

Kosovo

Tobias Flessenkemper

Die Republik Kosovo ist der jüngste Staat Europas, sowohl in demographischer als auch rechtlich-territorialer Hinsicht.¹ Eine erfolgreiche europäische Integration ist entscheidend für die Zukunftsaussichten der überwiegend jungen Bevölkerung. Am 17. Februar 2008 erklärte sich die Republik Kosovo unabhängig von Serbien. Der ‚unilateralen‘ Unabhängigkeitserklärung waren jahrzehntelange verfassungspolitische Auseinandersetzungen vorausgegangen. Der Konflikt um einen allseits akzeptierten Status für Kosovo ist bis heute nicht aufgehoben. Die Europäische Union entschied sich für eine Doppelstrategie: Auf der einen Seite stellte sie die Frage der Anerkennung einer unabhängigen Republik Kosovo ihren Mitgliedern frei. Auf der anderen Seite, übernahm die Europäische Union die tragende Rolle für das ‚Staatsaufbau‘-Projekt, das von den Vereinten Nationen (VN) 1999 begonnen wurde. Anfang Februar 2008 entsandte die Europäische Union ihre größte Mission im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP), die Rechtsstaats- und Polizeimission EULEX Kosovo. Kurz darauf sprachen 22 der damaligen 27 EU-Mitgliedstaaten der Republik Kosovo die Anerkennung aus. Griechenland, Spanien, die Slowakische Republik, Rumänien und Zypern betrachten Kosovo weiterhin als Teil Serbiens. Der Dualismus zwischen tragender Rolle beim Aufbau des Staatswesens der Republik Kosovo und gleichzeitiger Uneinigkeit über den (internationalen) Status Kosovos charakterisiert die Dynamik und macht die europäische Integration der Republik Kosovo zu einer Dreiecksbeziehung zwischen der Europäischen Union, Serbien und Kosovo.² Kosovo testet damit die Europäische Union als Gestaltungskraft in Südosteuropa sowie als außen- und sicherheitspolitischen Akteur.

Normalisierung

Damit das Ziel der Europäischen Union, alle Länder des Westlichen Balkans als Mitglieder aufzunehmen, gelingen kann, hat der Rat der Europäischen Union beschlossen, dass das trotz Unabhängigkeitserklärung spannungsgeladene Verhältnis zwischen Serbien und Kosovo ‚normalisiert‘ werden soll. Serbien kann ohne ein geklärtes rechtliches Verhältnis zu Kosovo nicht EU-Mitglied werden. Unterhalb der Schwelle einer Anerkennung verlangt die Europäische Union daher von Serbien eine eindeutige juristische Trennung von allen Angelegenheiten in Kosovo. Für Kosovo bedeutet dies die schrittweise Integration des bislang serbisch dominierten Nordens in staatliche Strukturen, insbesondere das Zoll-, Polizei- und Gerichtswesen. Begleitet wird die Normalisierung durch die EU-Mission EULEX, das Instrument für Vorbeitrittshilfe sowie das Engagement der Europäischen Außenbeauftragten. Catherine Ashton gelang es im April 2013 ein erstes grundlegendes

1 Siehe European Commission: Kosovo Report 2015, Dok. SWD (2015) 215 final, 10. November 2015.

2 In Dokumenten der Europäischen Union steht nun ‚Kosovo*‘; der Asteriks-Text lautet: „References to Kosovo are without prejudice to positions on status. They are in line with United Nations Security Council Resolution 1244/99 and the opinion by the International Court of Justice on the Kosovo declaration of independence.“

Abkommen zu verhandeln, das den Weg für den Visadialog und das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA) für Kosovo öffnete. Der Abschluss eines SAA stellte die Europäische Union vor besondere Herausforderungen aufgrund der auch EU-intern umstrittenen Unabhängigkeit. Da das SAA nach Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon verhandelt wurde, konnte die Europäische Union als Rechtspersönlichkeit (und nicht auch die Mitgliedstaaten) Vertragspartei werden. So konnte erstmals auf die Ratifizierung eines SAA durch die Mitgliedstaaten verzichtet werden. Das Europäische Parlament ratifizierte das SAA im Februar 2016 und es trat gemäß des Verfahrens Art. 144 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union am 1. April 2016 in Kraft.

Seit 2008 setzt die Europäische Union die Visumpolitik im Westlichen Balkan gezielt ein, um die regionale Ordnung und die Sicherheitszusammenarbeit zu fördern.³ Der Visadialog mit Serbien 2008/2009 legte die Grundlagen für spätere Normalisierungsschritte. So wurde damals von der Europäischen Union verlangt, die Ausgabe von serbischen Reisepässen an in Kosovo registrierte Bürgerinnen und Bürger einzustellen, um die Abschaffung der Visumpflicht zu erreichen. Kosovo erfüllte die im Rahmen der ‚visa liberalisation road map‘ 2012 gestellten Bedingungen und die Europäische Kommission schlug im Mai 2016 die Aufhebung der Visumpflicht vor.⁴ Angesichts der europäischen Grenzmanagements- und Flüchtlingskrise im Winter 2015/2016 ist die Behandlung des Vorschlags nicht prioritär. Im Rat der Europäischen Union besteht angesichts der migrationspolitischen Krise und im Hinblick auf den plötzlichen Anstieg von Asylbewerberzahlen aus Kosovo im Winter 2014/2015 keine Eile. Daraufhin haben die EU-Mitgliedstaaten Kosovo zu einem sicheren Drittstaat erklärt. Der erfolgreiche Abschluss des Visadialogs wird nun als wichtiger Schritt für den Erfolg zukünftiger Konditionalitätspolitik gegenüber Kosovo angesehen.

Mit EULEX, dem SAA, den Beitrittsverhandlungen mit Serbien und der Fortsetzung des Normalisierungs-Dialogs hofft die Europäische Union die Grundlage für die weiteren Integrationsschritte gelegt zu haben. Der EU-Austritt Großbritanniens könnte die Konstruktion jedoch schwächen. Großbritannien wird sowohl als Freund Serbiens als auch Verteidiger der Unabhängigkeit der Republik Kosovo angesehen. Als ständiges Mitglied des VN-Sicherheitsrates hat Großbritannien die euro-atlantische Integration und Einhebung des Konflikts zwischen Kosovo und Serbien besonders befördert. Eine Rolle, die weder Deutschland, Frankreich oder Italien in dieser Weise übernehmen könnten. Vor Ort bleibt die Europäische Union mit EULEX für weitere zwei Jahre bis Juni 2018 präsent. Auch das Instrument des EU-Sonderbeauftragten (EUSB) wurde verlängert. Seit September 2016 ist die bulgarische Diplomatin Natalya Apostolova EUSB und die Leiterin der EU-Delegation.

Weiterführende Literatur

Florian Bieber: The Serbia-Kosovo Agreements: An EU Success story?, in: Review of Central and East European Law 3-4/2015, S. 285-319.

3 Vgl. Tobias Flessenkemper/Tobias Bütow: Building and Removing Visa Walls: on European Integration of the Western Balkans, in: Security and Peace 3/2011, S. 162-168.

4 European Commission: Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) 539/2001, COM (2016) 277; listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement (Kosovo*).