

Dominik Tolksdorf

Vor der EU-Mission: Spannungen zwischen Prishtina und Brüssel

Nach einem Sprengstoffanschlag auf das Büro des EU-Sondergesandten am 14. November 2008 und der Festnahme von drei BND-Mitarbeitern in Prishtina ist es zu Verstimmungen zwischen der Bundesregierung und der Regierung des Kosovo gekommen. Nun beschäftigt sich das Parlamentarische Kontrollgremium des Bundestages mit dem Vorfall, bei dem es von Seiten des Bundesnachrichtendienstes und des Bundeskanzleramts zu Versäumnissen gekommen ist. Dass sich die Affäre zugespitzt hat ist einerseits der unzureichenden Abstimmung zwischen den deutschen Behörden zuzurechnen; allerdings muss der Vorfall auch in Zusammenhang mit den diplomatischen Spannungen zwischen der Kosovo-Regierung und den westlichen Partnern gesehen werden, die in den letzten Wochen zutage getreten sind. Diese beruhen vor allem auf der Kritik der Kosovo-Albaner an der Unterstützung des Sechs-Punkte-Plans der UN seitens der EU und der USA, welcher der serbischen Bevölkerung in Kosovo den Aufbau eigener Behörden gestatten soll. Unter diesen Bedingungen konnte sich der UN-Sicherheitsrat zuletzt auf die Einsetzung der „status-neutralen“ EU-Rechtsstaatsmission EULEX zum 9. Dezember 2008 einigen. Damit entsteht eine paradoxe Situation: Während die Mehrheit der EU-Mitgliedsstaaten Kosovo anerkennt, entsenden sie gleichzeitig eine Mission ins Land, die sich zu der Frage nicht äußern darf. Die Lösung verhindert außerdem die Umsetzung des Ahtisaari-Plans. Die Kosovo-Albaner befürchten, dass diese Lösung langfristig zur Teilung des Kosovo beitragen wird und haben zuletzt gegen die EULEX-Einsetzung demonstriert. Die Mission startet nun unter schwierigen Vorzeichen.

Start der EU-Mission unter schwierigen Vorzeichen

Protest der Kosovo-Albaner gegen die Unterstützung für den UN-Plan

Die Bundesregierung ist verärgert, weil sie sich im Fall der Verhaftung der BND-Mitarbeiter von den kosovarischen Behörden eine diskrete Lösung erbeten hatte. Zudem bedauerte die Bundesregierung, dass die Hilfe Deutschlands beim Aufbau staatlicher Strukturen nicht genügend gewürdigt würde. Deutschland ist einer der größten Geldgeber im Kosovo und hat den Unabhängigkeitsprozess der ehemaligen serbischen Provinz politisch unterstützt. Auf Druck der Bundesregierung hin wurden die Geheimdienstler nach neun Tagen in Untersuchungshaft nach Deutschland ausgeflogen, wo sich die deutschen Behörden mit dem Fall befassen werden. Die Affäre wird in den nächsten Wochen sicherlich für weitere Diskussionen sorgen und soll vom Parlamentarischen Kontrollgremium des Bundestages genauer untersucht werden. BND-Präsident Ernst Uhrlau wird heftig kritisiert, weil er den Nachrichtendienst nicht im Griff habe, und steht kurz vor dem Rücktritt. Auch dem Bundeskanzleramt, der Aufsichtsbehörde des BND, werden schwere Versäumnisse beim Krisenmanagement vorgeworfen.

Versäumnisse der Bundesregierung beim Krisenmanagement

Wahrscheinlich ist der Skandal vor allem der unzureichenden Abstimmung zwischen den deutschen Behörden zuzurechnen. Es ist daneben nicht auszuschließen, dass die Kosovo-Regierung den Fall genutzt hat, um die Bundesregierung zu düpieren und so ihren Protest gegen den Sechs-Punkte-Plan der UN zur Rekonfiguration der internationalen Präsenz in Kosovo und die Unterstützung der westlichen Partner für den nicht öffentlichen UN-Plan auszudrücken. Dieser wird von den Politikern der Kosovo-

Albaner abgelehnt, da er der serbischen Regierung entgegen kommt und ein erster Schritt hin zu einer Abspaltung des serbisch besiedelten Nordteils bedeuten könnte.

Kosovo-Regierung wollte BND in die Schranken weisen

Oberflächlich gesehen ging es der Regierung in Prishtina bei dem Vorfall auch darum, das Agieren der ausländischen Geheimdienste im Land in die Schranken zu weisen. Deshalb können die drei festgenommenen Deutschen als Bauernopfer bezeichnet werden, an denen ein Exempel statuiert wurde. Zudem gilt der BND in der Region als besonders aktiv, sodass die Auswahl der drei Deutschen – vorausgesetzt, dass sie tatsächlich nicht in den Fall verwickelt waren – wohl nicht zufällig ist. Denn der BND hat immer wieder über Verbindungen zwischen kosovarischen Politikern und dem organisierten Verbrechen berichtet, bei denen Premierminister Hashim Thaci eine wichtige Rolle spielte.

Verhaftung als Anzeichen von
funktionsfähigen Institutionen
in Kosovo?

Indem sie sich den Forderungen der Bundesregierung widersetzt, den Fall diskret zu behandeln, konnte die Regierung in Prishtina außerdem aufzeigen, dass die eigenen Behörden sich nicht in jeder Angelegenheit von externen Akteuren bevormunden lassen und durchaus unabhängig arbeiten. So verkündete Premierminister Hashim Thaci nach der Festnahme, dass niemand über dem Gesetz stehe und die Justiz ihre Arbeit machen müsse. Damit wollte er andeuten, dass sich Kosovo zunehmend von einem Quasi-Protectorat zu einem funktionsfähigen Staat entwickelt. Prinzipiell sollte solch ein Schritt auch im Interesse der Staaten liegen, welche die Unabhängigkeit des Kosovo anerkennen. Denn deren Ziel ist die zunehmende Stärkung des Prozesses der Eigenverantwortung und die Transformation des Kosovo in einen demokratischen und funktionsfähigen Staat, der irgendwann der EU beitreten kann. Allerdings sind die internationalen Überwacher wahrscheinlich etwas überrascht und verärgert darüber, welche Dynamik dieser Prozess nun gewinnt. Denn in ihrem Interesse kann es nicht liegen, die Kontrolle über den Staatsbildungs-Prozess gänzlich zu verlieren. Allerdings gab es auch Anzeichen für eine Entspannung zwischen Berlin und Prishtina. So erklärte die stellvertretende Außenministerin des Kosovo, dass der Regierung die Affäre zwar Leid tue, fügte aber auch nebulös hinzu, dass die Regierung keine Schuld an der Inhaftierung trage.

Serbische Regierung zuletzt mit diplomatischen Erfolgen

Zuletzt geriet die Kosovo-Regierung unter Druck, weil sich in der Bevölkerung nach der Euphorie um die Unabhängigkeitserklärung im Februar zunehmend Frust über den langsamen Fortschritt breit machte. Zwar wurden Kosovo auf einer internationalen Geberkonferenz im Juli 2008 Hilfgelder in Höhe von 1,2 Milliarden Euro bis 2011 zugesagt, der wirtschaftliche Aufschwung zeichnet sich bisher aber trotz der Unabhängigkeit nicht ab. Zudem musste der junge Staat mit ansehen, wie die serbische Regierung diplomatische Erfolge erzielte.

Trotz ihrer pro-westlichen Politik lehnt auch die neue serbische Regierung die Unabhängigkeit ab. Auch die Weltgemeinschaft und die EU sind in der Frage weiter gespalten. Zurzeit gibt es 52 Staaten, die den Staat Kosovo anerkennen. An dieser Grundkonstellation wird sich wohl vorerst nichts ändern. Denn Serbien hat erst Anfang Oktober in einer Abstimmung in der UN-Generalversammlung erreicht, dass die völkerrechtliche Gültigkeit der Unabhängigkeitserklärung durch den Internationalen Gerichtshof geprüft wird. Bevor ein Gutachten des Gerichtshofes vorliegt ist nicht zu erwarten, dass weitere Staaten Kosovo anerkennen werden.

Probleme bei der Einsetzung der EU-Rechtsstaatsmission

Die Uneinigkeit in der Anerkennungsfrage bringt verschiedene Probleme für die Präsenz der internationalen Gemeinschaft in Kosovo mit sich, und die gespaltene EU ist sich unschlüssig, wie sie mit diesen Tatsachen umgehen soll. Insgeheim glaubten die Unterstützer der Unabhängigkeit, dass Russland die vollendeten Tatsachen vom Frühjahr 2008 mit der Zeit akzeptieren würde. Diese Hoffnung hat sich bisher nicht erfüllt. Russland konnte erfolgreich die Pläne der EU zur Umgestaltung der internationalen Präsenz in Kosovo blockieren, die der Ahtisaari-Plan vorgegeben hat, und dessen Umsetzung nun unrealistisch ist.

Unklarer Zuständigkeitsbereich von EULEX

Die EU-Rechtsstaatsmission EULEX, bei der rund 2000 Polizisten, Richter, Zöllner und Verwaltungsfachleute Kosovo beim Aufbau rechtsstaatlicher Strukturen unterstützen sollen, wurde seit dem Frühjahr immer wieder verschoben, weil der Mission die rechtliche Grundlage fehlte. Aufgrund der Uneinigkeit im UN-Sicherheitsrat zur Kosovofrage gilt weiterhin UN-Resolution 1244 vom Juni 1999, nach der Kosovo Teil von Serbien ist. Russland hat darauf beharrt, dass eine Umgestaltung der internationalen Präsenz in Kosovo nur mit Genehmigung des Sicherheitsrates möglich ist. Und auch die EU legt viel Wert darauf, dass die EULEX eine formal-rechtliche Grundlage der UN bekommt.

Am 26. November 2008 hat sich schließlich der UN-Sicherheitsrat auf die Einsetzung der EULEX geeinigt. Entgegen vorheriger Planungen untersteht diese nun der UN-Verwaltung (UNMIK) und ist demnach „statusneutral“. UNMIK-Chef Lamberto Zannier erklärte, dass die UN-Mission vorerst der oberste internationale Garant für die Rechtsstaatlichkeit in Kosovo bleibt. Er sieht die UNMIK zukünftig vor allem in einer politisch relevanten Rolle, die zwischen Belgrad und Prishtina vermittelt. Noch unklar ist, in welchen Teilen von Kosovo die am 9. Dezember eingesetzte EULEX tätig werden kann. Entweder wird sie nur in den von Kosovo-Albanern bewohnten Gebieten eingesetzt, während in den serbisch besiedelten Gebieten weiter die UNMIK tätig bleibt und die Gebiete somit dem Verantwortungsbereich der Behörden in Prishtina entzogen sind. Damit würde sich die Spaltung des Landes weiter vertiefen. Geplant ist jedoch, die EULEX in ganz Kosovo einzusetzen. Bei der Lösung dieser Frage hängt in den nächsten Wochen viel vom Verhandlungsgeschick der Europäer und dem Vorgehen der EULEX ab.

Belgrad sieht seine Forderungen als erfüllt an

Klar dagegen ist, dass die EULEX nicht an der Umsetzung des Ahtisaari-Plans arbeiten darf. Als statusneutrale Mission erkennt sie offiziell die Unabhängigkeit Kosovos nicht an. So entsteht die paradoxe Situation, in der die Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten Kosovo zwar anerkennt, gleichzeitig aber eine Mission ins Land entsendet, die sich zu der Frage nicht äußern darf. Das oftmals von den Regierungen sekundierte Missionspersonal darf sich demnach nicht in allen Fällen nach der politischen Vorgaben seiner Auftraggeber richten. Grundlage dieser komplexen Regelung ist der von UN und serbischen Regierung ausgearbeitete Sechs-Punkte-Plan, der große Zugeständnisse an Belgrad beinhalten und für die Serbengebiete eigene Polizeieinheiten und ein eigenes Justizsystem vorsehen soll. Daneben enthält er Punkte zu Zollwesen, Grenzschutz, Infrastruktur und Transport, und den Schutz serbischer Kirchen. Demnach hat Prishtina keinen Zugriff auf die Einnahmen aus Zöllen und Steuern in den serbischen besiedelten Gebieten.

Streitigkeiten zwischen
Prishtina und Brüssel

Der Sechs-Punkte-Plan kommt vor allem der Regierung in Belgrad entgegen. Nach der Einigung im UN-Sicherheitsrat zeigte sich der serbische Außenminister Vuc Jeremic zufrieden damit, dass man den serbischen Forderungen nach einer statusneutralen EU-Mission nachgekommen sei. Darauf hatte auch stets der westlich-orientierte Präsident Boris Tadic beharrt. Die kosovo-albanische Spitze lehnte den Plan und eine statusneutrale EULEX erst strikt ab und wollte sich gegen eine Stationierung der Mission entscheiden. Damit zog die Regierung den Unmut der EU und der französischen Ratspräsidentschaft auf sich. In Belgrad wurden die Streitigkeiten zwischen Prishtina und Brüssel genau beobachtet.

Start der EULEX unter schwierigen Vorzeichen

Letztlich musste sich die Kosovo-Regierung dem Druck der westlichen Partner beugen. Nach der Einigung im Sicherheitsrat erklärte Außenminister Skënder Hyseni dass EULEX die volle Unterstützung der Kosovo-Institutionen und Bevölkerung genieße. Tatsächlich aber reißt die Kritik an der UN-Lösung nicht ab. Anfang Dezember demonstrierten in Kosovo mehrere tausend Menschen gegen den UN-Plan und die Einsetzung der EULEX, welche die Souveränität des Staates bedrohe. Auch Kosovos Präsident Fatmir Sejdiu beharrt darauf, dass die EULEX die Unabhängigkeit von Kosovo anerkennen und auf dem gesamten Staatsgebiet eingesetzt werden müsse. So steht der Start der zunächst auf 28 Monate befristeten EULEX unter schwierigen Vorzeichen, da die Mission nicht mit voller Unterstützung in Kosovo rechnen kann. Premierminister Thaci warnte bereits, dass die kosovarischen Behörden sehr kritisch mit der EULEX umgehen könnten, falls diese nicht auch im Nordteil eingesetzt wird. In solch einem Fall verliere die Mission ihre Bedeutung. Es bleibt abzuwarten, ob die EULEX, wie von Missions-Chef Yves de Kermabon behauptet, tatsächlich in allen Teilen von Kosovo eingesetzt wird.

Tendenz hin zu einem
„Modell Zypern“?

Nach Auffassung der Kosovo-Albaner stellt die nun von UN und EU ausgehandelte Lösung die Souveränität des Kosovo in Frage und führt letztlich zur endgültigen Abspaltung des serbischen Nordteils. Tatsächlich könnte sich in den westlichen Hauptstädten die Auffassung durchgesetzt haben, dass es unrealistisch ist, dass sich der Nordteil noch eines Tages vollständig in die Republik Kosovo integrieren lässt. Vielmehr ist heute schon eine Tendenz hin zu einem „Modell Zypern“ absehbar. Damit würde ein wichtiges Element der EU-Balkanpolitik scheitern, nämlich in Kosovo ähnlich wie in Bosnien-Herzegowina einen multi-ethnischen Staat zu schaffen. Zu hoffen bleibt, dass diese Entwicklungen nicht weitere Sezessionsbestrebungen in der Region verstärken werden, die etwa zur Abspaltung der Serbischen Republik aus Bosnien-Herzegowina oder der Albanergebiete aus Mazedonien führen könnten.

Umsetzung des Ahtisaari-Plans unwahrscheinlich

Welchen Verlauf die Entwicklung in Kosovo auch nehmen wird, als wahrscheinlich gilt, dass der Ahtisaari-Plan gescheitert ist und eine neue Lösung gefunden werden muss. Auch die EU-Präsenz in Kosovo wird sich nicht so umsetzen lassen wie geplant. Während die EULEX-Mission jetzt zwar eingesetzt wird werden der Internationale Zivile Vertreter (ICR) und seine Internationale Verwaltungsbehörde (ICR), auf das kürzlich der Brandanschlag verübt wurde, nicht mehr die Rolle spielen, die für sie ursprünglich vorgesehen war. Der ICR sollte nach dem Ahtisaari-Vorschlag die politische Rolle des Chefs der UN-Verwaltung übernehmen, der auch Gesetze in Kosovo ändern oder Amtsträger entlassen kann. Außerdem sollte der ICR die Umsetzung des Ahtisaari-Vorschlags überwachen und die Vielzahl der internationalen

Akteure in Kosovo koordinieren. Ohne eine neue Sicherheitsratsresolution aber können ihm keine Handlungsbefugnisse übertragen werden. So kann er vorerst nur das Amt des EU-Sondergesandten wahrnehmen, der im Hintergrund die Kosovo-Regierung politisch berät.

Ein Anschlag auf sein Büro kann somit als Protest gegen die EU und ihre Schwerfälligkeit, mit der komplizierten Lage in Kosovo umzugehen, verstanden werden. Denn eines zeigt sich dieser Tage recht deutlich: Die ambitionierte EU-Politik gegenüber Kosovo ist bisher nicht aufgegangen und leidet an manchen Fehlkalkulationen, die man in der Vergangenheit angestellt hat.

Dämpfer für ambitionierte
Kosovopolitik der EU

C·A·P
Centrum für angewandte
Politikforschung
© 2008

Maria-Theresia-Str. 21
81675 München
Telefon 089 · 2180 1300
Telefax 089 · 2180 1329
E-Mail redaktion@cap-lmu.de
www.cap-lmu.de