



Landesverteidigungsakademie
Wien

SCHWIERIGES EU-ENGAGEMENT IM KOSOVO

Predrag Jureković

Das Fehlen einer eindeutigen Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik in der Kosovofrage gefährdet den Erfolg der EU-Missionen im Post-Kriegs-Gebiet. Nachjustierungen im organisatorischen Bereich erscheinen vor allem bei der Rechtsstaatlichkeitsmission EULEX notwendig. Der Kosovo bleibt bis auf weiteres ein zweigeteiltes Gebiet. Die substanzielle Präsenz der KFOR ist weiterhin erforderlich.

Politische Konstellation seit 2008

Im Februar 2008 hat das Parlament der ehemals serbischen Provinz die staatliche Unabhängigkeit des Kosovo beschlossen. Zuvor stand Kosovo unter der Verwaltung der UNO – eine Folge des NATO-Luftkriegs gegen Serbien im Frühjahr 1999. Der kosovarische Unabhängigkeitsbeschluss war mit der US-Regierung akkordiert gewesen. Auch 22 EU-Staaten haben bisher Kosovo als Staat anerkannt, nachdem 2006-2007 Verhandlungen zwischen Politikern aus Belgrad und Prishtina über einen Kompromiss in der Frage des zukünftigen Status' des Kosovo gescheitert waren. Für die Unabhängigkeitsbefürworter in der EU bildete der Kosovo-Plan des UNO-Vermittlers Martti Ahtisaari die Grundlage ihrer Entscheidung. Der ehemalige finnische Staatspräsident schlug darin für den Kosovo den Status der „konditionalen Unabhängigkeit“ vor. Die Konditionen betreffen insbesondere Autonomierechte für die serbische Volksgruppe im Kosovo (ca. 6-7% v. 2 Mio.

Einw.) sowie die Installierung einer EU-Präsenz, um den Staatsbildungsprozess zu unterstützen und auch zu überwachen.

Eine kleine Gruppe unter den EU-Mitgliedsländern – die Slowakei, Griechenland, Zypern, Spanien und Rumänien – verweigern Kosovo jedoch die Anerkennung als Staat, was ein einheitliches Vorgehen der gesamten EU in der Kosovofrage erschwert. Bis Mitte Mai 2010 wurde der Kosovo insgesamt von 68 UNO-Mitgliedsländern anerkannt. Die wichtige symbolische Marke von 100 Anerkennungen wird für die kosovarische Regierung auf längere Zeit nicht zu erreichen sein. Mit Unterstützung der USA und einflussreicher EU-Länder gelang es dem jungen Staat, als neues Mitglied in den Internationalen Währungsfonds und die Weltbank aufgenommen zu werden. Andererseits verhindert Serbien mit diplomatischen und rechtlichen Initiativen (tatkräftig unterstützt von Russland) bis dato die Aufnahme Kosovos in die UNO und weitere Anerkennungswellen.

IFK Monitor
Mai 2010



Aus der Perspektive der serbischen Regierung, die Ende 2009 offiziell einen Beitrittsantrag an die EU gestellt hat, sind die EU-Annäherung und der von Belgrad mit rechtlichen und diplomatischen Mitteln geführte Kampf um den Kosovo gleichberechtigte strategische Ziele. Selbst für den Fall, dass das für Herbst 2010 erwartete Gutachten des Internationalen Gerichtshofs zur Frage der Rechtmäßigkeit der Unabhängigkeitserklärung des Kosovo-Parlaments nicht eindeutig zugunsten Serbiens ausfällt, wird sich dessen politische Strategie nicht wesentlich ändern. Leidtragende der Belgrader Status quo-Politik in der Kosovofrage sind insbesondere die Kosovo-Serben südlich des Flusses Ibar. Sie stellen mehr als 50% der ca. 130.000 noch in Kosovo lebenden Serben.

Anders als die Serben im Norden Kosovos, die in kompakten Enklaven leben, über die die kosovarische Regierung keine Kontrolle ausübt, sind die Dörfer der Serben südlich des Ibar von albanischen Mehrheitsgebieten umgeben. Zur Bewältigung ihres Alltags verfügen sie über keine andere Alternative als sich an die Behörden des Kosovo zu wenden. Dadurch treten aber Loyalitätsprobleme auf, da Belgrad die Kosovo-Institutionen seit der Unabhängigkeitserklärung nicht mehr anerkennt und zu keiner offiziellen Kommunikation mit der kosovarischen Regierung bereit ist, bis diese in neue Statusverhandlungen einwilligt. Der anhaltende politische und rechtliche Konflikt zwischen Belgrad und Prishtina erschwert die Normalisierung der ethnischen Beziehungen im Kosovo und hat zu einer Verfestigung der de facto bestehenden Teilung in einen serbisch dominierten Norden und das übrige, albanisch dominierte Kosovo geführt. Das Fehlen einer einheitlichen Position zur Kosovofrage sowohl im Rahmen des UN-Sicherheitsrats als auch in der EU selbst hat die Zusammenarbeit der internationalen Akteure im Kosovo verkompliziert. Davon ist insbesondere die EU negativ betroffen, welche gemäß dem Ahtisaari-Plan eigentlich eine führende Rolle beim Aufbau des kosovarischen Staates übernehmen sollte.

Schwierige EU-Rolle im internationalen „Durcheinander“

Ein Fact-Finding des Autors im Kosovo ergab in Bezug auf die internationalen Missionen ein unverändert kompliziertes Bild: Neben einer verkleinerten, aber im Unterschied zur früheren Protektoratsverwaltung machtlosen UNO-Mission (UNMIK), zu der formal auch die weiterhin im Kosovo präsente OSZE-Mission gehört, wurden im Post-Kriegs-Gebiet neue zivile Missionen etabliert, die aus Ahtisaaris Kosovoplan hervorgingen.

Für die Kontrolle des Aufbaus der staatlichen Institutionen und der Autonomierechte der serbischen Volksgruppe ist das International Civilian Office (ICO) verantwortlich. Der Leiter dieser Behörde – derzeit der Holländer Pieter Feith – trägt einen unbequemen „Doppelhut“. Während er sich als International Civilian Representative (ICR), der nur von den anerkennenden Staaten unterstützt wird, für den Aufbau eines funktionsfähigen kosovarischen Staates einsetzen soll, verlangt seine zweite Funktion als EU Special Representative (EUSR) ein „neutrales“ Auftreten in der Frage des Kosovostatus'. Letzteres ist unvermeidbar, weil ja eine kleine Gruppe von EU-Mitgliedsländern Kosovo nicht anerkannt hat. Diese für ihn schizophrene Situation wird noch dadurch verstärkt, dass der EUSR eine politische Koordinierungsfunktion gegenüber der Mission zur Förderung der Rechtsstaatlichkeit, EULEX, und dem Büro der EU-Kommission auszuüben hat.

Wie auch die UNMIK, die OSZE und die militärische Stabilisierungsmission KFOR müssen die EU-Missionen ebenfalls Statusneutral agieren, dürfen also die staatliche Unabhängigkeit des Kosovo nicht offen unterstützen. Die völkerrechtliche Grundlage für alle internationalen Missionen im Kosovo (mit Ausnahme des ICO) bildet – da es keinen internationalen Konsens in der Frage der staatlichen Unabhängigkeit gibt – noch die UNO-SR-Resolution 1244 vom Juni 1999.

Der Umstand, dass fast alle internationalen Missionen auf kosovarischem Territorium den Kosovo offiziell als Gebiet mit nicht geklärtem politischen Status betrachten, frustriert die dortige albanische Bevölkerung. An Stelle einer zwar zuletzt von den Kosovo-Albanern sehr negativ perzipierten, aber immerhin klar strukturierten UNO-Protectoratsverwaltung, sehen sie sich mit einer noch größeren Zahl internationaler Missionen konfrontiert.

Die UNMIK hätte – geht es nach der kosovarischen Regierung – den Kosovo eigentlich schon 2008 verlassen sollen. Dass es sie in verkleinerter Form noch immer gibt, ist ein Zugeständnis der USA und der EU-Staaten, die anerkannt haben, gegenüber Belgrad und den UNO-Mitgliedsländern, die Kosovo auch weiterhin als Bestandteil Serbiens betrachten. Die Aufgaben der Rest-UNMIK beschränken sich im Wesentlichen darauf, Kommunikationskanäle zu den Serben im Nord-Kosovo aufrechtzuerhalten, weil diese eine Zusammenarbeit mit den neuen EU-Missionen nach wie vor ablehnen. Außerdem begleiten UNMIK-Mitarbeiter kosovarische Regierungsmitglieder zu multilateralen Treffen, um aus Sicht Belgrads und anderer Unabhängigkeitsgegner den notwendigen völkerrechtlichen Rahmen zu gewährleisten.

EULEX auf dem Prüfstand

Von der EULEX, dem Herzstück des EU-Engagements im Kosovo, zeigen sich viele Kosovaren enttäuscht. Sie hatten sich eine aktive Unterstützung des Staatsaufbaus durch diese personell derzeit größte ESVP-Mission (bis zu 1.950 internationale und 1.250 lokale Mitarbeiter) erwartet. Wegen der Uneinigkeit innerhalb der EU in der Anerkennungsfrage wurde daraus „nur“ ein „monitoring, mentoring und advising“ in den Bereichen Polizei, Gerichts- und Zollwesen. Kosovarische und internationale Kritiker der EULEX werfen der Mission vor, zu passiv aufzutreten, insbesondere bei der Förderung der Rechtsstaatlichkeit keine substantiellen Ergebnisse vorweisen zu können und eine schlechte Personalauswahl zu

praktizieren. Das EULEX-Personal sei teilweise unterqualifiziert und zeige offen Vorurteile gegenüber den lokalen Behörden (was speziell für das „advising“ sehr hinderlich ist). Kritisiert wird – im Hinblick auf die Komplexität der zu bewältigenden Aufgaben – auch die mit 12 Monaten relativ kurze Rotationszeit. Selbst Mitarbeiter der EULEX geben in Gesprächen zu, dass die bisherige Bilanz dieser Mission unter den Erwartungen ausfällt. Die Annahme, man könne auch ohne eine präzise definierte Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU in der Frage des Kosovo-Status eine so anspruchsvolle ESVP-Mission erfolgreich betreiben, hätte sich als falsch erwiesen. EULEX-Mitarbeiter seien wegen der Status-Neutralität ihrer Mission unsicher, wie weit sie in ihrer Unterstützung für die Kosovo-Institutionen gehen dürfen.

Trotz des Bestrebens der im Kosovo eingesetzten internationalen Missionen, ihre Aktivitäten miteinander zu koordinieren, treten oftmals Duplizierungen auf. So überwacht die OSZE, die noch mit etwa 700 Mitarbeitern im Kosovo präsent ist, unter anderem, ob Gerichtsverfahren nach rechtsstaatlichen Kriterien ablaufen und führt Kurse im Rahmen der Polizeiausbildung durch – ein Bereich, der eindeutig in die Domäne der EULEX fällt. Wohl auch, um den Kritikern der EULEX-Mission den Wind aus den Segeln zu nehmen, entwickelt sie in jüngster Zeit ein stärkeres Engagement bei der Verbrechensbekämpfung. Mediale Aufmerksamkeit riefen Ende April Hausdurchsuchungen der EU-Polizei in Gebäuden des Infrastruktur-Ministers Fatmir Limaj hervor.

Limaj, der während des Krieges zur Führungsriege der kosovarischen Guerilla UÇK gehörte und als graue Eminenz hinter Premierminister Hashim Thaçi die politischen Fäden ziehen soll, wird verdächtigt, mehrere Millionen Euro veruntreut zu haben. Solche und ähnliche Praktiken kosovarischer Politiker verstärkten schon in der Phase des UNO-Protectorats ein – von Belgrad kontinuierlich gefördertes – negatives internationales Image des Kosovo als „Mafia-Staat“. Eine wichtige Aufgabe der

EULEX besteht darin, durch substantielle Unterstützung institutioneller Reformen dieses Bild zurechtzurücken.

Erfolge – Herausforderungen – Risiken

Amtliche Publikation der Republik Österreich
Bundesminister für Landesverteidigung und Sport

Medieninhaber, Herausgeber und Hersteller:
Republik Österreich/
Bundesminister für Landesverteidigung und Sport, BMLVS,
RoBauer Lände 1,
1090 Wien

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

Redakteur:
Predrag Jureković

Erscheinungsjahr:
2010

Druck:
BMLVS/ReproZ Wien

Trotz der schwierigen politischen Rahmenbedingungen sind im Kosovo seit 2008 durchaus auch Erfolge zu verzeichnen: So verläuft mit Unterstützung des ICO die Dezentralisierungsreform reibungsloser als erwartet. Viele Serben südlich des Ibar haben sich – entgegen der Empfehlung aus Belgrad – an den letzten kosovarischen Kommunalwahlen beteiligt, die Ende 2009 stattfanden. Die neuen serbischen Bürgermeister erklärten sich überwiegend bereit, mit den Kosovo-Behörden bei konkreten Projekten zusammen zu arbeiten. Während die Serben im Süden damit begonnen haben, sich mit dem „unabhängigen“ Kosovo, wenn schon nicht anzufreunden, dann doch zu arrangieren, verharren die „Hardliner“ in den Enklaven im Norden in ihrer Abwehrhaltung gegenüber Prishtina.

Für eine Verbesserung der interethnischen Beziehungen wäre eine konstruktive Kosovo-Politik Belgrads unbedingt notwendig. Teilungspläne, wie von serbischer Seite inoffiziell immer wieder lanciert, stellen keine Lösung der Kosovofrage dar und sollten wegen ihrer regionalen Risiken (Bosnien-Herzegowina, Mazedonien) von der EU auch nicht unterstützt werden. Die KFOR (derzeitige Stärke: 10.000) wird sowohl von serbischer als auch albanischer Seite als wichtiger und noch immer notwendiger Stabilitätsfaktor gesehen. Die serbische Regierung kritisiert allerdings die Unterstützungsmaßnahmen der KFOR für die Kosovo Security Force, die – wenn es nach den Plänen der kosovarischen Regierung geht – zur Armee des Kosovo ausgebaut werden soll.

Neben der de facto bestehenden Teilungslinie im Kosovo, den schwierigen Rahmenbedingungen für die EULEX-Mission sowie der selbst für Balkan-Verhältnisse enormen Vetterwirtschaft gehört die Einbindung Kosovos in den EU-Integrationsprozess zu

den zentralen Herausforderungen in diesem Post-Kriegs-Gebiet. Kosovo ist das einzige Westbalkanland, das mit der EU bisher kein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen abgeschlossen hat, ebenso ist es bis auf weiteres auch von der Visa-Liberalisierung ausgenommen. Bei einer Jugendarbeitslosigkeit von geschätzten 70% scheint eine aktivere Integrationspolitik der EU insbesondere im wirtschaftlichen Bereich unbedingt erforderlich, will man verhindern, dass soziale Frustration von radikalen Kräften für neue Gewaltaktionen instrumentalisiert wird.

Empfehlungen

- Die EULEX-Mission benötigt eine gemeinsame Kosovopolitik aller EU-Staaten als Überbau, anderenfalls wäre der Sinn des hohen personellen und finanziellen Aufwands für diese Mission zu hinterfragen.
- Neben der Notwendigkeit, die GASP in der Kosovo-Frage stärker zu akzentuieren, besteht ein großer Bedarf, die Organisation und Durchführung der EULEX-Aufgaben zu verbessern. In Absprache mit anderen internationalen Missionen sollte die Duplizierung von Aufgaben vermieden werden.
- Spätestens wenn die EU mit Serbien über den Beitritt zu verhandeln beginnt, sollte EU-intern Einigkeit darüber bestehen, wie „konstruktiv“ Serbien in der Kosovo-Frage sein muss, um als EU-Mitglied akzeptiert zu werden.
- Angesichts der Dominanz korrupter Eliten im Kosovo sollte die Durchsetzung rechtsstaatlicher Standards ein vorrangiges Ziel der EULEX sein. Konstruktive junge Kräfte sollten als Alternative zu den Kriegseliten stärker unterstützt werden.
- Eine aktivere Integrationspolitik der EU gegenüber dem Kosovo erscheint auch aus sicherheitspolitischen Gründen geboten.
- Die substantielle Präsenz von KFOR ist wegen der anhaltend polarisierten politischen und ethnischen Situation weiterhin notwendig.