



Landesverteidigungsakademie
Wien

KOSOVO-ABKOMMEN – IMPLEMENTIERUNG ALS LACKMUSTEST

Predrag Jureković

Durch Vermittlung der EU unterzeichneten Belgrad und Prishtina/Priština im April ein Abkommen zur Entschärfung des Konflikts im Nordkosovo. Das Brüsseler Abkommen stellt einen wichtigen außenpolitischen Erfolg für die EU dar. Trotzdem ist Vorsicht geboten: Die Implementierung wird schwierig. Radikale Kräfte – insbesondere unter den Serben im Nordkosovo selbst – stehen dem Abkommen skeptisch bis ablehnend gegenüber.

Brüsseler Vermittlung zw. Belgrad und Prishtina

Seit dem Frühjahr 2011 unterstützt die EU einen technischen Dialog zwischen den Regierungen Serbiens und des Kosovo. Dieser hat als Ziel, die Lebenssituation der Kosovo-Serben (5-7%) und der anderen Nicht-Albaner im Kosovo zu verbessern. Für Serbien ist der Kosovo, dessen Parlament im Februar 2008 die staatliche Unabhängigkeit ausrief, formal-rechtlich noch immer Bestandteil des eigenen Staatsterritoriums. Bis Ende Juni 2013 wurde die frühere serbische Provinz und das ehemalige UN-Protectorat allerdings von 100 UN-Mitgliedsländern als Staat anerkannt. Diesen Umstand kann auch Belgrad realpolitisch nicht mehr ignorieren und zeigt sich deshalb im Rahmen der EU-Heranzführungsstrategie zu Gesprächen mit Prishtina bereit.

Mit Brüsseler Unterstützung wurden bisher zw. den früheren Konfliktparteien folgende technische Rahmenabkommen vereinbart: Abkommen über Zollstempel, die gemeinsame Grenzkontrolle, Grundbücher, Personalregister, die Bewegungsfreiheit und die Teil-

nahme Kosovos an regionalen Kooperationsforen. Im Verhandlungsstadium befinden sich ein Abkommen über Telekommunikation und eines über Energiewirtschaft.

Hot Spot Nordkosovo

Im serbisch dominierten Norden des Kosovo, in dem Schätzungen zufolge ca. die Hälfte der 120.000 Kosovo-Serben leben, lehnten die lokalen Machthaber bisher jede Zusammenarbeit mit den kosovarischen Regierungsinstitutionen ab. Vor den Augen der internationalen Zivilpräsenz und der Friedenstruppe KFOR bildete sich im Kosovo so eine rechtsfreie Sonderzone heraus. Von Serben aufgestellte Barrikaden behindern die Bewegungsfreiheit im Nordkosovo. Bewohner der Häuser entlang der Trennungslinie in der zwischen Serben und Albanern geteilten Stadt Mitrovica wurden in den vergangenen Jahren häufig zu Opfern ethnisch motivierter Anschläge. Es war offensichtlich, dass ohne eine Entschärfung des Nordkosovo-Problems die bereits zw. Belgrad und Prishtina vereinbarten technischen Abkommen kaum eine Chance auf Umsetzung haben würden.

IFK Monitor
Juli 2013

High-level-Verhandlungen

Seit dem Herbst 2012 verhandeln die Premierminister Serbiens und des Kosovo, Ivica Dačić und Hashim Thaçi, direkt miteinander. Zuvor fanden nur Verhandlungen auf Beamtenebene statt, die Ergebnisse mussten jeweils nachträglich politisch abgesegnet werden. Mit der Hohen Beauftragten für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), Catherine Ashton, als Verhandlungsleiterin demonstriert auch die EU, dass für Brüssel die Konsolidierung der Kosovofrage von großer außenpolitischer Relevanz ist.

April-Abkommen als „Durchbruch“

Lady Ashton, die von Kritikern wegen ihres angeblich zu geringen Engagements für die GASP oft gescholten wird, erreichte zumindest in der Kosovofrage einen wichtigen politischen Erfolg. Nach mehreren Verhandlungsmarathons führte die Britin Dačić und Thaçi Mitte April 2013 in Brüssel zur Unterzeichnung eines Abkommens über die Normalisierung der Lage im Nordkosovo. Mit der Unterzeichnung des Brüsseler Abkommens akzeptiert Belgrad grundsätzlich, dass der Nordkosovo in die Verfassungsordnung des Kosovo integriert wird. Prishtina wiederum stimmt der Bildung einer „Gemeinschaft der Serbischen Gemeinden“ zu. Sie soll insbesondere in den Bereichen ökonomische Entwicklung, Bildungs- und Gesundheitswesen sowie bei der Raumplanung umfangreiche Selbstverwaltungsrechte erhalten.

Wichtige Inhalte des 15-Punkte-Plans

Gemäß dem in Brüssel vereinbarten 15-Punkte-Plan sollen alle serbischen Polizisten – auch jene aus dem Nordkosovo – in die Kosovo-Polizei integriert und andere polizeiliche Strukturen aufgelöst werden. Für die vier mehrheitlich serbischen Gemeinden im Nordkosovo wird ein regionaler Polizeikommandant ernannt werden, welcher der serbischen Volksgruppe angehören wird. Die Rechtsinstitutionen der Serben werden in das Rechtssystem des Kosovo integriert werden. Das Berufungsgericht in Prishtina wird eine Zweigstelle in Nord-Mitrovica errichten, die sich mit

Fällen in den serbischen Mehrheitsgemeinden beschäftigen wird. Die Richter dieses Kreisgerichts werden sich überwiegend aus Serben zusammensetzen. Das Brüsseler Abkommen sieht des Weiteren vor, dass bis Jahresende mit Unterstützung der OSZE auch im Nordkosovo Wahlen abgehalten werden, die den kosovarischen Gesetzen und internationalen Standards entsprechen. Außerdem verpflichten sich Belgrad und Prishtina, die jeweils andere Seite nicht auf ihrem Weg in die EU zu blockieren.

Kein Platz für Euphorie

Ohne Zweifel handelte es sich bei der Annahme des EU-Plans für den Nordkosovo durch Belgrad und Prishtina um eine substantielle Verbesserung der politischen Konstellation in diesem sicherheitspolitisch noch immer relevanten Teil Südosteuropas. Jedoch glauben nur große Optimisten, dass die Implementierung des Brüsseler Plans reibungslos verlaufen wird. Zu unterschiedlich sind dafür die Interessenslagen der verschiedenen Konfliktparteien bzw. Partner.

In der Folge werden die unterschiedlichen serbischen und albanischen Perzeptionen des Dialogs im Allgemeinen und des April-Abkommens im Besonderen sowie der internationalen Rolle beschrieben. Quellen hierfür sind Politiker aus den beiden Volksgruppen, Mitarbeiter von Think Tanks und internationaler Organisationen, die der Autor im Juni im Rahmen eines Forschungsaufenthalts im Kosovo und Serbien interviewt hat.

Skepsis bis Ablehnung im Nordkosovo

Für den Großteil der serbischen Politiker in den vier Gemeinden des Nordkosovo scheint es unvorstellbar zu sein, sich in die Institutionen des Kosovo zu integrieren. Die serbische Regierung versucht, deren Zustimmung zum Brüsseler Plan dadurch zu erhalten, indem sie die für die Serben vorteilhaften Aspekte des 15-Punkte-Plans besonders hervorhebt und die „negativen“ Aspekte herunterspielt. Zu den für die Serben positiven Aspekten würde die umfangreiche Autonomie des neu zu bil-

denden serbischen Gemeindeverbands gehören sowie in den serbischen Mehrheitsgebieten ein von Serben dominierter Polizei- und Justizapparat. Negativ sei aus serbischer Sicht, dass diese Strukturen „formal“ Bestandteil des Kosovosystems sind. Dieser Umstand müsse nach Belgrader Interpretation im Alltag der Serben im Nordkosovo aber keine große Bedeutung haben.

Ungeachtet der Überzeugungsarbeit von Belgrader Politikern stößt der Brüsseler Plan auf großes Misstrauen im Nordkosovo. Dafür ist nicht ausschließlich die Angst vor albanischer Dominanz ausschlaggebend. Vom lange bestehenden rechtsfreien Raum im Nordkosovo haben vor allem korrupte Funktionäre und Schmuggler materiell profitiert. Die Implementierung des EU-Plans würde wahrscheinlich das Ende des für diese Gruppen vorteilhaften Zustands bedeuten. Andere befürchten wiederum durch die Integration in das Kosovosystem überhaupt in ihrer materiellen Existenz bedroht zu werden. Dies betrifft vor allem die serbischen Polizisten im Nordkosovo, die gemäß dem Brüsseler Plan in Hinkunft nur noch die – bedeutend geringeren – kosovarischen Löhne erhalten sollen. Einige besonders radikale Politiker im Nordkosovo, die der nationalistischen oppositionellen Demokratischen Partei Serbiens von Vojislav Koštunica angehören, haben angekündigt, den Kosovo-Plan auch notfalls gegen den Willen der Belgrader Regierung obstruieren zu wollen. Die Drohungen reichen von neuen Barrikaden bis zur Gründung eines serbischen Gegenparlaments im Nordkosovo.

Unterschiedliche Meinungen bei den Kosovo-Albanern

In Prishtina bemüht sich die Regierung von Premierminister Thaçi, das Brüsseler Abkommen über den Nordkosovo gegenüber ihrer Öffentlichkeit als dreifachen Erfolg zu präsentieren: Demnach hätte erstens die kosovarische Regierung in Verhandlungen mit der serbischen Seite die Voraussetzungen für die Integration des Nordens in das politische und rechtliche System des Kosovo geschaf-

fen. Zweitens hätte Belgrad die kosovarische Regierung als gleichberechtigte Verhandlungspartei anerkannt. Daraus wird allerdings eine „De-facto-Anerkennung“ des Kosovo als unabhängiger Staat durch Belgrad abgeleitet, was sicherlich überzogen ist. Drittens betont die kosovarische Regierung, sich auch gegenüber Brüssel als verlässlicher Partner gezeigt zu haben. Ein Großteil der kosovarischen Parlamentsparteien befürwortet Thaçis bisheriges Verhandlungsergebnis.

Einen scharfen Kontrast zu diesem politischen Mainstream bildet die nationalistische Oppositionspartei „Vetëvendosje“ (Selbstbestimmung). Sie verfügt über 12 der insgesamt 120 Abgeordnetensitze im kosovarischen Parlament und hat vor allem bei jungen Wählern verstärkten Zulauf. Ihr Parteivorsitzender Albin Kurti spricht sich klar gegen den Kosovo-Dialog mit Belgrad und jeglichen Sonderstatus für die Kosovo-Serben aus. Kurti, der seine Popularität aus seiner glaubwürdigen Kritik an korrupten Praktiken der Regierung schöpft, kritisiert auch die Präsenz der internationalen Missionen. Diese würden Geld verschleudern und die Souveränität des Kosovo ohne wirkliche politische Kontrolle einschränken. Vetëvendosje will auch mit außerparlamentarischen Mitteln gegen den ungeliebten Dialog mit Belgrad protestieren. In der Vergangenheit waren solche Demonstrationen teilweise gewaltsam verlaufen und auch gegen Einrichtungen der internationalen Missionen gerichtet gewesen.

Die Serben südlich des Ibar – zw. Hoffen und Bangen

Anders als die Serben im Nordkosovo begannen sich die politischen Vertreter der serbischen Bevölkerung südlich des Flusses Ibar 2008 mit den Kosovo-Institutionen zu arrangieren. Dieses Verhalten ist kein Indikator für ihre Unterstützung der staatlichen Unabhängigkeit des Kosovo, sondern eine pragmatische Politik. Im Unterschied zu den Serben im Norden sind die serbischen Enklaven im Süden nämlich von albanisch dominierten Gebieten umschlossen. Serbische Politiker

Medieninhaber, Herausgeber und Hersteller:
Republik Österreich/
Bundesministerium für
Landesverteidigung und
Sport
Roßauer Lände 1
1090 Wien

Redaktion:
Landesverteidigungsakademie Wien
Institut für Friedenssicherung und Konfliktmanagement
Stiftgasse 2a
1070 Wien
+43 (0) 50201 10 28700
lvak.ifk@bmlvs.gv.at

Copyright:
© Republik Österreich/
Bundesministerium für
Landesverteidigung und
Sport / Alle Rechte
vorbehalten

Redakteur:
Predrag Jureković

Erscheinungsjahr:
2013

Druck:
HDdruckZ-ASt Stift
xxxx/13

in der südlichen Hälfte des Kosovo erwarten sich von der Implementierung des Brüsseler Plans, dass die serbischen Gemeinschaften im Kosovo wieder stärker zusammen wachsen und dass damit etwaige Pläne, den Kosovo zw. Belgrad und Prishtina zu teilen, vom Tisch sind. Für den Fall, dass die Implementierung des Plans im Norden von Radikalen obstruiert wird, befürchten sie aber Racheakte der Albaner und den Verlust von Rechten, die sie im Rahmen der Dezentralisierung des Kosovo seit 2009 erhalten haben.

Die Rolle der internationalen Missionen

Auf Seite der internationalen Missionen sollen insbesondere die OSZE und die Rechtsstaatlichkeitsmission der EU, die EULEX, die Implementierung des Brüsseler Abkommens unterstützen. Beide Organisationen, die mit 600 bzw. 2250 Mitarbeitern im Kosovo präsent sind, werden speziell von der kosovarisch-albanischen Bevölkerung eher geduldet als geschätzt. Gleichzeitig sind internationale Missionen aber noch immer ein wichtiger Arbeitgeber und eine relevante Einnahmequelle im ökonomisch schwach aufgestellten Kosovo. Die OSZE soll noch im Herbst Wahlen im angespannten Norden organisieren, was nur bei ausreichendem politischen Druck Belgrads auf die lokalen serbischen Machthaber gelingen wird.

Nur mit Unterstützung der EULEX kann die Integration des Nordens in das polizeiliche und rechtliche System des Kosovo gelingen. Serbische Politiker aus dem Nordkosovo verweigerten allerdings bisher jegliche Zusammenarbeit mit der EULEX. Sie erkennen nur die Nachfolgemission der früheren UNO-Verwaltung (UNMIK) als legitime internationale Zivilpräsenz an. Letztere ist zwar noch mit ca. 300 Mitarbeitern im Kosovo präsent, beschränkt sich aber nach eigenen Angaben auf das Beobachten der politischen Entwicklungen. Weitgehend unumstritten ist die nach wie vor wichtige Rolle der internationalen Friedenstruppe KFOR für den Stabilisierungsprozess. Die KFOR (dzt. 5000) hat zuletzt im Sommer 2011 bewiesen, dass sie auf

unkalkulierbare negative Entwicklungen im Nordkosovo adäquat zu reagieren weiß.

Integrationspolitik der EU als „Aufweichfaktor“?

Die EU setzt auch weiterhin auf die Strategie, mit ihrer Integrationspolitik noch bestehende Konfliktpotenziale auf dem Westbalkan zu verringern. Diesbezüglich war das Brüsseler Abkommen ein wichtiger Teilerfolg für die EU-Außenpolitik. Serbien wurde dafür Ende Juni vom EU-Ministerrat mit dem Beschluss über Beitrittsverhandlungen „belohnt“, die spätestens im Jänner 2014 beginnen sollen. Mit dem Kosovo will die EU Verhandlungen über das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen – einer Voraussetzung für den Kandidatenstatus – beginnen. Unklar bleibt aber derzeit noch, ob radikale Kräfte unter den Serben und Albanern im Kosovo dieses Ausgleichsszenario stören werden.

Empfehlungen

- Die Integrationspolitik der EU gegenüber Serbien und Kosovo soll auch weiterhin klare Bedingungen im Hinblick auf Fortschritte im Kosovo-Dialog enthalten.
- Das pro-aktive politische Agieren der EU in der Kosovofrage wäre beispielhaft für das Durchbrechen der politischen Stagnation in Bosnien und Herzegowina.
- Neben den Punkten des Brüsseler Abkommens sind auch die davor vereinbarten Abkommen im Rahmen des technischen Dialogs zw. Belgrad und Prishtina vollständig umzusetzen.
- Die EU sollte vor allem Belgrad für die Umsetzung des Brüsseler Abkommens im Nordkosovo verantwortlich machen.
- Bei der Umsetzung des Plans für den Nordkosovo wäre sicherzustellen, dass sich die bisherige Lage der Serben südlich des Ibar nicht verschlechtert.
- Als Sicherheitsgarant spielt die KFOR nach wie vor eine bedeutende Rolle. Ein substanzielles Engagement der internationalen Friedenstruppe – einschließlich des österreichischen Beitrags – sollte fortgesetzt werden.

