

Kosovo zwischen Stagnation und Umbruch

Kosovo bildet auch sechs Jahre nach seiner umstrittenen Unabhängigkeitserklärung einen Schwerpunkt des internationalen Engagements von EU, Nato und der Schweiz. Nach einer ersten Annäherung an Serbien im letzten Jahr steht Kosovo vor weiteren entscheidenden Schritten. Auch die Präsenz internationaler Organisationen soll reduziert werden – was auch das Schweizer Engagement tangiert.

Von Matthias Bieri

Als am 19. April 2013 der serbische Premier Ivica Dačić und sein kosovarischer Pendant Hashim Thaçi in Brüssel ein erstes Abkommen zur Normalisierung der Beziehungen zwischen Belgrad und Pristina unterzeichneten, markierte dies einen historischen Moment. Fünf Jahre nach der kosovarischen Unabhängigkeitserklärung zeigte sich, dass Kompromisse zwischen den beiden Kontrahenten möglich sind.

Ein Jahr darauf kann von einer tatsächlichen Normalisierung der Verhältnisse jedoch noch keine Rede sein. Die Fundamentalfrage der völkerrechtlichen Beziehung zwischen Kosovo und Serbien wird vorerst nicht beantwortet. Das laufende Jahr bringt Parlamentswahlen in Kosovo, Serbien und auch in der EU mit sich. Die Wahlausgänge werden Einfluss auf die weiteren Verhandlungen haben. Kernfragen zwischen Pristina und Belgrad kommen erst nach den Wahlen wieder auf den Verhandlungstisch. In Kosovo scheint die Politik vor einer Erneuerung zu stehen. Zugleich werden die EU-Rechtsstaatlichkeitsmission EULEX und die Kosovo Force (KFOR) der Nato aller Voraussicht nach Anpassungen und Verkleinerungen vollziehen. Die Schweiz ist an der EULEX mit einzelnen Experten beteiligt, die KFOR unterstützt sie seit 1999 mit Kontingentstruppen, der sogenannten «Swisscoy». Während die KFOR ihren Auftrag weitgehend problemlos erfüllt und ein



Mitrovica in Nordkosovo: Nur langsam schreitet die Anbindung der kosovo-serbischen Gemeinden nördlich des Ibars an den kosovarischen Staat voran. Hazir Reka / Reuters

sicheres Umfeld garantiert, steht die EULEX seit ihrer Schaffung 2008 von verschiedener Seite in der Kritik.

Der EU wird in Kosovo aber weiterhin eine zentrale Rolle zukommen. Die Perspektive eines EU-Beitritts war ausschlaggebend für die Kompromissbereitschaft von Serben wie Kosovaren im Frühling 2013. Neben den üblichen Kriterien für EU-Aspiranten verlangt die EU von beiden Regierungen eine kontinuierliche Normalisierung ihrer Beziehungen. Bereits

im Oktober 2013 hatten Verhandlungen über ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit Kosovo begonnen. Im Januar 2014 kamen Beitrittsverhandlungen mit Serbien hinzu.

Das unter EU-Vermittlung zustande gekommene Brüsseler Abkommen zeichnet vor, wie die Zukunft des mehrheitlich von Kosovo-Serben bewohnten Nordkosovo aussehen soll. Während Belgrad nach dem Kosovokrieg 1999 die Kontrolle über den grössten Teil des Kosovo verlor, verblieb



der Norden mit seinen rund 50'000 Einwohnern faktisch innerhalb serbischer Strukturen. Mit dem Brüsseler Abkommen akzeptierte Serbien de facto die rechtliche Hoheit der kosovarischen Behörden, im Gegenzug billigte Pristina die Schaffung einer «Gemeinschaft serbischer Gemeinden in Kosovo», die auch kosovo-serbische Enklaven im südlichen und östlichen Teil des Landes umfassen wird. Das Mass an Autonomie für die Gemeinschaft ist noch nicht festgelegt und wird umstritten bleiben. Unter den 1,8 Millionen Einwohnern Kosovos befinden sich heute insgesamt rund 120'000 Kosovo-Serben. Die Umsetzung der Vereinbarung schritt in den vergangenen Monaten zwar voran, eine umfassende Lösung scheint aber nicht so bald möglich.

Spannungen in Kosovo

In der kosovarischen Bevölkerung brach über die Annäherung an die EU im April 2013 keine Euphorie aus. Zum einen kam an den gemachten Zugeständnissen bald Kritik auf. Zum anderen hat sich durch das Abkommen an den schwierigen Lebensumständen der Bevölkerung vorerst nichts geändert. Das Land steht weiterhin vor grossen wirtschaftlichen und strukturellen Problemen. Die Arbeitslosigkeit (siehe Grafik S.3) ist ausserordentlich hoch, die Schattenwirtschaft blüht. Das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf ist rund zehnmal kleiner als der EU-Schnitt. Die wichtigste Einnahmequelle für den Staat sind Importzölle: Zolleinnahmen entsprechen 56 Prozent des Staatshaushalts. Die Wirt-

schaft hängt zudem von Transfers von im Ausland lebenden Kosovaren ab. Investitionen aus dem Ausland bleiben nach wie vor auf bescheidenem Niveau. Dafür gibt es verschiedene Gründe: Sowohl Korruption und Klientelismus als auch unterentwickelte Infrastruktur und ungenügend funktionierende Institutionen sorgen für ein schlechtes Investitionsklima. Obwohl Kosovo über ein gut entwickeltes Rechtssystem verfügt, mangelt es zudem an der Umsetzung der Gesetze und der Unabhängigkeit der Justiz. Auch das organisierte Verbrechen nutzt Kosovo weiterhin als Operationsbasis. Zudem verfügen regierungsnahen Eliten über einen sichtbar steigenden Reichtum. All diese Gründe sorgen dafür, dass die Unzufriedenheit in der Bevölkerung wächst und soziale Unruhen drohen.

Neben sozialen und wirtschaftlichen Fragen stellt aber auch die Abhängigkeit des Landes ein Problem dar. Zwar sahen 25 Staaten (darunter die Schweiz) 2012 die Vorgaben des Friedensplans des UNO-Sondergesandten Martti Ahtisaari genügend umgesetzt und beendeten ihre seit

Die Integration in den kosovarischen Staat lehnen die Kosovo-Serben im Norden nach wie vor ab.

2008 andauernde Beaufsichtigung der Unabhängigkeit. Dieser Akt war aber insofern eher symbolischer Natur, als die internationale Präsenz in Kosovo sich nicht wesentlich veränderte. Die meisten kosovarischen Institutionen werden nach wie vor von internationalen Organisationen unterstützt und beobachtet.

Auch in der Anerkennungsfrage gibt es nur zähen Fortschritt: 106 Staaten, unter ihnen die Schweiz, haben Kosovo anerkannt. Serbien sowie die ständigen UNO-Sicherheitsrats-Mitglieder Russland und China jedoch nicht. Auch die EU-Länder Spanien, Rumänien, die Slowakei, Griechenland und Zypern erkennen Kosovo nicht als Staat an – mehrheitlich aufgrund von Überlegungen bezüglich eigener Minderheiten. Die nicht-anererkennenden Staaten berufen sich auf die UNO-Sicherheitsrats-Resolution 1244 aus dem Jahr 1999, die den Status Kosovos offen hält und aus der sich auch die Mandate von KFOR und EULEX ableiten. Insbesondere durch die Präsenz der KFOR sehen die nicht-anererkennenden Staaten den ungeklärten Status

bestätigt. Kosovo kann aufgrund des ungeklärten Status in vielen internationalen Organisationen keinen Einsitz nehmen. Die ungelöste Statusfrage behindert zusammen mit der anhaltenden internationalen Präsenz auch die Stärkung eines kosovarischen Selbstbewusstseins. Nicht zuletzt als Folge davon wurden Rufe nach einem grossalbanischen Staat wieder lauter.

Nordkosovo und die Kosovo-Serben

Nordkosovo bildet einen konstanten Brennpunkt der kosovarischen Politik. Infolge des Brüsseler Abkommens hat Serbien jedoch einen Teil seiner Parallelinstitutionen im Norden aufgelöst. Die serbischen Polizeikräfte wurden überraschend problemlos in die Strukturen der «Kosovo Police» integriert. Bald soll auch das Justizsystem unter kosovarischem Schirm funktionieren. Andere Institutionen, etwa im Gesundheits- oder Schulbereich, sollen unter Kontrolle der Gemeinschaft der serbischen Gemeinden gelangen. Die Integration in den kosovarischen Staat lehnen die Kosovo-Serben im Norden nach wie vor ab. Sie befürchten einen Identitätsverlust und haben keine ökonomischen und sozialen Anreize für eine Integration.

Eine Anbindung an Serbien garantierte in der Vergangenheit höhere Löhne für Staatsangestellte, bessere Sozialleistungen und freien Warenverkehr mit Serbien. Der kosovarische Staat hingegen steht für eine schlechtere Wirtschaftslage, schwache Institutionen und Fremdbestimmung. Ein Anschluss an Serbien steht seit dem Brüsseler Abkommen jedoch ausser Frage.

Die Integration des Nordens in den kosovarischen Staat wird viel Zeit benötigen. Akzeptanz bei den Serben im Norden kann nur durch die Garantie ökonomischer Sicherheit, kultureller Unabhängigkeit und einer gewissen politischen Eigenständigkeit erreicht werden. Pristina muss dafür Vertrauen gewinnen. Dies scheint aber in der momentanen Konstellation unmöglich. In der kosovarischen Regierung sitzen ehemalige Kämpfer der Befreiungsarmee UÇK. Sie sind für die Serben im Nordkosovo kein akzeptabler Ansprechpartner.

In Nordkosovo ist man jedoch auch irritiert über das Verhalten der serbischen Regierung. Die Konzessionen im Brüsseler Abkommen stehen Aussagen serbischer Exponenten gegenüber, dass Nordkosovo niemals aufgegeben werde. Unklarheit besteht in der Bevölkerung auch deshalb, weil die Bewohner Nordkosovos nicht an den

Verhandlungen in Brüssel beteiligt worden waren. Die konkreten Konsequenzen der Entscheidungen bleiben vorerst unklar.

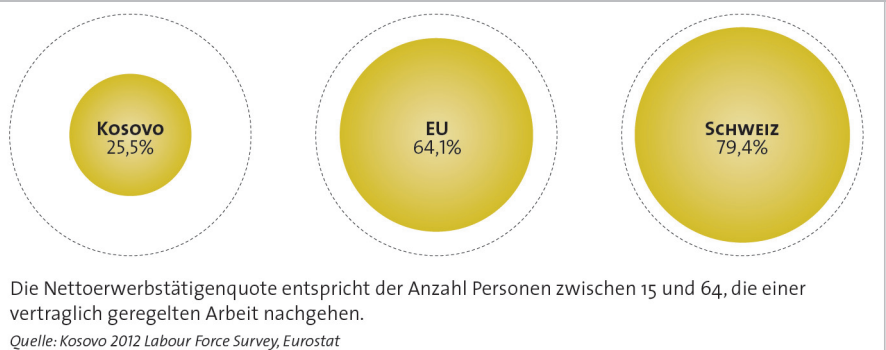
Eine Folge der ungeklärten Lage im Norden ist die weiterhin volatile Sicherheitslage. Die KFOR sieht hier die grössten Sicherheitsrisiken. Kriminelle Organisationen unterhalten in der Gegend um Mitrovica rege Schmuggelaktivitäten und haben ein Interesse daran, die Lage im Norden instabil zu halten. Spannungen zwischen den Ethnien existieren nach wie vor, jedoch stellt interethnische Gewalt in Nordkosovo wie auch im restlichen Land momentan kein Problem dar. Hingegen stellt politische Gewalt gegen Personen und Symbole, die für eine Integration in den kosovarischen Staat stehen, ein grosses Problem dar. Jüngste Beispiele sind die Ermordung eines Politikers im Januar 2014 oder die Stürmung von Wahllokalen im Herbst 2013. Auch wiederholte Einschüchterungen politischer Gegner verfehlten ihre Wirkung nicht. Es ist schwierig geworden, Kandidaten für öffentliche Ämter zu finden.

Im Gegensatz zu den Gemeinden im Norden machte es für die Kosovo-Serben im Süden aufgrund ihrer Enklavenlage Sinn, sich den kosovarischen Strukturen anzupassen. Ihre institutionelle Integration gelang verhältnismässig gut. Kosovo-albanische Kritiker des Brüsseler Abkommens sehen diese Integration durch die Schaffung der «Gemeinschaft serbischer Gemeinden in Kosovo» nun gefährdet. Bei den Lokalwahlen gewannen denn auch mehrheitlich von Belgrad unterstützte Kräfte, die für eine weitreichende Autonomie der Gemeinschaft und eine Anlehnung an Serbien eintreten. Der Einfluss Belgrads in den Enklaven ist gestiegen. Neben der bestehenden kulturellen und sozialen Trennung der Bevölkerungsgruppen droht deshalb auch eine politische Entzweiung des Landes.

Motive Belgrads und Pristinas

Der 2012 neu eingesetzten serbischen Regierung wurde mit Blick auf Kosovo anfangs nur wenig Kompromissbereitschaft zugetraut. Etliche Regierungsmitglieder gehörten zu Zeiten Slobodan Miloševićs zum ultranationalistischen Lager. Die Regierung schlug jedoch nach Amtsantritt einen strammen EU-Kurs ein. Mitentscheidend dafür waren wirtschaftliche Probleme Serbiens. Die im März 2014 stattfindenden vorzeitigen Neuwahlen sollten Umfragen zufolge den eingeschlagenen Kurs vorerst nicht gefährden. Mit einer gütlichen

Nettoerwerbstätigenquote 2012



Einigung mit Kosovo ist dennoch nicht so bald zu rechnen. Regierungsvertreter betonen wiederholt, dass eine Anerkennung Kosovos für Serbien nicht in Frage komme. Zugeständnisse wird Belgrad auch in Zukunft teuer verkaufen. Das Ziel wird grösstmöglicher Zugang zu den Kosovo-Serben sein. Eine Anerkennung Kosovos kann in den Verhandlungen als Trumpf gesehen werden, der nicht vorschnell gezogen werden will. Ein EU-Beitritt ohne Anerkennung Kosovos scheint allerdings momentan unwahrscheinlich. Sollte der Beitrittsprozess jedoch aus anderen Gründen

Ein EU-Beitritt Serbiens ohne Anerkennung Kosovos scheint momentan unwahrscheinlich.

ins Stocken geraten, wird für Belgrad auch in Zukunft kein Zwang zur Anerkennung Kosovos bestehen.

Kosovo wird deshalb wohl noch einige Jahre in der Status-Schwebe verharren müssen. Vorerst geniesst für Pristina die Annäherung an die EU Priorität. Nächstes Ziel in den Verhandlungen mit der EU ist die Aufhebung der Visumpflicht für den Schengen-Raum. Eine solche würde die Stimmung in der Bevölkerung spürbar verbessern. Kosovo muss dafür jedoch eine Reihe von Kriterien erfüllen. Einige EU-Länder möchten zudem garantiert wissen, dass die Gewährung der Visumfreiheit nicht zu einem Anstieg unberechtigter Asylgesuche aus Kosovo führt.

Auch ein Regierungswechsel hätte voraussichtlich keine Abkehr vom EU-Kurs zur Folge, dafür scheint das Land zu abhängig von der EU zu sein. Wie Serbien wird die EU auch Kosovo unter kontinuierlichem

Druck zu Reformen und Fortschritten in der Konfliktbearbeitung drängen. Sollten die Regierungen langfristig jedoch keine Fortschritte in Richtung EU erzielen, wird man ihre Politik in Frage stellen. Ohne Aussicht auf einen Beitritt wird die Kompromissbereitschaft erneut schwinden.

Wahlen als Unsicherheitsfaktor

Die wirtschaftliche Stagnation in Kosovo hat zu einem Vertrauensverlust in die bestimmenden politischen Kräfte geführt. Bei den Lokalwahlen im Herbst 2013 wurden viele Amtsinhaber abgewählt. Ähnliches kann für die anstehenden Parlamentswahlen erwartet werden. Die Oppositionsparteien rechnen sich momentan gute Chancen aus. Ursprünglich waren die Wahlen für Herbst 2014 vorgesehen. Seit die Regierung im Herbst 2013 ihre Mehrheit im Parlament verloren hat, scheint aber ein früherer Termin möglich. Premier Thaçi will voraussichtlich nicht mehr antreten.

Sollte es zu einem Regierungswechsel kommen, würde dies einerseits die Chance auf einen besseren Draht zur serbischen Minderheit bieten. Andererseits könnte eine neue Regierung jedoch auch versuchen, sich über eine härtere Linie gegenüber Serbien zu profilieren und das Brüsseler Abkommen in Frage stellen. Eine Entspannung der Lage wäre insofern keine zwangsläufige Folge.

Die Augen der Öffentlichkeit werden auch wieder auf den Nordkosovo gerichtet sein, wo erstmals kosovarische Parlamentswahlen durchgeführt werden. Gewaltsame Störungen und Boykotte des Urnengangs wie bei den Lokalwahlen sind erneut nicht auszuschliessen. Die Wahl wird zudem einen Hinweis darauf geben, ob in Nordkosovo die Akzeptanz einer Integration gestiegen ist.

Brüssel in Kosovo

Trotz der erfolgreichen Vermittlung hat die EU in Kosovo ein Glaubwürdigkeitsproblem. Ihr wird vorgeworfen, politische Kontinuität und den Dialog mit Serbien über die Interessen der Bevölkerung zu stellen. Sie dulde Missstände sowie Machtmissbrauch der Eliten und habe zu sehr auf institutionelle Reformen gesetzt, anstatt den Aufbau der Wirtschaft voranzutreiben.

Die EULEX, die grösste zivile Mission der EU, unterstützt das Entstehen von funktionierenden Institutionen in Kosovo. Zu ihren Aufgaben gehören die Beobachtung, Beratung und Anleitung der kosovarischen Behörden. Sie besitzt aber auch exekutive Befugnisse hinsichtlich Kriegsverbrechen, organisiertem Verbrechen und Korruption. Seit ihrer Schaffung wurde sie für Ineffizienz und Überdimensionierung kritisiert. Differenziert betrachtet waren etliche Probleme jedoch auch auf lokale Gegebenheiten zurückzuführen. Die Mission vollzog bereits einige Anpassungen und hat in den vergangenen Monaten an Effektivität gewonnen. Die Kritik von kosovarischer Seite ebbt jedoch nicht ab. Vorgeworfen werden ihr vor allem eine Bevormundung der kosovarischen Behörden und eine Untergrabung der Unabhängigkeit.

Das Mandat der Mission läuft Ende Juni 2014 aus und soll in Absprache zwischen Brüssel und Pristina verlängert werden. Beobachter gehen davon aus, dass es zu einer Verkleinerung der Mission kommen wird. Dabei werden auch finanzielle Überlegungen eine Rolle spielen. Neben einer personellen Redimensionierung ist auch von einer Übergabe der Exekutivaufgaben an die kosovarischen Behörden auszugehen. Ob es diesen im Anschluss gelingen wird, in den genannten Bereichen unabhängige Ermittlungen zu führen, bleibt fraglich. Umso wichtiger scheint deshalb die längerfristige Gewährleistung einer Rechenschaftspflicht für das Justizsystem.

Die EULEX wird nebst der Verlängerung ihres Mandats für weiteren Gesprächsstoff sorgen. Für 2014 wird der Abschlussbericht der EULEX-Task-Force zum Organhandel nach Ende des Krieges 1999 erwar-

tet. Personen aus dem Umfeld von Premier Taçi stehen im Fokus der Ermittlungen. Eine Anklageerhebung würde einerseits das Schicksal der Regierung beeinflussen. Andererseits käme eine Anklage ehemaliger UÇK-Kämpfer für weite Teile der Bevölkerung der Beschmutzung des kosovarischen Unabhängigkeitskampfes gleich. Sollte der Bericht jedoch keine Beweise präsentieren, würde dies in der kosovo-serbischen Öffentlichkeit den Eindruck politisch gesteuerter Ermittlungen verstärken. Der Bericht könnte somit für einigen Zündstoff sorgen und zu Protesten führen.

Das Schweizer Engagement

Aufgrund der nach wie vor nicht nachhaltig gesicherten Stabilität im Land scheint es sinnvoll, dass die KFOR vorerst im Land bleibt. Die Truppe soll gemäss UNO-Mandat den Ausbruch neuer Gewalt verhindern. Seit 2008 unterstützt sie auch den

Falls es die Sicherheitslage erlaubt, werden ab 2015 nur noch rund 2500 Soldaten in Kosovo stationiert sein.

Aufbau der kosovarischen Sicherheitskräfte. Die KFOR ist in der kosovarischen Bevölkerung gut akzeptiert. Gemäss einer aktuellen Umfrage sind 62 Prozent mit ihrer Arbeit zufrieden, während es bei der EULEX nur 31 Prozent sind. Momentan umfasst die KFOR rund 4800 Soldaten. 1999 waren es um die 50'000. Eine weitere Reduktion ist geplant, die Gespräche darüber sollen im September 2014 stattfinden. Falls es die Sicherheitslage erlaubt, werden ab 2015 nur noch rund 2500 Soldaten in Kosovo stationiert sein und auf den Norden konzentriert werden. Dennoch wird mit einer längeren Präsenz der KFOR gerechnet, denn die kosovarischen Sicherheitskräfte werden die Sicherheit im Norden bis auf Weiteres nicht garantieren können.

Das Interesse der Schweiz an einem stabilen Kosovo ist nicht zuletzt aufgrund der beachtlichen kosovarischen Diaspora im Land nach wie vor gross. In der laufenden Frühjahrssession wird das Parlament das Mandat der Swisscoy voraussichtlich zum fünften Mal verlängern. Die Truppe würde

damit bis Ende 2017 in Kosovo bleiben. Zudem soll ihr Maximalbestand von 220 auf 235 Soldaten erhöht werden.

Parallel zur KFOR haben sich auch die Aufgaben der Swisscoy im Lauf der Zeit verändert. Sie hat dabei verstärkt kritische Funktionen übernommen. Dazu gehören Aufgaben im Luft- und Bodentransport, aber auch die Führung der Verbindungs- und Beobachtungsteams in Nordkosovo. Diese sollen im direkten Kontakt mit der Zivilbevölkerung Informationen über die Lage vor Ort beschaffen.

Auch neben dem militärischen Beitrag ist die Schweiz in Kosovo engagiert. Über das Aussendepartement (EDA) ist sie seit 2010 in Vermittlungsbemühungen in Nordkosovo involviert. Hauptziel der vom EDA unterstützten Gesprächsreihe ist es, eine ergänzende Plattform zu den Brüsseler Verhandlungen zu bieten. Damit soll auch die Bevölkerung eine Stimme in den Gesprächen über ihre Zukunft erhalten. Daneben fördert die Schweiz durch verschiedene Programme die Entwicklung Kosovos.

2014/15 stellt die Schweiz zudem gemeinsam mit Serbien den Vorsitz der OSZE. Ein Fokus ihrer Präsidentschaft liegt auf dem Westbalkan. Sie stellt mit Botschafter Gérard Stoudmann den Sonderbeauftragten für die Region, der auch den Dialog zwischen Pristina und Belgrad unterstützen soll. Die OSZE wird insbesondere bei den kommenden Wahlen im Rampenlicht stehen.

Die zentralen Aufgaben der Swisscoy werden dazu führen, dass sie im Zuge der geplanten Verkleinerung der KFOR nicht reduziert werden wird. Der Schweizer Beitrag wird damit im Gegenteil innerhalb der KFOR an Bedeutung gewinnen. Es ist damit zu rechnen, dass diese Ausgangslage die Basis für die Debatte über eine allfällige Mandatsverlängerung 2017 bilden wird. Kosovo wird somit auch für die Schweizer Aussen- und Sicherheitspolitik auf absehbare Zeit ein wichtiges Thema bleiben.

Matthias Bieri ist Researcher im Think-Tank-Team «Swiss and Euro-Atlantic Security» am Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich.

Die CSS Analysen zur Sicherheitspolitik werden herausgegeben vom Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich. Jeden Monat erscheinen zwei Analysen auf Deutsch, Französisch und Englisch. Das CSS ist ein Kompetenzzentrum für schweizerische und internationale Sicherheitspolitik.

Herausgeber: Christian Nünlist und Matthias Bieri
Lektorat: Sarah Schumacher
Layout und Infografiken: Miriam Dahinden
ISSN: 2296-0236

Feedback und Kommentare: analysen@sipo.gess.ethz.ch
Bezug und Abonnement: www.css.ethz.ch/cssanalysen

Zuletzt erschienene CSS-Analysen:

Mehr Verantwortung? Deutsche Aussenpolitik 2014 Nr. 149
Interreligiöse Spannungen in Süd- und Südostasien Nr. 148
Freier Handel zwischen China und der Schweiz Nr. 147
Konventionelle Rüstungskontrolle in Europa Nr. 146
Die Weiterverbreitung fortgeschrittener Waffensysteme Nr. 145
Die Kerry-Initiative: Hoffnung auf ein Nahost-Abkommen? Nr. 144