

Brennpunkt Balkan: Serbien und Kosovo

Ungeachtet verschiedener Annäherungsbemühungen bleibt der Weg zu einem tragfähigen Ausgleich zwischen Serbien und Kosovo noch weit. Kosovo wie auch Serbien bleibt daher die Perspektive auf vollständige Integration in europäische Strukturen versperrt.

Von Andrej Marković und
Jeronim Perović

Serbien erkennt die Unabhängigkeitserklärung des Kosovo aus dem Jahr 2008 weiterhin nicht an. Auch die EU-Mitgliedsstaaten Spanien, Griechenland, Slowakei, Zypern und Rumänien versagen dem Kosovo nach wie vor die Anerkennung. Sie befürchten, dass dies einen Präzedenzfall für ihre eigenen Minderheitenprobleme schaffen könnte. Damit bleibt dem Kosovo die angestrebte Integration in die EU verwehrt. Brüssel hat jedoch auch Serbien deutlich gemacht, dass die Normalisierung der Beziehungen zum Kosovo eine Bedingung für eine EU-Mitgliedschaft ist.

In den letzten Jahren gab es einige Annäherungsschritte zwischen Serbien und Kosovo. Seit 2011 verhandeln beide Seiten unter Vermittlung der EU, deren Mitgliedschaft beide Balkanländer anstreben. 2013 schlossen Kosovo und Serbien das «Brüsseler Abkommen» ab, das insbesondere die Integration der serbischen Minderheit in die kosovarischen Institutionen regeln sollte. In der Folge kam es zu weiteren Vereinbarungen, von denen jedoch nur wenige vollständig umgesetzt wurden, aber auch zu periodischen Krisen.

Aus Brüsseler Perspektive wird der Westbalkan als Zone mit hohem Konfliktpotential wahrgenommen, die es nachhaltig zu befrieden gilt. Kritisch betrachtet wird dabei die Präsenz Russlands und Chinas, die beide auf Serbien setzen und Belgrad in



Der serbische Präsident Aleksandar Vučić und der kosovarische Premierminister Albin Kurti im Februar 2023 an von der EU geförderten Gesprächen in Brüssel. *Johanna Geron/Reuters*

seiner Haltung der Nichtanerkennung Kosovos unterstützen. Auch vor diesem Hintergrund des russisch-ukrainischen Krieges und dem angespannten Verhältnis zwischen Russland und dem Westen haben sowohl die EU als auch die USA Anstrengungen unternommen, den Konflikt zwischen Serbien und Kosovo zu entschärfen.

Im Frühjahr 2023 wurde unter Vermittlung von Washington und Brüssel ein neues Abkommen ausgehandelt, das auf früheren

Vereinbarungen beruht. Serbien soll Kosovo als Staat faktisch anerkennen und auf seinen internationalen Vertretungsanspruch verzichten, was den verbleibenden fünf EU-Mitgliedsstaaten die Anerkennung erleichtern soll. Pristina wiederum soll der serbischen Minderheit im Kosovo Selbstverwaltungsrechte gewähren. Damit soll eine wesentliche Forderung Serbiens erfüllt, aber auch die Integration der serbischen Bevölkerung des Kosovo vorangetrieben werden. Ob der jüngste Versuch erfolgreicher sein

wird als frühere, ist allerdings fraglich. Denn bislang fiel es beiden Seiten schwer, Vereinbarungen umzusetzen.

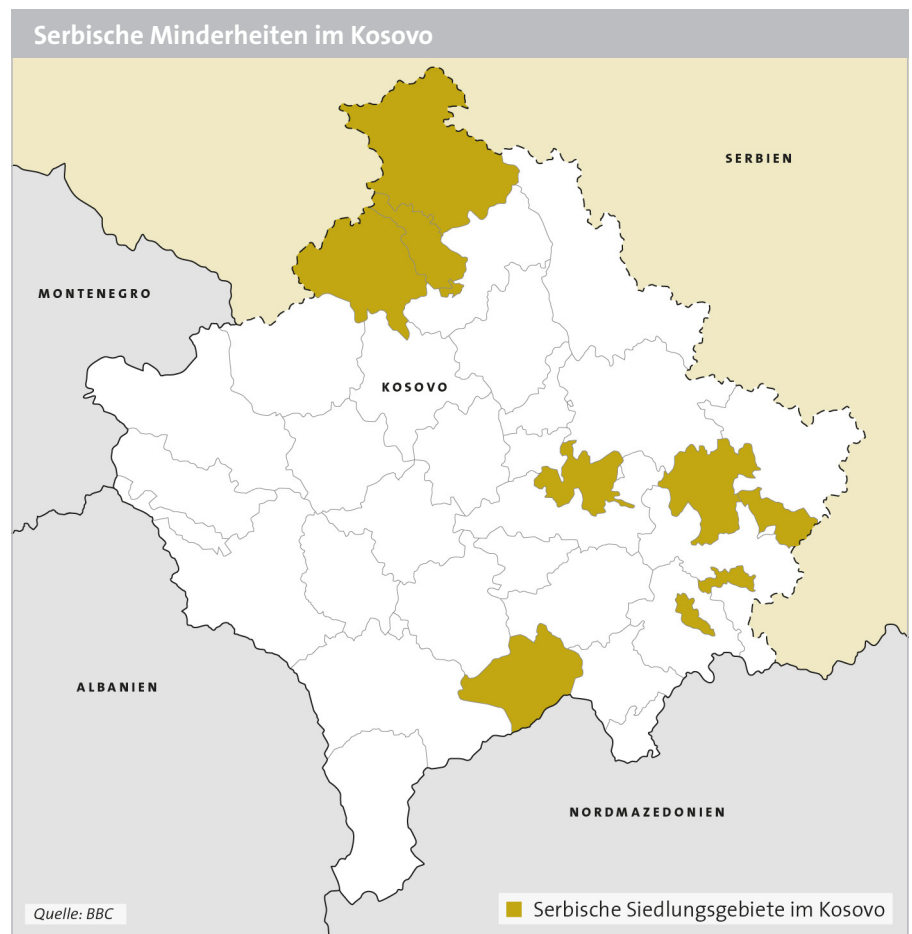
Hintergrund

Die Beziehungen zwischen Kosovo und Serbien sind nach wie vor durch die unbewältigte Vergangenheit belastet. Seine Repressionspolitik gegen die albanische Bevölkerungsmehrheit im Kosovo hatte Belgrad 1998/1999 als Reaktion auf den bewaffneten Unabhängigkeitskampf der Unabhängigkeitsarmee des Kosovo (UÇK) eskaliert. Hunderttausende Albanerinnen und Albaner des Kosovo wurden vertrieben, tausende getötet. Dafür wurden Angehörige der serbischen Staats- und Militärspitze vom Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien in Den Haag der Verbrechen gegen die Menschlichkeit schuldig gesprochen. Der Krieg, der mehr als 10 000 Menschen das Leben kostete, endete nach einem dreimonatigen Bombardement Serbiens durch die NATO. Belgrad musste nachgeben. Der Kosovo wurde unter zivile Verwaltung der UNO gestellt und, basierend auf einem Mandat des UNO-Sicherheitsrates, internationale Friedenstruppen unter Führung von NATO-Staaten («KFOR») entsandt. Die internationale Präsenz konnte nicht verhindern, dass kurz nach Kriegsende und in den Jahren danach wohl über einhunderttausend Serbinnen und Serben den Kosovo verliessen. Sie waren vor stattgefundenen oder befürchteten Übergriffen geflohen oder hatten das Weiterleben im Kosovo für unattraktiv befunden. Ihre vormaligen Privilegien hatten sie verloren und im Kosovo gaben neue Kräfte den Ton an. Zu diesen gehörten ehemalige Spitzenkader der UÇK, die im Krieg Respekt erlangt hatten und sich den internationalen Kräften vor Ort erfolgreich als Stabilitätsgaranten anboten. Sie ebneten dem

Die Beziehungen zwischen Kosovo und Serbien sind nach wie vor durch die unbewältigte Vergangenheit belastet.

Kosovo den Weg in die Unabhängigkeit, in der das mittlerweile auf 3700 Personen reduzierte KFOR-Kontingent aber weiterhin eine Rolle spielt. Als Garant militärischer Sicherheit trägt es zur Stabilität im Kosovo bei, was eine Voraussetzung für das Gelingen der laufenden Verhandlungen zwischen Kosovo und Serbien sicherstellt.

Zwar konnte der Frieden bisher weitgehend gewahrt werden, die tieferliegenden



Probleme bleiben jedoch ungelöst. Beide Seiten beharren auf ihrer jeweiligen Interpretation der Vergangenheit. Serbien verweigert sich der Anerkennung seiner historischen Schuld weitgehend. Im Vordergrund steht der Missmut über den Verlust eines Gebiets, das viele als mittelalterliche Wiege des serbischen Nationalstaats verstehen. Im Kosovo wiederum steht der Aufbau einer kosovo-albanischen Nation im Vordergrund, deren Erfolgsgeschichte wenig Raum für die Opfererfahrungen anderer hat. In beiden Ländern wird die juristische Aufarbeitung durch internationale Gerichte als der eigenen Seite gegenüber vorgezogen kritisiert. Solche Haltungen erschweren die Klärung des Schicksals der noch immer über 1500 Vermissten, aber auch die Diskussion um Entschädigungen für die Opfer des Krieges.

Aufgrund der grossen Bedeutung des Kosos für das serbische kollektive Nationalgefühl, stellt auch die faktische Anerkennung der Unabhängigkeit ein nicht geringes

Risiko für die serbische Politik dar. Diesen Umstand muss selbst der serbische Präsident Aleksandar Vučić berücksichtigen, der immerhin seit einem guten Jahrzehnt der starke Mann im Staat ist und über eine grosse Machtfülle, eine breite parlamentarische Mehrheit und die Kontrolle über einen Grossteil der Massenmedien verfügt. Doch Vučić bleibt auf die Unterstützung konservativer Kräfte angewiesen und seine von einer heterogenen Interessenskoalition zusammengesetzten Partei kann er zusammenhalten, weil er mit seiner überragenden Popularität für Wahlsiege sorgt. Eine unpopuläre Kosovo-Politik würde diese Konstellation vor eine harte Bewährungsprobe stellen. Gleichzeitig birgt das ungelöste Verhältnis zum Kosovo für Vučić auch Vorteile: Denn solange westliche Hauptstädte ihm gerade wegen seiner grossen Machtfülle zutrauen, eine Einigung in Serbien erfolgreich vertreten zu können, bleibt die Kritik an den Demokratiedefiziten des Landes vorwiegend rhetorisch.

Anders als in Serbien waren im Kosovo in den letzten zehn Jahren unterschiedliche

Koalitionen an der Macht. Für alle waren die Verhandlungen aber schwierig, denn weiterhin stellt sich die Frage nach Zugeständnissen an Serbien. Letztere zu gewähren, ist für den amtierenden Premierminister Albin Kurti jedoch besonders schwierig. Schliesslich hat Kurti sich in der Vergangenheit als prononcierter Verfechter nationaler Interessen einen Namen gemacht und seiner Wählerschaft eine harte Verhandlungsführung gegenüber Serbien versprochen. Das Einhalten dieses Versprechens ist umso wichtiger, weil das

Die Frage der serbischen Minderheit im Kosovo ist zentral

zweite grosse Ziel der amtierenden kosovarischen Regierung, der Ausbau des Wohlfahrtsstaates, nur schwierig zu realisieren ist. Da aber Kurti, genauso wie Vučić, eine Wählermehrheit hinter sich weiss, besteht in westlichen Staaten die Hoffnung, dass auch der kosovarische Premierminister abgeschlossene Vereinbarungen im eigenen Land durchbringen kann.

Die Frage der serbischen Minderheit

Die Frage der serbischen Minderheit im Kosovo ist zentral, weil sich Serbien ohne Zugeständnisse in dieser Angelegenheit kaum bewegen wird. Zudem stellt der aktuelle Zustand auch für den Kosovo eine Belastung dar, weil die etwa 100 000 im Kosovo lebenden Serbinnen und Serben nur unzureichend integriert sind. Heute besiedeln die Angehörigen der grössten Minderheit des 1,8-Millionen-Landes kompakte Gebiete. Etwas mehr als die Hälfte der Serbinnen und Serben lebt in mehreren Gemeinden im Süden und Osten des Kosovo, der Rest in einem an Serbien angrenzenden Gebiet im Norden. Vor allem dieses Gebiet ist bis heute unzureichend in den Staat Kosovo integriert. Weil der Kosovo eine ausgebaute Gemeindeautonomie kennt und Serbien eigene Institutionen parallel betreibt, weisen aber auch die serbisch geprägten Gemeinden im Süden Züge von Enklaven auf, in denen der dominierende Akteur Serbien ist: Der Ableger der serbischen Regierungspartei eringt bei Wahlen in den serbisch besiedelten Gebieten Kosovos gegen 90 Prozent der Stimmen. Ohne die staatlichen Gelder aus Belgrad wäre ein Betrieb der serbischen Institutionen undenkbar und für viele Serbinnen und Serben stellen sie auch die persönliche Existenzgrundlage dar.

Zwar kennt der Kosovo ausgebaute Minderheitenrechte, zu denen sich das Land

im Zuge seiner Unabhängigkeitswerdung gegenüber westlichen Mächten verpflichtet hatte, aber die Art der Integration in das kosovarische Gemeinwesen, die Rückkehr von Geflüchteten sowie das künftige Verhältnis der serbischen Minderheit im Kosovo zu Serbien stellen bis heute ungelöste Herausforderungen dar. Gegenstand der Verhandlungen zwischen dem Kosovo und Serbien sind dann auch Autonomierechte für die Minderheit. Zu klären ist auch der Umgang mit der serbisch-orthodoxen Kirche und mit ihren mittelalterlichen Kulturdenkmälern. Weil letzteren eine hohe identitätsstiftende Bedeutung zukommt und es von serbischer Seite Warnungen vor ihrer Vereinnahmung oder Beschädigung gibt, sind Forderungen nach einem Sonderstatus für die Kirche laut geworden.

Serbiens Anliegen wecken auf kosovarischer Seite Befürchtungen, Belgrad betreibt die gezielte Aushöhlung der Staatlichkeit Kosovos. Umso schwieriger fällt es Pristina, Forderungen nach Autonomierechten für die serbische Minderheit nachzugeben. Dieser widerstrebt aber in Folge dieser Abwehrhaltung erst recht die volle Integration in den Staat Kosovo. Angesichts all dieser Herausforderungen ist schwer vorstellbar, dass der Kosovo und Serbien eine tragfähige Lösung ohne externe Unterstützung erreichen können.

Verhandlungen und Krisen

Seit 2011 vermittelt die EU intensiv zwischen den beiden Seiten. So konnte sie einen Rahmen für Gespräche auf höchster Ebene zwischen dem Kosovo und Serbien schaffen. Im Kern geht es bei diesen seit langem um eine Art Tauschgeschäft: Die faktische Anerkennung des Kosovo durch Serbien einerseits, Autonomierechte für die serbische Minderheit im Kosovo andererseits.

Als Erfolg sind auch die über 30 Abkommen zu werten, die zum Teil wichtige Einzelfragen regeln. Ihnen ist die Integration der bisherigen serbischen Parallelinstitutionen im Norden des Kosovo in den Staat Kosovo zu verdanken – einschliesslich Polizei, Justiz und Zoll. Auch der Umgang mit Identitätsdokumenten, Zivilregistern, die Einrichtung von Verbindungsbüros in beiden Ländern oder Fragen der Telekommunikation wurden vereinbart.

Gleichwohl wurden viele Absprachen aber nur mangelhaft oder gar nicht umgesetzt. So wurde bereits 2013 die Gründung eines

Schweizer Präsenz im Kosovo

Die Schweiz ist dem Kosovo auf vielschichtige Art verbunden und engagiert sich im Balkanland seit langem. So stellt die Schweizer Armee seit 1999 ein maximal 195 Personen starkes Kontingent für die KFOR – die SWISSCOY. Einen wertvollen Beitrag im Rahmen dieses Einsatzes sind nicht zuletzt die zwei zur Verfügung gestellten Transporthubschrauber. Auch im Bereich Entwicklungszusammenarbeit ist die Schweiz präsent und legt den Schwerpunkt auf die Bereiche demokratische Regierungsführung und nachhaltige Entwicklung sowie auf die Themen Klimawandel, Wasser- und Gesundheitsversorgung. In Anbetracht der Schwierigkeiten, die auch Grossmächte bei der Vermittlung einer Vereinbarung zwischen Kosovo und Serbien haben, wird die Schweiz ihren eigenen Handlungsmöglichkeiten mit der bisherigen Politik gut gerecht. Eingedenk der Gegenstände der laufenden Verhandlungen könnte sie ihr institutionelles Wissen zu Fragen der kommunalen Autonomie bei Bedarf unterstützend und sichtbar einbringen.

Verbands der Gemeinden mit serbischer Bevölkerungsmehrheit, dem gewisse Selbstverwaltungsrechte übertragen werden sollten, vereinbart. Seit das kosovarische Verfassungsgericht zwar nicht den Gemeindeverband an sich, aber bestimmte Umsetzungsprinzipien 2015 als verfassungswidrig eingestuft hat, ist die im Kosovo unpopuläre Implementierung dieses Verbands jedoch kaum vorangekommen.

Die Schwierigkeit, Vereinbartes umzusetzen, liegt in dessen Bedeutung begründet. Es handelt sich um Kernforderungen, die zugleich wesentliche Elemente der Verhandlungspositionen beider Staaten darstellen. Dass folgenreiche Fragen wie jene nach dem Umgang mit dem ehemals gemeinsamen Staatseigentum ebenfalls noch geklärt werden müssen, erschwert tragfähige Übereinkünfte über weitreichende Konzessionen ebenfalls.

Ohnehin sind die Beziehungen zwischen Serbien und dem Kosovo konfliktträchtig. Das Verneinen der kosovarischen Staatlichkeit stellt eine Hauptaufgabe der serbischen Aussenpolitik dar. Bei einer Reihe von Staaten des globalen Südens konnte Belgrad sogar den Rückzug der Anerkennung erwirken. 2018 machte wiederum Kosovo serbische Diskriminierungen gegenüber kosovarischen Ausfuhrern geltend und belegte aus Serbien eingeführte Waren mit hohen Strafzöllen. Daraufhin setzte

Serbien den Dialog zeitweilig aus. Erst auf starken Druck der USA hin hob der Kosovo die Zölle 2020 wieder auf.

Die wohl gravierendsten Verwerfungen entwickelten sich 2022 im Norden des Kosovo. Das Gebiet stellt seit Jahren ein Spannungsfeld dar, in dem Kosovo und Serbien ihre Souveränitätsansprüche so weit wie möglich durchsetzen wollen. Nachdem der Kosovo mit der seit längerem vereinbarten Einführung kosovarischer Autokennzeichen begonnen hatte, brach im Nordkosovo schwellender Unmut aus. Mehrfach wurden Strassen blockiert, woran staatliche Akteure Serbiens beteiligt

Angesichts aller Herausforderungen ist schwer vorstellbar, dass der Kosovo und Serbien eine tragfähige Lösung ohne externe Unterstützung erreichen können.

waren. Kosovo verstärkte die Präsenz der im Nordkosovo unbeliebten Sondereinheiten der Polizei, woraufhin Serbien Militär an die Grenze verlegte.

Ein offener bewaffneter Konflikt drohte zwar auch damals nicht, doch der Streit eskalierte auf der politischen Ebene: Im November 2022 zogen sich die im Kosovo lebenden Serbinnen und Serben kollektiv aus den Institutionen im Nordkosovo zurück. Die im April 2023 durchgeführten Ersatzwahlen fanden ohne serbische Beteiligung statt. Damit ist das Institutionengefüge im Nordkosovo prekär geworden. Es bleibt die Hoffnung auf einen von Belgrad angeleiteten Wiedereintritt, für den Serbien aber die Einführung des serbischen Gemeindeverbands und den Abzug der Sondereinheiten der kosovarischen Polizei zur Bedingung macht.

Zeitgleich fanden Verhandlungen statt, die von einem verstärkten Engagement Washingtons und Brüssels geprägt waren. Im Frühjahr 2023 wurde die Umsetzung früherer Abkommen in einer neuen Überein-

kunft vereinbart. Serbien versprach, die Beitrittsbemühungen des Kosovo in internationalen Organisationen nicht länger zu behindern, während der Kosovo seine Verpflichtung zur Einrichtung des Gemeindeverbands erneuerte. Auf die genaue Umsetzung konnten sich Kosovo und Serbien aber nicht einigen, was schwer wiegt. Denn aufgrund der beschriebenen Schwierigkeiten bei der Umsetzung ist der Prozess auf vertrauensbildende Massnahmen angewiesen. Bleiben diese aus, droht die bisherige Dynamik fortgeführt zu werden.

Für Fortschritte bei der Umsetzung soll derzeit letztlich der EU-Beitrittsprozess sorgen. Dieser hat jedoch stark an Glaubwürdigkeit verloren, zumal weder Kosovo noch Serbien eine konkrete Beitrittsperspektive haben. Alternativ könnte die EU Druck ausüben, indem sie Gelder zurückhält. Sie verzichtet jedoch aus guten Gründen darauf, da dies dem Ziel einer stärkeren Integration des Westbalkans zuwiderlaufen würde. Im Falle Serbiens sieht sich Brüssel in einem Wettbewerb mit China und Russland, deren Präsenz im Westbalkan stark von der Partnerschaft mit Serbien abhängt. Belgrad wiederum erklärt zwar den EU-Beitritt zu seinem Ziel, setzt aber ebenfalls auf gute Beziehungen zu China und Russland: Serbien ist am westlichen Sanktionsregime gegen Russland nicht beteiligt, bezieht chinesische Kredite sowie russische Energieträger und zählt in der Kosovo-Frage auf die Unterstützung der beiden ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrats. In dieser komplexen geopolitischen Dynamik verfolgen Brüssel und Washington eine umsichtige Politik, die Anreize offenem Druck vorzieht.

Ausblick

Mangels besserer Alternativen dürfte die EU den bisherigen Ansatz weiterverfolgen, den auch die USA unterstützt. Beide wollen bis 2024 Durchbrüche erzielen. Dafür stehen die Chancen besser als in der Vergangenheit. So hat sich Serbiens Verhandlungsposition verschlechtert. Die westliche

Antwort auf die russische Invasion der Ukraine 2022 und ein konfrontativerer Umgang mit China haben den Raum für das bisherige aussenpolitische Lavieren Belgrads verengt. Der Druck auf Serbien steigt, seine Aussenpolitik stärker an jene seines wichtigsten Wirtschaftspartners EU anzugleichen. Denkbar ist, dass Serbiens internationaler Vertretungsanspruch gegenüber dem Kosovo zunehmend erodiert, um Konfrontationen mit Brüssel zu vermeiden. Auch der Kosovo sieht sich verstärktem Druck ausgesetzt. So haben die USA das Sicherstellen der Einrichtung des Gemeindeverbands zu ihrem Beitrag am Normalisierungsprozess erklärt.

Kosovo und Serbien beteiligen sich am Prozess in der Erwartung, dass die Vermittler die jeweils andere Seite zum Einlenken bewegen. Ob hier ausreichend Vertrauen aufgebaut werden kann, ist angesichts der bisherigen Erfahrungen unklar. Denn bisher haben beide Länder dem internationalen Druck gut standgehalten. Deshalb stellt sich die Frage, ob die EU und die USA Serbien und dem Kosovo nicht mehr Verantwortung übertragen sollten. Denn so wichtig die Vermittlung auch bleibt: Eine erfolgreiche Normalisierung der Beziehungen wird nur gelingen, wenn in beiden Ländern offen über die Nachteile des Beharrens auf den jeweiligen Positionen diskutiert wird.

Für mehr zu Perspektiven Euro-Atlantischer Sicherheit, siehe [CSS Themenseite](#).

Andrej Marković doktoriert an der Universität Zürich in Geschichte und ist Mitglied des Center for Eastern European Studies (CEES).

Jerolim Perović ist Professor an der Universität Zürich und Leiter des CEES.

Diese Analyse entstand im Rahmen einer strategischen Kooperation zwischen dem CSS und dem CEES.

Die **CSS Analysen zur Sicherheitspolitik** werden herausgegeben vom Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich. Das CSS ist ein Kompetenzzentrum für schweizerische und internationale Sicherheitspolitik. Jeden Monat erscheinen zwei Analysen auf Deutsch, Französisch und Englisch.

HerausgeberInnen: Julian Kamasa
Lektorat: Julian Kamasa, Andrej Markovic
Layout und Grafiken: Miriam Dahinden-Ganzoni

Feedback und Kommentare: analysen@sipo.gess.ethz.ch
Weitere Ausgaben und Abonnement: www.css.ethz.ch/cssanalysen

Zuletzt erschienene CSS-Analysen:

Die NATO und Artikel 5 im Cyberraum Nr. 324
Griff nach den Sternen: Chinas Weltraumambitionen Nr. 323
Die Vereinten Nationen und die Terrorismusbekämpfung Nr. 322
B-Waffen-Verbot und Wissenschaftsfortschritt Nr. 321
Autonome Waffen: Technologie ausser Kontrolle Nr. 320
Chancen und Risiken des Wargaming Nr. 319

© 2023 Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich
ISSN: 2296-0236; DOI: 10.3929/ethz-b-000614469