

Kosovo – das «schwarze Loch» Europas

Aufrechterhaltung des Visumzwangs und nur bescheidene Fortschritte auf dem Weg zu mehr Rechtsstaatlichkeit

Kosovo ist das einzige Land des Westbalkans, in dem für Reisen in die EU ein Visum nötig bleibt. Ein Grund ist der schwache Rechtsstaat. Zu dessen Stärkung leistet die EU einen bisher noch wenig erfolgreichen Beitrag.

Thomas Fuster, Pristina

Die direkteste Verbindung nach Kosovo führt über Monaco oder Slowenien. Dies gilt zumindest für Mobilfunkverbindungen. Auch drei Jahre nach der Proklamation der Unabhängigkeit verfügt der Balkanstaat noch immer nicht über eine eigene Vorwahlnummer. Anrufe müssen daher über die Netzwerke Monacos oder Sloweniens abgewickelt werden. Freiwillig erfolgt dieser elektronische Umweg nicht. Doch die Beantragung einer eigenen Vorwahl muss angesichts des umstrittenen völkerrechtlichen Status ebenso aussichtslos bleiben wie das Hoffen auf eine länderspezifische Domain im Internet. Websites in Kosovo enden daher unverdächtig mit Erweiterungen wie .org, .com oder .net. Selbst in der virtuellen Welt bleibt die Verortung Kosovos ein heikles Unterfangen.

Drang ins Ausland

Wäre Kosovo ein Mensch, es wäre ihm ein schweres Identitätsproblem zu diagnostizieren. Allzu viele Charakteristiken eines souveränen Wesens fehlen der ehemals serbischen Provinz. Die eigene Existenz definiert sich vor allem in negativer Weise: Kosovo als das einzige Land der Region ohne Uno-Mitgliedschaft, ohne internationale Anerkennung durch die Mehrzahl der Staaten der Welt und ohne den geeinten Rückhalt der EU. Seitdem die EU im Dezember ferner die Visumpflicht gegenüber Albanien und Bosnien-Herzegowina aufgehoben hat, ist Kosovo auch der einzige westbalkanische Staat, dessen Bürger vor Reisen in den Schengenraum noch immer ein Visum beantragen müssen. In Pristina macht in verstärktem Mass das Bild vom «schwarzen Loch» oder vom «Ghetto» Südosteuropas die Runde.

Wer kann, kehrt Europas jüngstem und wohl auch fragilsten Staat den Rücken zu. Diesen Eindruck gewinnt, wer allmorgendlich vor der Schweizer Botschaft in Pristina vorbeigeht. Schon am frühen Morgen stellen sich Dutzende von Ausreisewilligen in einer langen Reihe vor den gelb-orangen Bau, derweil allerlei obskure «Reiseorganisationen» mit helvetisch klingenden Namen ihre Unterstützung für eine möglichst erfolgreiche Reise ins Wunschland Schweiz anbieten. Dass viele der zu einem Preis von 60 Euro das Stück ausgestellten Visa nicht nur zu touristischen oder familiären Zwecken beantragt werden, sondern in der Hoffnung, im Gastland einige Monate einer gut bezahlten Beschäftigung nachzugehen, ist ein offenes Geheimnis.

Etwa 25 000 Visa stellt die Schweizer Botschaft, die seit einiger Zeit auch die Visumsanträge für Österreich und Frankreich bearbeitet, pro Jahr aus. Zirka 18 000 dieser Visa werden für Reisen in die Schweiz, wo die kosovarische Diaspora auf 170 000 Menschen geschätzt wird, bewilligt. Weit geringer ist die Zahl der für Reisen nach Österreich und Frankreich ausgestellten Ausweise, nämlich 5000 im Falle Österreichs und 2000 im Falle Frankreichs. Vor dem Hintergrund dieser Relationen mag es wenig überraschen, dass die Schweiz bereits für 30 Prozent des Flugverkehrs in Kosovo verantwortlich ist. Sollte die EU dereinst den Visumzwang aufheben, wäre die Schweiz von einer solchen Massnahme denn auch weit stärker betroffen als die meisten übrigen Staaten des Schengenraums.

Aber auch mit Visa, so die Klage westlicher Diplomaten, ist die Migration nur schwer kontrollierbar. In einem Land, in dem die Hälfte der Bevölkerung ohne Arbeit ist und das pro Kopf



Pristina, die Hauptstadt Kosovos. Der jüngste Staat Europas bleibt auch drei Jahre nach der Unabhängigkeitserklärung isoliert.

GIANLUCA CECERE / LAIF

erwirtschaftete Bruttoinlandsprodukt nur 7 Prozent des EU-Durchschnitts ausmacht, wird alles unternommen, um ins Ausland zu gelangen, von Zwangsheiraten über arrangierte Ehen bis hin zu Adoptionen. Einwanderungs- und Zivilstandsbehörden stehen solchen Machenschaften oft hilflos gegenüber. Etwa wenn im Schengenland Slowenien für wenig Geld ein Scheinunternehmen gegründet wird, diese Firma dann Kosovaren anstellt und diese «Arbeitnehmer» in der Folge mit einer offiziellen Arbeitsbewilligung nach Westeuropa reisen; allein auf diese Weise gelangten 2009 in einem halben Jahr 4000 Kosovaren in die Schweiz.

Isolierter als Afghanistan

Seit der Unabhängigkeitserklärung hat sich der Drang ins Ausland kaum abgeschwächt. Das kann auch Kosovos Regierung nicht negieren. Das Problem der Visa ist denn auch eines der wenigen Themen, bei denen die Regierung auf die Bevölkerung hören muss. Ministerpräsident Hashim Thaci hat sich seine Wiederwahl im Dezember nicht zuletzt mit dem Versprechen erkämpft, den Kosovaren innerhalb von 15 Monaten ein visumsfreies Reisen nach Westeuropa zu ermöglichen. Er gab dieses Versprechen sehr zum Erstaunen Brüssels ab, zumal es dort noch nicht einmal einen Plan für Gespräche zur Aufhebung des Visumzwangs gibt. Die Verunsicherung innerhalb der EU ist gross, nachdem nach Beendigung der Visumpflicht die Zahl missbräuchlicher Asylanträge aus einigen westbalkanischen Staaten steil in die Höhe geschossen ist.

In der kosovarischen Öffentlichkeit, wo man sich von Washington stets zuverlässiger vertreten sieht als von Brüssel, steht es um das Image der EU nicht zum Besten. Das Zaudern, mit Kosovo denselben Visa-Dialog zu eröffnen wie mit den übrigen Staaten der Region, nährt Zweifel, wie ernst es Brüssel mit der am Gipfel von Thessaloniki im Juni 2003 versprochenen EU-Perspektive des Westbalkans noch ist. Irritiert wird zur Kenntnis genommen, dass ausgerechnet in Kosovo, wo sich seit Jahren zahllose europäische «Helfer» tumeln, die Bürger nur in 5 Staaten visumsfrei ausreisen können, nämlich nach Albanien, Montenegro, Mazedonien, Haiti und in die Türkei. Selbst Afghanistan scheint mehr Reisefreihei-

ten zu kennen; dort gilt die Visumsfreiheit für immerhin 22 Staaten.

Ein kosovarischer Ökonom, der für eine internationale Finanzorganisation arbeitet, kritisiert im Gespräch die Politik der EU. Er zeigt sich überzeugt, dass von der Visumpflicht in erster Linie das organisierte Verbrechen profitiert. So könne man für 5000 bis 10 000 Euro unkompliziert biometrische Pässe aus Serbien erwerben und mit diesen Ausweisen visumfrei in den Schengenraum reisen – eine Praxis, die jüngst einigen serbischen Gemeinden eine wunderbare Vervielfachung ihrer Einwohnerzahl beschert haben soll. In weiten Teilen der Bevölkerung hinterlasse es zudem einen schalen Nachgeschmack, wenn das jahrzehntelang abgeschottete Albanien vom Visumzwang befreit werde, nicht jedoch Kosovo, dessen Bürger zu jugoslawischen Zeiten noch frei nach West und Ost reisen konnten.

Enttäuschte Erwartungen

Die angeschlagene Reputation der EU hat aber nicht nur mit der als demütigend empfundenen Visumpflicht zu tun. Enttäuscht zeigt sich die Bevölkerung auch bezüglich des Erfolgsausweises bei der Stärkung rechtsstaatlicher Strukturen. Die Rechtsstaat-Mission der EU in Kosovo (Eulex), mit 3200 Mitarbeitern die grösste aussenpolitische Mission der EU, hat die in sie gesetzten Erwartungen nicht erfüllt. Die seit Ende 2008 operativ tätige Mission, bei der in zumeist untergeordneten Chargen auch einige Schweizer mittun, soll Kosovo beim Aufbau der Polizei, Justiz und Verwaltung helfen. Trotz weitreichenden Befugnissen tut sich die Organisation aber vor allem beim Kampf gegen die Korruption schwer.

Laut Ariana Qosaj-Mustafa vom Kosovarischen Institut für politische Forschung (Kipred) kämpft Eulex mit einem schlechten Ruf. Allzu bescheiden seien die Fortschritte, allzu träge agiere der Apparat. Sie verweist auf den Fall von Nazim Bllaca, einem früheren Mitglied der kosovarischen Befreiungsarmee UCK und des Geheimdienstes Shik. Im Dezember 2009 gestand Bllaca in aller Öffentlichkeit vor Medienvertretern, nach dem Kosovokrieg in zahlreiche Morde verwickelt gewesen zu sein. Erst 48 Stunden später wurde er verhaftet, und nach über einem Jahr fehlt trotz grossem Aufwand noch im-

mer ein Urteil. «Das Signal für die Bevölkerung ist verheerend», sagt Qosaj-Mustafa. Es verstärkte sich der Eindruck, dass Bllaca, dem enge Beziehungen zur Regierungsspitze nachgesagt werden, aus politischen Gründen geschenkt werde.

Europas Experimentierfeld

Nur einmal kam in Kosovo kurzzeitig die Hoffnung auf, dass Eulex neben der Jagd auf allerlei kleine Fische endlich auch die Korruption auf oberster Staatsebene ins Visier nehmen werde. So wurde im April 2010 eine grossangelegte Razzia gegen den Verkehrsminister Fatmir Limaj durchgeführt. Dieser soll über die Vergabe öffentlicher Bauaufträge nicht zuletzt die eigene Tasche und jene seiner Familie gefüllt haben. Auch in diesem Fall sind neun Monate später kaum Fortschritte zu verzeichnen; die Sache scheint im Sand zu verlaufen. Der Minister, an dessen unsauberen Praktiken in Pristina kaum ein neutraler Beobachter zweifelt, wird von der regierenden Demokratischen Partei (PDK) gedeckt. Er steht wieder in Amt und Würden, und bei den jüngsten Wahlen rangierte sein Name an prominenter Stelle auf der Liste der PDK.

In der Zentrale von Eulex, am Rande Pristinas mit Gitterzäunen vom Rest der Kapitale abgeschottet, weiss man um die Kritik. Die Sprecherin Kristiina Herodes mahnt indes zu Geduld. Sie diagnostiziert ein fehlendes Verständnis für das langwierige Funktionieren der Justiz, namentlich in komplexen Fällen wie jenen von Bllaca oder Limaj. Dass indes beim Prozess gegen Albin Kurti, der als Chef der zivilen Widerstandsbewegung Vetevendosje der prominenteste Kritiker von Eulex ist, ein weit forscheres Tempo angeschlagen wurde, ist ein Faktum. Aufgrund einer Demonstration, bei der wegen rumänischer Uno-Polizisten, die veralteten Gummischrot einsetzen, zwei unbewaffnete Demonstranten ums Leben kamen, wurde Kurti im Juni 2010 verhaftet. Die fehlbaren Uno-Polizisten blieben straflos. In der kosovarischen Öffentlichkeit wurde dies schlecht goutiert.

Eulex ist angesichts der auch innerhalb der EU umstrittenen Unabhängigkeit Kosovos zur Status-Neutralität verpflichtet. Das bedeutet, dass sie zur völkerrechtlichen Legitimität jenes Staates, dessen rechtliche Strukturen sie stärken

soll, keine eigene Meinung haben darf. Das tönt konstruiert – und ist es auch. Die Aktivisten von Vetevendosje, die bei den jüngsten Parlamentswahlen auf Anhieb zur drittstärksten Kraft geworden sind, sprechen nicht grundlos von einem «Eulexperiment». Sie sind es leid, dass Kosovo zu Europas Versuchslabor verkommen ist, mit selbsternannten Experten, die in Jeeps, die an abenteuerliche Safaris erinnern, durchs Land rasen, über dem lokalen Gesetz stehen und, so Albin Kurti im Gespräch, an Konfliktmanagement weit mehr interessiert scheinen als an Konfliktlösung.

Viele schöne Gesetze

Rund 4 Milliarden Euro an internationaler Hilfe hat Kosovo seit Kriegsende erhalten; das sind 2000 Euro pro Bewohner. Angesichts des wirtschaftlichen und rechtsstaatlichen Malaises ist die Wirkung dieser Hilfe und der internationalen Akteure nicht immer offenkundig. Auch die USA fordern von Europa und namentlich von Eulex ein wirksameres Engagement. Die Mission müsse endlich einen Gang höher schalten und die seit langem versprochenen Verhaftungen von korrupten hochrangigen Beamten ausführen, schrieb der amerikanische Botschafter in Pristina, Christopher Dell, bereits vor Jahresfrist in einer vertraulichen Depesche, die jüngst durch Wikileaks publik gemacht wurde. Tue man dies nicht, drohten die rechtsstaatlichen Reformen zu scheitern, und die Öffentlichkeit gewinne den Eindruck, dass die Regierung eine blosse Kleptokratie sei.

Qosaj-Mustafa vom Forschungsinstitut Kipred teilt diese Einschätzung. Zwar sieht die Anwältin bei der Förderung der Rechtsstaatlichkeit und beim Kampf gegen die Korruption auch Fortschritte, etwa im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens, das 2010 ein bisschen transparenter geworden sei. Auch die Zahl neu erlassener und an der EU orientierter Gesetze entwickle sich auf den ersten Blick positiv. Wie so oft sehe in der Theorie aber alles weit besser aus als in der Praxis. So übernehme die Regierung in einem eigentlichen Copy-and-Paste-Verfahren zahlreiche neue Erlasse, kümmere sich in der Folge aber nicht um deren Implementierung. «Wir haben all diese schönen Gesetze», sagt die Rechtsexpertin, «doch niemand wendet sie an.»