

Abstract

The European Union has been playing an important role in keeping, building and even enforcing peace since the 1990s. The history laden conflict in Kosovo during the last two decades is one of the most vexing, as well as bloody, cases being dealt with by the EU in its emerging role as a “force for peace”. Both the Union and its member states engaged in crisis diplomacy in 1998/99, participated in a NATO-led bombing campaign against Serbia shortly after, and acted as the main contributors and administrators of the southeastern European region’s economic and political recovery, only to diverge in 2008 on the question of independence for the “Republic of Kosovo”.

This book explores the Kosovo policies of five EU member states (France, Germany, Greece, the Netherlands and the United Kingdom) and the Union itself from a comparative perspective. We posit that member states’ national identities shape the Union’s capacity to act, i.e. the EU’s actorness, by limiting the legitimate arguments for political action in the respective national discourses. Through discourse analysis and thick description of the intricate dynamic of the EU’s Kosovo policy, we find a distinct pattern of “split actorness”, which involves forceful state building action by the EU Commission and hesitant crisis management by the EU Council and member states’ representatives. We conclude that this split actorness pattern sets negative incentives leading to conflict escalation. The record shows that the weaker among the conflict parties will try to draw the Union into alignment, thus creating a substantive moral hazard dilemma for the EU.

This book seeks to contribute to three distinct research areas: We maintain that by linking national identities through discourse analysis with foreign policy action (and change) we gain important insights for comparative foreign policy analysis. In particular, we find that the compatibility of national identities, even prior to their convergence, lead to EU coherence in foreign policy. Secondly, we point out that national identity conceptions such as our cross-national taxonomy of discourse formation results in superior empirical findings, by avoiding the shortcomings of both purely national identity and discourse approaches. Thirdly, we hope to contribute to the emerging field of international security governance by depicting the unintended consequences of the EU’s split actorness in crisis management. Here, we suggest that a common, though divided EU actorness may render the Union incapable of acting as a “force for peace”. Hence, the increasingly hesitant democratic populace in EU member countries and the unique pattern of EU action may in fact hold the seed for future conflict.

Vorwort des Herausgebers der Reihe

Prof. Dr. Hanns W. Maull

Neben dem israelisch-arabischen Konflikt¹ war es vor allem ein Konfliktherd in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft, der die Rolle und das Erscheinungsbild der Europäischen Union (EU) bzw. bereits zuvor der Europäischen Gemeinschaft (EG) als internationaler Akteur jenseits ihrer eigentlichen Domäne – der internationalen Wirtschaftspolitik – nachhaltig geprägt hat: das ehemalige Jugoslawien. Die gewalttätigen Konflikte im Rahmen der Zerfallsprozesse der „sozialistischen föderativen Republik Jugoslawien“ (dies die offizielle Bezeichnung des titoistischen Staatswesens von 1963 bis 1992) veranlassten die EG/EU seit 1991 immer wieder zu aktiven Vermittlungsversuchen mit dem Ziel, Frieden wiederherzustellen und die lokalen Akteure zu tragfähigen politischen Vereinbarungen zu bewegen.² Doch schon das frühe Engagement der Union als Krisenmanager und Vermittler verursachte tiefgreifende interne Auseinandersetzungen, insbesondere (aber nicht nur) zwischen der Bundesrepublik Deutschland einerseits und Frankreich und Großbritannien andererseits. Der Disput entzündete sich vor allem an der Frage der Anerkennung bzw. Nicht-Anerkennung der ehemaligen jugoslawischen Teilrepubliken Slowenien und Kroatien.³ Die rapide Eskalation der Konflikte zu „neuen“ Kriegen zunächst in Slowenien, dann auch – wesentlich schwerwiegender und prekärer – in Kroatien (1991) und in Bosnien-Herzegowina (1992-1995) sowie schließlich im Kosovo und (zeitweilig) auch in Mazedonien (1998/1999) führte dann zu immer neuen Bemühungen der EU. In deren Verlauf baute die Union ihr außen- und sicherheitspolitisches Instrumentarium sowie das Spektrum ihrer Handlungsmöglichkeiten kontinuierlich aus und erweiterte es bis hin zum Aufbau und zum Einsatz eigener militärischer Potenziale im Rahmen ihrer 1999 begründeten Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP).

1 Bereits auf der ersten Sitzung der Europäischen Politischen Zusammenarbeit, dem Vorläufer der mit dem Maastrichter Vertrag von 1991 etablierten Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik als zweiter Säule der neuen „Europäischen Union“, stand der israelisch-arabische Konflikt ganz oben auf der Tagesordnung.

2 Vgl. hierzu etwa Gow, James (1997): *Triumph of the Lack of Will: International Diplomacy and the Yugoslav War*, London: C. Hurst & Company, insbes. Kapitel 7; Giersch, Carsten (1998): *Konfliktregulierung in Jugoslawien, 1991-1995: die Rolle von OSZE, EU, UNO und NATO*, Baden-Baden: Nomos Verlag, S. 108-211.

3 Die beste Untersuchung hierzu stammt aus der Feder eines beteiligten deutschen Diplomaten: Libal, Michael (1997): *Limits of Persuasion. Germany and the Yugoslav Crisis, 1991-1992*, Westport, Conn. et al.: Praeger. Vgl. auch Maull, Hanns (1996): *Germany in the Yugoslav Crisis*, in: *Survival* 37:4, S. 99-130.

Die vorliegende Studie untersucht diese Prozesse und ihre Wirkungen im zweiten Zeitabschnitt der Konflikte auf dem Balkan, d. h. nach der gewaltsamen Befriedung Bosniens durch die Intervention des Westens bzw. der NATO und dem Abschluss des Dayton-Abkommens 1995, das die politischen Rahmenbedingungen für die Zukunft Bosniens als eigenständiger, föderativer Staat definierte. Das Dayton-Abkommen wies etliche gravierende Webfehler auf, zu denen auch die Ausklammerung der Kosovo-Problematik zählte. Damit war die Eskalation der Spannungen in diesem ehemals autonomen Teil Serbiens vorprogrammiert. Sie führte 1998 zu den Gewaltaktionen der UÇK, die darauf zielten, die staatliche Unabhängigkeit der ehemaligen Provinz gegen Serbien (bzw. gegen die von Serbien dominierte, 1992 gegründete Bundesrepublik Jugoslawien) durchzusetzen.

Wie die EU in dieser zweiten Phase der Balkankriege agierte, in welchem Maße es ihr dabei gelang, geschlossen aufzutreten, welche Konsequenzen daraus für die Konfliktbearbeitung im Kosovo entstanden und welche Implikationen dies für die Rolle der EU als Akteur in den internationalen Beziehungen allgemein hat, wird in den folgenden Kapiteln mit Hilfe eines innovativen theoretisch-methodischen Ansatzes untersucht. Dieser lässt die rapide Entfaltung der Möglichkeiten der EU als internationaler Akteur, aber auch ihre spezifischen Schwierigkeiten in einem neuen Licht erscheinen. Die Europäische Union, dies wird hier deutlich, wurde durch die Entwicklungen im Kosovo in die Lage versetzt, ihr Handlungsportfolio auszuweiten weil die Mitgliedstaaten dies so wollten – genauer: weil ihre Zielvorstellungen im und für das Kosovo und den Balkan insgesamt (mehrheitlich) hinreichend kompatibel waren, um neue gemeinsame europäische Handlungsmöglichkeiten bis hin zu europäischen Militäreinsätzen mit robusten Mandaten zu eröffnen. Die Untersuchung zeigt jedoch auch, dass diese Entwicklung – bei allen wichtigen Fortschritten im Einzelnen – an der grundsätzlich begrenzenden und begrenzten Qualität der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik als einer zusammengesetzten (und deshalb inhärent brüchigen und tendenziell auch in sich widersprüchlichen) Politik nichts geändert hat. Zugleich weisen die Verfasser mit ihrer Analyse aber auch auf bislang kaum systematisch erfasste Risiken hin, die sich aus den spezifischen, durch die begrenzte Kompatibilität nationaler außenpolitischer Identitäten bestimmten Parametern der außen- und sicherheitspolitischen Handlungsspielräume der Europäischen Union ergeben: Die EU, so ließe sich das Ergebnis der hier vorgelegten Untersuchungen pointiert zusammenfassen, agierte im Kosovo faktisch insofern unglücklich, als sie von lokalen Akteuren im Sinne ihrer eigenen Interessen manipuliert und instrumentalisiert werden konnte. Damit rücken die Autoren auch mögliche zukünftige Probleme ins Blickfeld, die die EU als weltpolitischer Akteur für sich selbst und für andere heraufbeschwören könnte. Bis zum angestrebten Gral eines „effektiven Multilateralismus“ hat Europa demnach noch einen langen und vermutlich steinigem Weg vor sich. Aber – auch das zeigen die Ergebnisse dieser Analysen – einige Schritte ist die Union bereits vorangekommen.

Trier, den 5. Mai 2009