

Testfall Kosovo: Zwischenbilanz der europäischen Konfliktbearbeitung

Andreas Wittkowsky und Holger Kasch

Missionen sind kein Politikersatz – das zeigt auch die Zwischenbilanz von EULEX Kosovo. Im Juli 2011 eskalierte ein Zollkonflikt im Norden Kosovos, der vom Radarschirm des internationalen Krisenmanagements schon weitgehend verschwunden war. Dahinter stand die Frage, ob die Europäische Union die schleichende Abspaltung des Nord-Kosovo toleriere. Durch eine konsequente europäische Diplomatie, insbesondere Deutschlands, sind seitdem Fortschritte erzielt worden. Klare Botschaften an Serbien und Kosovo bleiben die wichtigste Voraussetzung, dass EULEX als größte Mission der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) einen glaubwürdigen und effektiven Beitrag zur weiteren Konflikttransformation leisten kann.

Am 17. Februar 2008 erklärte Kosovo seine Unabhängigkeit – unilateral, gegen den Willen Serbiens, ohne Zustimmung des UN-Sicherheitsrats, aber mit Unterstützung der USA und der Mehrheit der EU-Staaten. Zuvor war der Plan des UN-Sondergesandten Martti Ahtisaari gescheitert, eine einvernehmliche Statuslösung für das Territorium zu finden, das seit 1999 unter Verwaltung einer UN-Mission (UNMIK) stand. Dennoch nahm Kosovo die Regelungen des Ahtisaari-Plans in seine neue Verfassung auf – u.a. umfangreiche Minderheitenrechte und deren internationale Überwachung durch einen *International Civilian Representative* (ICR) sowie eine EU-Rechtsstaatsmission (EULEX). Für ein sicheres und stabiles Umfeld ist weiterhin die internationale Kosovo Force (KFOR) zuständig. Auch die stark verkleinerte UNMIK besteht fort. Eine von der UN-Vollversammlung auf Initiative

Serbiens angeforderte Rechtsmeinung des Internationalen Gerichtshofs kam 2010 zu dem Urteil, dass die Unabhängigkeitserklärung nicht gegen das Völkerrecht verstieß.¹ Inzwischen haben 90 der 193 UN-Mitgliedsstaaten Kosovo anerkannt.

In den mehrheitlich von Serben² bewohnten Gebieten führte die Unabhängigkeit zu unterschiedlichen Entwicklungen. Während die räumlich integrierten Gemeinden im Süden Kosovos die Macht des Faktischen akzeptierten, eskalierte die Situation im Norden, der direkt an Serbien grenzt. Hier führten gewalttätige Krawalle zum Niederbrennen der Zollstationen und Grenzübergänge, zur Schließung von Gerichten und zur Unterbrechung von Eisenbahnlinien. Seitdem herrscht ein rechtliches Vakuum, das teilweise von Parallelstrukturen (siehe Kasten S.3), teilweise von lokalen kriminellen Aktivitäten gefüllt wurde.

¹ International Court of Justice: Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo. Advisory Opinion. 22 July 2010.

² Im Folgenden wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit ausschließlich die männliche Form benutzt. Es können dabei aber sowohl weibliche als auch männliche Personen gemeint sein.

EU-Krisenmanagement

Für die Europäische Union ergab sich das Dilemma, dass fünf ihrer 27 Mitgliedstaaten Kosovo nicht anerkannten (Griechenland, Rumänien, Slowakei, Spanien, Zypern). Dies hat Auswirkungen auf den EU-Ansatz zur Konflikttransformation, der auf folgenden Elementen beruht:

Beitrittsperspektive | Die vom EU-Gipfel 2003 in Thessaloniki gewährte Beitrittsperspektive für den Westbalkan blieb dem Kosovo aufgrund des fehlenden EU-Konsenses bisher konkret versagt. Zwar hat Kosovo seit kurzem eine *Road Map* für die Einführung der Visafreiheit, das Angebot eines Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens ist aber noch ungewiss.

EULEX | Die Rechtsstaatsmission EULEX wurde als größte Mission der GSVP konzipiert, um Kosovo beim Aufbau von Justiz, Polizei und Zoll zu unterstützen. Nach der unilateralen Unabhängigkeitserklärung konnte die Mission aber nur „status-neutral“, auf Grundlage der UN-Sicherheitsratsresolution 1244, entsandt werden. Infolgedessen konkurrieren bei den für die Mission tätigen Richtern und Staatsanwälten mitunter unterschiedliche Auffassungen, ob im Kosovo die UN-Sicherheitsratsresolution 1244 und ihre Folgeverordnungen oder die Verfassung Kosovos und die auf ihr beruhenden Gesetze anzuwenden seien. Schnell kam EULEX auch in den Ruf, zu groß, zu ineffizient und zu teuer zu sein. Selbst

politische und diplomatische Kreise der EU bemängelten fehlende Erfolge und handwerkliche Fehler bei Verfahren gegen die organisierte Kriminalität. Allerdings ziehen sich solche Verfahren auch in der EU über Jahre hin. Managementfehler und Kompetenzgerangel komplettierten das Bild. Allgemein wurde das Auftreten der Mission als wenig kohärent empfunden, was ihre Position gegenüber den lokalen Institutionen schwächte. Im Norden Kosovos ist die Mission nicht willkommen, kaum präsent und deshalb nicht effektiv.

EU-Sonderbeauftragter und Delegation | Der Sonderbeauftragte (EUSR) war bis Mitte 2011 in Personalunion der *International Civilian Representative* (ICR). Nicht zuletzt aufgrund des inhärenten Zielkonflikts zwischen beiden Funktionen (der ICR soll die Unabhängigkeit unterstützen und den Ahtisaari-Plan überwachen, der EUSR soll „status-neutral“ agieren) wurde diese Verbindung gelöst. Der EUSR leitet seitdem die EU-Delegation im Kosovo.

Dialog | Seit 2010 moderiert die EU einen Dialog zwischen Prishtina und Belgrad zur Lösung „technischer Fragen“. Bis Mitte 2011 wurden die gegenseitige Anerkennung von Personendokumenten und Kfz-Kennzeichen sowie der Austausch von Katasterunterlagen vereinbart, dann geriet der Dialog durch die Eskalation im Norden ins Stocken. Zudem steht die Implementierung der Ergebnisse noch weitgehend aus.

Eskalation im Norden

Im Juli 2011 beschloss die kosovarische Regierung, auf Importe aus Serbien reguläre Zölle zu erheben. Die grundsätzlich vereinbarte Zollfreiheit war seit Kosovos Unabhängigkeit Makulatur, weil Serbien die kosovarischen Zollstempel nicht anerkannte. Gleichzeitig blühte der Schmuggel, der eng mit politischen, v. a. serbischen, Netzwerken verknüpft ist. Am 25. Juli übernahm eine Sondereinheit der Kosovarischen Polizei in einer Überraschungsaktion die nördlichen Grenzübergänge Jarinje (*Gate 1*) und Brnjak (*Gate 31*). Dort wurden die Zollkontrollen durch EULEX und kosovo-serbische Angehörige der Kosovarischen Polizei durchgeführt, die aber die Entscheidung Prishtinas nicht umsetzen wollten.

Rahmendaten EULEX Kosovo

Budget: 580 Mio. € (Feb. 2008–Juni 2012).

Personal: Ca. 1.600 internationale und 1.300 lokale Mitarbeiter (rund 80 deutsche Polizisten und 35 zivile Experten).

Mandat: Unterstützung von Justiz, Polizei und Zoll durch *Monitoring, Mentoring, Advising* (MMA). Begrenzte exekutive Aufgaben bei der Verfolgung von organisierter und interethnischer Kriminalität, Kriegsverbrechen, Korruption sowie zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung. (*Council Joint Action 2008/124/CFSP* vom 04.02.2008).

Als Reaktion errichteten militante serbische Gruppen innerhalb kürzester Zeit Barrikaden auf den wichtigsten Zufahrtsstraßen und attackierten die Grenzübergänge. Ein kosovarischer Polizist der Sondereinheit wurde erschossen. KFOR stellte die Übergänge unter militärische Kontrolle und schloss sie vorübergehend. In der Folge blockierten die Kosovo-Serben vor allem EULEX-Fahrzeuge, die Grenzpolizisten und Zöllner des Kosovo geleiteten. Letztere werden seitdem durch EULEX-Helikopterflüge an die Übergänge gebracht. Beim Versuch, eine der Barrikaden der Kosovo-Serben zu räumen, wurden im November mehrere deutsche KFOR-Soldaten angeschossen und verletzt. Weiterhin fließt der Warenverkehr weitgehend unkontrolliert über Nebenstrecken.

Auch wenn die Gewinne aus dem Schmuggel beträchtlich sind, geht es für die Konfliktparteien um mehr. Prishtina befürchtet, dass die EU eine schleichende Abspaltung des Nordens tolerieren könne. Die harte Gegenwehr der Kosovo-Serben erklärt sich daraus, dass sie die Einführung von Grenzkontrollen und Zöllen als ersten Schritt sehen, die Parallelstrukturen im Kosovo aufzulösen und Prishtinas Autorität durchzusetzen.

Parallelstrukturen im Kosovo

Institutionen serbischen Rechts, die nach 1999 trotz der UN-Sicherheitsratsresolution 1244 illegal weiter bestanden und ausgebaut wurden:

1. Parallelstrukturen der Republik Serbien:

- Filialen der Belgrader Ministerien;
- Sicherheitsorgane (Gendarmerie, Einheiten des Innenministeriums (MUP), Geheimdienste, Zivil- und Heimatschutz);
- Zoll- und Steuerverwaltung;
- Post;
- Gerichtswesen.

2. Parallelstrukturen kommunaler Art:

- Kommunalverwaltungen;
- Gesundheits- und Bildungseinrichtungen;
- Lokale Ver- und Entsorger für Wasser, Elektrizität und Abfall.

Nach wie vor liegt der Schlüssel zur Konfliktlösung in Belgrad. Serbien hat starke politische und finanzielle Mittel, Einfluss auf die Kosovo-Serben zu nehmen. Die Belgrader Zuwendungen

betragen rund 250 Mio. Euro jährlich – mehr, als Serbien von der EU an Zuschüssen erhält. Die Parallelstrukturen sind bei weitem der größte Arbeitgeber im Norden. Der Durchschnittslohn ist höher, Mieten, Strom oder öffentliche Leistungen sind günstiger als in den ländlichen Regionen Serbiens.

Public Diplomacy

Nach 2008 zielte die europäische Politik vorrangig darauf, Serbien mit dem Angebot einer künftigen EU-Mitgliedschaft einen Anreiz zu gewähren, die Unabhängigkeit Kosovos ohne Gesichtsverlust zu akzeptieren. Serbische Staatsbürger können seit Dezember 2009 visafrei in die EU einreisen. Nach der Auslieferung der letzten beiden prominenten Kriegsverbrecher an das Internationale Tribunal in Den Haag standen ab Mitte 2011 alle Zeichen auf einen Kandidatenstatus für Serbien.

Gleichzeitig hielt die serbische Regierung ihren Anspruch auf Kosovo demonstrativ aufrecht und signalisierte, es sei nun Zeit, eine Teilung Kosovos zu verhandeln. Zur großen Irritation Prishtinas wurden diese Gedankenspiele von einem Teil der europäischen Politikanalyse aufgegriffen. Dies bestärkte Befürchtungen, dass die EU einer schleichenden Abspaltung des Nordens tatenlos zusehen könnte – und die Bereitschaft, auf eigene Faust tätig zu werden.

Aufgrund des fehlenden Konsenses in der EU wurde die Diplomatie jener Mitgliedsstaaten immer wichtiger, die Kosovo anerkannt haben. Die Außenminister Deutschlands, Frankreichs und Großbritanniens wiesen mehrfach sehr deutlich darauf hin, dass Serbiens Weg in die EU darauf beruhe, die 22 anerkennenden Mitgliedsstaaten von seiner Beitrittsreife zu überzeugen.

Angesichts der serbischen Doppelstrategie und nach den Schüssen auf deutsche KFOR-Soldaten in Kosovos Norden, entschied sich die Bundesregierung Ende 2011, den Kandidatenstatus erst zu befürworten, wenn Belgrad den Dialog mit Kosovo fortsetzt und sich zu Schlüsselfragen des gutnachbarlichen Zusammenlebens einigt, EULEX auch im Norden Kosovos unterstützt und die Parallelstrukturen abbaut.

In der Folge kam erneut Bewegung in den EU-moderierten Dialog und im Februar 2012 konnte Einigung erzielt werden über (i) Zollstempel mit der Aufschrift *Kosovo Customs*, (ii) ein gemeinsames „integriertes“ Grenzmanagement sowie (iii) die Repräsentation Kosovos in regionalen Foren als „Kosovo*“.³

Am 1. März 2012 gewährten die europäischen Regierungschefs Serbien den Kandidatenstatus – ohne ein Datum für die Aufnahme von Verhandlungen zu setzen. Denn die Skepsis bleibt, inwieweit die bisherigen Ergebnisse einen Durchbruch bedeuten, da der Abbau der Parallelstrukturen und die Unterstützung von EULEX im Norden weiter ausstehen.

Fazit: Politische Prioritäten

Nach den serbischen Parlaments- und Präsidentschaftswahlen im Mai 2012 sind klare Botschaften entscheidend, um falsche Erwartungen in der politischen Klasse und der Öffentlichkeit Serbiens, aber auch Kosovos zu vermeiden: Die Grenzen im Balkan sind gezogen, eine Teilung des Kosovo wird es nicht geben. Alle öffentlichen Spekulationen um Grenzverschiebungen und Gebietstausche sind kontraproduktiv und behindern die Stabilisierung der gesamten Region.

Allerdings bedarf es eines Plans zum Abbau der Parallelstrukturen, der differenziert zwischen illegalen staatlichen Strukturen und – im Rahmen der weitgehenden Minderheitenrechte legalisierbaren – kommunalen Strukturen. Eine nachhaltige Lösung hat die Kosovo-Serben einzubeziehen. Um ein sicheres Umfeld ohne Blockaden zu gewährleisten, sind aber auch robuste Maßnahmen nicht auszuschließen.

Die Mitte 2012 anstehende Umstrukturierung und Verkleinerung von EULEX bietet Chancen für größere Kohärenz und effektivere Konfliktbearbeitung. Viele Probleme der Mission sind aber politischer Natur und von ihr alleine nicht zu lösen. Bis die EU eine einheitliche Haltung zum Kosovo entwickelt, ist vor allem die Diplomatie der anerkennenden

Mitgliedstaaten, auch Deutschlands, gefordert, um die nächsten Meilensteine zu erreichen.

Für Belgrad sind die wichtigsten Meilensteine:

- *Abbau der Strukturen des serbischen Staates im Kosovo, u.a. der Ministerien, staatlichen Sicherheitsapparate und Gerichte;*
- *Konstruktive Fortsetzung des Dialogs und zügige Umsetzung seiner Ergebnisse;*
- *Konsequente Kontrolle der gemeinsamen (Steuer- und Zoll-)Grenze gegen Schmuggel;*
- *Positive Einflussnahme auf die Kosovo-Serben.*

Für Prishtina sind die wichtigsten Meilensteine:

- *Verzicht auf weitere Alleingänge und Zurückhaltung bei öffentlichen Stellungnahmen;*
- *Konstruktive Fortsetzung des Dialogs und zügige Umsetzung seiner Ergebnisse;*
- *Konsequente Arbeit an realistischen Angeboten für die Kosovo-Serben, wobei funktionierende Autonomieregelungen im Süden Modellcharakter haben.*

Für EULEX sind die wichtigsten Meilensteine:

- *Fokus auf jene Funktionen, die geeignet sind, das Mandat wirksamer umzusetzen und durch konkrete Erfolge Glaubwürdigkeit zu gewinnen;*
- *Starke politische Flankierung der Mission durch Brüssel und die EU-Mitgliedstaaten;*
- *Enge Einbindung in die EU-Familie vor Ort unter dem EUSR.*

Auch für EULEX gilt: Missionen sind kein Politikersatz – sie sind davon abhängig, dass Politik das notwendige Umfeld schafft, um im Sinne eines vernetzten Ansatzes kohärent und durchsetzungsfähig wirken zu können. Für Serbien und Kosovo bleibt 20 Jahre nach Beginn des gewaltvollen Zerfalls Jugoslawiens die politische Normalität weiterhin die wichtigste Zielmarke, um den Weg nach Europa zu bewältigen.

Dr. Andreas Wittkowsky ist Leiter des BMZ-geförderten Projekts „Frieden und Sicherheit“ und Koordinator der AG Vernetzte Sicherheit im ZIF.

Holger Kasch war von August 2008 bis März 2012 Analyst bei EULEX Kosovo.

³ Der Asterisk wird in einer Fußnote erläutert: *This designation is without prejudice to positions on status, and is in line with UNSCR 1244 and the ICJ Opinion on the Kosovo declaration of independence.*