

Irgendwie unabhängig

Die Transformation der „Internationalen Überwachung“ der Unabhängigkeit des Kosovo

von *Jonna Schürkes*

Am 10. September 2012 schloss das Internationale Zivilbüro (International Civilian Office – ICO) in Pristina. Das Büro sollte seit 2008 für die Umsetzung des sogenannten Ahtisaari-Plans sorgen, der eine „überwachte Unabhängigkeit“ für den Kosovo vorsah.

Mithilfe dieses Planes sollte einerseits der Kosovo gegen den Widerstand nicht nur Serbiens, Russlands und Chinas, sondern auch einiger EU-Mitgliedsstaaten faktisch unabhängig von Serbien werden. Andererseits sollte die Unabhängigkeit eingeschränkt bleiben: Die EU-Mission EULEX entsandte Polizisten und Juristen, die nicht nur beratend tätig sind, sondern selber über Exekutivrechte verfügen.¹ Zudem hatte das ICO bzw. der ihm vorsitzende Internationale Zivile Repräsentant (International Civilian Representative – ICR) in allen wichtigen Entscheidungen das letzte Wort. Der Posten des ICR wurde von Anbeginn an mit dem Niederländer Peter Feith besetzt, der bis Februar 2012 auch Sonderbeauftragter der Europäischen Union im Kosovo war. Er konnte Gesetze annullieren, Beamte und gewählte Vertreter entlassen – eine Rechenschaftspflicht gegenüber der kosovarischen Bevölkerung bestand nicht.

Die Schließung des ICO wurde zwar in einem formellen Akt in Pristina als Ende der Internationalen Überwachung und endgültige Souveränität des Kosovos gefeiert.² Darüber hinaus schien aber kaum jemand diesen Schritt besonders erwähnenswert zu finden: Auf der Seite des Auswärtigen Amtes wird er auch Monate später nicht einmal erwähnt und der Europäische Auswärtige Dienst veröffentlichte lediglich eine kurze Stellungnahme.

Der Grund dafür, dass das „Ende“ der Überwachung nicht mehr Aufmerksamkeit erhielt, liegt daran, dass sich zunächst kaum etwas ändern wird: „Das Mandat der EU-Polizei- und Rechtsstaatsmission Eulex währt noch bis mindestens Juni 2014, und auch die internationale Kosovo-Schutztruppe Kfor, die seit Jahren von wechselnden Befehlshabern der Bundeswehr geführt wird, bleibt im Kosovo stationiert. Drei der neun kosovarischen Verfassungsrichter werden auch künftig vom Präsidenten des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte entsandte Ausländer sein, wie in der kosovarischen Verfassung vorgeschrieben. An anderen Stellen des kosovarischen Justizwesens sitzen ebenfalls Ausländer. Auch in weiteren maßgeblichen Institutionen des kosovarischen Staates, so in der Privatisierungsagentur, haben Ausländer laut Verfassung ein Mitspracherecht. So schnell wird das Kosovo seine internationalen Aufpasser also nicht los“.³

Und auch wenn der Kosovo den ICR zwar tatsächlich los wird, seine Befugnisse werden teilweise an andere – vor allem Vertreter der Europäischen Union – übertragen. Der Sonderbeauftragte der Europäischen Union, Samuel Žbogar, der gleichzeitig Chef des EU-Verbindungsbüros in Pristina ist, wird mit der Unterstützung der US-Botschaft für die vollständige Implementierung des Ahtisaari-Plans sorgen. Dazu werden – so die International Crisis Group – eventuell Mitarbeiter des ICO in das EU-Verbindungsbüro wechseln.⁴

Mit anderen Worten: die „Überwachung der Unabhängigkeit“ ist zwar formell vorbei, die meisten Verweise auf die internationalen Institutionen, die seit 2008 die höchste Autorität im Kosovo waren, wurden nach der Schließung des ICO aus der kosovari-

schen Verfassung gestrichen. In der Praxis jedoch wurde die Macht der EU zugeschoben. Einen Erklärungsvorschlag dafür, warum ein solcher Schritt unternommen wurde, liefert ein Artikel im „Journal of Balkan and Near Eastern Studies“⁵: Der Verweis auf die internationalen Institutionen und die eingeschränkte Souveränität

in der Verfassung des Kosovos sei auf Dauer ein enormes Hindernis, beispielsweise bei den Verhandlungen einer möglichen Mitgliedschaft Kosovos in der EU. Indem die Unabhängigkeit nun formell nicht mehr überwacht ist, kann der Kosovo auf dem Papier als souveräner Staat agieren. Damit die Regierung im Kosovo aber nicht macht, was sie will, bleiben der EU-Sonderbeauftragte, EULEX und KFOR vor Ort.

Die jüngste Verfassungsänderung im Kosovo hat nicht nur die Artikel zur Rolle des ICO gestrichen. Auch Art. 153 zur „Internationalen Militärpräsenz“, die damit beauftragt ist, die Resolution 1244 durchzusetzen, existiert nicht mehr. Die Streichung des Artikels hat insofern keine Auswirkungen auf die Präsenz von KFOR, da es sich um eine Kapitel VII-Mission handelt und sie somit nicht auf die Zustimmung durch die kosovarische Regierung angewiesen ist. Anders ist der Fall EULEX: Die derzeitige Mission läuft im Juni 2014 aus und ist auf „Einladung“ der Regierung in Pristina im Land. Die EU verfolgte daher das Ziel, EULEX in der veränderten Verfassung festzuschreiben.⁶

Allerdings genießt EULEX nicht nur im Kosovo einen enorm schlechten und sich permanent verschlechternden Ruf.⁷ Auch der Europäische Rechnungshof kommt in einer Studie vom Oktober 2012 zu dem Ergebnis, dass der sogenannten „Rechtsstaatsmission“ zwar ungeheure Summen zur Verfügung stehen, sie aber weder bei der Bekämpfung der Kriminalität noch beim Aufbau eines Rechtsstaates im Kosovo nennenswerte Fortschritte gemacht hätte.⁸

Angesichts dieser Ergebnisse wäre es nicht allzu verwunderlich, würde die Regierung in Pristina eine erneute Einladung von EULEX verweigern. Dem Rausschmiss durch eine Regierung, die auf die Befindlichkeiten der Bevölkerung Rücksicht nimmt, wollte man wohl durch die Festschreibung in der Verfassung vorbeugen. Nun wird sich die EU darauf verlassen müssen, dass sie in Person des Sonderbeauftragten der Europäischen Union genügend Druck auf die Regierung ausüben kann. Im Notfall bleibt ja noch die KFOR, die ja bereits heute im Norden des Kosovos dafür sorgt, dass EULEX sich überhaupt bewegen kann.⁹

Anmerkungen

- 1 EULEX Beamte können beispielsweise Menschen verhaften, anklagen und verurteilen.
- 2 ICO: Ending of supervised independence 10 September 2012; <http://www.ico-kos.org/?id=61>.
- 3 Panalbanischer Vorwahlkampf, FAZ, 09.09.2012.
- 4 ICG: Setting Kosovo Free: Remaining Challenges, Europe Report N° 218, 10.09.2012.
- 5 James Ker-Lindsay/Syros Economides: Standards before Status before Accession: Kosovo's EU Perspective, in: Journal of Balkan and Near Eastern Studies, Vol. 14, N°1, März 2012.
- 6 ICG, ibd.
- 7 Die Organisation „SaferWorld“ macht regelmäßig Umfragen im Kosovo und kommt 2012 zu dem Ergebnis, dass „nur 27.2% aller Befragten der Meinung sind, EULEX solle bleiben, im Jahr 2010 waren es noch 42,4%“ (Saferworld Briefing: Potential for renewed violence in Kosovo and the region, 23.04.2012).
- 8 European Court of Auditors: European Union Assistance to Kosovo related to the rule of law, Special Report N°18/2012.
- 9 Für ein sicheres Umfeld, Die Bundeswehr, Dezember 2012, S. 12.