

Der Normalisierungsprozess zwischen Kosovo und Serbien: wie die EU die Implementierung des "europäischen Vorschlags" absichern kann

Vulović, Marina

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Vulović, M. (2023). *Der Normalisierungsprozess zwischen Kosovo und Serbien: wie die EU die Implementierung des "europäischen Vorschlags" absichern kann.* (SWP-Aktuell, 17/2023). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://doi.org/10.18449/2023A17>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

SWP-Aktuell

NR. 17 MÄRZ 2023

Der Normalisierungsprozess zwischen Kosovo und Serbien

Wie die EU die Implementierung des »europäischen Vorschlags« absichern kann

Marina Vulović

Über den Jahreswechsel haben sich die Spannungen zwischen Serbien und Kosovo wieder einmal verschärft. Dies geschah im Kontext der Verhandlungen über einen neuen Vorschlag der EU – den deutsch-französischen oder »europäischen« Vorschlag –, der darauf abzielt, die Beziehungen zwischen Belgrad und Pristina nach dem Vorbild des deutsch-deutschen Grundlagenvertrags aus dem Jahr 1972 zu formalisieren. Am 27. Februar gab es einen Durchbruch in den Verhandlungen: Beide Seiten haben sich auf den Text des Vorschlags geeinigt, der allerdings noch nicht unterschrieben wurde. Auch wurde bislang die Reihenfolge der Punkte in der sogenannten Implementierungsmappe nicht festgelegt, um die es Streit geben könnte. Um eine Verabschiedung und vollständige Implementierung des Abkommens sicherzustellen, sollte die EU Fortschritte nicht nur im Rahmen der EU-Beitrittsverhandlungen beider Länder bewerten. Darüber hinaus sollte sie auch spezifische Implementierungs- und Monitoring-Mechanismen etablieren, die bescheidenere Zwischenziele für die Umsetzung einzelner Punkte im Abkommen absichern würden. Nur so ließe sich das neue Abkommen erfolgreich umsetzen.

Serbiens Nicht-Anerkennung Kosovos, das sich 2008 für unabhängig erklärt hat, bildet den Kern vieler Probleme im Balkan. Denn sie verhindert Fortschritte beider Länder in ihren EU Beitrittsprozessen, sie sorgt für Destabilisierung im Balkan – auch sichtbar in den jüngsten Spannungen im Nordkosovo – und sie blockiert regionale wirtschaftliche Kooperation. Der sogenannte »europäische Vorschlag« – auch als deutsch-französischer Vorschlag bekannt – für die Normalisierung der Beziehungen zwischen Belgrad und Pristina würde die widersprüch-

lichen Auffassungen von Kosovos Staatlichkeit aufgreifen und könnte neue Möglichkeiten für die Region erschließen.

Der Vorschlag entstand als diplomatische Initiative Deutschlands und Frankreichs, die Beziehungen zwischen Belgrad und Pristina unter dem Eindruck der russischen Invasion in die Ukraine zu normalisieren, um dadurch die unruhige Balkanregion zu stabilisieren. Bundeskanzler Olaf Scholz und Staatspräsident Emmanuel Macron sandten Anfang September 2022 zwei Briefe an Serbiens Präsident Aleksandar Vučić und



Kosovos Premierminister Albin Kurti. Darin kündigten sie an, dass sie zwei ihrer Topberater entsenden würden, um Miroslav Lajčák zu unterstützen, den Sonderbeauftragten der EU für den Dialog zwischen Belgrad und Pristina. Es handelte sich um Jens Plötner und Emmanuel Bonne, zwei Experten für Außen- und Sicherheitspolitik.

Für Kenner des Prozesses der Normalisierung zwischen Serbien und Kosovo waren die Grundprinzipien des Vorschlags keine Überraschung. Der »europäische Vorschlag« sieht ein ähnliches Modell für die Normalisierung der Beziehungen zwischen Belgrad und Pristina vor wie der Grundlagenvertrag, den die Bundesrepublik Deutschland (BRD) und die Deutsche Demokratische Republik (DDR) 1972 unterzeichneten; schon in der Anfangsphase des Normalisierungsprozesses (2011–2013) wurde er als ein mögliches Modell erwähnt. Die BRD hat die DDR völkerrechtlich nie als unabhängigen Staat anerkannt, akzeptierte aber, dass die DDR *de facto* wie ein souveräner Staat handelte. Mit *de facto* wird im internationalen Recht ein Zustand benannt, der als allgemein anerkannt gilt, obwohl er formal-rechtlich (*de jure*) nicht anerkannt worden ist.

Serbien wird im neuen Abkommen eine *De-facto*-Akzeptanz der Unabhängigkeit Kosovos abverlangt, aber keine *De-jure*-Anerkennung. Das würde es Serbien ermöglichen, an seiner Verfassung festzuhalten, in der Kosovo als Bestandteil des serbischen Territoriums verstanden wird. Ähnlich wie bei dem deutsch-deutschen Grundlagenvertrag heißt es im deutsch-französischen Vorschlag, das Abkommen solle gelten, »unbeschadet der unterschiedlichen Auffassungen beider Seiten zu fundamentalen Fragen, inklusive der Statusfrage« Kosovos.

Zusätzlich sollte Serbien seine Obstruktion einer Mitgliedschaft Kosovos in internationalen Organisationen aufgeben und bestimmte Merkmale einer Staatlichkeit Kosovos anerkennen, wie zum Beispiel Dokumente, Kfz-Kennzeichen und ein souveränes Handeln im internationalen Raum. Die Anerkennung von Staatlichkeitsmerkmalen ohne eine *De-jure*-Anerkennung ist auch im Grundlagenvertrag in den Artikeln

4 und 6 verankert. Zudem sollten Kosovo und Serbien ständige Vertretungen am Sitz der jeweiligen Regierungen einrichten; das wiederum ist auch in Artikel 8 des Grundlagenvertrags vorgesehen. Artikel 1 ist in beiden Texten ebenfalls nahezu gleich: Die Rede ist von der Entwicklung normaler, gutnachbarlicher Beziehungen auf Basis der Gleichberechtigung.

Von Kosovo wird verlangt, alle bislang im Rahmen des Normalisierungsprozesses – auch bekannt als Brüsseler Dialog – unterschriebenen Vereinbarungen zu implementieren. Das bezieht sich primär auf die Etablierung der Assoziation/der Gemeinschaft der Kommunen mit serbischer Mehrheit (A/GKSM) im Kosovo, die bereits 2013 im Rahmen des sogenannten Brüsseler Abkommens vereinbart worden war und mehr Autonomie für die serbischen Gemeinden im Kosovo bieten würde. Auch der Status der Serbisch-Orthodoxen Kirche im Kosovo sollte formalisiert und ein hohes Niveau an Schutzmaßnahmen für das serbische religiöse und kulturelle Erbe garantiert werden.

Der neue Vorschlag unterscheidet sich von dem Brüsseler Abkommen dadurch, dass Serbien nicht nur Kosovos Autorität innerhalb des Kosovo anerkennen würde (im Brüsseler Abkommen hatte Serbien bereits akzeptiert, dass die Gesetzgebung Kosovos die einzig gültige im Kosovo sein sollte). Serbien würde auch Kosovos Souveränität im internationalen Raum anerkennen und akzeptieren, dass Kosovo auch unabhängig internationalen Organisationen wie den Vereinten Nationen angehören könnte. Dies hat Serbien bisher aktiv zu verhindern versucht.

Widerstand gegen den europäischen Vorschlag

Beide Seiten haben sich zwar auf den Text des Vorschlags geeinigt, nicht aber auf den Annex mit der sogenannten Implementierungsmappe, der sich zu einem ernstem Streitpunkt entwickeln könnte. Die Mappe sollte definieren, welche Punkte zuerst

behandelt werden. Serbien möchte zum Beispiel mit der Etablierung der A/GKSM beginnen, Kosovo jedoch nicht. Daher gibt es sowohl in Belgrad als auch in Pristina immer noch Widerstand gegen die Annahme des neuen Vorschlags, der bislang nicht paraphiert worden ist.

Präsident Aleksandar Vučić hat im Januar 2023 im serbischen Parlament eine hitzige Debatte ausgelöst, nachdem er gemahnt hatte, dass Serbien politisch von der EU isoliert werden und ihr ein ökonomischer Untergang drohen könnte, würde der Vorschlag nicht akzeptiert. Anschließend kündigte er Neuwahlen an, die auch dazu dienen sollen, das potentielle Abkommen zu legitimieren – eine Strategie, die Vučić von der Verantwortung für die Annahme des Vorschlags entbinden würde.

Kosovos Premierminister Albin Kurti wiederum erklärte, Kosovo habe kein Interesse daran, die A/GKSM zu implementieren. Denn die A/GKSM könnte die Souveränität Kosovos gefährden, die großserbische Politik fördern und das Land destabilisieren. Zudem verlangte Kurti, im Sinne seiner Politik der Reziprozität, dass Serbien zuerst einen ähnlichen Verband von Gemeinden mit albanischer Minderheit im Presevo-Tal etablieren sollte. Die Rechte der serbischen Gemeinden im Kosovo seien ohnehin durch den multi-ethnischen institutionellen Rahmen Kosovos geschützt.

Mit anderen Worten: Beide Seiten suchen Wege, wie sie einer Annahme des Abkommens ausweichen können. Warum sollte Vučić ein Abkommen akzeptieren, das zwar das Kosovo-Problem lösen würde, in Serbien aber derart unpopulär ist, dass es ihm keinen politischen Zuspruch einbringt? Die EU kann Serbien auch keinen schnellen Beitritt im Tausch für die Lösung der Kosovofrage bieten, was für Vučić durchaus attraktiv wäre. Der Beitrittsprozess ist mit Reformen bei Demokratie und Rechtsstaatlichkeit verbunden, an denen dem amtierenden Regime in Serbien nicht gelegen ist, da es seine Macht auf Patronage, Korruption und die Kontrolle der Medien stützt.

Kosovo sieht die EU als unzuverlässigen Partner an. Immerhin fünf EU-Mitgliedsta-

ten haben Kosovo nicht anerkannt (Griechenland, Rumänien, die Slowakei, Spanien und Zypern), was seine Aussichten auf eine potentielle EU-Mitgliedschaft infrage stellt. Dass die EU Kosovo als statusneutralen Partner behandelt, widerspricht dem Streben Kosovos nach Anerkennung seiner Staatlichkeit und berührt somit Fragen seiner Identität.

All dies beschränkt das Handlungspotential und die Glaubwürdigkeit der EU im Belgrad-Pristina-Dialog. Das zeigt sich auch daran, dass Kosovo sich häufig stärker auf die USA als Vermittlungspartner verlässt.

Gründe für eine rasche Implementierung

Inzwischen wurden alle anderen Optionen ausgeschöpft und abgelehnt – wie zum Beispiel die oft kritisierte Idee eines territorialen Tauschs zwischen Nordkosovo und dem Presevo-Tal, die 2018 den Dialog dominiert hatte. Darum sollten alle Parteien auf den jüngsten Vorschlag setzen. Die Zeit ist reif für eine Lösung, die Serbien mit der Realität des unabhängigen Kosovos konfrontieren würde. Das Brüsseler Abkommen hat dafür bereits gute Vorarbeit geleistet. Seit 2013 erkennt Serbien Kosovos Autorität im gesamten Territorium seiner ehemaligen Provinz an. Dass es Kosovo auch de facto als unabhängig anerkennt, wäre insofern kein großer Sprung.

Um nicht noch weitere zehn Jahre auf eine Lösung des Kosovo-Serbien-Disputs warten zu müssen – genau das war das Szenario des Brüsseler Abkommens –, müsste die EU genau jetzt Druck auf beide Seiten ausüben, damit sie nicht weitere Ausreden finden, um vorherige Abkommen nicht zu implementieren und der Annahme des neuen Vorschlags auszuweichen.

Vučićs Ankündigung von Neuwahlen als Mittel zur Legitimation der Annahme des Abkommens sollte man mit Skepsis betrachten. Neuwahlen würden nur dem Zeitkauf dienen. Bei den Parlaments- und Präsidentschaftswahlen im April 2022 haben Vučić und seine Fortschrittspartei (SNS) eine eindeutige Mehrheit bekommen. Das sollte

ihnen bereits die notwendige Legitimität verliehen haben. Außerdem ist das europäische Abkommen ein politisches Abkommen, das kein Referendum verlangt, da es nicht gegen Serbiens Verfassung verstoßen würde. Entsprechend stellte auch das Verfassungsgericht in Serbien fest, dass es sich bei dem Brüsseler Abkommen vom April 2013 um ein politisches, nicht um ein rechtliches Abkommen handele.

Gleichzeitig sollten Kosovos Argumente dafür, die A/GKSM nicht zu implementieren, kritisch gesehen werden. Kurti betont oft, Kosovos Verfassungsgericht habe die Etablierung der A/GKSM als verfassungswidrig beurteilt. Dabei ignoriert er die Tatsache, dass das Verfassungsgericht explizit empfohlen hat, die A/GKSM im Sinne des Brüsseler Abkommens von 2013 zu etablieren. Lediglich ein Abkommen aus dem Jahr 2015, das die Hauptprinzipien und Elemente der A/GKSM festlegen sollte, wurde als nicht gänzlich im Einklang mit der Verfassung stehend gewertet. Kurtis Regierung ist stolz darauf, die Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit einzuhalten. Sie würde sich selbst widersprechen, wenn sie sich nicht an die Empfehlungen des höchsten Gerichts im Lande hielte.

Darüber hinaus gibt es zwei weitere wichtige Gründe, warum die A/GKSM etabliert werden sollte. Der erste ist die Notwendigkeit, die serbischen Gemeinden im Norden des Landes zu reintegrieren, die die Institutionen Kosovos Ende 2022 kollektiv verlassen haben. Ein Hauptgrund für ihre Boykottpolitik ist Kurtis Weigerung, die A/GKSM zu etablieren, die großen Zuspruch in den serbischen Gemeinden im Kosovo findet. Der zweite Grund ist, dass Kosovo mit der Etablierung des Verbands seine Staatlichkeit *stärken* und nicht schwächen würde, wie Kurti bisher oft suggeriert. Beispielsweise zeigte das »NEWBORN«-Monument, das jedes Jahr an Kosovos Unabhängigkeitstag am 17. Februar neu gestaltet wird, in diesem Jahr das Wort »NO NEW BR« (für »no new broken republic« – keine neue zerbrochene Republik), um auf die Gefahr der Destabilisierung des Landes aufmerksam zu machen, die mit der Etablierung der A/GKSM verbunden wäre. Doch Kosovo ist

schon jetzt eine »broken republic«. Der Norden kann nicht wie jeder andere Teil Kosovos behandelt werden. Indem Serben die Institutionen verlassen haben, wurde Kosovos Souveränität im Norden faktisch geschwächt. Kurti versucht mit unilateralen Maßnahmen (etwa einer Verstärkung der Polizei-Präsenz im Norden oder der Erklärung, dass serbische Kfz-Kennzeichen von Städten im Kosovo illegal seien), die Serben im Norden zu integrieren, doch solche Maßnahmen werden stets scheitern. Die Integration der Serben im Kosovo steht und fällt mit dem Norden. Dies war offenkundig in der Kosovokrise von 2011 bis 2013, die mit dem Brüsseler Abkommen endete; und das gilt auch für die jüngste Krise von 2022 bis 2023, während der Verhandlungen über das neue Abkommen.

Um den Norden integrieren zu können und eine »unbroken« Republik zu schaffen, muss die Kosovoregierung den guten Willen aufbringen, einen ehrlichen Dialog mit den Kosovoserben zu initiieren. Dafür könnte Kurtis Regierung auch die Enttäuschung der Nordkosovoserben über Belgrads Politik nutzen, die sich als Folge der jüngsten Krise herauskristallisiert hat. Im Norden existiert ein relativ starker zivilgesellschaftlicher Sektor und es gibt Menschen, die Belgrads Politik nicht blind folgen. Kurtis generalisierende Behauptung, der Norden werde von Kriminellen und Extremisten kontrolliert und bewohnt, ist einem konstruktiven Dialog mit der lokalen Bevölkerung nicht förderlich.

Was die EU tun kann

Angesichts dieser Lage stellt sich die Frage, wie die EU Belgrad und Pristina dazu bewegen kann, ein Abkommen zu ratifizieren und anschließend zu implementieren. Auch wenn es keine Perspektive für einen kurzfristigen EU-Beitritt gibt, die die Implementierung des Abkommens gewährleisten könnte, ließe sich dieses Ziel auf anderen Wegen erreichen.

Die EU kann im Gegenzug für einen Abschluss des Abkommens Kosovo beispiels-

weise dabei unterstützen, Mitglied in internationalen Organisationen wie dem Europarat zu werden, und dadurch Kosovos Staatlichkeit stärken. Zudem sollte sich die EU-Kommission sowie andere im Dialog engagierte EU-Länder, wie Deutschland und Frankreich, parallel darum bemühen, dass die fünf EU-Staaten, die Kosovo nicht anerkennen, ihre Beziehungen mit diesem Land normalisieren. Dies würde die Glaubwürdigkeit der EU in den Augen der Regierung Kosovos steigern.

Die Annahme des neuen Abkommens würde auch die regionale Kooperation im gesamten westlichen Balkan fördern, was vor allem Serbien, der stärksten Wirtschaft der Region, zugutekommen würde. Der eingebrachte Vorschlag wäre ein Baustein für den gemeinsamen regionalen Markt (GRM), der die Länder wirtschaftlich voranbringen könnte. Bisher konnte der GRM nicht vollständig implementiert werden, weil sich Serbien und Kosovo gegenseitig nicht anerkennen. Die sogenannten vier Freiheiten (freier Waren-, Kapital-, Dienstleistungs- und Personenverkehr) lassen sich in der Region nicht gewährleisten, solange ein Land die Existenz des anderen leugnet. Dies hat vielfältige negative Folgen: von der Anerkennung von Berufsqualifikationen bis hin zur Stromversorgung. Auch ohne eine volle EU-Mitgliedschaft könnten beide Länder durch regionale Kooperation und die schrittweise Integration in den EU-Binnenmarkt wirtschaftliche Vorteile erzielen. Kurzfristig wäre es wichtig, dass die EU wirtschaftlich profitable länderübergreifende Projekte finanziert, die die Kooperation zwischen Organisationen aus Serbien und Kosovo fördern.

Zusätzlich kann die EU mehr wirtschaftliche Unterstützung (durch das Instrument für Heranführungshilfe [IPA III]) der beiden Länder vorsehen, zum einen für Projekte, die hohe gesellschaftliche Bedeutung haben, und zum anderen für solche, die zur Versöhnung beider Gruppen beitragen. Ein Beispiel wäre das »Mirëdita, dobar dan!«-Festival, das Künstler und Künstlerinnen, Menschenrechts- und Friedensaktivisten und -aktivistinnen sowie Meinungsmacher

und -macherinnen aus Kosovo und Serbien zusammenbringt und eine Plattform für Kooperation und friedlichen Dialog bietet. Die Versöhnung zwischen Serbien und Kosovo kann nur durch tiefergehende gesellschaftliche Veränderungen erreicht werden. Dies wird leichter sein, wenn Belgrad und Pristina ihre Beziehungen formalisiert haben und sich nicht gegenseitig blockieren und tagtäglich befeinden. Das neue Abkommen wäre ein guter erster Schritt auf dem langen Weg der Versöhnung.

Entscheidend für Serbiens Annahme des Vorschlags ist die Etablierung der A/GKSM, weswegen er auch explizit als einer der ersten Punkte in der Implementierungsmappe zum Vertrag angeführt werden sollte. Für die EU wiederum ist entscheidend, dass beide Seiten zusichern, die einzelnen Punkte des neuen Abkommens auch zu implementieren. Zu diesem Zweck könnte die EU Implementierungs- und Monitoring-Mechanismen einrichten, denen ein realistischer Rahmen für die Umsetzung einzelner Vorhaben des Vorschlags zugrunde liegt. Dementsprechend sollten nicht nur die oben erwähnten wirtschaftlichen Vorteile genannt werden, die sich aus der Implementierung ergeben, sondern auch jene Maßnahmen, die getroffen würden, falls die vereinbarten Vorhaben nicht in der gesetzten Frist umgesetzt werden. Beispielsweise könnte im Annex festgehalten werden, mit welchen Investitionen oder Hilfen in welchem Zeitraum Kosovo rechnen kann, sollte es die Satzung der A/GKSM schnellstmöglich ausbuchstabieren, und welche Maßnahmen ihm drohen, falls es dies nicht tut, zum Beispiel eine fortgesetzte Blockade von Kosovos Mitgliedschaft im Europarat. Wichtig ist dabei, mittelfristige Ziele zu setzen: Würde einzig ein großes Ziel am Ende des langwierigen Prozesses gesetzt – die EU-Mitgliedschaft –, würde dies mit den Jahren an Zugkraft verlieren.

Eine noch einzurichtende unabhängige, EU-finanzierte Kommission sollte den Prozess begleiten, um den Fortschritt vor Ort zu verfolgen und an die EU zu berichten. Die Kommission sollte multiethnisch und beispielsweise aus Mitgliedern der lokalen

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2023
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autorin wieder.

In der Online-Version dieser Publikation sind Verweise auf SWP-Schriften und wichtige Quellen anklickbar.

SWP-Aktuells werden intern einem Begutachtungsverfahren, einem Faktencheck und einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter <https://www.swp-berlin.org/ueber-uns/qualitaetssicherung/>

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN (Print) 1611-6364
ISSN (Online) 2747-5018
DOI: 10.18449/2023A17

Zivilgesellschaft und juristischen Expertinnen und Experten zusammengesetzt sein. Mechanismen des Monitorings und der Implementierung würden alle am Dialog beteiligten Seiten einer strengeren Rechenschaftspflicht unterwerfen und klare Erwartungen an sie kommunizieren. Das sollte eine der »lessons learned« aus der mangelhaften Implementierung des Brüsseler Abkommens sein, bei dem es solche Mechanismen nicht gab und das auch zehn Jahre nach seiner Verabschiedung noch immer nicht vollständig umgesetzt worden ist.

Letztendlich sollte der europäische Vorschlag als eine Art Auftakt zur vollen Normalisierung der Beziehungen zwischen Belgrad und Pristina dienen. Er hat also eher den Charakter eines Übergangsinstruments als den eines finalen Abkommens. Ein finales Abkommen könnte es eventuell in zehn oder zwanzig Jahren geben, bevor Serbien oder sogar beide Länder kurz vor einer EU-Mitgliedschaft oder einer Mitgliedschaft im EU-Binnenmarkt stehen. Solange Serbien und Kosovo gegensätzliche Auffassungen über den Status Kosovos haben, werden sich ihre Beziehungen nicht nachhaltig normalisieren. Um die in Serbien dominierende Ansicht zu überwinden, nach der Kosovo Teil seines Territoriums ist – eine Ansicht, die identitätsstiftend wirkt –, braucht es Zeit und schrittweise Veränderungen. Das muss mit sozioökonomischen Verbesserungen einhergehen, die für die Menschen spürbar sind. Umfragen zufolge sind einer Mehrheit in Serbien wirtschaftliche und politische Fortschritte wichtiger als die Bewahrung von Serbiens Souveränität über Kosovo.

Nicht zuletzt würde das neue Abkommen Chinas und Russlands Einflussvektoren auf Serbiens Politik minimieren. Beide Staaten nutzten die Kosovofrage bislang als Einfallstor, um Einfluss auf die lokale Politik zu nehmen. Umgekehrt nutzt auch Serbien Chinas und Russlands Unterstützung im UN-Sicherheitsrat, um Obstruktion gegen die internationale Anerkennung Kosovos zu betreiben. Ein Abkommen könnte Serbiens außenpolitische Zusam-

menarbeit mit Russland und China verringern, was natürlich realistischer wäre, wenn Serbien Kosovo auch de jure anerkennen würde. Hätte Serbien sein »Kosovo-Problem« gelöst, wäre es nicht mehr auf die Unterstützung dieser Staaten im UN-Sicherheitsrat angewiesen.

Fazit

Die Tatsache, dass alle 27 EU-Staaten den »europäischen Vorschlag« in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates am 9. Februar 2023 befürwortet haben, gibt ihm das notwendige politische Gewicht. Zu den Befürwortern zählen auch die fünf EU-Mitgliedstaaten, die Kosovo nicht anerkannt haben. Die Annahme des Vorschlags würde auch Deutschlands Rolle als einer der wichtigsten außenpolitischen und wirtschaftlichen Partner des gesamten Westbalkans stärken und neues Vertrauen in den EU-Beitrittsprozess schaffen. Sollte ein auf dem deutsch-französischen Vorschlag basierendes Abkommen zwischen Serbien und Kosovo zustande kommen, wäre das auch ein Beleg für die Ernsthaftigkeit von Deutschlands Engagement für die Stabilisierung des Balkans; außerdem würde das Tandem Berlin – Paris in der EU-Außen- und Erweiterungspolitik gestärkt. Nicht zuletzt wäre dies gegenüber dem Balkan ein dringend nötiges Zeichen dafür, dass sich die EU nach jahrelanger Stagnation im Erweiterungsprozess erneut engagiert.

Als Folge von Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine ist Erweiterung wieder ein wichtiges Instrument der EU-Politik geworden. Im Zuge dessen ist auch der neue Vorschlag einer Normalisierung der Beziehungen zwischen Belgrad und Pristina wieder aufgetaucht. Auch die USA haben ihn bereits ausdrücklich unterstützt und vermitteln im Dialog. Die maßgeblichen Akteure im Westen stehen folglich hinter dem Vorschlag. Jetzt liegt der Ball bei den zwei Balkanländern, die sich diese Gelegenheit nicht entgehen lassen sollten.

Dr. Marina Vulović ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Projekt »Geostrategische Konkurrenz für die EU im westlichen Balkan«.