

Engjellushe Morina

Der intern und extern in Frage gestellte Status Kosovos

Einführung

Am 17. Februar 2018 feierte Kosovo den zehnten Jahrestag seiner Unabhängigkeit. Bis zum heutigen Tag ist das jüngste Land Europas jedoch – obwohl seine Institutionen anerkannt sind – immer noch nicht Mitglied der VN, der EU und der NATO und kommt daher nicht in den Genuss der Vorteile, die damit verbunden sind, von diesen internationalen Organisationen als Staat behandelt zu werden. Da nicht alle Mitgliedstaaten des VN-Sicherheitsrats Kosovo anerkannt haben – das gilt vor allem für Russland und China – bleibt die Resolution 1244 des VN-Sicherheitsrates (*UN Security Council Resolution, UNSCR*), die den Konflikt 1999 beendete, in Kraft. Auch die Mission der Vereinten Nationen im Kosovo (UNMIK) bleibt bestehen, wenn auch mit deutlich reduziertem Personal. Obwohl Kosovo mittlerweile von mehr als 120 Ländern anerkannt wird, behindern die verbleibenden fünf europäischen Länder, die Kosovo nicht anerkennen (Griechenland, Rumänien, die Slowakei, Spanien und Zypern) seinen EU-Beitrittsprozess und versperren ihm den Weg nach Europa. So ist Kosovo beispielsweise das einzige Land im größeren Europa, das nicht die Visafreiheit des Schengener Abkommens genießt. Erst kürzlich bezeichnete der EU-Kommissar für Europäische Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen Johannes Hahn nach einem Treffen mit Kosovos Ministerpräsident Ramush Haradinaj in Pristina die Chance, dass den Bürgern Kosovos der visafreie Zugang zur EU gewährt würde, selbst 2020 gering sei. Und das ist das Ergebnis jahrelanger Bemühungen und Zusammenarbeit der kosovarischen Institutionen mit der EU-Kommission zur Erfüllung der von den EU-Institutionen festgelegten Kriterien zur Erlangung des visafreien Zugangs zu Europa.

Die Bürger und Bürgerinnen Kosovos sind Berichten zufolge von den (lokalen, nationalen und internationalen) Institutionen sowie dem Verlauf der Ereignisse in den vergangenen Jahren zutiefst enttäuscht. Die Kosovaren haben das Gefühl, dass sie keine Zukunftsperspektiven haben, dass ihre Eigenstaatlichkeit in Frage gestellt wird und dass ihre Institutionen durch schlechte Praktiken beschädigt sind. Hinzu kommt die jüngste Ungewissheit hinsichtlich der Richtung, die die Verhandlungen mit Serbien eingeschlagen haben, seit Kosovos Präsident Hashim Thaçi erklärt hat, er sei bereit, eine „Grenzanpassung“ mit Serbien in Erwägung zu ziehen. Beides zusammen hat bei vielen, insbesondere aber bei den jüngeren Mitgliedern der Gesellschaft, die davon träumen, das Land zu verlassen, zu weiterer Unzufriedenheit geführt. Am 29. September 2018 protestierten zehntausende Menschen in Pristina gegen die jüngsten Entwicklungen in den Verhandlungen und deren Resultat.

Ziel des vorliegenden Beitrags ist es, die Ereignisse der jüngsten Vergangenheit in und um Kosovo und insbesondere den laufenden Belgrad-Pristina-Dialog zu beleuchten, dessen Format, Herausforderungen und Zukunftsaussichten im Mittelpunkt der Betrachtung stehen. Er wird genauer auf die potenziellen Chancen eingehen, die sich Kosovo hinsichtlich seiner umstrittenen Eigenstaatlichkeit eröffnen, und potenzielle Schnittstellen für eine wechselseitige Unterstützung nationaler und internationaler Institutionen zur Maximierung ihrer Komplementarität ausloten. Der Beitrag analysiert zunächst die Konfliktfelder und befasst sich anschließend mit den wichtigsten internen und externen Herausforderungen, die sich im Zusammenhang mit der Eigenstaatlichkeit Kosovos stellen. Es folgt ein kurzes Fazit. Abschließend werden zwei eher negative, lediglich als Denkanstoß gedachte Szenarien vorgestellt.

Konfliktanalyse

Seit dem Krieg im Jahr 1999 befindet sich Kosovo in einem komplexen politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Übergangsprozess, der noch nicht abgeschlossen ist. Zu den prägenden Ereignissen in diesem Prozess gehören u.a. die Entsendung der UNMIK gemäß UNSCR 1244¹ Mitte 1999, das Wiederaufflammen interethnischer Gewalt im März 2004, die Präsentation des „Ahtisaari-Plans“ (Umfassender Vorschlag zur Regelung des Status des Kosovo) im Jahr 2007,² Kosovos Unabhängigkeitserklärung gegenüber Serbien am 17. Februar 2008, die Verabschiedung der vom Sondergesandten des VN-Generalsekretärs, dem ehemaligen finnischen Präsidenten Martti Ahtisaari, ausgearbeiteten neuen Verfassung des Landes im Juni 2008, die Verabschiedung zahlreicher Gesetze, die Schaffung neuer kosovo-serbischer Gemeinden als Teil der Dezentralisierung sowie die Aufnahme des von der EU ermöglichten Dialogs zur Normalisierung der Beziehungen mit Serbien.

Die jüngste Volkszählung aus dem Jahr 2011, an der die Mehrheit der im Norden Kosovos lebenden Serben, nicht teilnahm, schätzt die Bevölkerung Kosovos auf 1,8 Millionen Menschen – nicht mitgezählt wurde die große Diaspora in Europa und den USA. Die Bevölkerung im Norden Kosovos wird auf 50.000 Einwohner geschätzt. Kosovo ist nicht größer als 10.000 Quadratkilometer. Die Mehrheit der Kosovaren sind Muslime (95 Prozent), 3,6 Prozent sind Katholiken und 1,5 Prozent orthodoxe Christen mehrheitlich serbischer und montenegrinischer Abstammung.

1 Vgl. United Nations, Security Council, Resolution 1244 (1999), S/RES/1244 (1999), 10. Juni 1999, unter: [https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/990610_SCR1244\(1999\).pdf](https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/990610_SCR1244(1999).pdf).

2 United Nations, Security Council, Letter Dated 26 March 2007 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council, Addendum, Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement, S/2007/168/Add.1, 26. März 2007, verfügbar unter: <https://digitallibrary.un.org/record/595359>.

Nach 1941 gehörte der größte Teil Kosovos zu „Großalbanien“ und die meisten Albaner sprachen sich dafür aus, dieses Status auch nach dem Krieg beizubehalten. Die Kosovo-Albaner waren nicht drauf erpicht, in ein von Serbien beherrschtes Jugoslawien zurückzukehren, da sie befürchteten, dass der Kommunismus ihren Anspruch auf Selbstbestimmung nicht unterstützen würde.³ Die Kommunistische Partei Jugoslawiens (KPJ) befürwortete zeitweise die Idee, dass Kosovo ein Teil Albanien bleiben sollte. Es war schließlich Josip Broz Tito (der damalige Vorsitzende der KPJ und spätere Staatspräsident Jugoslawiens), der die Haltung der Partei änderte, da er damit die Hoffnung verband, die Serben für den Kommunismus gewinnen zu können.⁴

Im November 1943 beschloss der Antifaschistische Rat der Nationalen Befreiung Jugoslawiens (*Antifašističko veće narodnog oslobođenja Jugoslavije*, AVNOJ), einen föderativen Staat mit dem Namen Jugoslawien zu gründen, in dem „südslawische Menschen“ in sechs Teilrepubliken leben würden. Kosovo wurde nicht erwähnt. Als Reaktion auf den Beschluss des AVNOJ versammelten sich 49 Kommunisten aus Albanien, Montenegro, Kosovo und Serbien und verabschiedeten eine Resolution, in der die Vereinigung Kosovos mit Albanien nach dem Krieg gefordert wurde. Die Resolution wurde von der jugoslawischen kommunistischen Führung, die sich in ihrem Misstrauen gegenüber den Kosovo-Albanern und ihren politischen Zielen bestärkt fühlte, umgehend abgelehnt. 1945 organisierte die KPJ schließlich einen Regionalen Volksrat Kosovos, zu dessen insgesamt 142 Mitgliedern lediglich 33 Albaner gehörten und der auf seinem Treffen Prizren dem Anschluss Kosovos an Serbien zustimmte.⁵ Mit diesem Schritt wurde Kosovo eine Provinz der Republik Serbien. Angesichts dieser neuen politischen Situation lag das Schicksal Kosovos nun in den Händen der lokalen serbischen Politiker und Entscheidungsträger sowie der serbischen und jugoslawischen Sicherheitsdienste. Die nächsten 20 Jahren markierten die härteste Unterdrückung der Kosovo-Albaner, die von den politisch Verantwortlichen als illoyal und unakzeptablen separatistischen Ideen – wie dem Anschluss an Albanien – anhängend betrachtet wurden.

Bis 1968 und zum Teil aufgrund von Studentenprotesten im Kosovo (wie auch andernorts in Europa) wurde der Status der damaligen Provinz in Serbiens verfassungsrechtlichem Rahmen aufgewertet. Nun hatte Kosovo seine eigene Verfassung: Die Versammlung war befugt, Gesetze zu entwerfen und zu verabschieden, ein Oberster Gerichtshof und die albanischsprachige Universität in Pristina wurden gegründet, Albanisch wurde zur Amtssprache, und die albanische Flagge wurde als nationales Symbol zugelassen. 1974 wurde Kosovo in der neuen jugoslawischen Verfassung die faktische Gleichstellung mit anderen jugoslawischen Republiken zuerkannt, einschließlich einer gleichbe-

3 Vgl. A Power Primer: A Handbook to Politics, People and Parties in Kosovo, IKS Publications, Pristina 2011, S. 14.

4 Vgl. ebenda.

5 Vgl. ebenda.

rechten Vertretung in den zentralen Bundesinstitutionen, einer eigenen Handelsbank und der Möglichkeit, bilaterale Beziehungen aufzunehmen. Damit erfüllte Kosovo alle verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für einen Staat im Sinne des Völkerrechts. Von 1974 bis 1981 verbesserte sich die Lebensqualität der Kosovaren durch die Verfassungsreformen, davon die wichtigsten im Bildungsbereich, immens. 1979 waren fast 47.000 Studenten an der Universität Pristina eingeschrieben. Trotz der Verfassungsreformen blieb Kosovo in sozioökonomischer Hinsicht im Vergleich zu anderen Teilrepubliken Jugoslawiens jedoch relativ unterentwickelt.

In den Jahren bis 1989 „beschützte“ Serbiens damaliger Präsident Slobodan Milošević unermüdlich die Kosovo-Serben. Er ging sogar so weit, die Verfassung von 1974 zu ändern und Kosovo seiner Autonomie zu berauben, indem er die Parlamentarier in Pristina unter Ausübung von Zwang abstimmen ließ, während Militärflugzeuge und -hubschrauber über der Hauptstadt Pristina kreisten, wo die Straßen voll von militärischen Verbänden waren, die extra zu dem Zweck dorthin gebracht worden waren. Im März 1989 wurde Kosovo wieder Serbien unterstellt.

Als 1991 die Auflösung Jugoslawiens begann und zunächst Slowenien seine Unabhängigkeit erklärte, beauftragte der EU-Ministerrat Robert Badinter die Schiedskommission, die Friedenskonferenz für Jugoslawien rechtlich zu beraten. Die Kommission behandelte Kosovo allerdings nicht als eigenständige Einheit der Föderation, sondern als Teil Serbiens. Als solcher verblieb Kosovo in den 1990er Jahren bis zum Ausbruch des Konflikts im Jahr 1998 in den Händen der serbischen Institutionen.

Im Juni 1999, nach der Intervention der NATO, wurde die UNMIK auf der Grundlage der UNSCR 1244 entsandt. Die Mission hatte den Auftrag, das Territorium Kosovos in Form einer zivilen Übergangsverwaltung unter der Federführung der VN zu verwalten, unter der die Bevölkerung Kosovos schrittweise weitgehende Autonomie genießen konnte. Darüber hinaus sollte die UNMIK die Übertragung der Kompetenzen von den provisorischen Institutionen Kosovos auf eine Reihe von Institutionen überwachen, die durch eine politische Vereinbarung geschaffen wurden.

Die anhaltende Krise

Die Schaffung einer multiethnischen Gesellschaft war ein zentrales Merkmal des Staatsbildungsprozesses in Kosovo, der von den wichtigsten internationalen Akteuren im Land und in der Region, der EU, den USA und den VN, maßgeblich beeinflusst und geprägt wurde. Dazu gehörten u.a. Dezentralisierung und die Stärkung lokaler Regierungsführung, der Schutz von Minderheiten durch die Bewahrung ihres kulturellen und religiösen Erbes sowie Sprachunterricht und Selbstverwaltung. Auch wenn der Prozess weitgehend von den Überlegungen der internationalen Gemeinschaft zur Lösung und Verhütung

ethnopolitischer Konflikte geleitet war, waren auch die Verbesserung öffentlicher Dienstleistungen für die Bürger in Kosovo insgesamt sowie die Stärkung lokaler Regierungsführung in einem noch in der Entstehung begriffenen Land eine wichtige Motivation. Die Integration der Gemeinschaft der Kosovo-Serben in die neue politisch-institutionelle Landschaft des Landes durch Dezentralisierung, lokale Regierungsführung und das Erbringen von Dienstleistungen stellte in den letzten Jahren zweifellos eine der zentralen politischen Herausforderungen dar. Die vollständige ethnopolitische Integration und die sozio-ökonomische Entwicklung im Kosovo sowie Fortschritte bei der EU-Integration hängen weiterhin von einer verstärkten Dezentralisierung und dem Schutz von Minderheitenrechten ab.

Am 17. Februar 2008 erklärte Kosovos Parlament die Unabhängigkeit, am 15. Juni desselben Jahres wurde die Verfassung der Republik Kosovo auf der Grundlage des Ahtisaari-Plans verabschiedet. Nach der Unabhängigkeit wurde das *International Civilian Office* (ICO) in Kosovo gegründet, das die Aufgabe hatte, die Umsetzung des Ahtisaari-Plans zu überwachen. Kosovo-serbische Bürger – die größte ethnische Minderheit – beteiligten sich an keinem der oben genannten Prozesse und waren auch nicht an den Institutionen wie Parlament und Regierung beteiligt, abgesehen von der Nutzung der reservierten Sitze, die ihnen durch die Verfassung der Republik garantiert wurden. Dennoch nahmen Kosovo-Serben bei den Parlamentswahlen von 2010 zum ersten Mal seit 2001 an demokratischen Wahlen teil, die von den Institutionen Kosovos organisiert wurden. Serben, die im Zentrum und im Süden Kosovos lebten, kehrten an die Wahlurnen zurück und unterstützten hauptsächlich die neu gegründete Liberale Partei, trotz deren schwacher integrativer, politischer und wirtschaftlicher Agenda. Die im Norden Kosovos lebenden Serben blieben jedoch dem von den Regierungsinstitutionen Kosovos organisierten demokratischen Prozessen fern. Erst im November 2013 nahmen die Serben im Norden Kosovos an Kommunalwahlen teil.

Aufgrund des anhaltenden Streits über die Souveränität Kosovos, der von Kosovo-Serben und Serbien ausging, das Kosovo als Teil Serbiens beansprucht und dies auch in der Verfassung Serbiens zum Ausdruck bringt,⁶ entziehen sich die Kommunen im Norden Kosovos, einschließlich Nord-Mitrovica, der vollständigen Kontrolle der Behörden in Pristina. Stattdessen fungieren von Serbien unterstützte Parallelstrukturen als Dienstleister und politische Vertretung der Bürger. Die Existenz dieser Parallelstrukturen sowie die Unfähigkeit der Institutionen der Zentralregierung und der internationalen Organisationen, die Kontrolle über den Norden Kosovos zu übernehmen und Ordnung und Rechtsstaatlichkeit zu garantieren, haben das umstrittene Gebiet im Norden zum Hauptthema im anhaltenden Dialog zwischen Kosovo und Serbien und in jüngster Zeit zwischen den Präsidenten beider Länder gemacht.

6 Vgl. Constitution of the Republic of Serbia, Article 182, unter: <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/74694/119555/F838981147/SRB74694%20Eng.pdf>.

Um den Norden Kosovos und seine Einwohner in den übrigen Kosovo und seine Institutionen zu integrieren, wurde ein Dialogprozess eingeleitet, der zunächst aus einem technischen Dialog bestand, der später zu einem Dialog auf hoher Ebene mit Treffen zwischen den Ministerpräsidenten und Präsidenten beider Länder führte.

Der technische Dialog begann im März 2011 als Folgemaßnahme der Resolution der VN-Generalversammlung vom September 2010⁷ und behandelte vor allem Fragen, die das Territorium im Norden Kosovos betreffen. Es konnten einige wenige Vereinbarungen in den Bereichen Katastereintragungen, Zollstempel, Bewegungsfreiheit, Anerkennung von Hochschulabschlüssen, Personenstandsregistrierung, regionale Vertretung und integriertes Grenzmanagement erzielt werden, die meisten wurden jedoch von den beteiligten Seiten nicht eingehalten. Bis heute werden sowohl der technische Dialog als auch der anschließende Dialog auf hoher Ebene zwischen den Ministerpräsidenten und Präsidenten Kosovos bzw. Serbiens durch das Büro des Hohen Vertreters der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik gefördert.

Am 19. April 2013 wurde eine Einigung zwischen den Ministerpräsidenten Pristinas und Belgrads erzielt. Das Brüsseler Abkommen von 2013, das „Erste Abkommen über die Prinzipien einer Normalisierung der Beziehungen“,⁸ wie es in den offiziellen Dokumenten der Europäischen Union genannt wird, wurde von fast allen Gesprächspartnern wortwörtlich als „historisch“ gewürdigt. Die Prinzipien und Parameter, die dem Prozess zugrunde lagen, enthielten unter anderem folgende Elemente: Annäherung der Parteien an die EU; keine Voreingenommenheit auf beiden Seiten bezüglich des Status; gemeinsamer Umgang mit der Presse; das Prinzip „nichts ist vereinbart, bevor nicht alles vereinbart ist“; die EU leitet den Prozess und legt die Tagesordnung fest.⁹ Das Dokument stellt ausdrücklich fest, dass das umstrittene nördliche Gebiet Kosovos Hauptgegenstand der zwischen Kosovo und Serbien erzielten Vereinbarung ist. Die drei wesentlichen Elemente des Abkommens sind staatliche Strukturen: Polizei, Justiz und ein separater Gemeindeverband der hauptsächlich von Serben bewohnten Kommunen im Norden. Ein Mangel an Transparenz während der Gespräche auf hoher Ebene rief indes Skepsis unter der Bevölkerung Kosovos, insbesondere im Norden, hervor: Der von Politikern und EU-Mitgliedstaaten ausgehende öffentliche Diskurs drehte sich ausschließlich

7 United Nations, General Assembly, Request for an advisory opinion of the International Court of Justice on whether the unilateral declaration of independence of Kosovo is in accordance with international law, A/64/L.65/Rev.1, 8. September 2010, unter: <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Kos%20A64%20L.65%20Rev1.pdf>, deutsche Fassung unter: <https://www.un.org/Depts/german/gv-64/band3/ar64299.pdf>.

8 First Agreement of Principles Governing the Normalization of Relations, 19. April 2013, unter: http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/FIRST_AGREEMENT_OF_PRINCIPLES_GOVERNING_THE_NORMALIZATION_OF_RELATIONS,_APRIL_19,_2013_BRUSSELS_en.pdf.

9 Vgl. Engjellushe Morina, Brussels „First Agreement“ – A Year After, Konrad Adenauer Stiftung/Prishtina Council on Foreign Relations, Policy Briefs Kosovo, April 2014.

um die Normalisierung der Beziehungen zwischen Kosovo und Serbien und nicht um die innenpolitischen Probleme Kosovos, wie etwa das umstrittene nördliche Territorium. Der Schlüssel zu einer langfristigen Lösung, die Stabilität garantieren würde, ist jedoch die Entschärfung des territorialen Konflikts im Norden Kosovos und die angemessene Behandlung der Gemeinden (insbesondere der serbischen Gemeinschaft).¹⁰

Bis heute ist das nach wie vor umstrittene zentrale Element des Brüsseler Abkommens die Schaffung eines Gemeindeverbands mit einer serbischen Mehrheit (dieser würde auch die im Zuge des Dezentralisierungsprozesses neu geschaffenen Gemeinden umfassen, so wie im Ahtisaari-Plan vorgesehen). Die Oppositionsparteien im Kosovo äußerten erhebliche Bedenken hinsichtlich des Verbands und behaupteten, seine Gründung ebne den Weg für einen bi-ethnischen Staat Kosovo und führe zum Zerfall der Gesellschaft und der Gemeinden und nicht, wie ursprünglich vorgesehen, zur Integration und zur Schaffung einer multiethnischen Gesellschaft. Das Abkommen wurde als teilweise verfassungswidrig beurteilt, nachdem die Oppositionsparteien beim Verfassungsgericht eine Petition eingereicht hatten.¹¹ Das Urteil versetzte die Opposition in eine starke Position, aus der heraus sie sich dem Brüsseler Abkommen und seinen Dialogformen auch weiterhin widersetzen und die Massen für weitere Proteste mobilisieren konnte.

Widerstand gegen international konzipierte und geführte Prozesse ist im Kosovo nichts Neues. Oppositionsparteien, insbesondere die *Vetëvendosje*-Bewegung, widersetzen sich weiterhin dem Ahtisaari-Plan und den laufenden Gesprächen mit Serbien, da sie diese Prozesse als nachteilig für die vollständige Souveränität und Integrität Kosovos erachten. Nach Ansicht ihres Führers Albin Kurti führte der Ahtisaari-Plan zu einer Dezentralisierung entlang ethnischer Linien und vertiefte damit die Gräben zwischen den beiden ethnischen Gruppen, die für die Weiterentwicklung des Landes zusammenarbeiten müssen.¹²

Dennoch sind die Einrichtung des Gemeindeverbands serbischer Kommunen und das Thema Grenzverschiebungen nicht die einzigen Probleme, die Kosovo in jüngster Zeit geplagt haben. Korruption und organisierte Kriminalität sind große Hindernisse für die Entwicklung und den Wohlstand Kosovos. Gleich-

10 Vgl. ebenda.

11 Vgl. The Constitutional Court of the Republic of Kosovo, Decision Concerning the assessment of the compatibility of the „Association/Community of Serb majority municipalities in Kosovo – general principles/main elements“ with the spirit of the Constitution, Article 3 [Equality Before the Law], paragraph 1, Chapter II [Fundamental Rights and Freedoms] and Chapter III [Rights of Communities and Their Members] of the Constitution of the Republic of Kosovo, Case No. KO 130/15, Applicant: The President of the Republic of Kosovo, Decision on Interim Measure, Pristina, 10. November 2015, unter: <http://gjk-ks.org/en/>; englisch unter: https://gjk-ks.org/wp-content/uploads/vendimet/KO130-15_ANG.pdf.

12 Die „*Vetëvendosje*“ oder auch „Selbstbestimmungs“-Bewegung ist aus der Revolte gegen die Situation im Kosovo nach der Einrichtung internationaler Missionen und dem Mangel an Souveränität entstanden. Sie trat vor allem mit Demonstrationen, politischen Graffiti und der Vorstellung ihres Programms vor dem kosovarischen Parlament in Erscheinung.

zeitig handelt es sich dabei auch um die Hauptthemen, anhand derer die internationale Gemeinschaft die Herausforderungen für Frieden und Stabilität im Kosovo misst. In ihren jüngsten Berichten kommt die EU zu dem Schluss, dass „die Korruption weit verbreitet ist und nach wie vor Anlass zur Sorge gibt. Gemeinsame Anstrengungen sind nötig, um dieses Problem auf umfassende und strategische Weise anzugehen“, und dass „die Behörden Kosovos bei ihren Bemühungen zur Bekämpfung der Geldwäsche effektiver sein müssen und das einschlägige Gesetz mit dem Besitzstand der EU und internationalen Standards in Einklang gebracht werden muss“.¹³

Der intern und extern in Frage gestellte Status

Kosovos Eigenstaatlichkeit ist zwar noch nicht voll entfaltet, aber sie ist Realität. Sie steht im Einklang mit der Konvention von Montevideo über Rechte und Pflichten der Staaten und dem Völkerrecht. Kosovo weist alle Eigenschaften eines Staates als Person des Völkerrechts auf, wie sie in der Konvention von Montevideo dargelegt sind. Diese Eigenschaften sind: (a) eine ständige Bevölkerung, (b) ein festgelegtes Gebiet, (c) eine Regierung und (d) die Fähigkeit, Beziehungen zu anderen Staaten aufzunehmen.¹⁴ Die größten Hindernisse für Kosovos Eigenstaatlichkeit sind sein Status, der bei seinen eigenen Bürgern und seiner eigenen serbischen Minderheitsbevölkerung umstritten ist, und die fehlende weltweite Anerkennung. Im Laufe der Jahre haben diese Hindernisse zusammengenommen nicht nur die Stabilität des Landes gefährdet, sondern auch die Stabilität einer bereits fragilen Region, die Gefahr läuft, zunehmend unter den Einfluss anderer geopolitischer Akteure zu geraten, die nicht unbedingt dieselben politischen und menschenrechtlichen Werte vertreten wie Europa und andere demokratische Akteure.

Tatsächlich wäre eine historische Analyse der Eigenstaatlichkeit Kosovos ohne die Berücksichtigung des Einflusses des „Auslandsfaktors“ unvollständig. Kosovo ist zweifellos einzigartig. Die internationale Gemeinschaft ist fast täglich in hohem Maße in die Entscheidungsfindungsprozesse eingebunden. Ihre Anwesenheit ist im politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben der Kosovaren deutlich spürbar. Es gibt zahlreiche Fälle, in denen die internationale Gemeinschaft auch sehr eng in die Arbeit des kosovarischen Parlaments einbezogen ist.

13 European Commission, Commission Staff Working Document, Kosovo 2018 Report, Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 2018 Communication on EU Enlargement Policy, SWD(2018) 156 final, Straßburg, 17. April 2018, S. 4, unter: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-kosovo-report.pdf> (eigene Übersetzung).

14 Vgl. Montevideo Convention on the Rights and Duties of States, Signed at Montevideo, 26 December 1933, Entered into Force, 26 December 1934, Article 8 reaffirmed by Protocol, 23. December 1936, Artikel 1, unter: <https://www.ilsa.org/Jessup/Jessup15/Montevideo%20Convention.pdf>.

Auch wenn Kosovo auf den ersten Blick ein gut funktionierender unabhängiger Staat mit demokratischen Institutionen zu sein scheint, besteht zwischen Schein und Wirklichkeit eine große Diskrepanz. Die Institutionen sind nicht völlig unabhängig, sie arbeiten unter genauer Überwachung durch die internationale Gemeinschaft. Dennoch und trotz der Schwierigkeiten macht Kosovo auf dem Weg zum Beitritt zur EU Fortschritte. Ungeachtet seiner wirtschaftlichen Schwäche und politischen Instabilität wurde seine europäische Zukunft mehrfach festgelegt, erstmals auf dem Gipfel von Thessaloniki im Jahr 2003. Das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA) zwischen Kosovo und der EU wurde am 27. Oktober 2015 unterzeichnet¹⁵ und ebnete Kosovo den Weg zum Status eines Beitrittskandidaten. Angesichts der Tatsache, dass Kosovo von fünf EU-Mitgliedstaaten bislang nicht anerkannt wurde, wird die Unterzeichnung des SAA als wichtige Verpflichtung sowohl Kosovos als auch der EU angesehen, den EU-Beitritt Kosovos voranzutreiben.

Die Beziehungen zwischen den Ethnien sind trotz der Bemühungen, öffentliche Dienste und die politische Entscheidungsfindung zu dezentralisieren und die serbische Gemeinschaft durch lokale Selbstverwaltung, die Achtung der Menschenrechte, wie z.B. Sprachrechte, und die Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben, zu integrieren, nach wie vor schlecht.¹⁶

Die kosovarische Wirtschaft entwickelt sich noch immer nicht nachhaltig: Die aktuelle Arbeitslosenquote liegt bei knapp über 36 Prozent und ist unter jungen Erwachsenen, die mehr als die Hälfte der Bevölkerung ausmachen, am höchsten.¹⁷ Die sozio-ökonomische Lage verschlechtert sich weiter: Abgesehen von der hohen Arbeitslosigkeit haben Dienstleistungen wie z.B. Gesundheit und Bildung sowie Rechtsstaatlichkeit in der Wahrnehmung der Bevölkerung einen relativ niedrigen Stellenwert.¹⁸ Um die Fortschritte bei der Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität ist es nicht besser bestellt. Seit 2013 nimmt der gewalttätige Extremismus, vor allem unter Jugendlichen, zu: Rund 300 Personen haben sich an Kämpfen außerhalb Kosovos beteiligt, entweder in den Reihen des „Islamischen Staats“ in Syrien und im Irak oder gemeinsam mit verschiedenen prorussischen Gruppen in der Ostukraine. Die Zahl der Kämpfer aus dem Kosovo ist pro Kopf der Bevölkerung gerechnet damit die zweithöchste in Europa.¹⁹ Die mangelnde Bewegungsfreiheit und die

15 Vgl. Europäischer Rat/Rat der Europäischen Union, Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA) zwischen der Europäischen Union und dem Kosovo unterzeichnet, 27. Oktober 2015, unter: <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2015/10/27/kosovo-eu-stabilisation-association-agreement/>.

16 Siehe den Ahtisaari-Plan sowie die aktuellen Track-I-Dialog-Abkommen, die in Brüssel zwischen Pristina und Belgrad erreicht wurden.

17 Vgl. Trading Economics, Kosovo Unemployment Rate, unter: <https://tradingeconomics.com/kosovo/unemployment-rate>.

18 Vgl. UNDP Kosovo Human Development Index 2017.

19 Vgl. Rudine Jakupi/Garentina Kraja, Accounting for the Difference: Vulnerability and Resilience to Violent Extremism in Kosovo, Berghof Foundation/Kosovar Centre for Security Studies (KCSS), Oktober 2018, S. 1 und 21.

Kluft zwischen Eliten und normalen Bürgern trüben die aktuelle Lage zusätzlich.

Und schließlich haben sich das Fehlen einer klaren Strategie und klar definierter Ziele auf Seiten der internationalen Gemeinschaft sowie ihre statusneutrale Behandlung des Kosovo nicht eben unterstützend auf den Übergangsprozess ausgewirkt. Für viele Kosovaren ergibt der Gedanke einer Statusneutralität wenig Sinn und wird als mangelnde Anerkennung ihres Status angesehen und verstanden, was für sie bedeutet, dass sich die internationale Gemeinschaft auf die Seite derer schlägt, die Kosovo nicht anerkennen. In Verbindung mit den laufenden Prozessen, denen es an Transparenz, Rechenschaftspflicht, demokratischer Teilhabe, Inklusivität und dem Gefühl nationaler Eigenverantwortung mangelt, birgt dieser Eindruck die Gefahr, die Bevölkerung zum Auswandern zu motivieren oder mit dem Gedanken zu spielen, andere Ideen zu unterstützen, wie z.B. die Vereinigung mit Albanien.

Ausblick

Wie die Staatlichkeit am besten gestärkt und schließlich die Mitgliedschaft in den VN erlangt werden könnte, ist für viele im Kosovo und diejenigen, die sich damit beschäftigen, ein Rätsel. Viele Probleme bleiben ungelöst: Die Bewältigung der Vergangenheit ist ein großes Hindernis – nicht nur für die Normalisierung der aktuellen Beziehungen, sondern auch für jeden Versuch, sich weiterzubewegen in Richtung einer gemeinsam wahrgenommenen Zukunft für die Kosovo-Albaner und die Kosovo-Serben.

Es gibt einen anhaltenden Konflikt auf der Ebene des Staatsbildungsprozesses – Kosovo ist, wie vorgesehen und wie in der Verfassung festgelegt, ein multiethnischer Staat – und einen Konflikt auf politisch-gesellschaftlicher Ebene, der hauptsächlich von den politischen Parteien geschürt wird. Die Oppositionsparteien artikulieren ihre Unzufriedenheit mit der Regierung und den Regierungsparteien hinsichtlich der wichtigsten Entwicklungen im Land, wie etwa der Schaffung des serbischen Gemeindeverbands und der jüngsten Gespräche über einen Gebietstausch oder eine (wie sie es nennen) „Grenzanpassung“ zwischen den beiden Präsidenten Kosovos und Serbiens. Organisierte Kriminalität und Korruption sowie das Ausbleiben einer realisierbaren wirtschaftlichen Weiterentwicklung sind ebenfalls große Themen im kritischen Diskurs der Opposition.

Obwohl Kosovaren und internationale Akteure immer wieder auf das Problem der Korruption hinweisen, stellt sich die Frage nach dem Engagement der kosovarischen Behörden und politischen Parteien, aber auch nach der Effizienz der Rechtsstaatlichkeitsmission der EU im Kosovo (EULEX Kosovo) bei der Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität. Es mag sein, dass

das Ausmaß und die Struktur der Korruption auch noch nicht ausreichend verstanden worden sind.²⁰

Es hat sich gezeigt, dass die Konflikte in Kosovo auf unterschiedlichen Ebenen stattfinden, die jedoch miteinander verbunden sind. Die Streitigkeiten und Meinungsverschiedenheiten zwischen den größten politischen Parteien Kosovos sind unterschiedlicher Natur und reichen von Auseinandersetzungen über die Behandlung der verschiedenen Gemeinschaften (positive Diskriminierung) bis hin zu Praktiken schlechter Regierungsführung. Beides, so argumentieren die Opposition und Kritiker, führt zu einem höchst dysfunktionalen Staat. Der Konflikt zwischen Kosovo-Albanern und Kosovo-Serben befindet sich auf dem niedrigsten Stand seit 1999 und dürfte mit hoher Wahrscheinlichkeit eher deeskalierender Natur sein, zumal in jüngster Zeit immer mehr Serben die Idee befürworten, sich in das politische, soziale und wirtschaftliche Leben Kosovos zu integrieren.

Kosovos Unabhängigkeit wird von Teilen der internationalen Gemeinschaft, Serbien und der serbischen Gemeinschaft im Kosovo nach wie vor bestritten. Die Beziehungen zwischen Pristina und Belgrad sowie zwischen den albanischen und serbischen Gemeinschaften im Kosovo bleiben angespannt. Die Kosovo-Serben sind nominell in das kosovarische System integriert, werden jedoch mittels politischer und finanzieller Mechanismen von Belgrad kontrolliert. Die Rückkehr der kosovarischen Serben war nicht erfolgreich, und viele den Privatbesitz betreffende Fälle blieben ungelöst. Angesichts der zurückgegangenen internationalen Präsenz und zunehmender Spannungen wächst die Angst vor einem erneuten Konflikt.

Ein Blick in die Zukunft: zwei (negative) Szenarien

Szenario eins – die Fortsetzung des Status quo

Wenn der Status quo fortbesteht, ist es unwahrscheinlich, dass sich die Beziehungen zwischen Kosovo und Serbien bis 2021 normalisiert haben oder der Streit über den Status gelöst ist. Zur Verdeutlichung: Dies ist die Situation nach zehn Jahren des Dialogs zwischen Kosovo und Serbien, der von der Hohen Vertreterin der EU erleichtert wurde. Die beteiligten Parteien entscheiden sich für einen halbgen Deal und verschieben die Statusfrage ungelöst auf spätere Diskussionen. Dennoch erhalten die meisten Vereinbarungen, die aus den laufenden Gesprächen hervorgehen, nicht die notwendige politische Unterstützung und werden nicht umgesetzt. Trotz des Engagements beider Parteien für Fortschritte betreibt Serbien kontinuierlich Lobbyarbeit gegen Kosovos Mitgliedschaft in internationalen Organisationen, während Kosovo weiterhin die

20 Vgl. Untying the Knot. The Political Economy of Corruption and Accountability in Kosovo, IKS Policy Analysis, Pristina, 29. Juni 2010, unter: http://iksweb.org/en/wp-content/uploads/2017/05/enuntying_the_knot_491401.pdf.

meisten Parameter des Abkommens, die das nördliche Gebiet Kosovos betreffen, ignoriert. Gleichzeitig befindet sich die EU in Turbulenzen, von Problemen gebeutelt, die vor allem durch das Erstarken rechter Parteien verursacht werden, die sich für eine Änderung der Einwanderungsgesetze einsetzen und den Prozess der EU-Erweiterung blockieren. Der Brexit ist ebenfalls nicht hilfreich, da er in einigen Mitgliedstaaten ähnliche EU-feindliche Stimmungen hervorruft. Die französische Führung hält ihr Versprechen, Europa zu stärken und in die richtige Richtung zu lenken, nicht ein und die neue Regierung in Deutschland ist zwar vielversprechend, bei der Lösung der meisten Probleme auf dem alten Kontinent jedoch mehr oder weniger auf sich allein gestellt.

Die düsteren politischen Aussichten in der EU haben einen *Trickle-down*-Effekt – nicht nur in Serbien und Kosovo, sondern auch in der Region. Mazedonien und Albanien nehmen Verhandlungen über den Beitritt zur EU auf, machen aber keine Fortschritte im gewünschten Tempo. Bosnien und Herzegowina mit seiner gegenwärtigen Dreierpräsidentschaft hat Mühe, intakt zu bleiben und sich nicht aufzulösen. Serbiens EU-Integrationsprozess hinkt den gesetzten Zielen deutlich hinterher, vor allem aufgrund des mangelnden politischen Engagements bei der Erfüllung von Kapitel 24 der Beitrittsverhandlungen, das sich hauptsächlich mit Rechtsstaatlichkeit befasst, und Kapitel 35, das Kosovo betrifft. Serbien betrachtet Kosovo weiterhin als Teil des eigenen Landes und macht keine Anstalten, die Verfassung zu ändern. Kosovo wiederum bleibt das einzige Land in Europa außerhalb der visafreien Zone, und seine Beitrittsverhandlungen beginnen gar nicht erst, da die fünf europäischen Länder, die Kosovo nicht anerkennen, ihre Haltung bezüglich der Unabhängigkeit Kosovos nicht ändern.

All diese Faktoren wirken sich nachteilig auf die innenpolitische Situation sowohl in Kosovo als auch in Serbien aus. Die wirtschaftliche Entwicklung bleibt aus oder bricht ein, rechtsstaatliche Institutionen halten eine Kultur der Straffreiheit aufrecht, sind dysfunktional und stehen unter der Vormundschaft politischer Mächte, so wie auch die meisten Medien. Korruption und organisierte Kriminalität gedeihen weiterhin, ebenso wie verschiedene Formen von gewalttätigem Extremismus und rechtsextreme Gruppierungen. Die Gesellschaften weisen deutliche Anzeichen einer weiteren Radikalisierung auf. Die meisten jungen Leute träumen davon, die Länder zu verlassen, und arbeiten hart daran, Deutsch und Englisch zu lernen, damit sie sich in Europa, insbesondere in Deutschland, schnell integrieren können.

Die Kosovo-Serben akzeptieren die Institutionen des Kosovo immer noch nicht vollständig und fühlen sich von den Institutionen und der Politik in Belgrad im Stich gelassen. Die Kosovo-Albaner hingegen sind der Option einer Vereinigung mit Albanien gegenüber aufgeschlossener als früher. Diese Stimmung wird durch die vielen gemeinsamen Regierungstreffen zwischen Kosovo und Albanien sowie den Umstand, dass sich die Kosovaren vom Rest Europas abgeschnitten fühlen und sich nicht frei bewegen können, noch verstärkt. Da

sie sich der festgefahrenen Situation bewusst sind, fordern die Präsidenten Kosovos und Serbiens die Wiederaufnahme der Gespräche über den sogenannten Gebietstausch bzw. Grenzverschiebungen auf, die ursprünglich 2018 begonnen hatten. Wegen des heftigen lokalen und internationalen Widerstands gegen diese Idee werden die Gespräche jedoch schließlich eingestellt.

Szenario zwei – Gebietstausch oder Grenzverschiebungen

Nach zahlreichen von der EU und der übrigen internationalen Gemeinschaft unterstützten Versuchen Kosovos und Serbiens, eine Lösung für den Streit um das Gebiet im Norden Kosovos zu finden, nehmen die Präsidenten Kosovos, Hashim Thaçi, und Serbiens, Aleksandar Vučić, Gespräche über einen Gebietstausch und/oder „Grenzanpassungen“, wie sie es nennen, auf. Der lokale und internationale Widerstand ist groß. Einige der wichtigsten Zentren politischer Entscheidungsfindung, wie Brüssel und Washington, signalisieren allerdings schon früh ihre Unterstützung. Die deutsche Regierung unterstützt die Idee eines Gebietstauschs hingegen nicht, erklärt aber, dass sie eine von den Parteien auf friedliche und demokratische Weise erzielte Einigung akzeptieren würde. Zahlreiche Kritiker in Kosovo, Serbien und anderen Ländern warnen, dass diese Idee gefährlich sei und zur Schaffung ethnischer Staaten führen könnte – dem genauen Gegenteil der Absicht, multiethnische Staaten zu schaffen. Die Schaffung ethnischer Staaten wird im Dayton-Abkommen für Bosnien und Herzegowina, im Rahmenabkommen von Ohrid für Mazedonien und im Ahtisaari-Plan, dem „Umfassender Vorschlag zur Regelung des Status des Kosovo“, deutlich abgelehnt.

Dennoch ist die Idee eines Gebietstauschs für die beiden politischen Führer und die EU-Vermittler ziemlich attraktiv, da sie den persönlichen Interessen aller Parteien entgegenzukommen scheint. Kosovos Präsident, dessen Stellung im eigenen Land geschwächt ist, könnte Serbiens Anerkennung und die VN-Mitgliedschaft Kosovos gewinnen. Der Präsident Serbiens, von dem erwartet wird, dass er eine Lösung für das Problem des Kosovo findet – woran seine Vorgänger gescheitert waren –, gewinnt die Unterstützung sowohl der Bevölkerung in Serbien als der Serben in Kosovo, weil er endlich das Versprechen einlöst, „sich um die serbischen nationalen Interessen und die Serben in Kosovo zu kümmern“. Die Hohe Vertreterin der EU, Federica Mogherini, nähert sich dem Ende ihrer Amtszeit und sucht nach einem Vermächtnis, mit dem sie ihren Posten verlassen und in die italienische Politik zurückkehren kann.

Trotz heftiger Widerstände an vielen Fronten, vor allem aber von Seiten Kosovos, gelangen die Präsidenten Ende 2019 zu einer Übereinkunft, die von den neuen EU-Institutionen, die aus den jüngsten Wahlen zum Europäischen Parlament hervorgegangen sind und in denen nationalistische Kräfte die Oberhand gewonnen haben, unterstützt wird. Das Abkommen legt fest, dass die drei von Serben bewohnten Gemeinden im Norden Kosovos, nämlich Zvečan, Zubin

Potok und Nord-Mitrovica, zu Serbien gehören, während drei winzige von Albanern bewohnte Dörfer im Süden Serbiens Teil des Territoriums Kosovos werden. Das Abkommen legt zudem fest, dass Serbien Kosovos Unabhängigkeit anerkennt, seine Verfassung ändert und seinen weltweite Lobbyarbeit für die Nichtanerkennung Kosovos aufgibt. Serbien würde sich in gutem Glauben bei Russland und anderen Staaten, die Kosovo nicht anerkennen, dafür einsetzen, Kosovo endlich anzuerkennen.

Die kosovarische Regierung und die meisten Parlamentsparteien, die geschworen haben, seine Implementierung nicht zu unterstützen, lehnen das Abkommen rundheraus ab. Die wichtigsten Oppositionsparteien rufen zu massiven Protesten auf. Verschiedene Gruppen in Kosovo und Albanien fordern die Vereinigung beider Länder und die Schaffung Großalbaniens.

Das Abkommen belastet die regionale Stabilität noch stärker. Angesichts eines in Scherben liegenden Kosovos und des Risikos eines offenen Konflikts in der Region scheint die Zukunft Mazedonien sowie Bosnien und Herzegowinas höchst ungewiss. Albaner in Mazedonien und Serben in Bosnien und Herzegowina deuten an, dass sie, sollte es irgendwo in der Region zu Grenzverschiebungen kommen, die notwendigen Schritte unternehmen werden, um Teil der mit ihnen verwandten Gemeinschaften zu werden. Dadurch entsteht in der Region ein Dominoeffekt. Serben in Bosnien und Herzegowina sowie Albaner in Mazedonien mobilisieren sich. Armee und Polizei Mazedoniens ziehen sich aus den Gebieten mit albanischer Bevölkerungsmehrheit zurück. Banja Luka bricht alle Verbindungen mit Sarajevo ab. Innerhalb weniger Tage kommt es zu einer massiven Binnenvertreibung von Teilen der Bevölkerung in Serbien, Kosovo, Mazedonien und Bosnien und Herzegowina. Es entsteht eine neue Karte des Balkans mit neu geschaffenen ethnisch homogenen Staaten. Die EU-Institutionen in Brüssel sind in heller Aufregung und wissen nicht, wie sie reagieren sollen.