

Vor dem Statusentscheid:

KOSOVO ZWISCHEN NEUER GEWALT UND LABILEM FRIEDEN

In diesen Monaten entscheidet sich die Zukunft Kosovos. Die Stabilisierung dieser Unruheprovinz ist ein wesentlicher Bestandteil der Neuordnung des Balkans nach dem Zerfall Jugoslawiens. Sie ist eine zentrale Herausforderung europäischer Sicherheitspolitik und ein Test für die Beziehungen zwischen dem Westen und Russland. Eine Einigung zwischen Serben und Kosovo-Albanern über den Friedensplan des Uno-Sondergesandten Martti Ahtisaari ist unwahrscheinlich. Aus Sicht des Westens stehen die Zeichen auf Unabhängigkeit.



Demonstrantin mit albanischer Flagge nahe Pristina, Kosovo

Hazir Reka/Reuters

Acht Jahre nachdem Nato-Luftangriffe die serbische Armee zum Abzug aus Kosovo zwangen, ist ein stabiler Friede in dieser seither von der Uno verwalteten Provinz nicht in Sicht. Inter-ethnische Koexistenz gibt es kaum. Die Kosovo-Serben im Norden haben seit 1999 die von ethnischen Albanern dominierten politischen Institutionen ignoriert und Parallelinstitutionen geschaffen. Rund um die Uhr muss die heute 16'500 Soldaten zählende *Kosovo Force* (Kfor) der Nato Dörfer und religiöse Einrichtungen bewachen, um neuerliche Ausbrüche von ethnisch motivierter Gewalt wie im März 2004 zu verhindern. Ein wirtschaftlicher Aufschwung ist ausgeblieben, die Bevölkerung ist zu über 50 Prozent arbeitslos. Vor allem aber fehlt der politische Wille zur Aussöhnung und gemeinsamen Gestaltung der Zukunft.

Die Kosovo-Albaner, rund 90 Prozent der Bevölkerung, fordern die Abspaltung der Provinz von Serbien. Sie verweisen nicht nur auf die demographische Situation, sondern auch auf die Misshandlung von Kosovo-Albanern durch die Truppen des ehemaligen serbischen Präsidenten Milošević, der 2006 als mutmasslicher Kriegsverbrecher im Gefängnis des Haager Kriegsverbrechertribunals starb. Eine kleine Minderheit der Kosovo-Albaner will zudem den Zusammenschluss Kosovos und der albanisch dominierten Gebiete Mazedoniens mit Albanien. Die verbliebenen etwa 100'000 Serben in Kosovo lehnen die Abtrennung von Serbien ebenso ab wie Belgrad. Kosovo, das seit 1912 zu Serbien gehört, ist für viele Serben das Zentrum der serbischen Identität. Das bei Pristina gelegene Amsselfeld, auf dem im Jahr 1389 serbische Truppen gegen

ein osmanisches Heer unterlagen, ist in der kollektiven Erinnerung der Ort, an dem das christliche Serbien Europa gegen den Islam verteidigte. Auch stehen die wichtigsten serbisch-orthodoxen Klöster in Kosovo.

Ahtisaaris Vorschlag

Lange Zeit verfolgte die internationale Gemeinschaft eine Politik nach dem Prinzip *Standards before Status* in Kosovo, derzufolge Mindestanforderungen bezüglich guter Regierungsführung und multi-ethnischer Gesellschaft vor dem Entscheid über den künftigen Status der Provinz gesichert werden sollten. Seit Ende 2005 ist die Statusfrage aber stärker in den Mittelpunkt gerückt, auch weil die ungewisse Zukunft Kosovos ausländische Investitionen verhindert. In den im Februar 2006 begonnenen Statusverhandlungen in Wien ist ein Verhandlungsdurchbruch bisher trotz intensiver Bemühungen v.a. der Kontaktgruppe (Deutschland, Frankreich, Grossbritannien, Italien, Russland und die USA) jedoch ausgeblieben.

Im Februar 2007 legte Verhandlungsführer Ahtisaari einen Plan vor, der Grundlage einer letzten Gesprächsrunde zwischen Serben und Kosovo-Albanern ist und den er im Falle eines Scheiterns der Verhandlungen dem Uno-Sicherheitsrat vorlegen will. Dieser Plan sieht die faktische Abtrennung Kosovos von Serbien vor und stellt damit das Selbstbestimmungsrecht der Völker über das Prinzip der Wahrung der territorialen Integrität. Zwar hat Ahtisaari das Wort Unabhängigkeit vermieden; Kosovo soll eingeschränkt souverän sein, also weiter zu einem gewissen Grad international

kontrolliert werden. Die Serben in Kosovo erhalten Schutz unter anderem durch die Stärkung der Rechte einer grösseren Zahl serbisch dominierter Gemeinden, durch die Möglichkeit enger Kontakte zu Serbien und auch durch die Kfor, die bis auf Weiteres vor Ort bleiben soll. Auch schliesst der Plan ein Gross-Albanien aus. Jedoch soll Kosovo eine eigene Verfassung und nationale Symbole wie Flagge und Hymne haben und eine kleine (2'500 Mann starke), leicht bewaffnete Armee aufstellen dürfen.

Während der Ahtisaari-Plan von den kosovo-albanischen Verhandlungsführern akzeptiert worden ist, wurde er in Belgrad bisher abgelehnt. Die serbische Verfassung vom Oktober 2006 schreibt Kosovo als Teil Serbiens fest. Bei den Parlamentswahlen im Januar hat die nationalistische Serbische Radikale Partei die meisten Stimmen erhalten. Nicht auszuschliessen ist jedoch, dass eine Koalition der Demokratischen Partei, der Demokratischen Partei Serbiens und kleinerer Parteien die Unabhängigkeit Kosovos als Preis für eine Annäherung an euro-atlantische Strukturen doch noch hinnimmt. Die Verantwortung könnte dann auf die internationale Staatengemeinschaft und Milošević geschoben werden. Eine Mehrheit der serbischen Bevölkerung glaubt ohnehin, dass Kosovo unabhängig wird. Allerdings hat das serbische Parlament Mitte Februar 2007 eine Resolution zum Schutz der territorialen Integrität Serbiens verabschiedet.

Die Rolle Russlands

Ob sich der Uno-Sicherheitsrat auf eine Statusentscheidung einigen könnte, ist unklar. Die USA haben sich schon früh auf eine Unabhängigkeit Kosovos festgelegt. Washington sieht die Schuld für die Kriege der 1990er Jahre vor allem bei den Serben, und angesichts der anti-amerikanischen Stimmung in muslimischen Ländern erhofft sich Washington von einer Anerkennung Kosovos politisches Kapital in der muslimischen Welt. Russland hingegen ist Serbiens wichtigster internationaler Verbündeter und hat oft betont, dass es im Uno-Sicherheitsrat sein Veto gegen einen von Belgrad abgelehnten Plan einlegen würde. Die historisch engen Beziehungen basieren nicht zuletzt darauf, dass sich Russland als Verteidiger der Interessen orthodoxer Gläubiger gegen Katholiken und Muslime auf dem Balkan betrachtet.

Moskau argumentiert, dass die nicht-konsensuale Veränderung der Grenzen Serbiens einen Präzedenzfall schaffen und zur

Desintegration anderer multi-ethnischer Staaten führen würde. Präsident Putin hat angedeutet, in diesem Fall auch die Frage der Unabhängigkeit der Sezessionsgebiete im Südkaukasus und in Moldawien zu prüfen. Für westliche Staaten dagegen ist Kosovo ein Sonderfall. Die Kosovo-Frage ist eine Belastung für die Beziehungen des Westens zu Russland, die sich durch die Diskussionen um die russische Haltung zum iranischen Atomprogramm, die Nato-Osterweiterung, den US-Plan für ein Raketenabwehrsystem und die russische Energiepolitik merklich verschlechtert haben.

Die EU in der Pflicht

Die EU hat sich lange Zeit schwer getan mit einer gemeinsamen Haltung in der Statusfrage. Während sich Grossbritannien an die amerikanische Position anlehnte, haben andere Staaten wie Deutschland die Notwendigkeit einer Verhandlungslösung betont. Im Februar 2007 haben die EU-Aussenminister aber ihre volle Unterstützung für den Ahtisaari-Plan kundgetan.

Engagement zur Befriedung Kosovos ist aus Sicht der EU heute nicht nur aus sicherheitspolitischen Gründen essentiell. Vielmehr steht auch die Glaubwürdigkeit der GASP auf dem Spiel. Die EU muss zeigen, dass sie imstande ist, Stabilität in Europa zu gewährleisten.

Zur Zeit bereitet sich die EU darauf vor, die Führung der Nachfolgeorganisation der *United Nations Mission in Kosovo* (Unmik) zu übernehmen. Der neue *International Civilian Representative* soll gleichzeitig EU-Beauftragter sein, ähnlich wie in Bosnien-Herzegowina, und die Funktion so lange wahrnehmen, wie von einer zu gründenden Steuerungsgruppe für nötig gehalten. Auch ist eine zivile ESVP-Operation in der Gröszenordnung von 1'300 bis 1'500 Personen (Polizisten, Richter, Zöllner etc.) in Planung. Die EU ist für die Stabilisierungsaufgabe im Westbalkan insofern besonders gut geeignet, als sie über eine breite Palette ziviler und militärischer Instrumente zur Konfliktvorbeugung und -nachsorge verfügt.



Kosovo und der westliche Balkan

© ETH Zurich, Fabian Furter 2007

Die Kosovo-Frage ist für die EU eine zentrale Herausforderung. Unterschiedliche nationale Positionen und fehlende militärische Kapazitäten resultierten in den 1990er Jahren in einem Versagen Europas bei der Stabilisierung des Balkans. Fortschritte bei der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP) und der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) in den vergangenen Jahren waren nicht zuletzt eine Folge der damaligen europäischen Ohnmacht. Ein erfolgreiches

Gleichzeitig steht Brüssel in Kosovo vor enormen Herausforderungen, auch wenn die geringe Grösse der Provinz (der Irak ist vierzig Mal grösser) und die geographische Nähe zur EU die Aufgabe erleichtern. Die militärische Stabilisierung Kosovos wird denn auch weiterhin von der Kfor gewährleistet, weil dies die EU derzeit noch überfordern würde. Die Kosovo-Mission ist aber eine Gelegenheit für die EU, die latente Konkurrenz zur Nato abzubauen und gleichzeitig die ESVP weiter voranzubringen.

Der wichtigste Hebel Europas, den westlichen Balkan zu stabilisieren, ist die Annäherung der Region an die EU. Seit Jahrzehnten hat der EU-Erweiterungsprozess bereits vor dem eigentlichen Beitritt enorme Dynamik in den Kandidatenländern ausgelöst, zuletzt in Bulgarien und Rumänien. Mit dem Angebot der Wiederaufnahme der Verhandlungen über ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen und weiterer Integrationssschritte könnte die EU Serbien den Verlust Kosovos erleichtern. Die Wiederaufnahme der Verhandlungen, im Gegensatz zu deren Abschluss, müsste nicht unbedingt von der Auslieferung des mutmasslichen Kriegsverbrechers Radko Mladic nach Den Haag abhängig gemacht werden. Ähnlich pragmatisch hat sich auch schon der Nordatlantikrat gezeigt, der Serbien und Bosnien Ende 2006 in das Programm «Partnerschaft für den Frieden» aufgenommen hat.

Szenarien in Kosovo

Im Falle eines Scheiterns der Direktverhandlungen zwischen Serben und Kosovo-Albanern sind drei hauptsächliche Szenarien denkbar. Sollte der Sicherheitsrat dem Plan Ahtisaaris zustimmen, könnte Kosovo eine Verfassung erarbeiten. Auf der Basis einer neuen Uno-Resolution würde nach einer Übergangsphase eine EU-geführte Nachfolgeinstitution die Unmik ablösen. Dann hätten die Staaten die Möglichkeit, Kosovo, nachdem es sich unabhängig erklärt und die Mitgliedschaft in internationalen Organisationen beantragt hat, bilateral anzuerkennen. Allerdings könnte sich dann der serbisch dominierte Norden Kosovos vom Rest der Provinz abspalten und Serbien anschliessen. Dies hätte wohl die Auswanderung vieler der in anderen Teilen Kosovos lebenden Serben zur Folge, möglicherweise verbunden mit gewalttätigen Auseinandersetzungen. Eine Einigung in der Uno wäre also noch kein Garant für Stabilität in Kosovo.

Sollte Russland im Sicherheitsrat sein Veto einlegen, könnten die USA und andere Staaten Kosovo trotzdem anerkennen. Die Legitimität des neuen Staates wäre aber von Anfang an schwach. Falls manche EU-Mitgliedstaaten Kosovo anerkennen, andere aber nicht, wäre sogar die Zukunft der EU-Mission und damit die Verwaltung Kosovos in Frage gestellt. Einigkeit in der EU und zwischen den transatlantischen Partnern ist auch bezüglich der Präsenz internationaler Truppen nötig, da diese, wenn auch in reduzierter Zahl und möglicherweise irgendwann unter EU-Kommando, wohl

Kosovo: Das Engagement des Bundes			
	2005 /Mio. CHF	2006 /Mio. CHF	2007 /Mio. CHF (geplant)
VBS	30.5	37.5	37.5
Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco)	1.0	1.1	6.8
Deza			
• Technische Zusammenarbeit	5.4	7.1	5.3
• Humanitäre Hilfe	0.5	0.2	
EDA Politische Abteilung IV	1.4	2.2	2.0
Bundesamt für Migration	4.0	1.7	1.7
Total Engagement des Bundes	42.8	49.8	53.3

Quelle: Deza (www.sdc.admin.ch)

noch für viele Jahre in Kosovo stationiert bleiben müssen.

Als drittes Szenario kann schliesslich die Fortführung des Status quo, d.h. die weitere Verschiebung der Statusfrage, nicht ausgeschlossen werden. Falls Kosovo in diesem Jahr nicht unabhängig wird, liesse sich eine Zunahme von Gewalt allerdings kaum vermeiden. Umgekehrt scheint das Risiko eher gering, dass Serbien im Falle einer aufgezwungenen Lösung seine Drohung wahr machen würde, die diplomatischen Kontakte mit all denjenigen Staaten abzubauen, welche Kosovo anerkennen. Eine weitere politische Selbstisolation Belgrads würde die wirtschaftliche Entwicklung des Landes enorm behindern.

Die Rolle der Schweiz

Für die Schweiz ist die Stabilisierung Kosovos und Serbiens von grosser sicherheitspolitischer Bedeutung. Laut dem Bundesamt für Migration kamen im Jahr 2006 über 190'000, das sind 12,5 Prozent, der in der Schweiz lebenden Ausländer aus Serbien (inklusive Kosovo), das damit nach Italien an zweiter Stelle der Herkunftsländer lag. Auch sind viele Menschen aus Südosteuropa mittlerweile eingebürgert worden. Bei den Asylanträgen lagen Serbien/Kosovo 2006 mit 1'225 Anträgen an der Spitze. Zwar gibt es für Bürger Kosovos kaum legale Möglichkeiten der Arbeitsmigration in die Schweiz. Sollte sich die wirtschaftliche und politische Lage in Kosovo aber verschlechtern, würde die Rückübernahme abgewiesener Asylsuchender schwieriger und die Migration wieder zunehmen (im Kriegsjahr 1999 gab es über 30'000 Asylanträge). Auch bestünde die Gefahr der Radikalisierung von Emigranten. Weiterhin sind die Stabilisierung Kosovos und der Aufbau politischer Institutionen wichtig, um den illegalen Drogenhandel und andere Felder der transnationalen organi-

sierten Kriminalität in Südosteuropa zu bekämpfen.

Folgerichtig ist die Schweiz eines der bedeutendsten Geberländer für Kosovo. Sie unterstützt politische Institutionen, den Wiederaufbau, die wirtschaftliche und soziale Entwicklung und den regionalen Integrationsprozess. Die Deza und das Seco haben 2006 in die Zukunft der Provinz 8,4 Millionen Franken investiert. Zusammen mit anderen Bundesämtern gab der Bund 2006 knapp 50 Millionen Franken aus (siehe Kasten). Hinzu kommen Schweizer Programme im Rahmen des Stabilitätspaktes und Initiativen etwa der Caritas Schweiz.

Von grosser Bedeutung ist zudem der Einsatz der Swiss Company (Swisscoy) zur militärischen Friedensförderung in Kosovo. Mit bis zu 220 Mann unterstützt die Schweizer Armee, mittlerweile mit dem 15. Kontingent, die Kfor im Grossraum Prizren, wo die Swisscoy unter dem Kommando der deutschen Bundeswehr steht. Die Fortführung dieses Einsatzes liegt im Interesse der Schweiz, trägt er doch wesentlich zur nationalen Sicherheit bei. Auch ist er eine Gelegenheit für die Armee, Einsatzerfahrung zu sammeln und Erkenntnisse für den nationalen Streitkräftewandel zu gewinnen. Zudem fördert er die Legitimität der Armee und unterstreicht die Solidarität und ausserpolitische Verlässlichkeit der Schweiz.

Sehr früh hat sich die Schweiz auf der diplomatischen Ebene auf die Unabhängigkeit Kosovos festgelegt. Wenn immer möglich sollte der Bundesrat bezüglich weiterer Schritte bei einer allfälligen Anerkennung Kosovos im Gleichschritt mit der EU vorgehen.

█ Verantwortlicher Editor: Daniel Möckli analysen@sipo.gess.ethz.ch

█ Bezug und Mailingliste: www.ssn.ethz.ch