

Summary

18. Juni 2019

oiiip Österreichisches Institut
für Internationale Politik
Austrian Institute for
International Affairs

Expert Public Debate

Serbia and Kosovo caught in a self-induced vicious circle? How to take the next (constructive) step

Eine Veranstaltung im Rahmen der Kooperation mit dem
Bundesministerium für Landesverteidigung.

Zusammenfassung erstellt von: Vedran Dzihic

Keywords: Kosovo, Serbien, Dialog, EU-Erweiterung

Vorstellung des Arbeitspapiers Nr. 104 „Serbien und Kosovo in der selbstverschuldeten Sackgasse? Eine Analyse der Beziehung zwischen Belgrad und Prishtina im Lichte der jüngsten Krisen“ zum Thema der Veranstaltung durch Vedran DŽIHIC, Senior Researcher, oiip

TeilnehmerInnen am Podium:

Kristof BENDER, European Stability Initiative

Predrag JUREKOVIĆ, Landesverteidigungsakademie

Hedvig MORVAI, Erste Stiftung

Marko PRELEC, Central European University

Moderation:

Franziska TSCHINDERLE, freie Journalistin

Datum:

18. Juni 2018

Veranstaltungsort:

oiip, Berggasse 7, 1090 Wien

Executive Summary

Der Workshop des Österreichischen Instituts für Internationale Politik (oiip) in Kooperation mit dem Bundesministerium für Landesverteidigung (BMLV) am 18.06.2019 widmete sich der tiefen und anhaltenden Krise in den Beziehungen zwischen Serbien und dem Kosovo. Der Anlass zur Expertendiskussion war die Veröffentlichung des Arbeitspapiers „Serbien und Kosovo in der selbstverschuldeten Sackgasse? Eine Analyse der Beziehung zwischen Belgrad und Prishtina im Lichte der jüngsten Krisen“ von Vedran Dzihic. In der Diskussion wurden die Hintergründe für die jüngste Krise und die anhaltenden Spannungen zwischen Belgrad und Prishtina erörtert. Die Experten analysierten kritisch die Form des von der EU angestoßenen Dialogs zwischen Serbien und Kosovo und bewerteten dann die aktuell geführte Debatte um einen territorialen Gebietstausch. Der gemeinsame Schluss ist, dass die EU ihrer Verantwortung nicht nachkommt, die beiden Staaten durch populistisch-nationalistische Propaganda geprägt sind und eine langfristige Lösung des Konflikts aus heutiger Perspektive äußerst unwahrscheinlich ist. Die ExpertInnen stellten allerdings einheitlich fest, dass eine Wiederaufnahme des Dialogs dringend notwendig ist, dass dieser aber auf einer klaren Vereinbarung über die Art und Weise sowie die Finalität des Dialoges basieren soll.



Serbien und Kosovo; ein schwieriger Dialog

Die Beziehungen zwischen Belgrad und Prishtina haben sich in den letzten ein bis zwei Jahren kontinuierlich verschlechtert. Der Dialog, der in den letzten Monaten ausgesetzt wurde, litt von Beginn an unter mehreren Problemen. So fehlte es bereits schon zu Beginn an einer klaren Definierung der Dauer des Prozesses. Es wurde immer betont, dass am Ende des Prozesses ein verbindliches Abkommen zwischen den beiden Staaten stehen soll, das den Weg Serbiens in die EU ebnet und dem Kosovo die Mitgliedschaft in der UNO und in weiterer Folge die Intensivierung der EU-Integration ermöglichen soll. Verbindliche Deadlines oder klare Vorgaben zeitlicher und technischer Art zur Implementierung einzelner Bestimmungen und Vereinbarungen fehlten nahezu zur Gänze. Die EU unter deren Leitung der Dialog stattfand, setzte zum Teil bewusst bei getroffenen Vereinbarungen/Abkommen auf Mehrdeutigkeit. Diese sogenannte „creative ambiguity“ war zwar zuträglich für eine formale Konsensfindung, führte aber auch dazu bei, dass beide Seiten die vereinbarten Punkte und Verpflichtungen jeweils „kreativ“ interpretierten und dementsprechend unterschiedlich umsetzten bzw. oder aber auch gleich von vornherein torpedierten. Im Weiteren ist grundsätzlich zu bemängeln, dass der Dialog-Prozess „top-down“, das heißt unter der ausschließlichen Beteiligung der politischen Eliten, geführt wurde. Die jeweiligen Bevölkerungen oder Zivilgesellschaften wurden in den Dialog kaum miteinbezogen. Dies förderte und vertiefte Unsicherheiten, Frustrationen und sogar Ängste innerhalb der Bevölkerungen, die wiederum von politischen Machthabern instrumentalisiert werden konnten.

Vedran Džihic reflektierte kurz über die seit dem Sommer 2018 intensiv geführte Debatte über den territorialen Gebietstausch. Aus der heutigen Perspektive ist ein solcher Gebietstausch äußerst unwahrscheinlich. Vor allem die klare Haltung Deutschlands und einiger anderer europäischer Staaten, die den ethnischen Gebietstausch explizit ablehnten, versetzten dem ursprünglichen Plan den Todesstoß. Auch unter der Voraussetzung, dass es ein aktives und konstruktives Gesprächsklima zwischen den beiden Seiten gäbe und die internationale Gemeinschaft doch zu einem Konsens in dieser Frage finden würde, wovon wir im Sommer 2019 weit entfernt sind, würde ein solches Abkommen, das territoriale Veränderungen akzeptieren würde, im kosovarischen Parlament keine Zustimmung finden.

Džihic stellt am Ende seines Anfangsstatements fest, dass die Situation heute (Juni 2019) sehr verfahren ist. Das kosovarische Parlament hat im März 2019 die sogenannte „Verhandlungsplattform“ beschlossen, die die Grundprinzipien des Kosovo für den weiteren Dialog festlegt und den Anspruch Prishtinas auf den Norden des Kosovo untermauert. Der serbische Präsident Aleksander Vučić, der sich

wie seine kosovo-albanischen Gegenspieler ebenso einer stark populistisch-nationalistischen Rhetorik bedient, bezeichnete eine solche Plattform nicht als den Beginn, sondern vielmehr als das Ende aller Gespräche mit Prishtina. Auf diese nahezu alltäglichen rhetorischen Giftpfeile zwischen Belgrad und Prishtina folgte eine neuerliche Eskalation der Situation Ende Mai 2019, als die Sondereinheit der kosovarischen Polizei (ROSA) im Norden des Kosovo einen bewaffneten Polizeieinsatz gegen kriminelle Organisationen durchführte und dabei mehr als 20 Personen festnahm. Die serbische Regierung versetzte daraufhin die Armee in höchste Alarmbereitschaft. Die Medien in Belgrad sprachen erneut von der Möglichkeit eines Krieges.

Was lief falsch?

In der ersten Diskussionsrunde am Panel widmete man sich der Frage, was in der Vergangenheit falsch gelaufen ist und was man in der (nahen) Zukunft unternehmen kann, um die Krise zu lösen.

Kristof Bender von der European Stability Initiative (ESI) war in seiner Einschätzung der möglichen nächsten Schritte eher skeptisch. Als Grund nannte er vor allem den akuten Mangel an jeglichem Vertrauen auf beiden Seiten. Auf Seiten des Kosovo sieht Bender derzeit nichts außer Territorium, was man in einem Tauschgeschäft Serbien anbieten könnte. Dem würden allerdings die Kosovo-Albaner nicht zustimmen wollen. Auf der anderen Seite sieht Bender keine Bereitschaft des serbischen Präsidenten Vučić einen Deal einzugehen. Präsident Vučić und seine MinisterInnen nutzen die Eskalation vielmehr für innenpolitische Zwecke. Es wird künstlich eine Krisenstimmung erzeugt und bedient. Hier sind es neben der politischen Elite vor allem die regierungsnahen privaten Medien, die sich an der Kampagne der Krisenerzeugung und an der Diffamierung der albanischen Seite beteiligen. So fand sich z.B. auf der Titelseite der populären Tageszeitung „Informer“ im Jahr 2018 insgesamt 265 Mal das Wort Krieg und Kriegsgefahr.

Was sollte aus der Sicht von Bender passieren, um den Teufelskreis zu durchbrechen? Bender sieht in einem ersten Schritt die Notwendigkeit, auf die gemeinsame Erklärung zwischen Serbien und der EU aus dem Jahr 2014 zurückzugehen, als Serbien mit den EU-Beitrittsverhandlungen begann. Damals wurde eine gemeinsame Erklärung zwischen Serbien und dem Kosovo zur Vermeidung gegenseitiger Blockaden und zur schrittweisen Normalisierung unterzeichnet. Bender sieht auch die Notwendigkeit, dass sich die EU intensiver und konsequenter dem Thema widmet. Mögliche und notwendige Schritte wären die Aufhebung der Visa-Pflicht für den Kosovo, aber auch langfristig die Abschaffung der Grenzen zwischen den Westbalkanstaaten und die Einrichtung einer „Mini-Schengen“-Zone.

Predrag Jurekovic von der Landesverteidigungsakademie unterstreicht am Beginn seiner Ausführungen die Verantwortung der EU, die seiner Meinung nach, den Dialog zwischen Serbien und dem Kosovo nicht gut gemanagt hat. Jurekovic sieht auf Seiten Belgrads ein mangelndes Interesse an der Wahrung der Rechte der im Kosovo lebenden Serben. In der Regierungszeit von Präsident Tadic war das noch eine prioritäre Aufgabe der serbischen Politik. Vielmehr sieht Jurekovic das Interesse Serbiens darin, den Kosovo zu isolieren. Auf dieser Grundlage ist es schwer, Vertrauen zwischen den beiden Seiten aufzubauen. Im Gegensatz zu Belgrad, dem er große Verantwortung für den Stillstand im Dialog attestiert, schätzt er die Verantwortung Prishtinas als geringer ein. Jurekovic spricht auch die Rolle der EU im gesamten Prozess an. Vor allem die sehr passive Erweiterungspolitik der EU wird als ein Problem gesehen. Der Mangel an klaren normativen Standards seitens der EU sowie ein eher technokratischer Zugang in der Erweiterungspolitik generieren kaum positive Resultate. Auch in Fällen, in denen Verpflichtungen aus dem EU-Annäherungsprozess erfüllt werden (Prishtina hat beispielsweise alle Bedingungen für die Aufhebung der Visa-Pflicht erfüllt), erfolgt die Belohnung seitens der EU nicht, was dem Image der EU einen Schaden zufügt.

Jurekovic sieht die Notwendigkeit einer neuen Politik der konstruktiven kleinen Schritte, um das Vertrauen wieder aufzubauen und neuerlich den Dialog aufzunehmen. Auf Seiten Belgrads wäre vor allem eine andere Rhetorik gegenüber den Kosovo-Albanern notwendig, begleitet vom Ende der bewusst betriebenen Isolationspolitik des Kosovo in internationalen Organisationen. Auch Prishtina müsste positive Signale Richtung Belgrad senden z.B. konkret durch die Aufhebung der Zölle auf serbische Waren. Zusammen mit vertrauensbildenden Maßnahmen wäre auch ein aktiver und glaubwürdiger Ansatz der EU wesentlich. Jurekovic spricht sich auch klar gegen eine Aufteilung des Territoriums bzw. einen Gebietstausch basierend auf ethnischen Kriterien aus. Eine solche ethnische Aufteilung würde der Logik der Kriege der 90er Jahre entsprechen und die Stabilität der ganzen Region gefährden.

Hedvig Morvai von der Erste Stiftung betonte in ihrem Beitrag vor allem die Notwendigkeit von vertrauensbildenden Schritten, die in der letzten Zeit völlig ausgeblieben sind. Die festgefahrene Situation, in der man sich derzeit befindet, ist gekennzeichnet durch mangelnden Kompromisswillen auf beiden Seiten und dem totalen Verlust des gegenseitigen Vertrauens. Um wieder Bewegung in die Situation zu bringen, müsste die EU-Perspektive für die beiden Staaten gestärkt werden. Dabei sollten positive Beispiele der Konfliktbewältigung, wie z.B. die Lösung des Namenstreits zwischen Mazedonien und Griechenland, als Motivation und Vorbild dienen. Morvai erwähnte auch, dass man auf bereits getroffene Vereinbarungen zurückgreifen sollte, um den Prozess wieder zu beleben und Vertrauen aufzubauen. Sie erinnerte an die im Rahmen des Berliner Prozesses 2015 in Wien erfolgte

Unterzeichnung der Erklärung der AußenministerInnen der Westbalkanstaaten zur Beilegung bilateraler Streitigkeiten und zur Aufhebung von gegenseitigen Blockaden im EU-Beitrittsprozess. Chancen bestehen laut Morvai auch im zivilgesellschaftlichen Bereich, wo in den letzten Jahren gute Arbeit geleistet wurde und auch eine kontinuierliche Zusammenarbeit zwischen Serbien und Kosovo besteht.

Marko Prelec von der Central European University betonte am Beginn seiner Ausführungen, dass er die Möglichkeit eines Gebietstauschs als eine umfassende Lösung durchaus etwas Positives abgewinnen kann. Es sei aber ein sehr emotionales Thema, so dass objektive Debatten darüber nur schwer möglich sind. Prelec ist generell der Meinung, dass das grundlegende Problem bzw. der Konflikt zwischen Serbien und dem Kosovo nur in einer sehr langfristigen Perspektive gelöst werden kann. Er spricht hier von einem Horizont von mehreren Jahrzehnten und betont zugleich, dass es keine Garantie gibt, dass der Konflikt jemals vollständig gelöst werden kann (siehe die Situation im Nahen Osten zwischen Israel und Palästina). Als Voraussetzung für die Wiederaufnahme des Dialogs und somit zu einem eventuellen Durchbruch sieht auch Prelec den schrittweisen Aufbau des Vertrauens zwischen beiden Seiten. Es muss auch Konsens darüber hergestellt werden, worüber man verhandelt und was am Ende Ziel sowohl für Belgrad als auch Prishtina stehen soll. Für jegliche Lösung ist auch eine breite öffentliche und gesellschaftliche Debatte eine Voraussetzung, denn nur wenn die Bevölkerungen der beiden Staaten die Lösung auch mittragen und unterstützen, kann sie auf Dauer stabil sein.

Was sind Vor- und Nachteile eines Gebietstauschs?

Franziska Tschinderle stellte in weiterer Folge der Debatte auch explizit die Frage nach möglichen Vorteilen bzw. Nachteilen eines Gebietstauschs.

Kristof Bender, der sich vehement gegen einen auf ethnischen Kriterien basierenden Gebietstausch ausspricht, verweist hier vor allem auf die möglichen negativen Auswirkungen auf die Gesamtregion und warnt vor einer Rückkehr in die 1990er Jahre und die Zeit der ethnischen Kriege. Er sieht auch ein großes Problem darin, dass die – wie er sagt – „anti-europäische Idee“ des ethnischen Gebietstausches überhaupt als legitimes Argument in der Debatte akzeptiert wurde. Wenn man die Logik des Arguments auf die Gesamtregion des Balkans ausdehnen würde, wären auch Bosnien und Herzegowina oder Mazedonien als multiethnische Staaten nicht mehr möglich. Dass internationale Führungspersonlichkeiten wie Donald Trump oder Federica Mogherini überhaupt die Idee des

Gebietstauschs als legitim akzeptiert haben, hat dazu geführt, dass man gegen den seit zwei Jahrzehnten geltenden Konsens innerhalb der internationalen Staatengemeinschaft und der EU, dass man die international anerkannten Grenzen nicht verändern kann, verstoßen hat. Konkret sieht Bender auf der serbischen Seite das Bestreben, die territorialen Fragen weiter hoch auf der Agenda zu halten, vor allem wegen der in der serbischen Politik vorhandenen Einstellung, dass die Republika Srpska langfristig eigentlich zu Serbien dazugehören soll.

Marko Prelec führt in der zweiten Diskussionsrunde Gründe an, warum ein Gebietstausch doch eine gewisse Attraktivität besitzt. Er betont zunächst aber, dass ein Gebietstausch stets als Teil einer großen und umfassenden Vereinbarung zwischen Belgrad und Prishtina betrachtet werden muss, an deren Ende die Anerkennung des Kosovo durch Belgrad stehen würde. Rein psychologisch, so Prelec, muss für die Anerkennung auf beiden Seiten etwas geschehen, was für beide Seiten gleichzeitig schmerzhaft ist. Nur wenn beide Seiten das Gefühl haben, dass die Lösung auch der jeweils anderen Seiten große Schmerzen verursacht, wird man geneigt sein, diese auch zu akzeptieren. Weiters erinnert Prelec daran, dass die gegenseitige Anerkennung jener Werte, die beiden Seiten im Konflikt heilig sind, so heilig wie eben das Territorium, eine aus der Geschichte der Konfliktlösung bekannte Methode darstellt, um in einem hoch emotionalen und verfahrenen Konflikt Fortschritte zu erzielen.

Morvai erwähnt einen weiteren interessanten Aspekt in der Debatte über den Gebietstausch, und zwar den Umstand, dass die Gebietsdiskussion die liberalen und pro-europäischen Serben in eine schwierige Lage gebracht hat, da sie die Pläne offen kritisiert haben, dadurch aber innerserbisch einer starken medialen Kritik ausgesetzt wurden. In Bezug auf die notwendige Vertrauensbildung zwischen Belgrad und Prishtina sieht Morvai einen direkten Widerspruch der Gebietstauschpläne zu allgemeinen Grundsätzen der EU-Integration, wie der regionalen Zusammenarbeit, dem Prinzip der Überwindung der ethnischen Spaltungen und letztlich auch das Aufweichen der staatlichen Grenzen.

Welche Rolle spielen externe Akteure wie Deutschland oder die Zivilgesellschaft?

Eine wichtige Frage, die gestellt wurde, war jene nach der Rolle Deutschlands im Verhandlungsprozess zwischen Belgrad und Prishtina. Jurekovic betonte, dass Angela Merkel bislang eine sehr konstruktive Rolle gespielt hat und sich die Frage stellt, ob es auch nach ihrem Abgang aus dem Kanzleramt eine so engagiert deutsche Politik am Balkan zu erwarten ist. Jurekovic aber auch Bender kritisierten aber zugleich die Entscheidung des deutschen Bundestags, die Aufnahme der Verhandlungen mit der EU für Nord-Mazedonien und Albanien auf eine unbestimmte Zeit nach dem Sommer zu verschieben.

Eine weitere interessante Diskussion entstand durch Fragen, die sich mit der Rolle der Zivilgesellschaft im Dialogprozess aber auch insgesamt in der Region beschäftigt. Hedvig Morvai betonte, wie negativ sich der Ausschluss der Zivilgesellschaft aus den Debatten zwischen Prishtina und Belgrad auf den Gesamtprozess ausgewirkt hat. Auf beiden Seiten werden die Gespräche ausschließlich von dominanten politischen Parteien und den Repräsentanten der Staaten geführt. Morvai betonte, dass die Bürger letztlich über den Ausgang des Prozesses und jegliche Form der finalen Entscheidung im Rahmen eines Referendums abstimmen werden. Aus diesem Grund wäre es wesentlich, die Zivilgesellschaften beider Länder in eine breitere Debatte über einen Kompromiss einzubeziehen.