in die jeweilige Regierungskoalition eingebunden. Dies betraf jedoch nur bestimmte albanische Politiker, Familienclans und deren Klientel, während viele andere weiterhin von staatlichen Stellen in Politik, Verwaltung und Wirtschaft und somit auch bei der bald einsetzenden Privatisierung lukrativer Unternehmen ausgeschlossen blieben. In der Folge radikalisierten sich besonders junge Albaner zunehmend. Forderungen nach größerer politischer Autonomie gegenüber dem slawisch dominierten Staat wurden lauter und gipfelten 1994 in der Proklamation einer letztlich nur auf dem Papier bestehenden „Republik Ilirida“ in Südwestmazedonien. Viele Albaner lehnten das in der Verfassung verankerte Staatsverständnis einer „mazedonischen“ Staatsnation mit verschiedenen Minoritäten ab. Mazedonien sei ein

<sup>12</sup> Vgl. Stephan Hensell, *Typisch Balkan? Patronagenetzwerke, ethnische Zugehörigkeit und Gewaltdynamik in Mazedonien*, in: *Internationale Politik und Gesellschaft* (IPG), (2003) 4, S. 131–146, hier S. 133.

multiethnischer Staat, in dem Slawo- und Albano-Mazedonier vergleichbare Bevölkerungsanteile stellten. Dies erfordere es, dass Albanisch zweite offizielle Amtssprache werden müsse.<sup>13</sup>

Wesentlich explosiver gestaltete sich 1995 der Streit um die Forderung vieler Albaner nach einer „eigenen“ Universität mit albanischer Unterrichtssprache in Tetovo. Ohne ausreichenden Bildungsgrad war es nicht möglich, die erforderlichen Zugangsqualifikationen für den öffentlichen Dienst zu erwerben. Aber der Staat verweigerte zunächst die Einrichtung einer „albanischen“ Universität. Ein weiterer Konflikt entlud sich im Sommer 1997 um die Frage, ob vor öffentlichen Gebäuden neben der mazedonischen auch die albanische Flagge gehisst werden könne. Die bis dahin schwerste Probe erlebte der junge Staat jedoch mit der Flüchtlingskrise während des Kosovo-Krieges 1999, als rund 350 000 flüchtende Albaner und Roma ins Land kamen.<sup>14</sup> Bedeutete dies zum einen eine ungeheure wirtschaftliche und soziale Belastung, so ließ es zum anderen bei vielen Slawo-Mazedoniern die Befürchtung aufkommen, die Flüchtlinge könnten bleiben und damit die ethnischen Verhältnisse des Landes zugunsten der Albaner kippen. Auch das Gespenst eines „Großalbanien“, bestehend aus Albanien, Kosovo und den mazedonischen Albanern, wurde immer wieder drohend aufgezeigt. All diese Szenarien blieben aus. Der mazedonische Staat blieb trotz aller innerethnischen Schwierigkeiten sowie großer sozioökonomischer Probleme stabil. Vielmehr sensibilisierte die Kosovo-Krise sowohl die mazedonischen Politiker als auch die EU, welche sich nun nachhaltiger in der Region engagierte. Während der seit 1998 bestehenden Koalition aus der konservativen VMRO-DPMNE<sup>15</sup> und

<sup>13</sup> Vgl. Michael Schmidt-Neke, Vor dem Sturm: Makedoniens Albaner am Ende des 20. Jahrhunderts, in: Thede Kahl/Izer Maksuti/Albert Ramaj (Hrsg.), Die Albaner in der Republik Makedonien, Wien 2006, S. 75–102, hier S. 77.

<sup>14</sup> Vgl. Stefan Troebst, Das makedonische Jahrhundert, München 2007, S. 377 f. sowie Michael Schmidt-Neke, Vor dem Sturm: Makedoniens Albaner am Ende des 20. Jahrhunderts, in: T. Kahl/I. Maksuti/A. Ramaj (Anm. 3), S. 75–102, hier S. 79 und 93 f.

<sup>15</sup> VMRO-DPMNE: *Vnatrešna Makedonska Revolucionarna Organizacija-Demokratska Partija za Makedonsko Nacionalno Edinstvo* (Innere Makedonische Revolutionäre Organisation – Partei der Makedonischen Nationalen Einheit).

der albanischen PDSH<sup>16</sup> wurden die Bemühungen um die Integration der albanischen Bevölkerung zumindest in der unteren und mittleren Ebene des öffentlichen Dienstes verstärkt, in dem 2001 immerhin zehn Prozent Albaner tätig waren.<sup>17</sup> Der Aufstieg in leitende Positionen blieb diesen indes infolge mangelnder Bildungsmöglichkeiten weiterhin erschwert. Aber auch das Konfliktpotential innerhalb der albanischen Bevölkerung konnte nicht gemindert werden: Das Verhältnis zwischen an der Macht partizipierenden und der wachsenden Zahl nicht integrierter junger Albaner verbesserte sich nicht.

## Schwieriges Verhältnis zu den Anrainerstaaten

Die junge Republik Mazedonien hatte aber nicht nur mit großen inneren Problemen zu kämpfen, auch die außenpolitische Situation des jungen Staates war von Beginn an schwierig. Im Westen befindet sich das lange Zeit sehr instabile Albanien; im Norden grenzt das kleine Land an Serbien, über das 1992 ein Wirtschaftsembargo verhängt wurde. Letzteres belastete die schwache mazedonische Wirtschaft erheblich; durch ungeahnte Möglichkeiten des Schmuggels wurden ohnehin vorhandene kriminelle Strukturen gestärkt. Hinzu kamen verschiedene andere Streitpunkte. Dazu zählte der immer wieder aufflackernde Konflikt zwischen der Serbisch-Orthodoxen-Kirche und der mazedonisch-orthodoxen Geistlichkeit.<sup>18</sup> Nicht minder problematisch war die Frage der endgültigen Grenzziehung, welche erst 2001 geregelt wurde und prompt zu neuen Schwierigkeiten mit dem Kosovo führte. Es sprach Belgrad die Befugnis ab, über die kosovarisch-mazedonische Grenze Entscheidungen zu treffen. Im Osten entwickelte sich hingegen mit Bulgarien sehr bald ein gutes Verhältnis. Bulga-

<sup>16</sup> PDSH: *Partisë Demokratike Shqiptare* (Demokratische Partei der Albaner (DPA)).

<sup>17</sup> Vgl. Ulf Brunnbauer, Historischer Kompromiß oder Bürgerkrieg? Makedonien sucht Antworten auf den albanischen Extremismus, in: Südosteuropa, 50 (2001) 4–6, S. 159–189, hier S. 168.

<sup>18</sup> Seit Jahrzehnten akzeptiert das serbisch-orthodoxe Patriarchat nicht die Abspaltung der mazedonischen Geistlichkeit. Diese benötigt jedoch für einen kanonischen Status nach den kanonischen Gesetzen die Zustimmung aller orthodoxen Kirchen. Vgl. „Kirchenstreit zwischen Belgrad und Skopje erneut entbrannt.“, in: DW-Radio 2. Juni 2005, ([www.dw-world.de](http://www.dw-world.de)).

rien war das erste Land, das Mazedonien am 15. Januar 1992 als souveränen Staat anerkannte, auch wenn es vorerst noch nicht bereit war, die Existenz einer mazedonischen Nation mit eigener Sprache zu akzeptieren.<sup>9</sup> Nicht zuletzt die 1998 eskalierende Kosovo-Krise ließ auch in Bulgarien das Interesse an einem stabilen mazedonischen Staat wachsen. Darüber hinaus knüpften beide Staaten eine zunehmend engere Kooperation in Energiefragen. Mazedonien importierte bald nennenswerte Mengen Strom zur Deckung seines Energiebedarfs aus Bulgarien. Als 2007 auf Druck der EU die letzten Reaktoren des bulgarischen Atomkraftwerks Kosloduj abgeschaltet wurden, kam es allerdings zu Engpässen.<sup>10</sup> Beide Staaten verbanden außerdem gemeinsame Interessen beim Transfer von Energieträgern aus der kaspischen Region nach Westeuropa.

Das bis heute schwierigste Verhältnis entwickelte sich jedoch zum südlichen Nachbarn: zu Griechenland. Dieses stellte die Unabhängigkeit Mazedoniens als eine potentielle Bedrohung, als eine Usurpation griechischer Kultur und Geschichte dar. Immer wieder äußerten griechische Politiker Befürchtungen, der Staatsname Mazedonien könne territoriale Ansprüche auf die gleichnamige nordgriechische Provinz heraufbeschwören. Griechenland blockierte daher lange die Aufnahme Mazedoniens in internationale Organisationen und ging soweit, ab dem 20. Oktober 1993 die griechisch-mazedonische Grenze zuerst teilweise und ab dem 13. Februar 1994 vollständig zu sperren. Angesichts des über Jugoslawien verhängten UN-Embargos traf dies das wirtschaftlich schwache Mazedonien hart, und nur wenige Staaten erkannten unter diesen Umständen den neuen Staat an. Erst im April 1993 konnte Mazedonien unter dem sperrigen Namen *Former Yugoslav Republic of Macedonia* (FYROM) der UNO beitreten. Das griechische Wirtschaftsembargo endete erst im September 1995. Zuvor hatte Mazedonien notgedrungen in einer Vereinbarung zugestimmt, jegliche territoriale Veränderungen für die Zukunft auszuschließen und sein

<sup>9</sup> Vgl. Klaus Schrameyer, Makedonien: Friedlichkeit, Maß und Vernunft – mit balkanischem Charme, in: Südosteuropa, 46 (1997) 12, S. 661–694, hier S. 671 f.

<sup>10</sup> Vgl. Björn Opfer-Klinger, Die ungeliebte EU-Südoosterweiterung. Bulgariens und Rumäniens steiniger Weg nach Europa, Osnabrück 2007, S. 102.

Staats Emblem zu ändern. Es verzichtete dabei auf die sechzehnstrahlige goldene „Vergina-Sonne“, das Emblem des antiken „griechischen“ Helden Alexander des Großen, und beschränkte sich fortan auf eine achtstrahlige Sonne. Allerdings „gönnte“ sich Mazedonien später die Provokation, dem internationalen Flughafen von Skopje den Namen „Flughafen Alexander der Große“ zu geben.<sup>11</sup>

Griechenland stieß mit seinem Alleinvertragsanspruch auf den Namen „Mazedonien“ in den folgenden Jahren immer mehr auf Unverständnis. Ein Großteil der Staatenwelt erkannte Mazedonien nach und nach als „Republik Makedonien“ an. Dies bewog Griechenland – unabhängig davon, dass es zum wichtigsten ausländischen Investor im Nachbarland aufstieg – dazu, die Integration des Landes in die EU und die NATO immer wieder zu verzögern. Mazedonien seinerseits lehnte jeden Kompromissvorschlag ab, den Staatsnamen in „Ober-Mazedonien“, „Republik Makedonien-Skopje“, „Zentralbalkanische Republik“ oder ähnliches zu ändern. So blieben beide Seiten weiterhin unversöhnlich, wobei mancher griechische Premierminister die Mazedonien-Frage auch zur innenpolitischen Mobilisierung nutzte und sich gleichzeitig dagegen verwehrt, die rigide Assimilierungspolitik des griechischen Staates gegenüber seinen albanischen und slawischen Minderheiten in Nordgriechenland hinterfragen zu lassen.

## Der drohende Bürgerkrieg 2001

Trotz aller Schwierigkeiten hatte sich Mazedonien zehn Jahre lang als verhältnismäßig stabil erwiesen, bis es schließlich doch noch an den Rand eines Bürgerkrieges geriet. Der Kosovo-Krieg, die mit diesem einhergehende Flüchtlingskrise und der in der Folge ungeklärte Status des Kosovos übten auch auf Mazedonien einen extremen Druck aus und forcierten die ethnischen Spannungen. Die mitunter undurchsichtige Politik der internationalen Staatengemeinschaft und der besonders von den USA geförderte Aufbau des *Kosovo Protection Corps* als Auffangbecken

<sup>11</sup> Vgl. Henri Bohnet, Der Namensstreit zwischen Mazedonien und Griechenland. KAS-Länderbericht vom 28. Februar 2008, <http://www.kas.de/mazedonien>. (2. Juni 2008)

ehemaliger UÇK-Rebellen<sup>12</sup> wurden in Mazedonien kritisch verfolgt. Als zu Beginn des Jahres bewaffnete Verbände vom Kosovo aus in die Region Kumanovo und die Gegend von Tetovo vorstießen, wurde bald der Vorwurf von Seiten verschiedener mazedonischer Politiker laut, die USA versuchten die Gründung eines Großkosovo zu forcieren.<sup>13</sup> Über Wochen kam es zu Gefechten zwischen mazedonischen Streitkräften und der mazedonischen UÇK. Dabei war klar, dass ein Teil der Aggressoren aus dem Kosovo stammte, dieser jedoch durchaus den Rückhalt eines Teils der albanomazedonischen Bevölkerung besaß. Die Flucht tausender Mazedonier aus den unsicheren Regionen, antialbanische Pogrome in Bitola und Prilep sowie weitere Verbrechen heizten das bürgerkriegsähnliche Klima im Land zusätzlich an. Später sollte das UN-Kriegsverbrechertribunal (ICTY) den damaligen Innenminister Ljube Boskovski und den Chef einer Polizei-Sondereinheit, Johan Tarculovski, wegen Mordes und der Misshandlung albanischer Zivilisten im Dorf Ljuboten bei Skopje im August 2001 anklagen. Ermittlungen in vier weiteren Fällen wurden im Dezember 2004 eingestellt.<sup>14</sup>

Auf Druck der USA und der EU kam es schließlich zu Verhandlungen zwischen der mazedonischen UÇK und der Regierung. In dem am 13. August 2001 unterzeichneten Ohrid-Abkommen wurden am Ende eine Reihe von Maßnahmen und vorzunehmende Verfassungsänderungen vereinbart, um die Stellung der Albaner in Mazedonien zu verbessern.<sup>15</sup> Die NATO übernahm die weitgehende Entwaffnung der Rebellen. Später sollte das NATO-Kommando in Mazedonien dann in die erste von der EU geführte Militäroperation („Concordia“) übergehen, die bald auf die Polizei-Mission „Eupol Proxima“ reduziert wurde.

<sup>12</sup> *Ushtria Çlirimtare Kombetare* (Nationale Befreiungsarmee).

<sup>13</sup> Vgl. W. Oschlies, (Anm. 1), S. 40.

<sup>14</sup> Vgl. Gvozdan Popov, Mazedonische Delegation besucht ICTY in Den Haag, DW-Radio 27. April 2005, in: [www.dw-world.de](http://www.dw-world.de) (24. Mai 2008).

<sup>15</sup> Vgl. Ulf Brunnbauer, Doch ein historischer Kompromiß? Perspektiven und Probleme der Verfassungsreform in Makedonien, in: *Südosteuropa*, 50 (2001) 7–9, S. 346–367; Jenny Engström, Multi-ethnicity or Binationalism? The Framework Agreement and the Future of the Macedonian State, in: *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, (2002) 1, S. 2–21.

Der Bürgerkrieg war gebannt worden und erstmals war der EU eine eigenständige Intervention ohne amerikanische Hilfe in einen europäischen Krisenherd geglückt, was die weitere Stabilisierung des Landes für Brüssel umso wichtiger werden ließ. Allerdings sind bis heute viele Fragen offen geblieben. Die Erklärung, radikale Kräfte der UÇK wollten durch eine Destabilisierung Mazedoniens die eigene Stellung innerhalb des Kosovos stärken, greift als Erklärungsmodell für die Krise ebenso zu kurz wie eine angebliche Eskalation des mazedonisch-albanischen Gegensatzes. Rückblickend, im Lichte der von Gewalt begleiteten Kommunalwahlen 2005 bzw. der Parlamentswahlen 2006 und 2008, erscheint der Konflikt von 2001 wesentlich stärker als ein Macht- und Verteilungskampf innerhalb der albanischen Eliten Mazedoniens.<sup>16</sup> Tatsächlich wurde in der Folgezeit nach dem Ohrider Abkommen die zuvor dominierende PDSH unter Arben Xhaferri und Menduh Thaci durch die BDI abgelöst.<sup>17</sup> Diese stellte unter dem ehemaligen UÇK-Kommandanten Ali Ahmeti eine Sammelbewegung der nunmehr entwaffneten Aufständischen und der unzufriedenen albanischen Jugend dar. Nach den Parlamentswahlen von 2002 stieg die BDI – anstelle der PDSH – als Koalitionspartner in die Regierung auf und brachte damit eine neue Gruppe der albanischen Bevölkerung in das staatliche Patronagenetz ein. Der Machtkampf zwischen den einzelnen albanischen Fraktionen und Clans wurde umso härter ausgetragen, als dass das Ohrider Abkommen und die damit durchgeführten Reformen zahlreiche neue Posten und Pfründe für die Albano-Mazedonier schufen. Dies weckte automatisch auch Begehrlichkeiten im kriminellen Milieu. Hier dürfte der Grund dafür zu suchen sein, dass seit 2002 der innenpolitische Machtkampf innerhalb der albanomazedonischen Politikszene mehr und mehr durch gewalttätige Übergriffe geprägt ist.

Auf Seiten der christlich-slawischen Bevölkerung blieben derartige Verteilungskämpfe, trotz der nunmehr geschrumpften „Verteilungsmasse“ aus, wobei die slawo-mazedoni-

<sup>16</sup> Vgl. Norbert Mappes-Niediek, Waffen statt Worte. Gewalt überschattet den Wahlkampf in Mazedonien. 3. Juli 2006, in: [www.dradio.de/dlf/sendungen/hintergrundpolitik/516461](http://www.dradio.de/dlf/sendungen/hintergrundpolitik/516461) (5. April 2008).

<sup>17</sup> *Bashkimi Demokratik për Integritim* (Demokratische Union für Integration (DUI)).

schen Parteien durch ein hohes Maß an Klientelismus und Kleptokratie geprägt sind. Nahezu sämtliche Parteien stehen in mehr oder weniger enger Verbindung zu einem wohlhabend gewordenen Wirtschaftsoligarchen des Landes.

## Mazedonien im Fadenkreuz internationaler Energieinteressen

Oligarchen entwickelten sich in den 1990er-Jahren in allen gewinnträchtigen Bereichen, sei es im Bereich des Schmuggels in den jugoslawischen Raum oder bei der Privatisierung verschiedener Staatsunternehmen. Viele bauten sich kleine Wirtschaftsunternehmen auf, wie beispielsweise die Familie von Ljubisav Ivanov.<sup>18</sup>

Auf europäischer Ebene spielte das kleine Mazedonien nur eine sehr geringe Rolle, mit einer Ausnahme: In den 1990er Jahren gewannen die großen Gas- und Erdölvorkommen des kaspischen Raumes und Zentralasiens sowohl für die EU als auch für die USA eine immer größere Bedeutung. Gleichzeitig wurde rasch deutlich, dass der Bosphorus als Nadelöhr zwischen Schwarzem Meer und dem Mittelmeer keine Ausweitung des Schiffstransportes mehr zulassen würde. Zum Machtpoker um den Zugriff auf Erdgas- und Erdölfelder setzte zugleich ein Wettstreit um die Transportwege ein, ein Wettstreit bei dem unter der Präsidentschaft von Vladimir Putin Russland wieder eine energische Expansionspolitik betrieben wurde: Das eng mit dem Kreml verknüpfte Unternehmen Gazprom kontrollierte zunehmend alle wichtigen Pipelines nach Europa.<sup>19</sup> Die EU und die USA wetteiferten aus diesem Grunde um den Bau alternativer, von russischem Einfluss freie Pipelines. Der Balkan und damit auch Mazedonien gewannen dadurch zentrale Bedeutung. Die EU verfolgte dabei unter anderem die Politik, eine schrittweise Verflechtung der Region im Energiesektor, ähnlich der 1951 gegründeten Montanunion, durchzusetzen.

<sup>18</sup> Vgl. Norbert Mappes-Niediek, *Balkan-Mafia. Staaten in der Hand des Verbrechens*, Berlin 2003, S. 99.

<sup>19</sup> Vgl. Fred Schmid, *Öl-Imperialismus*, in: Leo Mayer/Fred Schmid/Conrad Schuhler, G 8: Agenda des kollektiven Imperialismus, in: *isw-Report* 69–70 (April 2007), S. 8 und Paul Gallis, *NATO an Energy Security*, in: Congressional Research Service, 21. Dezember 2006, S. 3.

Ein wichtiger Schritt in diese Richtung sollte am 25. Oktober 2005 der in Athen unterzeichnete Vertrag zur Gründung einer Energiegemeinschaft werden, wodurch der weltweit größte Binnenmarkt für Gas und Elektrizität geschaffen wurde.<sup>20</sup>

Eingebunden wurde dabei auch Mazedonien, das einerseits mehr und mehr den staatlichen Energiesektor privatisierte, andererseits neben Bulgarien ein wichtiges Transitland wurde. Kernprojekt der EU ist seither aus EU-Sicht der Bau einer so genannten Zentralbalkan-Gaspipeline von der Türkei über Mazedonien nach Kroatien, welche die ebenfalls geplante, von der Türkei über Bulgarien nach Österreich führende, Nabucco-Pipeline ergänzen soll.<sup>21</sup>

Parallel zu diesem Projekt einer Gaspipeline favorisierte die US-Administration seit Mitte der 1990er Jahre eine Erdölpipeline entlang des 8. europäischen Verkehrskorridors von der albanischen Adriaküste über Mazedonien zum bulgarischen Schwarzmeerhafen Burgas, das so genannte AMBO-Projekt (*Albania-Macedonia-Bulgaria-Oilpipeline*). In beiden Fällen winken Mazedonien hohe Transiteinnahmen. Gleichzeitig ergeben sich neue lukrative Geschäftsfelder beim Bau und der späteren Kontrolle der Pipelines. In Konkurrenz dazu wurde allerdings von russischer Seite eine Ölpipeline von Burgas zum griechischen Hafen Alexandroupolis, die so genannte Transbalkan-Pipeline, vorangetrieben. Eine Begleiterscheinung war, dass Russland Griechenland diplomatische Rückendeckung im Namenstreit mit Mazedonien gab.

## Mazedoniens mühsamer Weg in die EU und die NATO

Ähnlich wie die Anrainerstaaten Albanien und Bulgarien strebte auch Mazedonien früh in die EU und die NATO. Spätestens seit Ausbruch der Kosovo-Krise 1998 erkannte die EU die Dringlichkeit, auch den Westbalkan durch eine in Aussicht gestellte Aufnahme zu stabilisieren. In Mazedonien kam die

<sup>20</sup> Vollständiger Text des *Treaty Establishing the Energy Community* unter: [www.energy-community.org](http://www.energy-community.org).

<sup>21</sup> Vgl. Franz-Lothar Altmann, *Südosteuropa und die Sicherung der Energieversorgung der EU*. SWP-Studie S. 1 (Januar 2007).

Besorgnis über die bürgerkriegsähnlichen Zustände 2001 hinzu. Im selben Jahr wurde zwischen Mazedonien und der EU ein Assoziationsabkommen unterzeichnet. Allein zwischen 2000 und 2006 erhielt Mazedonien fast 300 Millionen Euro Unterstützung aus Brüssel. Tatsächlich konnte das Land im Reformprozess nach 2001 auch beträchtliche Fortschritte erzielen. Probleme bereitete allerdings weiterhin die gefährliche Rivalität innerhalb der albanischen Eliten, insbesondere zwischen der BDI und der PDSH, die das Land als nur bedingt stabil erscheinen ließen. Hinzu kamen die nur langsam voranschreitenden Reformen im Justizwesen, beim Abbau der überdimensionierten staatlichen Verwaltung sowie die kritische sozioökonomische Lage (eine Arbeitslosenrate von 30 bis 40 Prozent, ein Außenhandelsdefizit, ein zunehmendes wirtschaftliches West-Ost-Gefälle). Entgegen den Bedenken Frankreichs und Großbritanniens, die eine erneute EU-Erweiterung möglichst hinausschieben wollten, und dem bremsenden Einfluss Griechenlands, gestand die EU Mazedonien im Dezember 2005 den Kandidatenstatus zu, ohne jedoch einen Termin zur Aufnahme der Beitrittsverhandlungen zu nennen. Angesichts der gewaltsamen Zwischenfälle während der Parlamentswahlen 2006 hat sich daran bis heute nichts geändert.

Viele bezweifelten, dass die EU selbst fit genug wäre, eine erneute Erweiterung ins Auge zu fassen. Zudem waren die EU-Bürger spürbar erweiterungsmüde. Andererseits bestand die Gefahr, dass die EU, sollte sie die nicht zu leugnenden Reformfortschritte Mazedoniens ignorieren, ihre Glaubwürdigkeit auf dem Westbalkan einbüßen würde. Kroatien und die Türkei hatten den Kandidatenstatus bereits im Oktober 2005 erhalten, deshalb konnte Brüssel an Mazedonien keine anderen Maßstäbe anlegen. Die EU befand sich somit aus sicherheitspolitischen Gründen quasi selbst unter Zugzwang, die einmal in Gang gesetzte Erweiterungsdynamik auf dem Balkan fortzusetzen.<sup>122</sup>

Parallel zu den Anstrengungen um einen EU-Beitritt versuchte Mazedonien möglichst

<sup>122</sup> Vgl. Klaus Dahmann, EU-Kandidatenstatus für Mazedonien: Politische Weitsicht. in: DW-Radio 17. Dezember 2005, in: [www.dw-world.de](http://www.dw-world.de). (5. März 2008).

rasch die Aufnahme in die NATO zu erlangen. Die kleine mazedonische Armee wurde seit 1999 modernisiert und in eine Berufsmarine umgewandelt, und konnte sich so mit eigenen Kontingenten an den US- bzw. NATO-Missionen im Irak, in Afghanistan und in Bosnien-Herzegowina beteiligen. Die NATO stellte Mazedonien schließlich für 2008 einen Beitritt in Aussicht. Eine entsprechende Einladung sollte während des NATO-Gipfels in Bukarest Ende März/Anfang April 2008 erfolgen, doch das NATO-Mitglied Griechenland legte sein Veto dagegen ein. Ohne Klärung der Namensfrage ist Athen nicht bereit, einer Aufnahme seines Nachbarn Mazedonien in das Nordatlantische Bündnis zuzustimmen. Dass es damit auch die weitere Stabilisierung des Westbalkans verhindert, von dem es selbst als wichtiger Investor erheblich profitieren würde, ändert offenbar nichts an der sturen Haltung Griechenlands.<sup>123</sup> Entrüstet verließ die mazedonische Delegation den Gipfel vorzeitig.

## Die Politische Krise im Frühjahr 2008

Das griechische Veto auf dem NATO-Gipfel in Bukarest wirkte in Mazedonien mit seinen fragilen innenpolitischen Verhältnissen wie ein Katalysator. In den vorangegangenen drei Jahren war der innere Frieden immer brüchiger geworden, was vor allem auf den albanischen Verteilungskampf zurückzuführen ist. Die PDSH wollte es nicht hinnehmen, von den Schalthebeln der Macht durch die BDI verdrängt zu werden. Sowohl die Parlamentswahlen am 15. September 2002 als auch die Kommunalwahlen im Februar 2005 waren von gewalttätigen Zusammenstößen in den überwiegend albanisch besiedelten Gebieten geprägt. Beide Gruppierungen warfen sich gegenseitig vor, in dunkle Geschäfte verwickelt zu sein. Nunmehr war es die mitregierende BDI, Nachfolgeorganisation der mazedonischen UÇK, die moderate Töne anschlug; die zuvor gemäßigt aufgetretene PDSH vertrat demgegenüber jetzt radikal-nationalistische Positionen. Zum Eklat kam es schließlich während der Parlamentswahlen im Juli 2006. Wieder war der Wahlkampf in den albanischen Hochburgen von Gewalttaten begleitet. Letztlich setzte sich die konservative VMRO-DPMNE gegenüber der bis-

<sup>123</sup> Vgl. Griechenlands Starrsinn, in: Neue Zürcher Zeitung Online vom 3. April 2008.

lang regierenden sozialdemokratischen SDSM<sup>24</sup> durch. Anstatt jedoch wie bislang üblich, eine Koalition mit der stärksten albanischen Partei einzugehen, welche in diesem Falle erneut die BDI unter Ali Ahmeti gewesen wäre, holte die VMRO-DPMNE die PDSH ins Kabinett. Die BDI entschloss sich daraufhin zur Fundamentalopposition, boykottierte über Monate das Parlament und forderte eine Verfassungsänderung – danach müsste automatisch die stärkste slawo- und albano-mazedonische Partei die Regierung bilden –, konnte sich mit dieser Forderung allerdings nicht durchsetzen.<sup>25</sup> Zwar kam die BDI Anfang 2007 wieder zurück ins Parlament, aber der Rivalitätskampf auf albanischer Seite hatte unverkennbar eine neue Eskalationsstufe erreicht. Nachdem auch die PDSH mit ihrer Forderung, die Unabhängigkeit des Kosovos anzuerkennen, die Koalition mit der VMRO-DPMNE in Frage gestellt hatte, gab das griechische Veto in Bukarest den letzten Ausschlag, die politikverdrossene Wählerschaft vorzeitig zu den Urnen zu rufen. Der regierende Ministerpräsident Gruevski benötigte eine klare demokratische Bestätigung durch die Wähler, wollte er seine harte Haltung gegenüber Griechenland selbst zum Preis eines blockierten NATO-Beitritts beibehalten.

Seitens der EU wurden die Wahlen als wichtiger Test dafür bewertet, ob das Land die ausreichende Reife für eine Fortsetzung des Beitrittsprozesses habe. Dies wurde jedoch im Frühjahr 2008 mehr als in Frage gestellt. Über Wochen waren das albanisch dominierte Westmazedonien und die albanischen Viertel Skopjes gewalttätigen Übergriffen ausgesetzt. Es kam zu Schießereien mit einem Todesopfer sowie mehreren Verletzten und zu einem Attentat auf den BDI-Vorsitzenden Ali Ahmeti. Bei den am 1. Juni 2008 stattfindenden Wahlen gewann der Amtsinhaber Nikola Gruevski mit seiner VMRO-DPMNE im Bündnis mit 18 kleinen Parteien die absolute Mehrheit. Dies konnte als Bestätigung seines harten nationalen Kurses im Namensstreit mit Griechenland gedeutet wer-

den. In der Frage der weiterhin bestehenden großen ökonomischen Defizite des Landes (eine hohe Inflation, eine weiterhin über 30 Prozent liegende Arbeitslosenquote, weit verbreitete Korruption) profitierte er in erster Linie davon, dass die oppositionellen Sozialdemokraten ebenfalls kein schlüssiges Programm zur Lösung der Probleme besaßen.<sup>26</sup>

Ungeklärt blieb der Machtkampf zwischen den beiden großen albanischen Parteien. Die PDSH erreichte 10,52 Prozent (105 000 Stimmen), die BDI 11,12 Prozent (111 000 Stimmen), womit beide Parteien etwa 13 Mandate erhalten würden. Hinzu käme ein Mandat einer dritten, albanischen Kleinstpartei, die allerdings die Bereitschaft zeigte, mit der PDSH zu fusionieren. Die Wahlentscheidung blieb indes offen, da die Ergebnisse von nahezu 200 (von 2976) Wahllokalen infolge gefälschter Wahlzettel und Einschüchterungen von Wählern annulliert werden mussten. Rund 170 000 Wähler wurden am 15. Juni noch einmal zu den Urnen gerufen.<sup>27</sup> Diese Teilwiederholung entschied die BDI eindeutig mit 50,2 Prozent für sich und erhielt damit landesweit 11,5 Prozent. Die PDSH erreichte nur knapp 40 Prozent (landesweit 7,3 Prozent) bei einer Wahlbeteiligung von nur etwas mehr als 53 Prozent. Damit setzte sich die BDI zwar erneut als stärkste albano-mazedonische Kraft durch. Die nationalkonservative VMRO-DPMNE konnte durch die Teilnachwahlen ihr überragendes Gesamtergebnis bei 50,4 Prozent stabilisieren.<sup>28</sup> Der Mazedonien schwer belastende Machtkampf innerhalb der albanischen Eliten des Landes wurde damit jedoch nicht beendet.

## Ausblick

Auch wenn mit der Wahl im Juni 2008 erstmals ein mazedonischer Ministerpräsident im Amt bestätigt worden ist, so trägt doch die scheinbare Stabilität: Alle ins Land gekommenen Wahlbeobachter waren sich einig, dass die Wahl nicht internationalen Standards ent-

<sup>24</sup> SDSM: *Social-Demokratski Sojuz na Makedonija* (Bund der Sozialdemokraten Makedoniens).

<sup>25</sup> Bgl. Ulrich Kleppmann/Stiv Divijakosi, Jahresbilanz Mazedonien 2006/2007: Politik und Wirtschaft. KAS-Länderbericht Auslandsbüro Mazedonien vom 5. Juli 2007.

<sup>26</sup> Vgl. Sime Nedeovski, Mazedonien: Wahl als Chance zur Stabilisierung, in: [www.dw-world.de/dw/article/0,2144,3371213,00.html](http://www.dw-world.de/dw/article/0,2144,3371213,00.html) (31. Mai 2008).

<sup>27</sup> Vgl. Mazedonien annulliert Wahlergebnisse in 193 Wahllokalen, in: Neue Zürcher Zeitung Online vom 8. Juni 2008.

<sup>28</sup> Vgl. Teilwiederholung der Wahl in Mazedonien: Albanerpartei siegt bei Parlamentswahl, in: [www.news.at/articles/0825/15/209228.shtml](http://www.news.at/articles/0825/15/209228.shtml) (16. Juni 2008).

sprochen hatte. Damit wird die Aufnahme von Beitrittsgesprächen mit der EU erneut verzögert, was vielen EU-Politikern allerdings nicht unbedingt unangelegen kommen dürfte. Der griechisch-mazedonische Namensstreit hatte sich bereits in den Wochen nach den Wahlen weiter zugespitzt und es ist unwahrscheinlich, dass sich beide Länder unter den gegenwärtigen Regierungen auf einen Kompromiss werden einigen können. Damit bleibt Mazedonien auch die NATO verschlossen, womit ein wichtiger Schritt zur Stabilisierung der Region ausbleibt. Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass im inneralbanischen Machtkampf des Landes auch nach den Wahlen im Juni 2008 kein Frieden einkehren wird. Zu mächtig sind die staatlichen Patronagenetze mit ihren Pfründen und Posten für die albanisch-mazedonische Politikerklasse geworden, nicht erst seit dem Ohrid-Abkommen. Es ist zu befürchten, dass undurchsichtige Verbindungen der Parteien zum kriminellen Milieu in Mazedonien sowie zum benachbarten Albanien und Kosovo dazu beitragen werden, dass auch in Zukunft der Machtkampf nicht mit demokratischen Mitteln ausgetragen werden wird.

Auch wenn Mazedonien für die EU und die USA als zentralbalkanischer Stabilitätsfaktor und wichtiges Glied in zukünftigen Energiekorridoren an Bedeutung gewonnen hat, muss der weitere Weg des Landes doch kritisch verfolgt werden. Ob die gesellschaftlichen Eliten des Landes in der Lage sein werden, die sich seit 2001 noch weiter vertiefende soziale Trennung zwischen Albano- und Slawo-Mazedoniern zu stoppen oder ob sie eine ähnlich gefährliche Entwicklung wie im zerrissenen Belgien forcieren werden, ist offen. Der weiterhin ungebrochene Klientelismus in Politik und Wirtschaft, der Einfluss des benachbarten, instabilen Kosovo sowie die einflussreiche Stellung des organisierten Verbrechens und der lokalen Oligarchen werden über Jahre ein schweres Erbe bleiben.

Marie-Janine Calic

## Kosovo: der jüngste Staat in Europa

Am 17. Februar 2008 entstand mit der Unabhängigkeitserklärung Kosovos der jüngste Staat auf dem europäischen Kontinent. Damit verwirklichte die albanische Mehrheitsbevölkerung in der vormals serbischen Provinz einen Jahrzehnte alten Traum. Gleichzeitig kam eine weitere Etappe des blutigen Auflösungsprozesses Jugoslawiens zum Abschluss.

Die Souveränität des Zweimillionenstaates ist von den USA, vielen europäischen und anderen Staaten anerkannt worden. Ein nicht unbedeutender Teil der Weltgemeinschaft hält die einseitige Unabhängigkeitserklärung Kosovos, die keine Legitimation durch die UNO besitzt, hingegen für völkerrechtswidrig. Dass durch die Staatsgründung der mehr als 100 Jahre alte Konflikt um den politischen Status dieses Landes beendet ist, muss in jedem Fall bezweifelt werden.

### Marie-Janine Calic

Dr. phil., Professorin für Geschichte Ost- und Südosteuropas an der Ludwig-Maximilians-Universität München, Historisches Seminar, Geschwister-Scholl-Platz 1, 80539 München. Zur Zeit Senior Fellow am Freiburg Institute for Advanced Studies (FRIAS).  
mj.calic@lmu.de

### Historische Hintergründe

Seit 1912/13, als Serbien in den Balkankriegen das Kosovo vom Osmanischen Reich eroberte, ist die politische Zugehörigkeit zwischen Albanern und Serben umstritten.<sup>1</sup> Beide erheben mit historischen, bevölkerungsgeschichtlichen, politischen und juristischen Argumenten Anspruch auf die Provinz. Die Kosovaren verlangen unter Berufung auf

<sup>1</sup> Eine knappe Zusammenfassung verschiedener Aspekte des Kosovo-Problems befindet sich bei Bernhard Chiari/Agilolf Kesselring, Wegweiser zur Geschichte Kosovo, Paderborn u. a. 2006. Eine umfassendere wissenschaftliche Darstellung bietet Noel Malcolm, Kosovo: a short history, New York 1999.

das Selbstbestimmungsrecht ihren eigenen Staat, während Belgrad die Provinz als integralen Bestandteil Serbiens betrachtet und die Wahrung seiner staatlichen Souveränität und territorialen Integrität einklagt. Hinter dem Problem stehen sozioökonomische, demographische und kulturelle Konflikte. Wer dabei Recht hat, ist für die Lösung des Problems zweitrangig: Beide Seiten haben seit langem nur die eigenen Ziele vor Augen und weigern sich, die legitimen Interessen der jeweils Anderen anzuerkennen.

In Serbien hat man den Besitz Kosovos zu einer Schicksalsfrage von großer symbolischer Bedeutung stilisiert. Seit dem Mittelalter ist die serbische nationale Identität unauflöslich mit Kosovo verknüpft; hier lag der politische, kulturelle und religiöse Mittelpunkt des serbischen Königreichs. Am Sankt-Veits-Tag 1389, dem 28. Juni, hatte das serbische Heer schwere Verluste gegen die vordringenden Osmanen erlitten. Die Schlacht auf dem Amsfeld markierte den Anfang vom Ende des serbischen Großreichs. Weil es dem serbisch-orthodoxen Patriarchat in Peć gelang, das geistig-kulturelle Erbe der Serben durch die Jahrhunderte der osmanischen Fremdherrschaft zu retten, sind orthodoxe Religion und serbisches Nationalbewusstsein symbiotisch miteinander verbunden. Viele nationalbewusste Serben erblicken im Kosovo eine Art nationales „Jerusalem“ und fürchten gleichzeitig, dass hier der Kristallisationskern eines großalbanischen Staates liegen könne.

Auch die Albaner betrachten Kosovo aus nationalhistorischen Erwägungen als ihr ureigenstes Land: 1878 war hier die Liga von Prizren, die moderne albanische Nationalbewegung, entstanden. Als die Großmächte 1912/13 tatsächlich erstmals einen albanischen Staat schufen, blieben jedoch Kosovo und andere albanische Siedlungsgebiete unberücksichtigt. Fast die Hälfte der Albaner wurde zu Minderheiten in den Nachbarstaaten. Seither ist der Wunsch nach Vereinigung und Selbstbestimmung eine zentrale Triebkraft der Auseinandersetzung.<sup>12</sup>

An die Eingliederung Kosovos in serbisches bzw. jugoslawisches Staatsgebiet 1912/13 haben die Kosovaren keine gute Erinne-

rung. Immer wieder ging die Armee gewalt- sam gegen albanische Freiheitskämpfer und die Zivilbevölkerung vor. Allerdings haben auch die Serben phasenweise unter Verfolgung gelitten, vor allem während des Zweiten Weltkriegs, als Kosovo 1941–1944 unter italienischer und deutscher Besatzung mit „Großalbanien“ vereint war. Nach dem Zweiten Weltkrieg beklagten sie Diskriminierung, nachdem Josip Broz Tito der Provinz weitgehende Autonomie zugestanden hatte und es zu einer umfassenden Albanisierung von Staat und Gesellschaft kam.

Auch auf der Mikroebene hat das Zusammenleben nie sonderlich gut funktioniert. (Mehrheitlich orthodoxe) Serben und (überwiegend muslimische) Albaner sprechen eine unterschiedliche Sprache und sind sich aus historischen und kulturellen Gründen fremd geblieben: Keine zwei Völker Jugoslawiens haben einander so tief misstraut und so stark abgelehnt. Jugoslawische Soziologen stellten 1989/90 in Kosovo die geringste Bereitschaft zu ethnischer Toleranz von allen Landesteilen Jugoslawiens fest. Und nur selten haben Serben und Albaner Freundschaften und fast nie Ehen miteinander geschlossen. 60 Prozent der Albaner und 57 Prozent der Serben wollten grundsätzlich keinen Ehepartner der jeweils anderen Nationalität in Betracht ziehen.<sup>13</sup> Aus der „sozialen Distanz“ ist durch die Ereignisse der 1990er Jahre tiefe Ablehnung, mitunter auch Hass, geworden.

Auch wirtschaftliche und soziale Faktoren haben eine Rolle gespielt. Kosovo trägt die typischen Merkmale eines Entwicklungslandes: Mit 23,1 pro Tausend hatte es vor dem Krieg die höchste Geburtenrate innerhalb Europas. Viele Serben fürchteten, dass sie von den Albanern demographisch verdrängt würden. Zwischen 1948 und 1991 stieg der Bevölkerungsanteil der Albaner im Kosovo von 68 Prozent auf 81 Prozent, jener der Serben sank im gleichen Zeitraum von 24 Prozent auf 10 Prozent. Gründe dafür waren aber nicht nur das demographische Wachstum der Albaner, sondern auch die wirtschaftlich motivierte Abwanderung von Serben in die reicheren

<sup>12</sup> Vgl. Judy Batt (ed.), *Is there an Albanian question?*, Chaillot Paper no 107, Paris January 2008.

<sup>13</sup> Vgl. Dragomir Pantić, *Nacionalna distanca gradjana Jugoslavije* (Die nationale Distanz der Bürger Jugoslawiens), in: *Jugoslavija na kriznoj prekretnici* (Jugoslawien im Krisenumbruch), Beograd 1991, S. 168–186.

Landesteile Jugoslawiens. Viele beklagten Diskriminierung und Verfolgung.<sup>14</sup> Bei den Serben verfestigte sich das Gefühl, aus ihrem „nationalen Jerusalem“ demographisch verdrängt zu werden. In den 1990er Jahren belief sich das Zahlenverhältnis von Albanern zu Serben im Kosovo auf 9:1, das demographische Wachstum jedoch auf 16:1.<sup>15</sup>

Obwohl Kosovo im föderalistischen System Jugoslawiens weitreichende Autonomie besaß, ging den Kosovaren die Selbständigkeit nicht weit genug. Ein Jahr nach Titos Tod kam es 1981 zu blutigen Unruhen, als Demonstranten offen „Kosova Republika“, also eine gleichberechtigte Teilrepublik, und manch einer die Unabhängigkeit forderte. Im Zuge des innerjugoslawischen Ringens um Reformen, favorisierte Serbien unter der Präsidentschaft Slobodan Milošević eine stärkere Zentralisierung Jugoslawiens. 1989 setzte er den Kosovo-Mythos in Szene, als er sich in einer viel beachteten Rede zum 600. Jahrestag der Schlacht auf dem Amselfeld an das serbische Volk wandte und die Rückkehr zu früherer nationaler Größe beschwor. Bereits im März 1989 hatte das serbische Parlament die Autonomie des Kosovo weitgehend aufgehoben. Die Albaner verstanden dies zu Recht als Kampfansage.

## Eskalation der Gewalt

Als sich 1990 die innere Auflösung Jugoslawiens andeutete, sahen die Kosovaren den historischen Moment ihrer Verselbständigung gekommen. Im Juli 1990 hat sich Kosovo von Serbien unabhängig erklärt, im September 1991 stimmte die albanische Bevölkerungsmehrheit in einem Referendum für den „souveränen und unabhängigen Staat Kosovo“. Sie bauten einen Schattenstaat mit Regierung, Präsidentschaft und parallelem Steuer-, Schul- und Gesundheitssystem aus. Albanische Kinder lernten kein Serbokroatisch mehr. Die national orientierten Kosovaren wollten auch mit der serbischen Opposition nicht kooperieren. Nur wenige serbische und albanische Politiker und Intellektuelle haben sich in den konfliktreichen 1990er Jahren

<sup>14</sup> Vgl. Jasna Dragović-Soso, *Saviours of the nation? Serbia's intellectual opposition and the revival of nationalism*, London 2002, S. 115 ff.

<sup>15</sup> Vgl. International Crisis Group, *Kosovo Spring*, 24 March 1998, S. 6.

dem Druck des Nationalismus entzogen und den Gesprächsfaden zwischen den Volksgruppen nicht abreißen lassen. Auf beiden Seiten wurden sie deswegen als Verräter gebrandmarkt.

Die führende Partei, die Demokratische Liga Kosovo (Lidhja Demokratike e Kosovës – LDK) wollte ihr politisches Ziel, die unabhängige „Kosova Republika“, mit gewaltlosen Mitteln erreichen. Daher war man darüber schockiert, dass die Staatengemeinschaft diese Forderung nicht unterstützte. Eine 1991/92 von der Europäischen Gemeinschaft gebildete Kommission unter Leitung des französischen Verfassungsrechtlers Robert Badinter hatte die Prinzipien zur Anerkennung neuer Staaten in Europa definiert. Diese kam zu dem Schluss, dass zwar den Teilrepubliken Jugoslawiens, nicht jedoch den autonomen Provinzen innerhalb Serbiens das Recht auf Sezession zustand.<sup>16</sup>

Auch nach Ende des Bosnien-Krieges 1995 zögerte die Staatengemeinschaft, sich mit der Statusfrage im Kosovo zu befassen. Viele Albaner waren davon enttäuscht. Im Herbst 1997 kam es zu studentischen Massendemonstrationen in Prishtina. Rund 3000 Studenten forderten die Übernahme der Universität – ein deutliches Zeichen dafür, dass sich die jüngere politisierte Generation um ihre Zukunft betrogen fühlte.

Immer mehr der „in Dayton Vergessenen“ kamen zu dem Schluss, dass nur eine Eskalation der Gewalt das Interesse der internationalen Gemeinschaft am Kosovo binden könne. Damit sollten sie Recht behalten. 1996 ist erstmals die Untergrundorganisation Kosovo-Befreiungsarmee (Ushtria Çlirimtare e Kosovës – UÇK) öffentlich in Erscheinung getreten. Sie soll sich vor allem durch Drogenschmuggel und Gelder von Emigranten finanziert haben. Als Hochburgen galten die Gemeinden Skënderaj/Srbica und Glogovci/Glogovac in der Region Drenica. Dort sollen sie im September 1997 erstmals Gebiete „befreit“ haben. Seit Mitte 1997 hat die UÇK systematisch Anschläge auf serbische Polizeieinrichtungen, Privathäuser und albanische

<sup>16</sup> Vgl. Alain Pellet, *The Opinions of the Badinter Arbitration Committee: A Second Breath for the Self-Determination of Peoples*, in: [www.ejil.org/journal/Vol3/No1/art12.html](http://www.ejil.org/journal/Vol3/No1/art12.html) (11. 6. 2008).

„Kollaborateure“ verübt. Seit März 1998 ging Belgrad mit Sonderpolizei und Armee scharf gegen die Aufständischen vor, der Konflikt eskalierte zum Krieg. Razzien, Misshandlungen und Schauprozesse gegen vermeintliche Hochverräter haben die Liste der von internationalen Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen beklagten Menschenrechtsverletzungen täglich verlängert.<sup>17</sup> Damit haben serbische Sicherheitskräfte unbeabsichtigt eine breite Solidarisierung der Kosovaren mit den albanischen Gewaltakteuren bewirkt und die internationale Öffentlichkeit in Alarmbereitschaft versetzt.

Die internationale Gemeinschaft versuchte auf vielen Ebenen mäßigend auf die Konfliktparteien einzuwirken.<sup>18</sup> Aber weder die von der Europäischen Union (EU) verhängten Sanktionen gegen Belgrad noch die zahlreichen Ermahnungen der Kontaktgruppe fruchteten. Wesentlichen Einfluss auf die Entscheidung, auch militärische Mittel einzusetzen, hatte die Tötung von 45 Albanern in Račak im Januar 1999.<sup>19</sup> Nach dem Scheitern letzter Vermittlungsbemühungen im Februar 1999 auf dem französischen Schloss Rambouillet, wo die Kontaktgruppe einen Plan zur international beaufsichtigten Autonomie Kosovos vorgelegt hatte, begann die NATO am 24. März 1999 einen Luftkrieg gegen militärische Einrichtungen, Infrastruktur und Industrieanlagen in der Bundesrepublik Jugoslawien. Ziel war es, eine „humanitäre Katastrophe“ zu verhindern, was allerdings klar verfehlt wurde. Im Gegenteil – der Bombenkrieg heizte die Zerstörungswut serbischer Sicherheitskräfte und Paramilitärs erst Recht an: Innerhalb weniger Tage entwickelte sich eine der größten Flüchtlingsbewegungen der europäischen Nachkriegsgeschichte: Rund 800 000 Menschen flohen oder wurden aus dem Kosovo in die Nachbarländer vertrieben.

<sup>17</sup> Vgl. United Nations General Assembly, Human Rights Questions: Human Rights Situations and Reports of Special Rapporteurs and Representatives. Situation of Human Rights in Kosovo. Report of the Secretary-General (A/52/502, 17. October 1997; A/51/556, 25. October 1996; and A/50/767 20 November 1995).

<sup>18</sup> Zur Geschichte der internationalen Interventionen vgl. Rafael Biermann, *Lehrjahre im Kosovo*, das Scheitern der internationalen Krisenprävention vor Kriegsausbruch, Paderborn 2006.

<sup>19</sup> Vgl. Marie-Janine Calic, *Die Jugoslawienpolitik des Westens seit Dayton*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)* (1999) 34, S. 22–32.

Dass es einen langfristig vorbereiteten „Hufeisen-Plan“ der jugoslawischen Armee zur gezielten „ethnischen Säuberung“ des Kosovo gegeben habe, ist nie bewiesen worden. Erst nach drei Monaten, am 3. Juni 1999, gab Belgrad nach und stimmte dem Vorschlag der Staatengemeinschaft zu, Kosovo in ein internationales Protektorat innerhalb Jugoslawiens zu verwandeln. Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (UN) entschied mit Resolution 1244 vom 10. Juni 1999 über die Einrichtung einer Übergangsverwaltung (UNMIK), kurz darauf rückte die NATO-geführte Friedenstruppe Kosovo Force (KFOR) in die Krisenprovinz ein. Aber wengleich der Kosovo-Konflikt mit Errichtung der Protektoratsverwaltung befriedet war, blieb die an seinem Ursprung liegende albanische Frage ungelöst.<sup>10</sup>

## Auf dem Weg zu einer Statuslösung

Mit der internationalen Verwaltung Kosovos begann die Staatengemeinschaft ein extrem anspruchsvolles und bis dahin einmaliges Projekt des „nation-building“. Sämtliche staatliche Funktionen wurden von internationaler Seite übernommen, mit dem Ziel, eigene Institutionen zu schaffen sowie das Wirtschafts-, Sozial- und Rechtssystem von Grund auf zu erneuern.

Resolution 1244 blieb hinsichtlich der Statusfrage ambivalent. Einerseits wurde UNMIK beauftragt, „substantielle Autonomie und Selbstregierung“ in Kosovo zu fördern, was die albanische Seite als ersten Schritt in die Unabhängigkeit begriff, zumal eine „endgültige Lösung“ noch ausstand. Andererseits wurde aber gleichzeitig auch die Verpflichtung aller Staaten bekräftigt, die „Souveränität und territoriale Integrität“ der Bundesrepublik Jugoslawien gemäß der Charta von Helsinki zu wahren, was nun wiederum der serbischen Seite entgegenkam. UNMIK sollte einen „politischen Prozess“ anstoßen, um „Kosovos künftigen Status“ zu bestimmen. Beide Seiten konnten aus der Resolution herauslesen, was ihre eigene Position stützte.

Unter dem Motto „Standards vor Status“ führte der damalige VN-Sonderbeauftragte

<sup>10</sup> Vgl. Marie-Janine Calic, *Kosovo 2004*, in: *Südosteuropa*, 52 (2003), 7–9, S. 341–354.

Michael Steiner erste Sondierungsgespräche mit beiden Partnern. Im Herbst 2003 begannen Arbeitsgruppen, sich mit technischen Fragen von Energieversorgung, Transport und Telekommunikation, Flüchtlingsrückkehr und vermissten Personen zu befassen. Politische Status-Optionen wurden noch nicht diskutiert. Grundidee war das Prinzip der Konditionalität: Bevor man über Unabhängigkeit sprechen könne, sollten zuerst bestimmte Bedingungen erfüllt sein. Dabei ging es um den Aufbau funktionierender staatlicher Institutionen, Rechtsstaatlichkeit, Bewegungsfreiheit, Flüchtlingsrückkehr, wirtschaftliche und eigentumsrechtliche Voraussetzungen, Dialog mit Belgrad und Reform des paramilitärischen Kosovo Protection Corps. Viele Kosovaren betrachteten diese Politik UNMIKs jedoch als künstliche Verlängerung des Status quo, der die tiefgreifenden wirtschaftlichen und sozialen Probleme ihres Landes einfrieren und auf lange Sicht noch weiter verschärfen würde.

Rasch zunehmende Frustrationen haben das Ansehen der internationalen Verwaltung UNMIKs in wenigen Jahren untergraben. Man warf ihr Arroganz, Unfähigkeit und koloniales Gebaren vor.<sup>11</sup> Im Frühjahr 2004 kam es – ausgehend von der zwischen Serben und Albanern geteilten Stadt Mitrovica – zu pogromartigen Ausschreitungen gegen Nichtalbaner. Tausende flohen vor dem anstürmendem Mob, Häuser und Kirchen gingen in Flammen auf. Mehrere Tote, hunderte Verletzte und tausende Flüchtlinge sind die traurige Bilanz dieses Ereignisses, das die Staatengemeinschaft zu einem politischen Schwenk bewegt hat. Endlich sollte die Statusfrage grundsätzlich geklärt werden.

Im Frühjahr 2004 entsandte der UN-Generalsekretär den norwegischen Botschafter Kai Eide, um nach Wegen aus der Misere zu suchen. Dieser sprach klare Worte über das Auftreten der Staatengemeinschaft: Sie „(..) war nicht in der Lage, die Stimmungslage in der Mehrheitsbevölkerung richtig einzuschätzen, ihre Frustration und Ungeduld richtig zu bewerten. Ebenso hat sie das extremistische Potential zur Mobilisierung von ethnischer Gewalt nicht richtig begriffen („..)“ Die Aktivitäten im Kosovo seien nicht mehr als eine „statische, nach innen gerichtete ...

<sup>11</sup> Vgl. ausführlicher ebd.

Routineübung“, ohne politisch-strategische Führung und inhaltliche Kohärenz.<sup>12</sup> Er empfahl eine „dynamischere“ Politik in Bezug auf die Standards, den unkonditionierten Beginn von Statusverhandlungen sowie eine Reform von UNMIK.

Zwischen November 2005 und März 2007 unternahm der UN-Sondergesandte Martti Ahtisaari Anstrengungen zur Vermittlung einer dauerhaften Statuslösung zwischen den Konfliktparteien, wobei erstmals auch die Unabhängigkeit in Betracht kam. Aber die diplomatischen Bemühungen scheiterten an der Unnachgiebigkeit beider Seiten: Die Albaner waren nicht bereit, etwas anderes als die Unabhängigkeit als Ergebnis des Prozesses zu akzeptieren, wobei sie Belgrad überhaupt das Recht auf Mitentscheid absprachen. Serbien wiederum wollte lediglich „mehr als Autonomie, weniger als Unabhängigkeit“ zubilligen, was den Albanern inakzeptabel erschien.

Ahtisaari präsentierte schließlich einen eigenen „Umfassenden Vorschlag für die Kosovo Status-Lösung“, den er selbst als Kompromiss ansah. Während die Albaner den Plan annahmen, lehnten ihn die Serben zutiefst ab. Kern des Vorschlags war die international überwachte Unabhängigkeit mit folgenden Elementen:<sup>13</sup>

- Aufbau eines multi-ethnischen, demokratischen und rechtsstaatlichen Kosovo mit entsprechender Verfassung;
- Garantie von Gemeinschaftsrechten für Minderheiten (Schutzrechte im Bereich von Sprache, Kultur, Bildung und nationalen Symbolen) sowie Prinzipien ethnischer Repräsentation in den Institutionen;
- Dezentralisierung und Stärkung der Lokalverwaltungen;
- Schutz des Kulturerbes (40 Schutzzonen für serbisch-orthodoxe Kirchen und Klöster);
- Rückkehrrecht für alle Flüchtlinge;
- Internationale Präsenz eines Internationalen zivilen Repräsentanten zur Überwachung der Umsetzung.

<sup>12</sup> The Situation in Kosovo. Report to the Secretary-General of the United Nations, August 17, 2004, para. 10.

<sup>13</sup> Vgl. Report of the Special Envoy of the Secretary-General on Kosovo's future status: The Comprehensive proposal for Kosovo Status Settlement: in [www.unosek.org/unosek/en/status-proposal.html](http://www.unosek.org/unosek/en/status-proposal.html) (11. 6. 2008).

Diesen Plan sandte der Generalsekretär der Vereinten Nationen, Ban Ki Moon, am 26. März 2007 an den Sicherheitsrat. Die westlichen Staaten wollten eine Resolution durchsetzen, durch die der Ahtisaari-Plan hätte abgesegnet werden sollen. Russland war jedoch nicht bereit, eine Lösung gegen den Willen Serbiens mitzutragen, da es darin eine Verletzung geltenden Völkerrechts sowie einen gefährlichen Präzedenzfall für vergleichbare Konflikte in aller Welt sah. An seinem Widerstand scheiterte Ahtisaaris Plan im Sicherheitsrat, Resolution 1244 blieb weiter in Kraft. Nun trat als Alternative eine einseitige Unabhängigkeitserklärung Kosovos ohne völkerrechtliche Absicherung in den Vordergrund.

Die Juristen waren sich allerdings nicht einig, ob Kosovo das Recht auf eine einseitig erklärte Unabhängigkeit habe oder nicht. Nach gängiger völkerrechtlicher Meinung umfassen die Voraussetzungen von Staatlichkeit die Elemente Staatsgebiet, Staatsvolk und das Vorhandensein einer effektiven Staatsgewalt. Ob diese drei Kriterien im Kosovo erfüllt waren, erschien bei jedem einzelnen fraglich. Zudem war strittig, ob die Resolution 1244 grundsätzlich die einseitig erklärte Eigenstaatlichkeit zuließ oder nicht.<sup>14</sup> Was sollte passieren, wenn dieser selbstproklamierte Staat nur von einem Teil der Weltgemeinschaft anerkannt und dadurch der Zustand prekärer Staatlichkeit geschaffen würde?

Letztlich handelte es sich aber um eine politische, nicht juristische Frage. Die Amerikaner, gefolgt von Briten, Franzosen, Deutschen und Italienern als Mitglieder der Kontaktgruppe, waren mittlerweile entschlossen, den Zustand der Statusunsicherheit im Kosovo in jedem Fall zu beenden. Allerdings sollte die Weltgemeinschaft davon überzeugt werden, dass alle Möglichkeiten ausgeschöpft worden waren und dass eine einseitige Anerkennung Kosovos letztlich das kleinere Übel darstellte. Alle Bemühungen gingen daher in die Richtung, doch noch eine völkerrechtliche Basis zu schaffen, oder zumindest den Widerstand

gegen die einseitige Unabhängigkeitserklärung zu schwächen.

Auf Vorschlag von Bundesaußenminister Frank-Walter Steinmeier einigte sich die Kosovo-Kontaktgruppe Mitte 2007 darauf, unter Leitung des deutschen Diplomaten Wolfgang Ischinger eine Troika aus Europäischer Union, Russland und USA zu bilden, um noch einen letzten Vermittlungsversuch zu unternehmen. Alle möglichen „kreativen Lösungen“ hat Ischingers Team auf den Verhandlungstisch gelegt, darunter auch ein vom deutschen Grundlagenvertrag inspiriertes Abkommen. Bis zum 10. Dezember 2007 sollte der Prozess abgeschlossen sein. Aber die Parteien bewegten sich nicht.<sup>15</sup>

Mit Rückendeckung des Westens erklärte das Parlament Kosovos am 17. Februar 2008 daher wie erwartet die Unabhängigkeit, und zwar ohne Rückendeckung des UN-Sicherheitsrats. Die Kosovaren zeigten sich bereit, den Ahtisaari-Plan umzusetzen. Generalsekretär Ban Ki Moon stellte die Anerkennung Kosovos als bilateralen Akt von Staaten anheim. Nach den USA haben auch viele europäische Staaten die Souveränität Kosovos anerkannt. Aufgrund des Widerstandes Serbiens haben sich neben Russland und China andere, darunter auch die EU-Mitglieder Spanien, Zypern, Rumänien und die Slowakei und viele andere geweigert, diesen Schritt zu vollziehen.

Damit traten kritische Fragen in den Vordergrund: Handelte es sich um einen völkerrechtswidrigen Akt, der die Legitimität der Staatengemeinschaft in der Provinz untergrub? Wie sollte ein Konzept umgesetzt werden, dem die Zustimmung einer Partei, nämlich der Serben, fehlt? Ohnehin erschien das von Ahtisaari vorgeschlagene Konstrukt so komplex, dass man sich fragen muss, ob und mit wem es je in die Tat umgesetzt werden kann. Dies betrifft vor allem die Regelungen für Mitrovica, den Minderheitenschutz, die lokale Selbstverwaltung und anderes. Ist Kosovo wirklich ein Fall *sui generis* oder geht nicht doch Präzedenzwirkung von ihm aus?

<sup>14</sup> Vgl. Anne Peters, Die Anerkennung Kosovos als Ermessensfrage. Selbständigkeit und Unabhängigkeit aus völkerrechtlicher Sicht, in: Neue Zürcher Zeitung (NZZ) vom 1. Februar 2008, S. 7.

<sup>15</sup> Vgl. Security Council: Letter from the Secretary-General to the President of the Security Council, 10. December 2007. Enclosure: Report of the European Union/United States/Russian Federation Troika on Kosovo, 4. December 2007, S/2007/723.

Nicht nur in Bosnien-Herzegowina und Mazedonien, auch in Georgien, Abchasien und Süd-Ossetien gibt es unerfüllte Separationswünsche.<sup>16</sup>

## Wie reif ist Kosovo für die Unabhängigkeit?

Kosovo hat seit 1999 große Fortschritte in Richtung auf die Selbstregierung gemacht. Nach den ersten Wahlen im November 2001 wurden im März 2002 die Provisorischen Institutionen (Provisional Institutions of Self-Government – PISG) geschaffen, nämlich Parlament, Präsidentschaft und Lokalverwaltungen. Fünf Mal haben demokratische Wahlen stattgefunden, zuletzt am 17. November 2007, bei einer freilich geringen Wahlbeteiligung von 42,8 Prozent. Parlament, Regierung und Präsidentschaft sind etabliert. Seit kurzem besitzt Kosovo auch eine Verfassung, in der höchste demokratische und rechtsstaatliche Prinzipien festgeschrieben sind.

Den Fortschritten im institutionellen Bereich stehen immer noch große Probleme im Sicherheitsbereich gegenüber. Gegenüber 1999 hat sich die Lage zwar insgesamt verbessert: Es gibt weniger ethnische motivierte Gewalt, und mehr Menschen können sich gefahrlos frei bewegen. Diskriminierung und Verfolgung von Minderheiten bestehen aber fort.

Gegen gewaltbereite, großalbanische Untergrundstrukturen und die bis in die höchsten Führungsebenen hineinreichende Kriminalität hat die Staatengemeinschaft, wie aus einer nicht veröffentlichten Studie des Bundesverteidigungsministeriums hervorgeht, noch kein Gegenmittel gefunden.

Das heikelste Thema sind nach wie vor der Schutz und die Rechte der Nichtalbaner, vor allem Serben und Roma. Aus allgemeinen humanitären und völkerrechtlichen Erwägungen, aber auch weil die Staatengemeinschaft den Militäreinsatz gegen Serbien und Montenegro 1999 begann, um Menschen vor Verfolgung zu schützen, sind das Rückkehrrecht von Flüchtlingen und die Sicherheit von Minderheiten vital. Bislang wurden in diesem Be-

reich beschämend schlechte Ergebnisse erzielt. Vor dem Krieg lebten rund 200 000 Serben, weitere rund 60 000 slawische Muslime (Bosniaken und Goraner) sowie schätzungsweise 40 000 Roma, Ashkali und Ägypter sowie Türken, Kroaten und andere Minderheiten im Kosovo.

Mehr als 230 000 Menschen sind unter den Augen von NATO und UNMIK seit 1999 aus der Provinz vertrieben worden, nur 17 697 sollen seit 2000 als Minderheiten in ihre Heimat zurückgekehrt sein. Diskriminierung und Verfolgung sind nach wie vor an der Tagesordnung.<sup>17</sup> Die Frage von Minderheitenrückkehr und -rechten rührt am Grundverständnis des noch sehr jungen kosovarischen Staates, den die Mehrheit als albanisch, nicht multi-ethnisch begreift. Aus der Anwesenheit von Minderheiten könnten, so befürchten viele, Irredentismus und Einmischung von außen erwachsen. Diese Befürchtung ist nicht unberechtigt: Seit 1999 hat Belgrad alles getan, um die Serben im Kosovo finanziell, institutionell und politisch zu unterstützen. Im Norden Mitrovicas haben sie parallele Strukturen aufgebaut und unermüdlich erklärt, dass Kosovo ein integraler Bestandteil Serbiens bleibe. Anders als die Serben in den Enklaven hat der serbische Norden die Institutionen schon seit langem boykottiert. Im Vorfeld der Unabhängigkeit hatten sich aber auch die wenigen kooperationswilligen Serben aus den politischen Institutionen Kosovos zurückgezogen.

Ein Aktionsplan der serbischen Regierung sah massive Finanzhilfen (von 72 Millionen Euro im Jahr 2008) und andere Hilfsmaßnahmen vor, um, wie sich der damalige Ministerpräsident Vojislav Koštunica ausdrückte, überall dort die serbische Staatsordnung zu etablieren, „wo loyale Bürger es erwarten“. Im Norden Kosovos ist ein echter „eingefrorener Konflikt“ entstanden. Beide Seiten lehnen es ab, Angehörige der jeweils anderen Volksgruppe in ihre Mehrheitsgemeinden zurückkehren zu lassen und sehen sich in der exklusiven Opferrolle.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> Vgl. Jean-Arnault Dérens, *La boîte de Pandore des frontières balkaniques*, in: *Le Monde diplomatique*, Janvier 2008, S. 14 f.

<sup>17</sup> Vgl. Security Council, Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, 3. Januar 2008, 1/2007/768, S. 7.

<sup>18</sup> Vgl. Belgrads Strategie für Kosovo: Versuch einer Reintegration der von Serben bewohnten Gebiete, in: *NZZ* vom 27. 2. 2008.

Kosovo besitzt bedeutende Vorräte an Braunkohle, Eisen, Zink, Kobalt und anderen Rohstoffen. Schwerpunkt der Förderung sind die in der Nähe von Mitrovica gelegenen Trepča-Minen, auf deren wirtschaftliches Potential die Kosovaren große Hoffnungen setzen. Internationale Experten sehen die Ausgangsvoraussetzungen etwas ungünstiger: Die Infrastruktur ist veraltet, es fehlen Investitionen, die Energieversorgung ist prekär. Das nach wie vor schlechte Geschäftsklima dürfte ausländische Privatunternehmer noch eine Weile davon abhalten, im Kosovo Geld zu investieren. Ob die von kosovarischen Politikern erwarteten 2,5 Milliarden Auslandsinvestitionen nach der Erlangung der Unabhängigkeit tatsächlich ins Land strömen werden, bleibt fraglich.

Auch die anderen Wirtschaftsdaten geben Anlass zur Sorge.<sup>19</sup> Die industrielle Basis ist schwach: 98 Prozent der Unternehmen beschäftigen weniger als zehn Angestellte. Die Produktivität ist gering, und das Wachstum bleibt deutlich hinter der demographischen Entwicklung zurück. Der Mangel an Erwerbsmöglichkeiten ist die bedrückendste Konsequenz. Die Arbeitslosenrate liegt nach offiziellen Angaben bei deutlich über 40 Prozent, bei den 16- bis 24-Jährigen bei über 70 Prozent. Nach Schätzungen der Weltbank lebt mehr als die Hälfte der Bevölkerung unterhalb der Armutsgrenze. Es liegt auf der Hand, dass mit der sozialen Perspektivlosigkeit auch die Anfälligkeit für Nationalismus und illegale Aktivitäten steigt.

Trotz (oder gerade wegen) der immensen internationalen Wiederaufbauleistungen ist Kosovo ökonomisch in eine Schieflage geraten: Es wird wesentlich mehr Geld ausgegeben als erwirtschaftet werden kann. Mit 49 Prozent ist das Außenhandelsdefizit eine starke budgetäre Belastung. Bis heute befindet sich Kosovo in totaler Abhängigkeit von ausländischen Finanzhilfen. Seit 2003 gehen die Geberzusagen allerdings bereits beträchtlich zurück, außerdem wird immer weniger Geld von den Gastarbeitern überwiesen, und mit dem Abbau internationalen Personals nimmt auch die durch die ausländischen Gehälter stimulierte Inlandsnachfrage ab. Eine der

<sup>19</sup> Vgl. Thomas Fuster, Kosovos Wirtschaft vor riesigen Herausforderungen, in: NZZ vom 24. 2. 2008, S. 4.

größten Herausforderungen bleibt eine Entwicklungsstrategie, die ausreichend Erwerbsmöglichkeiten schafft und aus der Geberabhängigkeit führt.

## Ausblick

Vorerst ist unbestritten, dass Kosovo auf absehbare Zeit nicht ohne Präsenz der Staatengemeinschaft auskommen wird, wobei der EU die wichtigste Rolle zukommt. Allerdings erscheinen Legitimität, Mandat und Kompetenzen der EU-Präsenz aufgrund des fehlenden Sicherheitsratsbeschlusses prekär. Auch die Kohärenz, die Glaubwürdigkeit und Effizienz künftiger Aktivitäten stehen in Frage.<sup>20</sup> *Erstens* muss die EU gegen den Widerstand der serbischen Bevölkerung agieren, was die Umsetzbarkeit des Ahtisaari-Planes erschwert. *Zweitens* dürften hoch trabende Hoffnungen im Kosovo bald enttäuscht werden: Die Regierung wird auf absehbare Zeit unter Aufsicht der Staatengemeinschaft stehen, vor allem was Außen- und Sicherheitspolitik, Mitgliedschaft in Internationalen Organisationen und andere Politikfelder angeht. Auch dürfte sich, *drittens*, zeigen, dass die Unabhängigkeit an sich noch keine ausreichende Rezeptur gegen die vielzähligen wirtschaftlichen Probleme darstellt. Es ist eine Frage der Zeit, wann die Wellen der Frustration im Kosovo erneut hochschlagen werden.

Nicht die Unabhängigkeitswerdung Kosovos an sich, sondern deren Zeitpunkt und Modalitäten erscheinen problematisch. Unter selbst erzeugtem Zeitdruck hat die Kontaktgruppe eine in vieler Hinsicht „unreife“ Entscheidung getroffen: Weder Kosovo selbst noch die Staatengemeinschaft, darunter auch Serbien, erschien Anfang 2008 ausreichend auf diesen Schritt vorbereitet. Im Ergebnis ist zu vergleichsweise hohen völkerrechtlichen Risiken und politischen Kosten ein neuer Zustand der Instabilität entstanden. Kosovo wird daher auf lange Sicht ein internationales Problem bleiben.

<sup>20</sup> Vgl. Marie-Janine Calic, Das ewige Laboratorium. Die Politik der Europäischen Union auf dem Balkan: Eine Evaluierung, in: Internationale Politik, (Juni 2008), S. 26–31.

# Geopolitische Motive und Probleme des europäischen Einigungsprozesses

Die vorliegende Studie analysiert die Rolle und Bedeutung der Europäischen Union (EU) in den internationalen Beziehungen. Dabei steht die

**Heinz Brill**  
Dr. disc. pol., geb. 1940;  
Wissenschaftlicher  
Direktor a. D.;  
Kurhausstraße 19,  
97688 Bad Kissingen.

Frage im Mittelpunkt, ob die EU ein Pol in einer multipolaren Welt mit einer eigenständigen Strategie sein kann. Die Europäische Union sei, so lautet ihre eigene Sicherheitsstrategie im Jahr 2003, „zwangsläufig ein globaler Akteur, sie müsse aber ihre strategischen Ziele aktiver verfolgen“.<sup>1</sup> Dabei ist ihr erstes Handlungsfeld der europäische Kontinent, aber auch die Beziehungen zu den anderen Akteuren der Welt müssen zunehmend in die konzeptionellen und strategischen Überlegungen einbezogen werden. Es wird kritisch hinterfragt, inwiefern die EU als Akteur auf globaler Ebene in Teilbereichen als „Global Player“ erfolgreich agiert.

Die Bewertung der Positionen der einzelnen europäischen Staaten macht deutlich, dass der europäische Einigungsprozess im Hinblick auf die Finalisierung erhebliche Interessenunterschiede aufweist, dies sowohl im Binnen- als auch im Außenverhältnis der EU. Im Binnenverhältnis geht es um die „innereuropäische Machtbalance“;<sup>2</sup> im Außenverhältnis stellt sich die Frage, wie die Beziehungen zu anderen Großräumen und Staaten im Rahmen einer multipolaren Weltordnung gestaltet werden sollen. Geopolitische Interessen der EU wurden bisher offiziell nicht defi-

niert. Bestimmt wurde nur die Form, in der diese wahrgenommen werden können. Die EU bildet auch in dieser Hinsicht eine große Herausforderung an die politischen Eliten Europas, den „Pol“ und die „Interessen“ der EU als weltpolitischen Akteur zu orten.

Die Europäische Union ist ein Sonderfall bei der Analyse von Akteuren im internationalen System. Sie ist kein Staat, aber auch mehr als eine „klassische“ internationale Organisation. Ihre Grundlage sind zwischenstaatliche Verträge, die aber die Souveränität der vertragsschließenden Staaten erheblich einschränken.<sup>3</sup> Nach Einschätzung der realen Lage wird der „Staatenzusammenschluss“ in der EU ein Europa der Nationalstaaten sein. Denn die Option „Staatenbund“ weist sowohl bei den Führungsstaaten als auch bei der Mehrheit der EU-Staaten die höhere Akzeptanz aus.

## Motive für den europäischen Einigungsprozess

Victor Hugo<sup>4</sup> prophezeite in seiner Eröffnungsrede zum Pariser Friedenskongress von 1849, dass dereinst die Nationen des europäischen Kontinents unter Wahrung ihrer Individualität zu einer „höheren Einheit“ verschmelzen werden. Der Tag werde kommen, so der Schriftsteller und Politiker, an dem der Austausch von Ideen und Gütern die Auseinandersetzung auf dem Schlachtfeld ersetzen werde. Der Visionär prägte als einer der Ersten den Begriff von den „Etats Unis de l'Europe“ („Vereinigte Staaten von Europa“).

Nach dem Ersten Weltkrieg wurde die Europa-Idee für weitere Kreise populär. Der österreichische Graf Richard Coudenhove-Kalergi gründete 1923 in Wien die Paneuropa-Union. Coudenhove-Kalergi skizzierte in seinem Buch „Paneuropa“<sup>5</sup> ein umfassendes

<sup>1</sup> Eckart D. Stratenschulte (Hrsg.), *Europas Außenpolitik. Die EU als globaler Akteur*, Frankfurt/M. 2006.

<sup>2</sup> Lars Heweil, *Hegemonie und Gleichgewicht in der europäischen Integration*, Baden-Baden 2006.

<sup>3</sup> Vgl. Paul Luif, *Die Europäische Union als globaler Akteur*, in: Peter Filzmaier/Eduard Fuchs (Hrsg.), *Supermächte. Zentrale Akteure der Weltpolitik*, Wien 2003, S. 78–91.

<sup>4</sup> Vgl. *Krieg und Frieden*, in: *Neue Zürcher Zeitung (NZZ)* Nr. 129, 6. 6. 2003, S. 36.

<sup>5</sup> Richard Coudenhove-Kalergi, *„Paneuropa“*, Wien 1923, Neuauflage München 1982; vgl. hierzu auch Va-

Programm zur europäischen Einigung. Dabei ging er in klassisch geopolitischer Argumentation von der Überzeugung aus, dass sich die Welt zukünftig, vor allem aufgrund des technischen Fortschritts, in großräumigen Zusammenhängen organisieren werde und dass das in Einzelstaaten zersplitterte kontinentale Europa vier Großmächten gegenüberstehe: den USA, Russland bzw. der Sowjetunion, Großbritannien und Ostasien. Europa, das seine einstige Weltgeltung durch den Krieg verloren habe, gleichzeitig aber als einziger Großraum noch nicht politisch und wirtschaftlich organisiert sei, müsse nun ebenfalls ein „politisch-wirtschaftliches Zweckbündnis“ bilden, um sich gegenüber den anderen Großräumen behaupten zu können. Aber erst nach dem Zweiten Weltkrieg konnten die Pläne für das „Projekt Europa“ in konkrete operative Politik umgesetzt werden.

Ausschlaggebend waren für die westeuropäischen Staaten zunächst sicherheitspolitische, historisch-politische und geoökonomische Motive, um nicht völlig in die Abhängigkeit der damaligen Hegemonialmächte USA und UdSSR zu geraten. Denn die Interessen der beiden Supermächte überlagerten lange Zeit jede selbständige politische Aktion des alten Europa. In geoökonomischer Hinsicht von besonderem Interesse und motivierend für den weiteren Zusammenschluss der europäischen Staaten waren unter anderem die Schriften des französischen Publizisten Jean-Jacques Servan-Schreiber. Er veröffentlichte im Jahre 1967 das Buch „Die amerikanische Herausforderung“, in dem er die These vertrat, dass Amerika den alten Kontinent mit seiner weit fortschrittlicheren Wirtschaftsorganisation bald überflügeln werde. Die große Schockwelle, die dieses Buch auslöste, machte den Autor europaweit bekannt.

Den Zusammenschluss der europäischen Staaten politisch zu begründen, scheiterte zweimal: Zuerst war Großbritannien 1949 dagegen, dass der neugegründete Europarat in Straßburg als Zweck und Ziel unter anderem „die Schaffung einer europäischen Autorität“ haben sollte. Dann stimmte die französische Nationalversammlung im Jahre 1954 gegen eine „Europäische Verteidigungsgemeinschaft“ – und damit gegen die „Politi-

sche Union“. Seither wird die Einigung Europas primär ökonomisch vorangetrieben.

Dieser Mangel an politischer Priorität ließ sich auch zu Beginn der 1990er Jahre nicht beheben.<sup>16</sup> Noch am 6. November 1991, einen Monat vor der entscheidenden Konferenz von Maastricht über die Zukunft Europas, sagte der damalige Bundeskanzler Helmut Kohl sinngemäß im Deutschen Bundestag: Zunächst müssten die Grundlagen für eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik gelegt werden; das sei das unerlässliche Gegenstück zur Wirtschafts- und Währungsunion. Die Vorstellung sei abwegig, die Gemeinschaft auf Dauer ohne den Status einer „Politischen Union“ gestalten zu wollen. In Maastricht aber beugte sich Kohl der traditionellen EU-Logik, wonach die Ökonomie die Politik schon irgendwie mitziehen werde.

Damit war die europäische Einigung in der Form, wie sie in Westeuropa in den 1950er Jahren begann und seit dem Ende der 1980er Jahre einen Quantensprung erlebte, hinsichtlich ihrer historisch-konkreten Antriebe und Rahmenbedingungen substantiell anderer Art als die Vorgaben der ersten Ideengeber.<sup>17</sup>

Zusammenfassend können folgende Motive für den europäischen Einigungsprozess für wesentlich erachtet werden:

- Einbindung des deutschen Potentials: „Kontrolle durch Integration“;
- Lehren aus den selbstzerstörerischen Kriegen des 20. Jahrhunderts;
- Europa als „Dritte Kraft“ zwischen den Weltmächten USA und UdSSR;
- Europa – Pol in einer multipolaren Welt;
- Schaffung eines wirtschaftspolitischen Großraums im Zeitalter der Globalisierung;
- Neue Supermacht im weltpolitischen Kräftegleichgewicht.

## Europa – „Weltmacht im Werden“

Auf den ersten Blick scheint es paradox, in einer Zeit großer Europa-Skepsis die Frage nach der Führungsrolle des Kontinents in der Welt aufzuwerfen. Dennoch setzen sich die Experten der internationalen Akteure – nicht zuletzt aufgrund der permanenten Erweiterungsdiskussion – von Zeit zu Zeit mit Fragen auseinander wie: Kann die EU die Führungserwartun-

<sup>16</sup> Vgl. Der Spiegel, Nr. 2, 5. 1. 1998, S. 28/29.

<sup>17</sup> Vgl. Andreas Rödter, Coudenhove-Kalergi: Schlagwortwirkung, in: FAZ, Nr. 78, 5. 4. 2005, S. 7.

nessa Conze, Richard Coudenhove-Kalergi. Umstrittener Visionär Europas, Gleichen–Zürich 2004.

gen erfüllen? Oder kann die EU gar zu einer Weltmacht aufsteigen?

Werner Weidenfeld<sup>18</sup> und die Autoren der „Neun-Länder-Studie von TNS Emnid“<sup>19</sup> begründen den Status einer Weltmacht an Hand folgender Kriterien:

- Territoriale Größe und Bevölkerungszahl;
- Herausragende wirtschaftliche Macht;
- Politische Stabilität und Führungsfähigkeit;
- Kulturelle Anziehungskraft;
- Hohes Niveau in Forschung und Bildung (Erfindungsgeist, Innovation, Patente);
- Energie und Rohstoffreichtum;
- Militärische Macht;
- Übernahme globaler Ordnungsfunktionen.

Legt man diese Kriterien an, nimmt die EU im Vergleich zu den „Welt“- bzw. „Großmächten“ einen der vorderen Plätze ein. Allerdings fehlt ihr noch die Bündelung der politischen Interessen, die politische Geschlossenheit und die Ordnungserfahrung. Europa ist deshalb eine „Weltmacht im Werden“.

## Die permanente Erweiterung der EU in der Kritik

Die Europäische Union reicht seit 2007 vom Atlantik bis zum Schwarzen Meer. Circa eine halbe Milliarde Menschen lebt auf dem Territorium der EU-Staaten. Welche Zukunftsvision hat die erweiterte EU? Kann sie wirklich zu einer integrierten großen Macht werden, oder wird sie in konzentrische Kreise rund um eine Pioniergruppe aus Frankreich und Deutschland zerfallen? Niemand kann schlüssig sagen, wo genau Europas Grenzen verlaufen. Niemand weiß, wer am Ende dazugehören soll und wer auf keinen Fall. Eine schrankenlose Erweiterung degradiert die Union zur Freihandelszone ohne politische Einheit. Europa bedarf vielmehr der Stärkung seiner Identität und seiner politischen Handlungsfähigkeit, wenn es auf längere Sicht gegenüber anderen Machtblöcken wie Nordamerika und China bestehen will. Keine Frage: Um zu stärkerer „Identität“ und „Handlungsfähigkeit“ zu gelangen, muss die EU eine territoriale Überdehnung vermeiden.

Mit diesem Postulat ist allerdings ungeklärt, ob die Türkei Vollmitglied der EU werden kann. Sollte dies

<sup>18</sup> Vgl. Werner Weidenfeld, Europa – Weltmacht im Werden, in: Internationale Politik, (1995) 5, S. 17 ff.

<sup>19</sup> Vgl. Neun-Länder-Studie von TNS Emnid im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, Berlin 2006.

der Fall sein, dann stellt sich eine weitere, aber viel zu lange verdrängte Debatte über die geographischen, kulturellen, geostrategischen und politischen Grenzen Europas. Denn wer heute über die diese räsoniert, meint die Grenzen eines Bundes demokratischer Staaten mit dem Namen „Europäische Union“; zwar weiß man, dass Europa und EU nicht identisch sind, aber man hält doch für möglich, dass sie durch künftige Erweiterungen des Staatenbundes deckungsgleich werden könnten.<sup>10</sup> An den Fällen der beiden eurasischen Staaten Türkei und Russland lässt sich indessen zeigen, dass die Frage der europäischen Südost- und Ostgrenze nur politisch, nicht aber geographisch oder historisch-kulturell gelöst werden kann.<sup>11</sup> Nähme die EU in ferner Zukunft beide Staaten auf, dann verlöre sie selbst das Anrecht auf ihren Namen und ihre Identität.

Der deutsche Außenminister Frank-Walter Steinmeier hat im November 2006 mit dem Wort „paradox“ den Zustand der Europäischen Union charakterisiert: Europa sei eine Erfolgsgeschichte, und trotzdem befinde es sich in einer Krise. Ausdruck dieser Krise sei die „dramatisch“ gewachsene Euroskepsis.<sup>12</sup> Diese vieldiskutierte EU-Krise gliedert sein Amtsvorgänger Josef Fischer in drei Teile:

- eine Vereinigungskrise, in der nationale Interessen europäische Solidarität verdrängen;
- die Verbindung aus EU-Erweiterung und Globalisierung, aus der allgemeine Verunsicherung und soziale Abstiegsängste in der Bevölkerung erwachsen;
- und eine Identitätskrise, die von den negativen Referenden in Frankreich und den Niederlanden ausgelöst worden sei. Die Identitätskrise kreise um die Kernfrage, was die EU überhaupt sein soll: eine Freihandelszone<sup>13</sup> oder ein politisches Projekt.

Die alte Identität ist passé, eine neue hat die EU noch nicht gefunden. Unter den derzeitigen Problemen ragt die permanente Ausdehnung der EU hervor. Ob sich die Größe auch

<sup>10</sup> Vgl. Michael Borgolte, Türkei ante portas, in: FAZ, Nr. 44, 21. 2. 2004, S. 39.

<sup>11</sup> Vgl. ebd.

<sup>12</sup> Vgl. FAZ, Nr. 257, 4. 11. 2006, S. 12.

<sup>13</sup> Vgl. Fischer warnt vor EU als Freihandelszone, in: Die Welt, 21. 6. 2005, S. 3.

in adäquate Macht umsetzen wird, ist eine noch offene, zugleich aber die ausschlaggebende Frage der Zukunft. Denn wenn die EU nur groß, aber nicht stark wird, dann verliert sie, was sie durch die Beitritte zu gewinnen hoffte.<sup>14</sup> Die politischen Planer der EU sind sich offenbar keiner geopolitischen Grenzen bewusst, sie denken sich – wie Herbert Kremp kritisch anmerkt – „kataraktförmig in bloße Weite. Die eine Seite dieser wahren Affäre besteht darin, dass schiere Größe nicht integrierbar ist im Sinne einer Verfassung, die ja über den konventionellen Staatsvertrag hinausreichen soll, und dass sich dadurch die zweite Seite entfaltet: Geopolitische Großgebilde sind von Natur konfliktrichtig, ihre Neigung zu Binnenstreit und Fremdkoalition unvermeidlich, fast natürlich.“<sup>15</sup> Die Geschichte ist voller Szenarien des Untergangs, die aus Überforderung und Überdehnung großer politischer Räume entstanden sind. Nur wenn die gewaltigen Probleme Europas beim Namen genannt werden und in die Erweiterungsdebatte politischer Realismus einkehrt, hat Europa als weltpolitischer Akteur eine Chance. Denn die geografische Erweiterung verändert die EU viel stärker als ihre Protagonisten wahrhaben wollen. Die Gemeinsamkeiten sind kleiner, die Unterschiede viel größer geworden. Eine Union, die von Portugal bis Rumänien und von Finnland bis Griechenland reicht, droht zu einer kleinen UN zu werden: entscheidungsunfähig und wirkungslos.<sup>16</sup>

## Europas angrenzende Räume

Für Europa sind drei Ergänzungs- bzw. Verbindungsräume von besonderem Interesse:

- der Eurasische Raum;
- der Euro-Atlantische Raum und
- der Mittelmeerisch-Afrikanische Raum.

Gegenüber den Akteuren in all diesen Räumen ist die EU zur

- Wahrung der Interessensphären;
- Stabilisierung instabiler Räume;
- Aufbau eines Sicherheitsgürtels gefordert.

Grundsätzlich liegt ein stabiles und friedliches geografisches Umfeld im ureigenen Interesse Europas. Im März 2003 hat die EU-Kommission in einem ersten geostrategischen Dokument die gewünschten Beziehungen zu

<sup>14</sup> Vgl. Stephan Martens, Das erweiterte Europa, in: APuZ, (2004) 17, S. 3–5.

<sup>15</sup> Herbert Kremp, Die Deutschen in der Welt, in: Die Welt, 6. 9. 2006, S. 8.

<sup>16</sup> Vgl. Uwe Verkötter, Fremdes Europa, in: Frankfurter Rundschau (FR), Nr. 303, 30. 12. 2006, S. 3.

den zukünftigen EU-Anrainerstaaten skizziert.<sup>17</sup> Inhalte dieser Europa-Strategie sind der Aufbau von Nachbarschaftspolitiken zur Ukraine, zu Moldawien und Weißrussland und zum gesamten Mittelmeerraum, das heißt Algerien, Ägypten, Jordanien, Israel, Libanon, Syrien, Marokko, den palästinensischen Autonomiegebieten, Tunesien und Libyen. Es ist der Versuch, konkrete Kooperationsangebote wie Freihandelszonen zu unterbreiten, ohne eine Beitrittsperspektive zu eröffnen.<sup>18</sup>

Wie konnten Gerhard Schröder und Jacques Chirac dem „Größenwahn“ (Helmut Schmidt)<sup>19</sup> erliegen, dass die EU nur mit der Türkei als Vollmitglied ein weltpolitischer Akteur sein könne? Eine solche geostrategische Überdehnung mit Rückfall in eine große Freihandelszone liegt zwar im Interesse der Vereinigten Staaten von Amerika und Großbritanniens, aber nicht im Interesse einer sich weiter vertiefenden EU und ihrer Bürgerinnen und Bürger. Der derzeitige französische Präsident Nicolas Sarkozy, der einen EU-Beitritt der Türkei strikt ablehnt, erklärte bereits Anfang Februar 2007 während einer Rede in Toulon, dass eine Mittelmeer-Union realisiert werden sollte, in der auch Ankara zu einer tragenden Säule werden könnte.<sup>20</sup> Die Anrainerstaaten der EU sollen mit den nordafrikanischen Staaten und der Türkei nicht nur Handel treiben, sondern ein System der kollektiven Sicherheit aufbauen. Wie Sarkozy weiter sagte, sei sein Vorschlag auch Europas Antwort auf den türkischen Wunsch nach einer Vollmitgliedschaft in der EU; denn die Türkei sei kein europäisches Land, aber ein großes Mittelmeer-Land.<sup>21</sup> Die EU hingegen könne sich nicht permanent erweitern. Sollten Sarkozys Ideen in den EU-Staaten auf Resonanz stoßen, würde der Türkei eine weitere Option im Rahmen der europäischen Nachbarschaftspolitik geboten.

<sup>17</sup> Vgl. European Commission, Economic and financial Consequences of aging populations, in: European Economy Review, (November 2002); vgl. Demography and the West, Economist vom 2. 8. 2002.

<sup>18</sup> Vgl. Martin Winter, Vorraum zur EU. Pläne zur engeren Anbindung von Nichtmitgliedern, in: Süddeutsche Zeitung (SZ), Nr. 21, 21. 6. 2006, S. 8.

<sup>19</sup> Vgl. Helmut Schmidt, Bitte keinen Größenwahn. Ein Beitritt der Türkei würde die Europäische Union überfordern, in: Die Zeit, Nr. 49, 25. 11. 2004, S. 3.

<sup>20</sup> Vgl. Sarkozy will Mittelmeer-Union nach EU-Vorbild gründen, in: Die Welt, 9. 2. 2007, S. 1.

<sup>21</sup> Vgl. Michaela Wiegel, Im Süden die Zukunft Europas, in: FAZ, Nr. 34, 9. 2. 2007, S. 3.

## EU – Global Player mit Defiziten

Die EU ist heute ökonomisch ein „Global player“, politisch und strategisch hingegen weist sie in dieser Rolle jedoch ein erhebliches Defizit auf. Die EU gewinnt zwar immer mehr an Gewicht in den Krisenregionen der Welt durch die Kombination aus ziviler und militärischer Konfliktlösung; dennoch ist ein idealistischer Grundzug ihrer Außen- und Sicherheitspolitik aus Mangel an Stärke und Geschlossenheit unverkennbar. Aus diesem Grund werfen kritische Beobachter wie der amerikanische Politologe Robert Kagan der EU mangelnde „Machtpolitik“ vor. In seinem viel beachteten Essay „Power and Weakness“ („Macht und Ohnmacht“) argumentiert Kagan, dass Europa im 21. Jahrhundert mehr Nachdruck auf Machtpolitik legen muss, um in der harten ‚Realität‘ der internationalen Beziehungen bestehen zu können. „Die friedliche europäische Integration“, so Kagan, „erweist sich als die Feindin der globalen Rolle Europas“.<sup>12</sup> In der Tat sollten sich die europäischen Führungsmächte mit ihren „Think Tanks“ über kurz oder lang mit der Frage auseinandersetzen: was für eine Art Weltmacht die Europäische Union sein soll. Geint spricht die EU nur zu allgemeinen Angelegenheiten. In den Kernfragen der Weltpolitik hält sie sich auffallend zurück.

## Unipolare versus multipolare Weltordnung

Der Aspekt der Sicherheit ist für Europa von großer Bedeutung. Fragen der europäischen Sicherheitspolitik betreffen heute nicht nur die Situation im Inneren des Staatenbündnisses, sondern vor allem auch seine Rolle in der Welt. Damit ist Sicherheit eine Gestaltungsaufgabe von globaler Dimension geworden. Der Wegfall der Bipolarität nach dem Ost-West-Gesetz hat zu gravierenden Veränderungen auf der internationalen Akteurebene geführt. Seit dem Ende des Ost-West-Konflikts ist die von George Bush Senior proklamierte „Neue Weltordnung“ ein Schwerpunkt der internationalen Diskussion. Zahlreiche politische Autoren haben sich an dem Streit um eine „unipolare“ oder eine – von

<sup>12</sup> Zitiert nach Benita Ferrero-Waldner, Europa als globaler Akteur, in: Sicherheit und Stabilität, (2005) 1, S. 8.

Russland, China, Indien und der EU favorisierte – „multipolare“ Weltordnung beteiligt. Aufgrund ihrer geopolitischen Lage, ihres Selbstverständnisses, ihrer wirtschaftlichen und wissenschaftlich-technologischen Ressourcen sind auf absehbare Zeit aber allein die USA in der Lage, eine Weltmachtrolle zu spielen. Alle potenziellen „Gegenmächte“ sind nicht mehr oder noch nicht stark genug, die *Pax Americana* herauszufordern. Während die USA eine unipolare Weltordnung anstreben, plädieren die großen Regionalmächte für eine multipolare Weltordnung, in der sie ihre Interessen – seien sie national oder multinational begründet – besser vertreten können. Im Streit um eine neue Weltordnung nehmen die europäischen Führungsmächte zur „Multipolaritätsthese“ folgende Grundpositionen ein:

**Frankreich:** Der bisher deutlichste Widerspruch innerhalb des transatlantischen Raumes zu den neuen Weltordnungsvorstellungen der USA kommt aus Paris. Die Opposition gegen „Unipolarität“, wie die Stellung der USA als „Hypermacht“ und unerwünschte Alternative zur angestrebten „Multipolarität“ bezeichnet wird, führt in EU und NATO Frankreich an. Ob die Regierung Sarkozy eine Kehrtwendung vollziehen wird, ist zur Zeit noch offen.

**Großbritannien:** Umfassend legte der damalige britische Premierminister Tony Blair seinen Standpunkt zur Diskussion um eine neue Weltordnung in einem Interview mit der „Financial Times“ am 28. April 2003 dar. Er fand zu dramatischen Formulierungen, als er zu Frankreichs Position einer „multipolaren“ Weltordnung gefragt wurde, mit Europa als einem wichtigen Macht-Gegenpol zu den USA. Wörtlich sagte Blair: „Ich möchte nicht, dass Europa sich in Opposition zu den USA definiert. Das wäre gefährlich und destabilisierend. Solche neuen multipolaren Zentren würden sich sehr schnell zu rivalisierenden Machtzentren entwickeln mit der Tendenz, sich gegenseitig auszuspielen, wie wir das im Kalten Krieg hatten.“ Die Strategie, die von Großbritannien im Rahmen seiner Allianzpolitik favorisiert wird, kann in zwei Grundsätzen zusammengefasst werden: *Erstens:* Beibehaltung der „special relationship“ zu den USA; *zweitens* Stärkung Europas in Partnerschaft zu den USA. Die politische Elite Großbri-

tanniens vertritt bis heute (Gordon Brown) die Auffassung: Eine Befürwortung der Multipolaritätsthese durch die Mehrheit der EU-Staaten würde zu einer weiteren Desintegration in den transatlantischen Beziehungen führen und eine „Euro-Atlantische Gemeinschaft“ verhindern. Damit erteilt sie einer „Balance of Power“-Politik mit Europa als Rivalen der USA (das „multipolare“ Modell) eine klare Absage.

**Deutschland:** Die deutschen Regierungen handelten – mit Ausnahme der Regierung Schröder/Fischer – nach der Devise des „Sowohl-als-Auch“ mit der Maßgabe in der Sicherheitspolitik „in dubio pro America!“ Eine Prioritätsetzung wurde vermieden.

**Fazit:** Die unterschiedlichen Positionen der drei europäischen Führungsmächte zur „Multipolarität“ spiegeln auch ihre Interessenwahrnehmung in internationalen Organisationen wider – sei es EU, NATO oder UNO.

Die Frage einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, kurz: nach Europas Rolle in der Welt, stellte sich erstmals anlässlich des Maastrichter Vertrages von 1992. Die Mitgliedstaaten, heißt es darin, „enthalten sich jeder Handlung, die den Interessen der Union zuwiderläuft oder ihrer Wirksamkeit als kohärente Kraft in den internationalen Beziehungen schaden könnte.“ Der Satz klingt inzwischen wie ein Hohn. Nicht nur die machtpolitische Rolle Europas in der Welt, sondern auch seine inneren Machtstrukturen sind heute Streitpunkt. Vorbei sind die Zeiten, als die christdemokratische Idee eines Kerneuropas, Chiracs Vorstellung einer *groupe pionier* oder Fischers Forderung vom Gravitationszentrum in einer rasch wachsenden Gemeinschaft den Gegensatz verdecken konnten. Die „verstärkte Zusammenarbeit“, wie sie der Vertrag von Nizza seit Jahren ermöglicht, erzeugt vermehrte Konflikte und Dissonanzen.

In einer Zeit des weltpolitischen Umbruchs könnte Europa zu einem internationalen Akteur werden. Doch als Voraussetzung für weltpolitisches Handeln fehlt Europa nicht nur ein operatives Zentrum, es mangelt vor allem – mit Ausnahme von Großbritannien, Frankreich und in gradueller Abstufung Deutschland – an strategischem Denken. In der EU muss diese Denkkategorie noch enttabuisiert und gefördert werden. Nicht die zahlreichen

Institutionen sind die Antworten auf die drängenden Fragen, wie der Vorschlag eines europäischen Außenministers, sondern der politische Wille. Vom Europäischen Rat, der eigentlich die politischen und strategischen Zielvorstellungen vorgeben sollte, ist wenig zu erwarten. Es sind die diese drei großen Länder (EU-3), die ihre Konzepte in den Entscheidungsprozess der EU einbringen. Hier zeigt sich der Unterschied zwischen den USA und der EU in der Außen- und Sicherheitspolitik. In den USA gibt es eine außenpolitische Elite, die global denkt, amerikanische Interessen definiert<sup>23</sup> und politische Mehrheiten organisiert, um weltweit die Belange des Landes zu fördern. Der EU hingegen fehlt der politische Wille bzw. Konsens, strategische Konzepte und Visionen zu entwickeln.

## Europa – „Weltmacht neuen Typs“

Die Europäische Union hat im Binnen- und Außenverhältnis im wesentlichen drei Aufgaben zu bewältigen: inneres Gleichgewicht herzustellen und zu bewahren; Handlungsfähigkeit als globaler Akteur zu gewinnen und von den EU-Bürgern akzeptiert zu werden.

Denn „der alte Kontinent ist nicht“ – wie Günter Verheugen in seinem Erfahrungsbericht (2005) betont – „zum Niedergang verurteilt“. Der langjährige EU-Kommissar ist vielmehr der Meinung, dass das 21. Jahrhundert durchaus noch ein europäisches Jahrhundert werden könne und „Europa ein unabhängiger und selbstbewusst handelnder globaler Akteur, eine Weltmacht neuen Typs, wenn die Europäer es wollen und wenn sie endlich verstehen, dass sie ihr Schicksal in die eigenen Hände nehmen müssen.“ Voraussetzung für gemeinsames Handeln ist allerdings, dass die Einzelinteressen der Mitgliedstaaten mit einem europäischen Gesamtinteresse in Übereinstimmung gebracht werden können. Eine solche Zielsetzung ist nötig, wenn Europa zwischen den Kraftzentren des 21. Jahrhunderts nicht untergehen will.

<sup>23</sup> Vgl. Fehlen einer außenpolitischen Elite, in: Financial Times Deutschland (FTD), 28. 7. 2005, S. 25.

# APuZ

Nächste Ausgabe 33–34/2008 · 11. August 2008

## Abstieg – Prekarität – Ausgrenzung

*Klaus Dörre*

Armut, Abstieg, Unsicherheit

*Nicole Burzan*

Die Absteiger: Verunsicherung in der Mitte der Gesellschaft

*Berthold Vogel*

Prekarität und Prekariat – Signalwörter neuer Ungleichheiten

*Peter Bescherer · Silke Röbenack · Karen Schierhorn*

Nach Hartz IV: Erwerbsorientierung von Arbeitslosen

*Helga Pelizäus-Hoffmeister*

Unsicherheiten im Lebensverlauf um 1900 und um 2000

*Gero Neugebauer*

Die Unterschicht und die Parteien

Herausgegeben von  
der Bundeszentrale  
für politische Bildung  
Adenauerallee 86  
53113 Bonn.



### Redaktion

Dr. Katharina Belwe  
(verantwortlich für diese Ausgabe)  
Dr. Hans-Georg Golz  
Johannes Piepenbrink  
Telefon: (0 18 88) 5 15-0  
oder (02 28) 9 95 15-0

### Internet

[www.bpb.de/apuz](http://www.bpb.de/apuz)  
[apuz@bpb.de](mailto:apuz@bpb.de)

### Druck

Frankfurter Societäts-  
Druckerei GmbH  
Frankenallee 71–81  
60327 Frankfurt am Main.

### Vertrieb und Leserservice

- Nachbestellungen der Zeitschrift  
*Aus Politik und Zeitgeschichte*
- Abonnementsbestellungen der  
Wochenzeitung einschließlich  
*APuZ* zum Preis von Euro 19,15  
halbjährlich, Jahresvorzugspreis  
Euro 34,90 einschließlich  
Mehrwertsteuer; Kündigung  
drei Wochen vor Ablauf  
des Berechnungszeitraumes

Vertriebsabteilung der  
Wochenzeitung *Das Parlament*  
Frankenallee 71–81  
60327 Frankfurt am Main.  
Telefon (0 69) 75 01-42 53  
Telefax (0 69) 75 01-45 02  
[parlament@fsd.de](mailto:parlament@fsd.de)

Die Veröffentlichungen  
in *Aus Politik und Zeitgeschichte*  
stellen keine Meinungsäußerung  
der Herausgeberin dar; sie dienen  
der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke dürfen  
Kopien in Klassensatzstärke herge-  
stellt werden.

ISSN 0479-611 X

*Achim Hurrelmann*

## 3-9 **Demokratie in der Europäischen Union: Eine Bestandsaufnahme**

Obwohl in der EU mehrere Kanäle für die Einflussnahme der Bürgerinnen und Bürger bestehen, bleibt die demokratische Qualität der Union auch nach Ratifizierung des Lissabonvertrags defizitär. Einfache Lösungen gibt es nicht, doch eine Chance besteht in der Ausweitung direktdemokratischer Mechanismen.

*Holm Sundhaussen*

## 9-18 **Der Zerfall Jugoslawiens und dessen Folgen**

Der Zerfall Jugoslawiens war nicht das Ergebnis ethnischen Hasses, sondern wurde von kleinen Akteursgruppen billigend in Kauf genommen oder gezielt betrieben. Im Mittelpunkt des Beitrags stehen die internen Faktoren, die zum Scheitern Jugoslawiens und zur Gewalteskalation in den 1990er Jahren führten.

*Sabina Kajnc*

## 18-25 **Die slowenische EU-Ratspräsidentschaft 2008**

Der Ratspräsidentschaft Sloweniens im ersten Halbjahr 2008 wurde im Vorfeld vor allem eine symbolische Bedeutung zugeschrieben. Dieser ist das Land – ungeachtet seiner Schwächen, denen es sich vielleicht sogar zu bewusst war – vollkommen gerecht geworden.

*Björn Opfer-Klinger*

## 25-33 **Mazedonien zwischen äußerer Stabilisierung und innerer Krise**

Die Ehemalige Jugoslawische Republik Mazedonien steht vor kurz vor der Aufnahme in die NATO und vor EU-Beitrittsverhandlungen. Zuvor muss sie aber den Namensstreit mit Griechenland überwinden und einen Weg aus dem Machtkampf ihrer albano-mazedonischen Eliten finden.

*Marie-Janine Calic*

## 33-40 **Kosovo: der jüngste Staat in Europa**

Im unabhängigen Kosovo sind zahlreiche Probleme ungelöst: Das Land bleibt weiter unter internationaler Aufsicht, wirtschaftliche Lage und Menschenrechtssituation sind prekär. Kosovo wird daher auf lange Sicht ein internationales Problem bleiben.

*Heinz Brill*

## 41-46 **Geopolitische Motive und Probleme des EU-Einigungsprozesses**

Der europäische Einigungsprozess weist sowohl im Binnen- als auch im Außenverhältnis erhebliche Interessenunterschiede auf. Die Einzelinteressen der Mitgliedstaaten mit einem europäischen Gesamtinteresse in Übereinstimmung zu bringen, ist eine zentrale Aufgabe europäischer Politik.