



Henri Bohnet ist Auslandsmitarbeiter der Konrad-Adenauer-Stiftung in Serbien und Montenegro.



Johannes Gold studierte an der Universität Regensburg Politikwissenschaft und Philosophie. Von März bis Juni 2010 war er im Büro der Konrad-Adenauer-Stiftung in Belgrad tätig. Er beschäftigt sich mit sicherheitspolitischen Fragen zu Südosteuropa.

SERBIEN UND DAS KOSOVO ZWISCHEN STATUSFRAGE UND EU-INTEGRATION

FORTSCHRITTE, HINDERNISSE UND DIE ROLLE DER ZIVILGESELLSCHAFT

Henri Bohnet / Johannes Gold

Das ungeklärte Verhältnis zwischen Belgrad und Pristina war und ist eines der wesentlichen Hemmnisse für die EU-Integration Serbiens und des Kosovo. Die Entwicklung der vergangenen zehn Jahre hat trotz internationaler Bemühungen bisher keine Lösung hervorgebracht, die für Serbien, das Kosovo und die Europäische Union akzeptabel wäre. Jetzt erscheint erstmals ein direkter Dialog zwischen Belgrad und Pristina möglich: Das Gutachten des Internationalen Gerichtshofs zur kosovarischen Unabhängigkeitsdeklaration vom Juli 2010 hat sowohl Bewegung in die innenpolitische Diskussion Serbiens gebracht als auch ein erneutes, verstärktes Engagement der internationalen Gemeinschaft hervorgerufen. Das Resultat ist die UN-Resolution A/RES/64/298 vom September, die erstmals die Bereitschaft Belgrads ausdrückt, direkte Gespräche zur Klärung technischer Fragen mit Pristina aufzunehmen.

Doch bleibt eine pragmatische Zusammenarbeit auch ohne die völkerrechtliche Anerkennung der Unabhängigkeit des Kosovo durch Serbien eine Herausforderung, noch bevor die Gespräche überhaupt begonnen haben. Die durch den Rücktritt Präsident Fatmir Sejdiu im Oktober hervorgerufene Staatskrise im Kosovo und die vorgezogenen Parlamentswahlen im Dezember waren dabei die aktuellsten Stolpersteine. Der schleppende Transformationsprozess in beiden Ländern stellt daneben die größte Herausforderung für eine Normalisierung der Beziehungen dar. Am Ende des

Prozesses soll neben Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Freiheit der Medien und freier Marktwirtschaft vor allem eine funktionierende Zivilgesellschaft stehen. Eine breit etablierte Zivilgesellschaft, auf deren Basis eine sowohl konflikt- als auch konsensfähige Demokratie ohne überbordenden Nationalismus erwachsen könnte, gibt es jedoch noch nicht. Das belegen nicht nur internationale Ranglisten zur Medienfreiheit und Korruption oder die Fortschrittsberichte der EU-Kommission, es wird auch in der fortdauernden innenpolitischen Kontroverse über den Umgang mit dem jeweiligen Nachbarn sichtbar – und in der mangelnden öffentlichen Auseinandersetzung mit dem Erbe des autoritären jugoslawischen Regimes, den jugoslawischen Befreiungskriegen und der Ära Miloševićs.

Doch stehen jetzt die Zeichen günstig, dass die politischen Entscheidungsträger beider Länder auf die wachsende Zahl insbesondere junger Menschen hören, die ihre Zukunft in einem vereinten Europa sehen. Die EU muss sich deshalb auch weiterhin in der Region engagieren. Aber auch nicht-staatliche Organisationen können zur Stärkung der Zivilgesellschaft einen wichtigen Beitrag leisten.

DIE SERBISCH-KOSOVARISCHEN BEZIEHUNGEN SEIT 1999

Jahrhunderte lang war das Gebiet des Westlichen Balkans durch Fremdherrschaft und ethnische Spannungen geprägt. Ausbeutung und Unfreiheit während der historischen Imperien, aber auch das Wechselspiel zwischen Ost und West von Titos Jugoslawien haben dazu geführt, dass ein wirklicher Nationenbildungsprozess mit dem Ziel eines souveränen Staates erst im späten 20. Jahrhundert begann. In den neunziger Jahren führte dies zu den blutigen Sezessionskriegen im ehemaligen Jugoslawien, zuletzt zwischen der Kosovarischen Befreiungsarmee (UÇK) und dem Milošević-Regime. Erst die NATO bereitete 1999 den Konflikten ein Ende.

Im Westlichen Balkan führten Fremdherrschaft und ethnische Spannungen dazu, dass ein wirklicher Nationenbildungsprozess erst im späten 20. Jahrhundert begann.

Der nicht UN-mandatierten NATO-Intervention folgte die Sicherheitsratsresolution 1244, die international anerkannt ist.¹ Für den völkerrechtlichen Status des Kosovo bedeutete „S/RES/1244“, dass das Kosovo zwar de jure zu Jugoslawien² gehörte, jedoch unter UN-Protectorat stand. Staatliche Verwaltung und Sicherheit gewährleisteten im Wesentlichen die zivilen und militärischen Implementierungsorgane der UNMIK und KFOR. Deren Auftrag war die „Errichtung einer internationalen zivilen Übergangsverwaltung, unter der die Bewohner der Provinz innerhalb der Bundesrepublik Jugoslawien, Autonomie erleben sollen, Durchführung von Wahlen und schließlich Einleitung des politischen Prozesses zur Lösung des zukünftigen Status des Kosovo“.³ Dabei wurde eine internationale Klärung der Statusfrage aufgeschoben, um zunächst die Stabilität der Provinz zu sichern.⁴ Serbien verlor damit faktisch die Hoheit über seine südliche Provinz, in der die Serben den Ursprung ihrer Nation und der serbisch-orthodoxen Kirche sehen.

Eine internationale Klärung der Statusfrage wurde aufgeschoben, um die Stabilität im Kosovo zu sichern. Serbien verlor damit faktisch die Hoheit über seine südliche Provinz.

Zwar konnten KFOR und UNMIK die Sicherheit für die albanische Mehrheit im Kosovo gewährleisten. Die gewalttätigen Ausschreitungen im März 2004 u.a. gegen die serbische Minderheit und gegen serbisch-orthodoxe Gotteshäuser zeigten jedoch bald, dass es sich um keinen nachhaltigen Frieden handelte. Dies belegen auch die niedrigen Rückkehrerzahlen der im Jahre 2000 gezählten 230.000 Flüchtlinge: Bis 2006 kehrten lediglich sechs Prozent zurück.⁵

- 1 | Zum Thema der Legitimation des internationalen Engagements: Johannes Gold, *Legitimationsvergleich externer Konfliktlösung. Engagement der NATO im Kosovo und Russlands in Süd-ossetien und Abchasien* (Hamburg, 2010).
- 2 | Ab 2003 Serbien und Montenegro, ab 2006 Serbien.
- 3 | Jakob Kreidl, *Der Kosovo-Konflikt, Vorgeschichte, Verlauf und Perspektiven. Zur Stabilisierung einer Krisenregion* (Frankfurt am Main, 2006), 223.
- 4 | Vgl. Bruno Coppieters, „Kosovo and the Question of a Just Secession“, in: Ders. (Hrsg.), *Moral Constraints on War. Principles and Cases* (Lanham, 2008), 237-260.
- 5 | E/CN.4/2006/71/Add.5: 15, auch in den Folgejahren ist keine wesentliche Verbesserung feststellbar; die UN-Dokumente sind über die Seite <http://documents.un.org> abrufbar.

Nach Berichten der UN-Sondergesandten Kai Eide und Martti Ahtisaari kam die internationale Gemeinschaft zu dem Schluss, dass eine weitere Verbesserung der gesellschaftlichen, politischen, wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Standards im Kosovo nur durch den Beginn von Statusgesprächen erreicht werden könne. 2005 begannen unter Beteiligung russischer, amerikanischer und europäischer Vermittler Verhandlungen zwischen Belgrad und Pristina über den endgültigen Status des Kosovo. Doch eine einvernehmliche Lösung wurde nicht erreicht.⁶ Pristina erklärte sich daraufhin auf der Basis der Empfehlungen des Ahtisaari-Plans am 17. Februar 2008 ohne Einwilligung Serbiens und des UN-Sicherheitsrats unabhängig.⁷ Doch haben die internationalen Missionen weiterhin den Auftrag, die Sicherheit und den institutionellen Aufbau zu unterstützen. Hier wurde mit der EU-Mission EULEX eine neue Organisation geschaffen, die im neuen Staat rechtsstaatliche Strukturen aufbauen soll. Die Grundlage dieser Strukturen bildet die neue kosovarische Verfassung, deren Implementierung vom Internationalen Zivilen Büro (ICO) und der EU überwacht wird.⁸

2005 begannen die Verhandlungen zwischen Belgrad und Pristina über den endgültigen Status des Kosovo. Doch eine einvernehmliche Lösung wurde nicht erreicht. Pristina erklärte sich daraufhin unabhängig.

Die serbische Außenpolitik ist seit der Lösung des Kosovo aus der staatlichen Kontrolle Belgrads geprägt vom Festhalten an seiner territorialen Integrität. So weist die am 8. November 2006 in Kraft getretene serbische Verfassung explizit auf die „Autonome Provinz Kosovo und Metochien“ als integralen Bestandteil der Republik Serbien hin.⁹ Lediglich die auf der Grundlage der UN-Resolution 1244 geschaffene, statusneutrale UNMIK-Verwaltung ist nach der Unabhängigkeitserklärung Pristinas ein legitimer

- 6 | Noch vor Ablauf der gesetzten Frist mussten die Mediatoren am 28.11.2007 eingestehen: „Zu unserem Bedauern haben sich beide Seiten nicht über den künftigen Status des Kosovo geeinigt“, in: „Verhandlungen gescheitert. Kosovo-Troika gibt auf“, *ntv.de*, <http://www.n-tv.de/Kosovo-Troika-gibt-auf-article279760.html> [14.12.2010].
- 7 | Wenngleich er bisher nur von 72 Staaten anerkannt ist (Stand: 14.12.2010), vgl. <http://kosovothanksyou.com> [14.12.2010].
- 8 | Vgl. International Civilian Office, International Steering Group (ISG) for Kosovo, <http://www.ico-kos.org/pdf/ISG.pdf> [09.11.2010].
- 9 | Vgl. National Assembly of the Republic of Serbia, Constitution of Serbia, http://www.mfa.gov.rs/Facts/UstavRS_pdf.pdf [09.11.2010].

Ansprechpartner für Belgrad. Regionale oder internationale Treffen, auf denen nicht UNMIK, sondern Vertreter des neuen Staats anwesend sind, boykottiert Belgrad konsequent. Darüber hinaus unterstützt die serbische Regierung parallele Verwaltungsstrukturen in ethnisch-serbisch bewohnten Gebieten. Neben dem de facto außerhalb kosovarischer und internationaler Kontrolle liegenden Gebiet um Nord-Mitrovica werden auch die Bewohner serbischer Enklaven durch großzügige Zahlungen aus Belgrad zum Bleiben motiviert. Die Ausfuhr kosovarischer Wirtschaftserzeugnisse nach Serbien bleibt unterbunden, der größte Wirtschaftsmarkt auf dem westlichen Balkan damit für kosovarische Unternehmer geschlossen.

Das Gutachten des IGH vom Juli 2010 bezog eindeutig Stellung: „Die Unabhängigkeitserklärung vom 17. Februar 2008 hat das allgemeine internationale Gesetz nicht verletzt.“

In dieser festgefahrenen Situation wurde am 22. Juli 2010 das Gutachten des Internationalen Gerichtshofs der Vereinten Nationen (IGH) veröffentlicht, das zur internationalen Rechtmäßigkeit der unilateralen

Unabhängigkeitserklärung des Kosovo eindeutig Stellung bezog: „Das allgemeine internationale Gesetz enthält kein anwendbares Verbot von Unabhängigkeitserklärungen. Die Unabhängigkeitserklärung vom 17. Februar 2008 hat das allgemeine internationale Gesetz nicht verletzt.“¹⁰

Es zeugt vom Erfolg der begonnenen demokratischen Transformation und europäischen Ausrichtung vieler Serben, dass die Reaktionen auf das Gutachten weitgehend friedlich verliefen. Die Zusammenarbeit der Regierung mit der EU an der Neuformulierung einer ursprünglich eher nationalistisch geprägten UN-Resolution ist ein mutiger Schritt zu einer pragmatischeren Politik gegenüber Pristina und zeigt: Zur Lösung des Konflikts bedarf es einer engen Zusammenarbeit zwischen Brüssel, Belgrad und Pristina im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses.

10 | Vgl. International Court of Justice, Accordance with international law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo, <http://www.icj-cij.org/docket/files/141/15987.pdf> [09.11.2010].

DIE ERWEITERUNGSSTRATEGIE DER EU UND DIE ROLLE DER ZIVILGESELLSCHAFT IN SERBIEN UND IM KOSOVO

Im Juni 2003 bestätigte der Europäische Rat in Thessaloniki die EU-Beitrittsperspektive für die Westbalkan-Staaten. Der Weg in die EU und zur Erfüllung der Kopenhagener Beitrittskriterien solle durch Maßnahmen im Bereich der politischen Zusammenarbeit, des Institutionenaufbaus, der Umsetzung weiterer Handelsmaßnahmen und des wirtschaftlichen Aufbaus vorbereitet werden:¹¹ Erst wenn stabile Institutionen, eine funktionierende Marktwirtschaft und die Fähigkeit, die Verbindlichkeiten eines EU-Mitgliedsstaates zu erfüllen, gewährleistet sind, kann die Integration des jeweiligen Landes fortschreiten. Ein Beitrittskandidat muss die Grundwerte von Freiheit, Demokratie, Rechtsstaat und Menschenrechten respektieren. Wichtigstes Instrument der EU ist dabei der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess: Die Ratifikation des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens (SAA) gilt als wegweisender Zwischenschritt der Westbalkanländer zur Europäischen Union. Das Abkommen beinhaltet sowohl die Forderung zur Erfüllung der genannten Standards als auch konkrete Hilfen auf dem Weg dorthin.¹²

Nicht nur der Grad an Reformbereitschaft sowie die wirtschaftliche Machbarkeit der Reformen machen den Annäherungsprozess schwierig. Hinzu kommt die Beitrittsmüdigkeit der alten EU-Mitglieder.

Doch nicht nur der Grad an Reformbereitschaft in Politik und Gesellschaft der potentiellen Beitrittsländer sowie die wirtschaftliche Machbarkeit der Reformen machen den Annäherungsprozess schwierig. Hinzu kommen in letzter Zeit die Beitrittsmüdigkeit der alten EU-Mitglieder und – nach der ernüchternden Integration Rumäniens und Bulgariens sowie nach den europapolitischen Folgen der Wirtschaftskrise – Befürchtungen der Instabilität in der Union. Deshalb gewinnt die vollständige Erfüllung der Kopenhagener Kriterien an Bedeutung.¹³

11 | Vgl. EurActiv.com, Beziehungen zwischen der EU und den Westbalkan-Ländern, <http://www.euractiv.com/de/erweiterung/beziehungen-zwischen-eu-westbalkan-landern/article-130585> [09.10.2010].

12 | Vgl. European Commission for Enlargement, Countries on the road to EU membership, http://ec.europa.eu/enlargement/the-policy/countries-on-the-road-to-membership/index_en.htm [10.09.2010].

13 | Vgl. Dušan Reljić, *Zuckerbrotkrise der EU auf dem Westbalkan*, 3, in: http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=6850 [10.09.2010].

Neben der wirtschaftlichen und institutionellen Transformation, deren Fortschritt meist mit Hilfe von Aktionsplänen und „Benchmarks“ gemessen werden kann, darf jedoch das eigentliche Ziel der Transformation nicht vergessen werden: Der Aufbau einer funktionierenden, pluralistischen Zivilgesellschaft, die im Stande ist, eine dauerhafte Demokratie zu tragen: „Während die Zivilgesellschaft den Staat nicht daran hindert, die hoheitliche Rolle als Friedensbewahrer und Ordnungsmacht zwischen konkurrierenden gesellschaftlichen Interessen einzunehmen, vermag sie den Staat dennoch davon abzuhalten, die Gesellschaft als Ganzes zu dominieren. Gleichzeitig verhindert die Zivilgesellschaft eine Atomisierung der Gesellschaft durch Marktkräfte und eine Dominanz isolierter Einzelinteressen.“¹⁴

Die Erweiterungsstrategie der Kommission nennt „Aussöhnung, regionale Zusammenarbeit und bilaterale Fragen im westlichen Balkan“ als eine der wichtigsten Herausforderungen für die EU-Integration.

Daneben sind für die EU-Integration der Westbalkan-Staaten die gutnachbarschaftlichen Beziehungen von entscheidender Bedeutung. So nennt die Erweiterungsstrategie 2010 bis 2011 der Europäischen Kommission „Aussöhnung, regionale Zusammenarbeit und bilaterale Fragen im westlichen Balkan“¹⁵ als eine der wichtigsten Herausforderungen für die EU-Integration dieser Region. Nicht nur die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (ICTY) auf der juristischen und politischen Ebene, sondern auch die Unterstützung breiter Bevölkerungsteile ist entscheidend für den Erfolg einer wirklichen Vergangenheitsaufarbeitung als Basis für nachhaltige gutnachbarschaftliche Beziehungen. Eine derartige Zivilgesellschaft – in Serbien und im Kosovo – kann bei der Überwindung dieser Herausforderungen und der entscheidenden Annäherung die Schlüsselrolle spielen. Das erkennt auch die EU in ihrer Erweiterungsstrategie an, in der sie die Zivilgesellschaft als „wesentliches Element reifer Demokratien“¹⁶ bezeichnet.

14 | Helmut Anheier, „Zivilgesellschaft in Europa“, in: http://bpb.de/themen/1QO7ZE,0,0,Zivilgesellschaft_in_Europa [10.09.2010].

15 | Erweiterungsstrategie und wichtigste Herausforderungen 2010-2011, 10, in: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2010/package/strategy_paper_2010_de.pdf [10.11.2010].

16 | Helmut Anheier, „Zivilgesellschaft in Europa“, Fn. 15.

SERBIEN ZWISCHEN REFORMEN, EU-SKEPTIZISMUS UND NEUEN PERSPEKTIVEN

Der 5. Oktober 2000 gilt für Serbien als demokratische Wende: Das von Vojislav Koštunica und Zoran Đinđić geführte Parteienbündnis Demokratische Opposition Serbiens (DOS), konnte sich zusammen mit der Bewegung Otpor (Widerstand) und massiven Arbeiterstreiks gegen die Fälschungen bei den Präsidentschaftswahlen durchsetzen und stürzte damit das Regime Miloševićs. Koštunica wurde der erste demokratisch gewählte Präsident Serbiens, einige Monate später wurde Đinđić neuer Premierminister. Bereits drei Monate später lieferte dessen neue europaorientierte Regierung Milošević

an den ICTY aus. Vorrangig für Đinđić war neben der Abrechnung mit dem Milošević-Regime die „Europäisierung und Modernisierung, und das so rasch wie möglich“.¹⁷ Sein Bekenntnis als Reformpolitiker legte er am Tag seiner Wahl zum Regierungschef

ab: „Ich will nicht, dass man mich liebt, ich will Reformen durchführen, und das ist nicht populär.“¹⁸ So glücklich sich die Umstände in Serbien nach der demokratischen Revolution auch darstellen mochten, so tragisch wurden die Hoffnungen auf tief greifende Reformen und eine Europäisierung der Gesellschaft enttäuscht: Am 12. März 2003 fiel Đinđić einem Attentat zum Opfer. Die Umstände um die Ermordung des einstigen politischen Hoffnungsträgers für ein europäisches Serbien sind noch immer nicht vollständig geklärt.

Die Hoffnungen auf tief greifende Reformen und eine Europäisierung der Gesellschaft wurden tragisch enttäuscht: Im März 2003 fiel Premierminister Đinđić einem Attentat zum Opfer.

Bereits in der Auseinandersetzung zwischen Koštunica und Đinđić um die verfassungsrechtlich zweifelhafte Auslieferung Miloševićs wurde deutlich, dass die DOS keine homogene Basis für eine reformorientierte Europapolitik bieten konnte. Auch die im Westen zunächst als positiv wahrgenommene zivile Protestbewegung entpuppte sich als Protestbewegung *gegen* Milošević und nicht primär *für* einen politischen Neuanfang. Der Slogan „gotov je“ (Er ist fertig) illustriert dies. Die Tatsache, dass der Premierminister einem Attentat zum Opfer fiel, weist

17 | Christian Wehrschütz, *Im Kreuzfeuer: Am Balkan zwischen Brüssel und Belgrad* (Wien, 2009), 101.

18 | Ebd., 114.

zudem auf die unter Milošević gewachsene und teilweise protegierte organisierte Kriminalität hin, der die Reformkräfte zu dieser Zeit nicht gewachsen waren. So schritten unter Đinđićs ehemaligem Weggefährten und Nachfolger Koštunica die Reformen in den darauf folgenden Jahren nur schleppend voran. Kostunicas Amtszeit war geprägt durch die Kosovofrage und die aus EU-Sicht mangelhafte Zusammenarbeit mit dem ICTY. Sein wichtigster Erfolg war die Verabschiedung einer neuen Verfassung 2006, die das autoritäre System aus der Milošević-Zeit durch ein parlamentarisches ersetzte. Doch blieben sowohl eine umfassende Privatisierung von Staatsbetrieben als auch die Konsolidierung des Rechtsstaats und der konsequente Kampf gegen die organisierte Kriminalität weitgehend aus. Die im Jahre 2000 greifbare Chance eines demokratischen Neuanfangs und schneller gesellschaftlicher Transformation wurde angesichts der politischen Realität im Land nur unzureichend genutzt.¹⁹ Vielmehr

Die serbische Ökonomie wurde zunehmend von Oligarchen mit Monopolen in Schlüsselbereichen dominiert. Diese Entwicklungen behinderten die demokratische Transformation des Staates.

verstärkte sich nach dem Sturz Miloševićs in der Bevölkerung der Eindruck, dass sich die politischen Eliten auch weiterhin am Gemeinwohl bereicherten. Einstige Weggefährten von Milošević konnten in der Wirtschaft Fuß fassen, die serbische Ökonomie wurde zunehmend von Oligarchen mit Monopolen in Schlüsselbereichen dominiert.²⁰ Diese Entwicklungen behinderten die demokratische Transformation des Staates und die Herausbildung einer Zivilgesellschaft.

Auch bemühte Koštunica nationalistische Ressentiments, die nach der Unabhängigkeitserklärung des Kosovos schließlich zum Zerwürfnis mit Präsident Boris Tadić führten. Die historischen Erfahrungen der Fremdherrschaft sowie der territoriale Verlust der serbisch besiedelten Gebiete in Kroatien sowie in Bosnien und Herzegowina, deren Opfer-Narrative wesentliche Bestandteile der serbischen nationalen Identität darstellen, wurden von Koštunicas Rhetorik konserviert. Im Gegensatz zu den meisten serbischen

19 | Vgl. Bertelsmann Stiftung, Kurzgutachten Serbien, 2, in: http://bti2008.bertelsmann-transformation-index.de/fileadmin/pdf/Kurzgutachten_BTI_2008/ESE/BTI_2008_Serbien.pdf [10.11.2010].

20 | Vgl. Michael Martens, „Der reichste Serbe macht Kasse“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, in: <http://www.faz.net/-01dsvh> [10.11.2010].

Politikern genießt er deshalb auch heute noch das Image eines unbestechlichen, prinzipientreuen Nationalisten. Die Verhandlungen in Den Haag und der Autoritätsverlust über das Kosovo vermittelten den Eindruck, Serbien falle durch die Europäische Integration ein weiteres Mal einer größeren politischen Entität zum Opfer. Viele serbische Bürger fragten: „Warum sollen allein Serben an den Verbrechen in den Jugoslawienkriegen schuld sein, und nach dem Verlust der Krajina und der Republika Srpska nun auch das national bedeutsame Kosovo preisgeben?“

Doch zeigte Tadićs Wahlsieg 2008, dass ein großer Teil der serbischen Bevölkerung an den Nutzen einer serbischen EU-Integration glaubte und sich vor allem wirtschaftliche Verbesserungen durch die Öffnung gen Westen erhoffte. Wichtige Faktoren für den Sieg von Tadićs Wahlbündnis war der Beginn des SAA-Prozesses²¹ der EU mit Serbien und konkrete Perspektiven von größeren Auslandsinvestitionen, insbesondere durch den Automobilkonzern Fiat im Werk des serbischen Autoherstellers Zastava.²² Aber nicht alle Wähler hielten Tadićs Europaöffnung für den richtigen Weg: Das Wahlergebnis machte deutlich, dass es weiterhin einen beträchtlichen Anteil an Europaskeptikern im Land gab. 29 Prozent der Wähler stimmten für die nationalistische Radikale Partei Serbiens (SRS) von Tomislav Nikolić, den Vertreter des in Den Haag sitzenden Vojislav Šešelj.

Nicht alle Wähler hielten Tadićs Europaöffnung für den richtigen Weg: Das Wahlergebnis 2008 machte deutlich, dass es weiterhin einen beträchtlichen Anteil an Europaskeptikern gab.

Seit dem Beginn seiner zweiten Amtszeit 2008 gelangen Präsident Tadić und seiner Regierung unter Premier Cvetković jedoch wesentliche Schritte in Richtung EU-Annäherung: Schon kurz nach der Regierungsbildung setzte Belgrad den flüchtigen Kriegsverbrecher Radovan Karadžić fest und lieferte ihn nach Den Haag aus. Damit signalisierte Serbien der EU die Bereitschaft zur weiteren Zusammenarbeit mit dem Kriegsverbrechertribunal. Das

21 | Die EU schließt mit potentiellen Beitrittskandidaten als ersten Schritt Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA) ab, um die Länder wirtschaftlich zu stärken und politisch zu demokratisieren.

22 | Vgl. Claudia Nolte, „Überraschend klarer Sieg für die europäische Liste (DS-Tadić) bei den Parlamentswahlen in Serbien“, *KAS-Länderbericht*, 12.05.2008, in: http://kas.de/wf/doc/kas_13710-1522-1-30.pdf [10.11.2010].

Stabilisierungsabkommen mit der EU wurde insbesondere im Bereich der Implementierung europäischer Handelsstandards umgesetzt. Ende 2009 schließlich gelang mit der Visaliberalisierung für Serbien der bisher wichtigste Erfolg der Regierung Cvetković. Kurz darauf stellte das Land den Antrag auf den EU-Beitritt. Mit Beginn 2010 trat das zum SAA gehörige Handelsabkommen auch von Seiten der EU in Kraft, und im Juni 2010 brachte Brüssel schließlich das gesamte SAA auf den Weg der Ratifikation durch seine Mitgliedstaaten.²³

Diesen Erfolgen der pro-europäischen Kräfte stehen jedoch weiterhin bestehende Defizite in der demokratischen und wirtschaftlichen Entwicklung des Landes gegenüber. Zwar hat die Regierung Fortschritte bei der Privatisierung vorzuweisen, sie ist jedoch noch nicht abgeschlossen. 45 Prozent des BIP werden immer noch von staatlichen Firmen produziert. Der Fortbestand von Monopolen verhindert sowohl für einheimische als auch für ausländische Unternehmer ein positives Investitionsklima. Hinzu kommt die schleppende Modernisierung der öffentlichen Verwaltung. Mehr noch als die Korruption ist der Mangel an effizienten administrativen Kapazitäten ein großes Hindernis

Für eine unabhängige Judikative notwendige Gesetze werden oft nur mangelhaft umgesetzt. Das Rechtssystem ist durch Ineffizienz, politische Einflussnahme und Korruption gekennzeichnet.

für das Unternehmertum.²⁴ Darüber hinaus verhindert das enge Beziehungsgeflecht aus Oligarchen, Politikern und Medien die Entwicklung einer pluralistischen Medienlandschaft. Die Reform des Rechtsstaates befindet sich erst am Anfang: Zwar existieren mittlerweile viele für eine unabhängige Judikative notwendige Gesetze, doch werden diese oft nur mangelhaft umgesetzt. Das gesamte Rechtssystem ist deshalb zu großen Teilen durch Ineffizienz, politische Einflussnahme und Korruption gekennzeichnet.²⁵

23 | Vgl. *EU-Nachrichten*, „EU-Beitritt Serbiens rückt näher“, in: http://europa.eu/news/external-relations/2010/10/201010_26_de.htm [10.11.2010].

24 | Vgl. Bertelsmann Stiftung, *BTI 2010, Serbia Country Report*, 16, 19, in: http://bertelsmann-transformation-index.de/fileadmin/pdf/Gutachten_BTI2010/ECSE/Serbia.pdf [10.11.2010].

25 | Vgl. ebd., 8-9.

Vor dem Hintergrund der in der Bevölkerung als schleppend wahrgenommenen Reformen bleiben die alten Konstanten der nationalen Identität weitgehend bestehen. Das zeigt die parlamentarische Debatte um die Verabschiedung der so genannten Srebrenica-Resolution: Die Volksvertretung konnte sich nur schwer zu einer Verurteilung des im Juli 1995 verübten Mordes an 8.000 bosnischen Muslimen durchringen. Nur mit knapper Mehrheit wurde die Resolution verabschiedet. Auf Betreiben des sozialistischen Koalitionspartners SPS (die Nachfolgepartei von Miloševićs Sozialisten) wurde außerdem das Wort „Genozid“ aus der ursprünglichen Version getilgt.²⁶ Die Deklaration setzt dennoch ein wichtiges außenpolitisches Zeichen, auch wenn innenpolitisch die Aufarbeitung der Vergangenheit offenbar gerade erst begonnen hat. Dass die serbische Regierung kurz vor dem Erscheinen des EU-Fortschrittsberichts im vergangenen Oktober ein Kopfgeld von zehn Millionen Euro für Hinweise zur Ergreifung des flüchtigen Kriegsverbrechers Radko Mladić aussetzte, belegt zudem ihren fortdauernden Willen zur europäischen Ausrichtung des Landes und zur Auseinandersetzung mit der nationalen Vergangenheit. Gleichzeitig muss sie sich aber nicht nur gegen die Interessen alter Eliten und gegen die Nationalisten behaupten, sondern auch gegen neue politische Gegner, je näher die nächsten Wahlen 2012 rücken. Denn die 2008 von den Radikalen abgespaltene Serbische Fortschrittspartei SNS unter Tomislav Nikolić liegt derzeit mit Tadićs DS in Umfragen gleichauf.

Dass Serbien ein Kopfgeld von zehn Millionen Euro für Hinweise zur Ergreifung Radko Mladić aussetzte, belegt den Willen zur europäischen Ausrichtung des Landes.

Doch es bleibt festzuhalten, dass insbesondere die Visaliberalisierung dazu beigetragen hat, dass ein wachsender Teil der Gesellschaft die europäische Ausrichtung ihres Landes gutheißt, insbesondere die Jugend. Für sie ist das Reisen und Studieren im westeuropäischen Ausland leichter geworden, auch durch die zunehmende Verfügbarkeit internationaler Austauschprogramme. Doch bleiben für viele Serben – das Durchschnittseinkommen liegt bei 320 Euro im Monat, die Arbeitslosigkeit bei knapp 20 Prozent – ausgedehnte Reisen ins europäische Ausland unerschwinglich. Ein nennenswerter Import von europäischen

26 | Vgl. Henri Bohnet, Johannes Gold, „Die Srebrenica-Resolution – Geteilte Meinungen“, *KAS-Länderbericht*, 22.04.2010, in: http://kas.de/wf/doc/kas_20489-1522-1-30.pdf [10.11.2010].

Denk- und Lebensweisen im Sinne einer Zivilgesellschaft kann also nur langsam erfolgen und muss einhergehen mit wirtschaftlichen Verbesserungen. Nur so kann die proeuropäische Elite des Landes ausreichende Unterstützung von einer sich emanzipierenden Zivilgesellschaft erhalten.

Belgrad verabschiedete im Oktober gemeinsam mit den EU-Staaten eine UN-Resolution, die den Richterspruch anerkannte und zu einem politischen Dialog zwischen den Parteien aufrief.

Vor diesem Hintergrund ist die Bedeutung des Gutachtens des Internationalen Gerichtshofs und der serbischen Reaktion darauf zu sehen. Trotz der obligatorischen Bekundung, Serbien werde die Unabhängigkeitserklärung

des Kosovo niemals anerkennen, verabschiedete Belgrad am 13. Oktober gemeinsam mit den EU-Staaten eine UN-Resolution (A/RES/64/298), die den Richterspruch anerkannte und zu einem politischen Dialog zwischen den Parteien aufrief. Dieser mutige Schritt muss jetzt schnellstmöglich von Pristina aufgegriffen und von der internationalen Gemeinschaft konsequent unterstützt werden, damit die pragmatische Annäherung zwischen den beiden Hauptstädten und die Fortsetzung der europäischen Integration beider Länder eine Chance hat.

DIE SITUATION IM KOSOVO

Die 2,1 Millionen Menschen zählende kosovarische Bevölkerung ist statistisch die jüngste und eine der ärmsten in Europa. Der Altersdurchschnitt liegt mit 26,3 Jahren weit unter dem europäischen Durchschnitt von 40,4.²⁷ Nicht nur etliche Medienkampagnen²⁸, sondern auch die Präsenz unzähliger westlicher Mitarbeiter internationaler Organisationen haben dazu beigetragen, dass sich die kosovarische – viel mehr auch als die serbische – Bevölkerung

27 | Vgl. CIA, *The World Factbook*, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/kv.html> [14.12.2010]. Auch die Geburtenrate liegt mit durchschnittlich 15,9 Kindern pro 1.000 Personen weit über dem europäischen Durchschnitt von 10,9 Kindern. Vgl. Eurostat, „The EU-27 population continues to grow“, 4, in: http://www.eds-destatis.de/de/downloads/sif/qa_09_031.pdf [22.11.2010]. Eurostat, „Median age of the total population for the EU Member States“, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Median_age_of_the_total_population_for_the_EU_Member_States,_Norway_and_Switzerland_-_2008,_2060.PNG&filetimestamp=20090618142324 [11.11.2010].

28 | Vgl. z.B. „Kosovo, the young Europeans – Kosova, die jungen Europäer“, <http://www.youtube.com/watch?v=OatiMXHeDzE> [11.11.2010].

als europäisch begreift und ihre Zukunft in der EU sieht.²⁹ Dies trifft weniger auf die rund 200.000 Kosovoserben zu, die sich zwischen der Protektion durch Belgrad und der schwierigen Vertrauensbildung zu Pristina im Rahmen der begonnenen staatlichen Dezentralisierung orientieren müssen.

Doch sind die Transformationsprobleme im jungen Kosovo noch gravierender als im benachbarten Serbien: Mitte 2010 stellte ein Bericht der renommierten International Crisis Group fest, dass die größten Probleme des Kosovo die gravierenden Defizite im Rechtsstaatsbereich, die endemische Korruption und die organisierte Kriminalität sind und die politische Elite zu wenig tut, um sie zu beseitigen.³⁰ Für das organisierte Verbrechen bietet sich oft eine große Handlungsfreiheit angesichts der ungeklärten Situation Mitrovicas im Norden des Kosovo und der dort de facto existierenden Rechtlosigkeit sowie der Verwobenheit von Mafia und ehemaligen UÇK-Kadern, deren politischer Nachfolger, die Demokratische Partei Kosovos (PDK), derzeit die stärkste politische Kraft ist. Im wirtschaftlichen Bereich gibt es zwar einige Beispiele bemerkenswerten Unternehmertums,³¹ doch bleiben die Aussichten aufgrund der Nichtanerkennung des Kosovo durch die Mehrheit der UN-Mitgliedstaaten und aufgrund eigener administrativer Unsicherheiten prekär. Die Arbeitslosigkeit im Kosovo ist mit 45 Prozent die höchste in Europa, 17 Prozent der Bevölkerung leben unterhalb der Armutsgrenze.³² Das Land ist abhängig von den Überweisungen im Westen lebender Auslandskosovaren sowie von internationaler

Das Kosovo ist abhängig von den Überweisungen der Auslandskosovaren und internationaler Entwicklungshilfe. Die politischen und wirtschaftlichen Stützen für eine sich demokratisierende Zivilgesellschaft fehlen.

29 | Vgl. *EurActiv.de*, Interview mit Kosovos Botschafter Mirdita, „Serbien muss uns nicht sofort anerkennen“, <http://euractiv.de/erweiterung-und-partnerschaft/artikel/serbien-muss-uns-nicht-sofort-ankennen-002966> [11.11.2010].

30 | Vgl. *International Crisis Group*, „The Rule of Law in Independent Kosovo“, <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/europe/balkans/kosovo/204%20The%20rule%20of%20Law%20in%20Independent%20Kosovo.ashx> [11.11.2010].

31 | Vgl. Christian Wehrschütz, „Der Kosovo ist keine Wüstenei“, *Kleine Zeitung*, 13.07.2010, in: <http://neu.kleinezeitung.at/nachrichten/politik/2402496/kosovo-keine-wuestenei.story> [11.11.2010].

32 | Vgl. European Commission, „Kosovo Progress Report 2010“, 59, in: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2010/package/ks_rapport_2010_en.pdf [11.11.2010].

Entwicklungshilfe. Hier – noch vielmehr als in Serbien – fehlen die politischen und wirtschaftlichen Stützen für eine sich demokratisierende Zivilgesellschaft.

Denn die politische Entwicklung des Kosovo ist nicht nur durch die Staatskrise des vergangenen Herbstes offen, das zeigt ein Blick auf die Entwicklung der letzten Jahre. Ausgehend von einem „Bedrohungsnationalismus“³³, der sich seit Beginn der serbischen Repressionen in den neun-

ziger Jahren entwickelte, fand sich die koso-voalbanische Bevölkerung fortan in einem ständigen Ringen um den eigenen Staat und die Abspaltung von Serbien. Die kosovarische Nation definierte sich und ihr Recht auf einen eigenen Staat in erster Linie auf

Die kosovarische Nation definierte sich und ihr Recht auf einen eigenen Staat in erster Linie auf der Erfahrung der Unterdrückung und später der Gewalt der serbischen Fremdherrscher.

der Erfahrung der Unterdrückung und später der Gewalt der serbischen Fremdherrscher sowie dem Widerstand seiner „Freiheitskämpfer“. Die UÇK als Avantgarde der Unabhängigkeitsbewegung etablierte sich nach der humanitären Intervention als Teil der politischen Elite im UNMIK-System: Ende 2007 wurde der ehemalige Kommandeur und politische Sprecher der UÇK, Hashim Thaçi, zum Ministerpräsidenten gewählt.³⁴ Gemeinsam mit der Demokratischen Liga Kosovo (LDK) regierte Thaçis PDK bis zum Koalitionsbruch im Oktober 2010. Ebenso wie für die vorangehenden Regierungen im noch unter UN-Verwaltung stehenden Kosovo blieb auch Thaçis oberstes politisches Ziel die kosovarische Unabhängigkeit und dessen internationale Anerkennung. Alle anderen Probleme des Landes wurden hintangestellt. Hinzu kam, dass der Bevölkerung aufgrund des Status als UN-Protectorat die Verantwortung der einheimischen Politiker für Erfolge, insbesondere aber auch für die vielen Defizite unklar war. So glaubten die Wähler eher der eigenen Regierung, wenn diese behauptete, die UNMIK wäre Schuld am Misslingen einzelner Projekte. Die internationale Gemeinschaft sieht sich deshalb zunehmend Ressentiments aus der Bevölkerung ausgesetzt, behindert doch ihre Präsenz und Veto-Macht

33 | Matthias Küntzel, *Der Weg in den Krieg. Deutschland, die Nato und das Kosovo* (Berlin, 2000), 21.

34 | Vgl. Norbert Mappes-Niediek, „Hashim Thaci – Schüchternster Freischärler“, *Financial Times Deutschland*, 18.11.2007, in: <http://ftd.de/karriere-management/management/:kopf-des-tages-hashim-thaci-schuechterner-freischaeerler/280749.html> [14.12.2010].

in wichtigen Entscheidungen die nationale Souveränität.³⁵ Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Kosovoalbaner ihre Regierungen voll unterstützen. Stärker noch als in Serbien ist hier die politische Elite den Vorwürfen der Ineffizienz, Selbstbereicherung und Kriminalität auf Kosten der Allgemeinheit ausgesetzt. Die Korruptionsaffäre um den kosovarischen Verkehrsminister Fatmir Limaj Mitte 2010 bestätigte diese Mutmaßungen sehr deutlich.

Staatliche Unabhängigkeit und EU-Integration, in der letztendlich die Garantie für die Unabhängigkeit gesehen wird, sind somit die wenigen Berührungspunkte von Politik und Gesellschaft. Ein Prüfstein für die demokratische Reife von Politik und Gesellschaft ist der Verlauf und Ausgang der im Dezember abgehaltenen vorgezogenen Parlamentswahlen: Hier muss genau untersucht werden, ob eine Reifung der Politik und ihrer Inhalte in Richtung Identifizierung der politischen und wirtschaftlichen Herausforderungen erfolgt ist – auch hinsichtlich der Aufnahme von direkten Verhandlungen mit Belgrad, oder ob erneut die Betonung nationalistischer Interessen gegenüber Serbien und der internationalen Gemeinschaft dominiert.

Trotz aller aufgezeigten Mängel ist im Kosovo nach der Unabhängigkeitserklärung gerade ein Wandel von einer von der nationalen Idee getragenen zu einer „zivileren“ Gesellschaft zu beobachten.

Im Kosovo vollzieht sich gerade ein Wandel von einer von der nationalen Idee getragenen zu einer „zivileren“ Gesellschaft.

Gerade der Kontakt zum Ausland sowohl durch die internationalen Helfer als auch durch die weltweite Diaspora der Kosovoalbaner trägt zunehmend zu höherer Bildung und einem differenzierteren Problembewusstsein der jungen Bevölkerung bei. Auch ist bei dieser Bevölkerungsgruppe – ähnlich wie teilweise in Serbien – zunehmend zu beobachten, dass sie sich von den derzeitigen nationalistischen politischen Eliten zu emanzipieren beginnt. Dies ist eine Möglichkeit, ultranationalistischen Gruppierungen wie der Vetëvendosje-Bewegung (Selbstbestimmung) und alten UÇK-Kadern gesellschaftspolitisch die Stirn zu bieten. Es ist auch die Chance für eine Zivilgesellschaft, deren Aufgabe es letztendlich sein wird, pragmatische Lösungswege mit Belgrad zu unterstützen. Denn bisher sieht die politische Elite in Pristina wenig

35 | Vgl. Julia Egleder, „UNMIK oder Dr. Memmingers (Un-)Ruhestand im Kosovo“, in: *Dingolfinger Anzeiger*, 14.05.2010, 6.

Verhandlungsbedarf mit Belgrad. Ihre Strategie ist es vielmehr, für internationale Anerkennung zu werben.³⁶ Was zur Schaffung einer wahrhaft europäischen Zivilgesellschaft fehlt, ist – siehe Serbien – die greifbare europäische

Jährlich strömen etwa 30.000 Schulabgänger auf den aussichtslosen Arbeitsmarkt. Diese Bevölkerungsgruppe ist besonders anfällig für radikale Ideologien.

Perspektive und kontinuierliches internationales Engagement bei der Transformation. Der akute Handlungsbedarf ist enorm, denn jährlich strömen etwa 30.000 Schulabgänger auf den aussichtslosen Arbeitsmarkt.³⁷ Erfahrungsgemäß ist diese Bevölkerungsgruppe besonders anfällig für radikale Ideologien, weswegen auf eine kluge Wirtschaftspolitik und die Stärkung des Rechtsstaats jetzt besonderer Wert gelegt werden muss. Dann sollte auch die Brüsseler Entscheidung vom November, die Visaliberalisierung für Albanien sowie Bosnien und Herzegowina einzuleiten, von der Regierung in Pristina als Anreiz für die Beschleunigung der Reformen verstanden werden.

PERSPEKTIVEN: PRAGMATISCHE LÖSUNGEN ODER FESTHALTEN AN ALTEN HANDLUNGSMUSTERN?

Die politische Situation in Serbien und im Kosovo belegt: Der Zeitpunkt für einen pragmatischeren Umgang mit dem Nachbarn ist gekommen. Im Interesse der nachhaltigen Demokratisierung der Gesellschaften und ihrer Integration in die europäischen Strukturen darf er nicht ungenutzt bleiben. Noch bestehen viele Hindernisse auf dem Weg dorthin, nicht zuletzt der Unwille wichtiger politischer Kräfte in beiden Ländern, die Lehren aus der problematischen Vergangenheit zu ziehen und sich den neuen Realitäten in Europa zu stellen. Das bedeutet nicht, dass Serbien sich von seinen historischen und kulturellen Wurzeln im heutigen Kosovo verabschieden soll. Es bedeutet auch nicht, dass der Kosovo in absehbarer Zeit ein „normaler“ Staat ohne den Einsatz der internationalen Gemeinschaft auf seinem Gebiet werden kann, solange seine Institutionen noch nicht gefestigt sind.

36 | Vgl. International Crisis Group, „Kosovo and Serbia after the ICJ Opinion“, Europe Report № 206, 26.08.2010, 5, in: <http://crisisgroup.org/~media/Files/europe/206%20Kosovo%20and%20Serbia%20after%20the%20ICJ%20Opinion-1.ashx> [11.11.2010].

37 | Vgl. Ulrike Scheffer, „Aufbruch im Kosovo“, *Der Tagesspiegel*, 05.01.2009, in: <http://www.tagesspiegel.de/aufbruch-im-kosovo/1409754.html> [11.11.2010].

Es steht außer Frage, dass beide Seiten Kompromisse eingehen müssen. Eine Einigung wird wohl nicht in Form eines Gebietsaustauschs erfolgen, den die International Crisis Group kürzlich vorgeschlagen hat.³⁸ Nicht nur von deutschen Entscheidungsträgern wird deshalb eine Annäherung nach Vorbild des deutsch-deutschen Grundlagenvertrags von 1972 ins Gespräch gebracht, was eine bis auf Weiteres von Belgrad nicht akzeptierte Anerkennung des Kosovo ausklammern und den Fokus auf die Lösung technischer Fragen beschränken würde. Hier besteht ein möglicher Ansatzpunkt auch im Sinne der neuen UN-Resolution.

Der Prozess einer pragmatischen Einigung kann nur graduell erfolgen, ist aber nur unter fortdauerndem Engagement insbesondere der EU und mit einer emanzipierten Zivilgesellschaft vor Ort möglich. Es liegt in der Verantwortung Belgrads und Pristinas, seiner Entscheidungsträger und seiner Bevölkerung, aber auch in der Verantwortung der europäischen Mitgliedstaaten, diesen Prozess ohne weitere Verzögerungen in Gang zu bringen.

38 | Vgl. International Crisis Group, „Kosovo and Serbia after the ICJ Opinion“, Fn. 37, 4, in: <http://crisisgroup.org/en/regions/europe/balkans/kosovo/206-kosovo-and-serbia-after-the-icj-opinion.aspx> [11.11.2010]. Der serbisch besiedelte Norden Kosovos soll gegen ein albanisch besiedeltes Gebiet im Süden Serbiens eingetauscht werden und die serbisch-orthodoxen Kirchen und Klöster besonderen Schutz erhalten. Angesichts der langwierigen und kompromissreichen Staatsgründungen der letzten Jahre auf dem Balkan stößt dieses Konzept allerdings auf internationale Vorbehalte aufgrund der Gefahr eines erneuten Präzedenzfalls. Auch in der serbischen und kosovarischen Politik lassen sich noch keine belastbaren Anzeichen für eine Bewegung in diese Richtung beobachten.