



## ESSAY

# Der Kosovo im Jahr 2008: Konfusion über die Verteilung von Kompetenzen

Ein Essay über die Ambitionen und Umsetzungsprobleme  
europäischer (Interessen-)Politik im Kosovo

Von Carola Schmidt  
[carola.schmidt@kfibs.org](mailto:carola.schmidt@kfibs.org)

Ausgabe  
2/08

\* \* \*

## **Die Statussuche geht weiter – auch nach der Unabhängigkeitserklärung**

Über ein halbes Jahr ist vergangen, seitdem die kosovo-albanische Führung nach zwei Jahren erfolgloser internationaler Verhandlungen die Unabhängigkeit des Kosovo von Serbien ausgerufen hat: einseitig, allerdings in Absprache mit ihren Partnern in den USA und in Europa. Dieser Schritt war vorhersehbar und nach Meinung vieler Experten unvermeidlich, da eine gemeinsame, für Pristina und Belgrad gleichermaßen akzeptable Lösung nach wie vor unerreichbar erschien – und andererseits der *Status quo* des politischen Schwebezustands nach acht Jahren unhaltbar geworden war.

Seitdem der Kosovo im Juni 1999 durch die Sicherheitsratsresolution 1244 unter UN-Verwaltung gestellt worden war, haben Wissenschaftler und Politiker eine Vielzahl möglicher Szenarien für den zukünftigen politischen Status der ehemaligen jugoslawischen Provinz ausgearbeitet und zur Diskussion gestellt. Die internationale Staatengemeinschaft, allen voran die Europäische Union (EU), die auf dem westlichen Balkan eine Art Testgebiet für ihre gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik sieht (und dort ihre Kompetenzen als politischer Akteur zu beweisen sucht), hatte über acht Jahre lang Zeit, sich auf verschiedene Zukunftsszenarien vorzubereiten und eine Haltung diesen gegenüber zu definieren.

Trotzdem sind im Kosovo nach wie vor viele Fragen offen: Die internationale Staatengemeinschaft bleibt gespalten in ihrer Haltung zum politischen Status des Kosovo. Bis Mitte Oktober 2008 haben 48 Staaten (darunter 22 von insgesamt 27 EU-Mitgliedstaaten) den Kosovo als unabhängigen Staat anerkannt; andere Länder hingegen lehnen eine Unabhängigkeit explizit ab, wodurch dem Kosovo vorläufig auch die Mitgliedschaft in den meisten internationalen Organisationen verwehrt bleibt.

## **Die EU – handlungsfähig trotz Uneinigkeit?**

Die Europäische Union hat sich nicht auf eine einheitliche Position zur Unabhängigkeit des Kosovo verständigen können. Stattdessen erklärten die EU-Außenminister am Tag nach der Unabhängigkeitserklärung, dass jeder Mitgliedstaat in

Übereinstimmung mit seiner nationalen Praxis und dem Völkerrecht selbst über seine Beziehungen zum Kosovo entscheiden soll. Ungeachtet dieser Uneinigkeit beschloss der Rat der EU im Vorfeld der Unabhängigkeitserklärung in einer gemeinsamen Aktion die Entsendung einer 3.000 Mann starken EU-Rechtsstaat-Mission (EULEX Kosovo), welche die Institutionen des Kosovo beim Aufbau des Polizei-, Justiz- und Zollwesens unterstützen und somit dort die notwendigen Voraussetzungen für einen funktionierenden Rechtsstaat schaffen soll. Zur Vorbereitung dieser Mission war bereits seit 2006 ein so genanntes *EU Planning Team* im Kosovo aktiv. Zeitgleich entschied der Rat über den Einsatz eines EU-Sonderbeauftragten für den Kosovo, der EULEX politische Orientierung geben und gleichzeitig das Amt des Internationalen Zivilen Vertreters (ICR) im Kosovo bekleiden soll.

Geleitet von dem eigenen Anspruch und der externen Erwartung, dass Europa auf dem Balkan eine führende Rolle übernehmen muss, hat sich die EU damit eine äußerst schwierige Aufgabe aufgebürdet. Nicht allein deshalb, weil man im Kosovo bisher kaum von einem Rechtsstaat sprechen kann und es insgesamt sehr viele politische, wirtschaftliche und soziale Probleme zu lösen gilt. Nicht nur, weil nicht alle Mitgliedstaaten Personal für die Mission bereitstellen werden und es bereits bei kleineren Missionen Schwierigkeiten gab, genügend qualifiziertes Personal für die Entsendung in Krisengebiete zu rekrutieren. Problematisch ist vor allem die Tatsache, dass die Rechtsgrundlage und somit die Legitimität der Mission umstritten bleibt – und ihre Position gegenüber den anderen internationalen Akteuren im Kosovo nach wie vor ungeklärt ist.

### **Der Plan Ahtisaaris und dessen umstrittene Umsetzung ohne UN-Mandat**

Ein verstärktes Engagement der EU hatte auch der UN-Sondergesandte Martti Ahtisaari in seinem Vorschlag für eine überwachte Unabhängigkeit des Kosovo gefordert. Sein „Comprehensive Proposal for Kosovo Status Settlement“, welches dem Sicherheitsrat im März 2007 vorgelegt wurde, sieht vor, dass die Kompetenzen der derzeitigen UN-Verwaltung „United Nations Interim Administration Mission in Kosovo“ (UNMIK) nach einer Übergangszeit von 120 Tagen auf die Institutionen des Kosovo übertragen werden sollen.

Der Ahtisaari-Plan sieht außerdem weit gehende Rechte für die serbische Minderheit und die Überwachung der Unabhängigkeit durch einen mit weit reichenden Vollmachten ausgestatteten *International Civilian Representative*, der zugleich der EU-Sonderbeauftragte ist, vor. Die EU soll laut Ahtisaari-Plan mit ihrer neuen Mission eine wichtige Rolle beim Aufbau des Rechtsstaats übernehmen und außerdem einige ausführende Kompetenzen im Bereich Sicherheit und Ordnung gewährleisten. Der Kosovo würde durch diese Vereinbarungen von einem UN-Protectorat in einen international überwachten Staat mit eingeschränkten Souveränitätsrechten und speziellen Vereinbarungen für seine Minderheiten transformiert.

Bis zum Sommer 2007 hatte die internationale Staatengemeinschaft gehofft, dass der Sicherheitsrat Ahtisaaris Vorschlag annehmen würde und UN und EU dadurch ein neues Mandat im Kosovo erhalten könnten. Diese Hoffnung scheiterte jedoch letztlich am angedrohten Veto Russlands, welches sich auf die Seite Serbiens stellte und dessen Forderung nach territorialer Integrität unterstützte. Nachdem sich die Kosovo-Albaner bereits seit Jahren in ihrer Forderung nach Unabhängigkeit auf die Unterstützung der US-Regierung verlassen konnten, sah nun auch die serbische Regierung keinen Anlass mehr, ernsthaft nach einer Kompromisslösung zu suchen. Die anschließenden Verhandlungen, die auf Initiative der deutschen EU-Ratspräsidentschaft unter Führung der „Kosovo-Troika“ von August bis Dezember 2007 stattfanden, sorgten daher auch nur für weitere Verzögerung und endeten – wenig überraschend – wie alle vorherigen Verhandlungsrunden ohne konkrete Ergebnisse.

Nachdem somit auch der letzte offizielle Vermittlungsversuch gescheitert war, verabschiedete das Parlament des Kosovo am 17. Februar 2008 eine Unabhängigkeitserklärung, deren Inhalt und Zeitpunkt die kosovo-albanische Führung in enger Zusammenarbeit mit den US-amerikanischen und europäischen Befürwortern der Unabhängigkeit festgelegt hatten. In dieser Erklärung sowie der im Juni 2008 in Kraft getretenen Verfassung hat sich die Regierung des Kosovo zur Umsetzung des Ahtisaari-Plans verpflichtet und in diesem Zusammenhang die Europäische Union ausdrücklich eingeladen, den Aufbau rechtsstaatlicher Strukturen durch Entsendung einer neuen Mission zu unterstützen. Die Kosovo-Regierung fordert darüber hinaus, dass UNMIK alle Kompetenzen auf die gewählten Autoritäten des Kosovo bzw. zeitweilig an die neue internationale Verwaltung (sog. *International Civilian Office*) überträgt.

Die serbische Regierung in Belgrad und die meisten Vertreter der Serben im Kosovo haben hingegen sowohl die Unabhängigkeitserklärung als auch den Einsatz neuer internationaler Missionen im Kosovo für „illegal“ erklärt. Sie berufen sich dabei auf die völkerrechtlich weiterhin gültige UN-Resolution 1244, sehen UNMIK als die einzige legale internationale Präsenz im Kosovo an und verweigern die Zusammenarbeit mit der EULEX-Mission.

Der Rat der EU hat auf der Suche nach der „angemessensten rechtlichen Grundlage“ (Zitat von Roy Reeve, Stv. Leiter von EULEX) drei Ausgangspunkte für die Arbeit der EULEX-Mission definiert: UN-Resolution 1244 von 1999, die Einladung der Kosovo-Regierung vom Februar 2008 sowie die Gemeinsame Aktion 2008/124/GASP des Rates vom 4. Februar 2008. Bereits an diesem Punkt zeigt sich allerdings die vorhandene Schwierigkeit: bei streng völkerrechtlicher Auslegung von UN-Resolution 1244 schließen sich das erste und das zweite Argument gegenseitig aus.

### **UNMIK und EULEX – jonglieren mit Kompetenzen und „veränderten Realitäten“**

Da der UN-Sicherheitsrat keinen offiziellen Standpunkt zur Unabhängigkeitserklärung eingenommen hat, herrscht seit Monaten Uneinigkeit über die Rolle der verschiedenen internationalen Präsenzen im Kosovo. Auf die Unabhängigkeitserklärung folgten Wochen intensiver Diskussionen und Verhandlungen über die zukünftige Aufgabenteilung zwischen UNMIK, EULEX und ICO.

Um den internationalen Akteuren auch ohne Entscheidung des UN-Sicherheitsrats eine Richtung für ihr weiteres Handeln vorzugeben, empfahl UN-Generalsekretär Ban Ki Moon letztendlich in einem Bericht an den Sicherheitsrat und einem Brief an die Regierungsvertreter in Belgrad und Pristina angesichts der „veränderten Realität“ seit der Unabhängigkeitserklärung eine „statusneutrale Umgestaltung“ der UNMIK und eine verstärkte operationelle Rolle für die EU im Kosovo.

In diesem Zusammenhang wurde im August dieses Jahres beschlossen, dass das UNMIK-Personal um 70 Prozent reduziert und bestimmte Mittel und Einrichtungen auf EULEX übertragen werden. Ab Dezember 2008 soll die EULEX-Mission ihre Arbeit aufnehmen und die Aufgaben der UN im Bereich der Rechtsstaatlichkeit übernehmen. Zu

diesem Zeitpunkt sollen auch 800 derzeitige UNMIK-Mitarbeiter von EULEX übernommen werden.

Dabei ist man angesichts der Proteste von serbischer Seite stets darum bemüht, zu betonen, dass es sich bei EULEX um eine rein technische Mission handelt, die UNMIK keinesfalls ersetzen, sondern unter dem Dach der Vereinten Nationen und den Bestimmungen der Sicherheitsratsresolution 1244 agieren soll. Was dies allerdings konkret bedeuten und wie die Zusammenarbeit in der Praxis umgesetzt werden soll, wird nach wie vor intensiv zwischen Brüssel, Belgrad und New York diskutiert.

Bislang sind sowohl die genaue Verteilung der Kompetenzen zwischen den beiden Missionen als auch das Hierarchieverhältnis zwischen dem *UN Special Representative*, welcher an der Spitze von UNMIK steht, und dem *International Civilian Representative* ungeklärt. In einer besonders delikaten Position innerhalb dieser komplizierten Institutionenkonstellation befindet sich der niederländische Diplomat Pieter Feith, der einerseits als ICR die Umsetzung der Ahtisaari-Vereinbarungen überwachen und andererseits als EU-Sonderbeauftragter „statusneutral“ die Koordination aller EU-Akteure im Kosovo garantieren soll. (Außer durch EULEX ist die EU im Kosovo mit einem Verbindungsbüro der Europäischen Kommission, der Europäischen Agentur für Wiederaufbau [EAR] sowie durch die Botschaften bzw. diplomatischen Vertretungen der EU-Mitgliedstaaten vertreten.)

So sieht es derzeit danach aus, dass EULEX und UNMIK im Kosovo zumindest für eine Weile parallel existieren und teilweise ähnliche oder sich überschneidende Aufgaben wahrnehmen werden. UNMIK hat erklärt, dass sie sich weiterhin vor allem für die Minderheiten im Kosovo und den Dialog zwischen Belgrad und Pristina einsetzen will; sie könnte außerdem vorläufig der Ansprechpartner für die Kosovo-Serben bleiben. Der UN-Generalsekretär gesteht in seinem Brief vom Juni dieses Jahres der serbischen Minderheit in dieser Hinsicht Sonderrechte zu, die eher zu weiterer Segregation als zu ihrer Integration in die kosovarischen Strukturen führen werden – so werden z. B. serbische Polizeieinheiten nicht der EULEX unterstellt, sondern können weiterhin an UNMIK berichten. Gleichzeitig betont auch die Führung von EULEX immer wieder, dass die Mission ihren Einflussbereich künftig auf das gesamte Gebiet des Kosovo ausdehnen will, auch wenn dabei Widerstand und Probleme erwartet werden.

## **„Partition is not an option“ – aber eine immer wahrscheinlichere Entwicklung?**

Die sicherheitspolitisch wahrscheinlich relevanteste Frage in diesem Zusammenhang wird sein, ob und wie der serbisch dominierte Norden des Kosovo kontrolliert und befriedet werden kann. Hierin liegt ein reales Potenzial für weitere gewalttätige Konflikte bzw. für einen lang anhaltenden „frozen conflict“. Denn genauso wie der größte Teil des Kosovo bereits seit dem Jahr 1999 *de facto* unabhängig von Serbien war, so ist auch das Gebiet nördlich des Flusses Ibar bereits seit 1999 *de facto* geteilt vom Rest des Kosovo, da es nach wie vor vollständig unter serbischer Kontrolle steht.

Die internationale Staatengemeinschaft ist im Norden kaum präsent und hat seit dem Jahr 1999 kaum Einfluss auf die dortigen Geschehnisse ausgeübt. Sogar die NATO-Truppen, die auf dem gesamten Gebiet des Kosovo stationiert sind, um die Sicherheit der Bürger wie der Grenzen zu garantieren, haben im Nordkosovo nur begrenzte Übersicht und Kontrolle über die dortige Lage. Dies erklärt sich zum einen durch den starken Einfluss einiger nationalistisch gesinnter Lokalpolitiker, die vermutlich ein persönliches Interesse daran haben, dass der Norden so lange wie möglich ein unkontrollierbarer Raum ohne Gesetze bleibt. In diesem Kontext ist durchaus anzunehmen, dass der Widerstand gegen den Einsatz von EULEX und die damit verbundene Ausbreitung rechtsstaatlicher Kontrollmechanismen stärker durch kriminelle als durch politische Interessen motiviert ist. Zum anderen müssten aber auch die internationalen Akteure ihre Zusammenarbeit verbessern, um gerade im Norden tatkräftiger und glaubwürdiger auftreten zu können (vgl. hierzu den Augenzeugenbericht im Anschluss an diesen Essay).

Ungeachtet der deutlich spürbaren und sichtbaren Teilung zwischen dem Norden und dem Rest des Kosovo haben bisher die internationale Staatengemeinschaft und die EU an der Unteilbarkeit des Gebiets bzw. an der Forderung der territorialen Integrität des Kosovo festgehalten. Wenn man im Kosovo versuchen würde, neue Grenzen entlang ethnischer Linien zu ziehen, könnte dies zu einem „Dominoeffekt“ in anderen Gegenden auf dem Westbalkan und in anderen Gebieten führen, so lautet die von internationalen Politikern immer wieder geäußerte Befürchtung. Eine derartige „Lösung“ haben bisher alle Seiten abgelehnt; auch Albaner und Serben haben eine derartige Lösung bislang zurückgewiesen, weil beide Seiten das gesamte Gebiet des Kosovo für sich selbst

beanspruchen. Im September 2008 sprach der serbische Präsident Boris Tadić allerdings zum ersten Mal wieder öffentlich die Möglichkeit einer Teilung an.

Eine solche Entwicklung würde vor allem die Kosovo-Serben in den Enklaven in eine prekäre Lage bringen. Die serbische Bevölkerung in anderen Teilen des Kosovo ist wesentlich moderater und kooperativer als die kleine, geschlossene Gemeinschaft nördlich des Flusses Ibar, denn sie ist, trotz finanzieller Unterstützung des serbischen Staates, im täglichen Leben auf die Zusammenarbeit mit den Albanern angewiesen. Eine Vertreterin der Serben aus dem Zentralkosovo sprach daher im August dieses Jahres die Hoffnung aus, dass die serbische Regierung ihre Position gegenüber der EU-Mission ändern werde. Sicherlich wird in Zukunft einiges von der Haltung der serbischen Regierung abhängen, obwohl sich vor allem im Nordkosovo ein Großteil der Politiker und der Bevölkerung eher an der nationalistischen Opposition orientiert als an der neuen proeuropäischen Regierung.

Faktisch allerdings scheint die Teilung zwischen dem Norden und dem Rest des Kosovo, auch bedingt durch die derzeitige Politik der internationalen Staatengemeinschaft, als langfristige Entwicklung immer wahrscheinlicher zu werden. Man müsste den Serben im Nordkosovo schon sehr konkrete und besonders attraktive Gründe bieten, um sich von Belgrad abzuwenden und Pristina zuzuwenden. Freundliche Rhetorik, reservierte Plätze in den Regierungsinstitutionen und eine vage „europäische Perspektive“ reichen dazu sicherlich nicht aus.

### **Dringend benötigt: konkrete Verbesserungen und klare Perspektiven**

Dabei sind die Sorgen und Wünsche der serbischen und albanischen Bevölkerung im Grunde dieselben – unabhängig davon, wie sie selbst ihr Heimatland nennen. Die meisten Bürger wollen „einfach nur normal und in Ruhe leben“, wünschen sich eine zuverlässige Strom- und Wasserversorgung, Bildung auf europäischem Niveau sowie Arbeit, von der sie leben können. Sie möchten sich innerhalb und außerhalb ihres Landes frei bewegen können, wollen Pläne für die Zukunft schmieden und vor allem keine Gewalt und Konflikte erdulden müssen. Es gibt folglich viele Punkte, an denen man konkret ansetzen und entsprechende Erfolge erzielen könnte, selbst wenn der politische Status des Gebiets noch eine Weile umstritten bleiben sollte.

Die vergangenen Monate haben gezeigt, dass der Kosovo auch nach fast 10 Jahren für die internationale Staatengemeinschaft ein Fall von *Learning by Doing*, ein Experiment in *peace-building und nation-building*, ein Testfall besonders für die Europäische Union und ihre gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik bleibt. Die „Kosovofrage“ ist mit der Unabhängigkeitserklärung keinesfalls gelöst, sondern vielmehr in eine neue Phase übergegangen, in der so essenzielle Punkte wie Staatsgrenzen und Verteilung von Verwaltungskompetenzen nach wie vor zur Diskussion stehen.

### **Augenzeugenbericht aus dem Nordkosovo vom Juli 2008:**

Ein halbes Jahr nach der Unabhängigkeitserklärung, den darauf folgenden Protesten und internationalen Diskussionen reise ich zum ersten Mal wieder in den Kosovo. Die UN-Kontrollposten an der Grenze zwischen Nordkosovo und Südserbien sind nach der Zerstörung durch serbische Nationalisten im März 2008 wieder notdürftig aufgebaut worden. Bei der Einreise aus Serbien werden keine Passkontrollen durchgeführt; die meisten Autos und Busse lässt man zügig durch. Die internationalen Sicherheitskräfte scheinen auf den ersten Blick auf den Landstraßen und in den Ortschaften präsenter zu sein, als dies in den vergangenen Jahren der Fall gewesen ist. Hin und wieder trifft man auf KFOR-Straßenkontrollen und vor allem im serbisch bewohnten Norden der Stadt Mitrovica sind regelmäßig KFOR-Patrouillen unterwegs.

An einem Nachmittag komme ich in einem Souvenirladen in Nord-Mitrovica mit einer Gruppe österreichischer KFOR-Soldaten ins Gespräch. Die Österreicher, die eigentlich in der Nähe von Prizren im Südwesten des Kosovo stationiert sind, schicken seit einigen Wochen regelmäßig Patrouillen in den Norden, da man Informationen erhalten hat, wonach das im März dieses Jahres geschlossene Gerichtsgebäude in Nord-Mitrovica möglicherweise in den nächsten Wochen wieder eröffnet werden soll. Diese Information wolle man nunmehr überprüfen, denn, so erklärte mir der österreichische Oberleutnant, „mit UNMIK arbeiten wir nicht zusammen, von dort kriegen wir also keine Informationen, und mit der französischen KFOR können wir uns aufgrund der Sprachbarriere nicht verständigen“. Deshalb unternehmen die österreichischen Truppen nun ihre eigenen Recherchen. Heute wollen sie sich beim Besitzer des Souvenirladens

erkundigen, „denn der spricht ein bisschen Deutsch“; danach werde man sich noch ein wenig in den Straßencafés umhören – in der Hoffnung, dass dort möglicherweise etwas zu erfahren sei. Als ich dem Oberleutnant erzähle, dass ich selbst in einem Projekt in Mitrovica arbeite, bittet er mich, ihm doch bitte Bescheid zu geben, falls ich von meinen Kontakten etwas über die Wiedereröffnung des Gerichts erfahren sollte.

Nach vier Jahren, in denen ich regelmäßig in den Kosovo reise, war dies das allererste Mal, dass ich so offen zur Spionage ermutigt wurde – allerdings nicht das erste Mal, dass ich verblüfft bin über die offenkundig mangelhafte Zusammenarbeit zwischen den internationalen Akteuren und über die Aufrichtigkeit, mit der man diese zugibt.