Strategien der Schweizer Entwicklungspolitik im Westbalkan

Andreas Ernst

Electronic version

URL: <http://journals.openedition.org/sjep/452>

DOI: 10.4000/sjep.452

ISSN: 1663-9677

Publisher

Institut de hautes études internationales et du développement

Printed version

Date of publication: 1 octobre 2006

Number of pages: 221-235

ISBN: 2-88247-065-7

ISSN: 1660-5926

Electronic reference

Andreas Ernst, « Strategien der Schweizer Entwicklungspolitik im Westbalkan », *Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik* [Online], 25-2 | 2006, Online erschienen am: 08 Juni 2010, abgerufen am 08 September 2020. URL : <http://journals.openedition.org/sjep/452> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/sjep.452>

Strategien der Schweizer Entwicklungspolitik im Westbalkan

Andreas Ernst*

Einführung

Wer im Sommer über die Autobahn von Belgrad nach Skopje fährt, oder wer im Telefonbuch einer grossen Schweizer Stadt blättert, der könnte auf die Idee kommen, dass die Länder des Westlichen Balkans¹ so etwas wie „das nahe Ausland“ der Schweiz seien. Tausende von Ex-Jugoslawen albanischer, serbischer oder mazedonischer Herkunft fahren mit ihren Autos mit Schweizer Kennzeichen in den Ferien nach Pristina, Belgrad oder Skopje. Den Rest des Jahres leben und arbeiten sie in der Schweiz². Aber anders, als es der postsowjetische Begriff des „nahen Auslands“ suggeriert, geht es beim Westbalkan nicht um eine „Einflusszone“ der Schweiz. Jedoch beeinflussen die engen personellen Verbindungen zwischen der Schweiz und dem Westlichen Balkan die schweizerische Aussenpolitik massgeblich. In der Schweiz lebt eine 300 000 (nach anderen Angaben 400 000) Personen umfassende „ex-jugoslawische Diaspora“. Sie wirkt je nach politischer Lage auf dem Westbalkan als Magnet für weitere Immigration oder als Exporteur von Wohlstand: jährlich schicken die Migranten etwa 240 Millionen Schweizer Franken nach Hause. Der Bundesrat hat in einem Strategiepapier vom Frühjahr 2002 Südosteuropa zur prioritären Region der Aussenpolitik erklärt. Entsprechend soll der überwiegende Teil der Osthilfe dort eingesetzt werden³.

Die folgenden Ausführungen behandeln die Schweizer Westbalkanpolitik in fünf Teilen. Im ersten Teil wird gezeigt, weshalb diese Region an der Peripherie der Europäischen Union (EU) soviel schweizerische Aufmerksamkeit erhält. Dabei wird klar, dass das Hauptmotiv die Verhinderung von Immigration aus diesem Raum ist. Im zweiten Teil wird die enge Anlehnung der schweizerischen

* Korrespondent der *Neue Zürcher Zeitung* und der *NZZ am Sonntag* für Südosteuropa, Skopje und die Republik Mazedonien.

¹ Der Westbalkan umfasst die Länder des ehemaligen Jugoslawiens, ohne Slowenien, aber mit Albanien, also: Kroatien, Serbien (inklusive des von der UNO verwalteten Kosovos), Montenegro, Bosnien-Herzegowina, Mazedonien und Albanien. So häufig der Begriff „Westbalkan“ in den letzten Jahren verwendet wird, so selten wird der gemeinsame Nenner dieser Staatengruppe definiert. Als strukturelle Gemeinsamkeiten sind folgende Merkmale festzuhalten: Es handelt sich dabei um Staaten mit schwachen Verwaltungskapazitäten, einer schwachen Justiz und klientelistischen politischen Eliten, um Transformationsökonomien mit niedrigen Investitionsquoten und hohen Arbeitslosenraten sowie um (ethnisch) gespaltene Gesellschaften mit entsprechend fragmentierten Öffentlichkeiten.

² Wo sie von „A“ wie Ademi bis „Z“ wie Zivkovic in unseren Telefonverzeichnissen aufgeführt sind.

³ *Aussenpolitische Südosteuropa-Strategie der Schweiz*, genehmigt am 24. April 2002, S. III. *Die West Balkan Strategy 2007 to 2010* der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) weicht davon inhaltlich nicht ab. Das Oberziel – Migrationsprävention – wird allerdings durch Umschreibungen wie „internationale Kooperation“ und „Effizienzsteigerung“ etwas verschleiert. Vgl. Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC), *West Balkan Strategy 2007 to 2010*, Entwurf vom 6. April 2006, S. 9.

Entwicklungspolitik an die Europäische Union geschildert. Deren (intern keineswegs unumstrittene) Erweiterungsstrategie bietet eine historische Chance zur nachhaltigen Befriedung und Entwicklung des Westbalkans. Sie gelingt dann, wenn aus den Transformationsländern „EU-Mitgliedsländer“ werden, das heisst, wenn das „*Member-state-building*“ erfolgreich ist. Im dritten Teil sollen am Beispiel der Arbeit einiger Koordinationsbüros der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) Trends der Entwicklungszusammenarbeit aufgezeigt werden. Dabei wird klar, dass dem Aufbau funktionierender Rechtsstaaten eine herausragende Bedeutung zukommt. Im vierten Teil wird die militärische Komponente des Schweizer Engagements untersucht. Schliesslich soll im fünften Teil nachgefragt werden, wie es um die Kohärenz der Politik der verschiedenen Schweizer Akteure bestellt ist. Die Engagements des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) sind konzeptionell eng aufeinander abgestimmt. Wie verträgt sich aber die Stellungnahme des EDA für eine Unabhängigkeit des Kosovos mit der täglichen Arbeit der Schweizer Akteure vor Ort? Es geht dabei um die Frage der Abstimmung der Arbeit zwischen Zentrale und Feld.

Migrationsverhinderung als Hauptmotiv der Schweizer Balkanpolitik

Das Hauptmotiv der schweizerischen Balkanpolitik ist defensiv. Jenseits politischer Sonntagsreden wird dies in den aussenpolitischen Konzeptpapieren ganz klar gemacht. Die weitere Migration aus diesem Raum soll möglichst verhindert werden. Wenn die Schweiz nicht auf dem Balkan präsent ist, kommt der Balkan in die Schweiz – das ist die innenpolitisch mehrheitsfähige Philosophie, mit der die vergleichsweise hohen Ausgaben für Sicherheit und Entwicklung auf dem Westbalkan vor den Steuerzahlern legitimiert werden; seit 1995 sind es über 1,5 Milliarden Schweizer Franken. Die Einwanderung, die in der Vergangenheit bei Krisenlagen wellenförmig zunahm und auf bestehende Netzwerke von Landsleuten in der Schweiz baute, soll künftig verhindert werden⁴. Das Südosteuropa-Strategiepapier definiert als „spezifische Interessen der Schweiz“ die „Prävention von massiven Flüchtlings- und Migrationsströmen“ sowie den „Kampf gegen den politischen Extremismus und das organisierte Verbrechen“. Erst in zweiter Linie folgt das Interesse am Westbalkan als Wirtschaftsraum und Investitionsstandort, dessen 20 Millionen Einwohner einen Absatzmarkt für Schweizer Produkte darstellen. Es fällt vielen Beobachtern auf, wie gross die Zurückhaltung von Schweizer Investoren im Vergleich zu Österreichern, Deutschen oder Italienern ist. In der Regel wird dies mit einem schweizerischen Hang zur (übergrossen) Vorsicht erklärt. Auch betreffend den kulturellen Austausch sind

⁴ Dramatische Zunahmen waren während des Bosnienkonflikts 1992-1995 und vor allem während des Kosovokonflikts 1998-1999 zu verzeichnen, damals kamen 70 Prozent der Flüchtlinge aus diesem Raum. Die Migration aus dem Westbalkan hat eine Tradition, die auf die 70er Jahre zurückgeht. Derzeit ist die Arbeitsmigration aus dieser Region unterbunden, aber die illegale Einreise bleibt eine Option vor allem für junge Leute. Aus dem Westbalkan kommt noch immer die grösste Gruppe von Asylbewerbern (vorwiegend Angehörige von Minderheiten aus dem Kosovo und Serbien) – wenn auch praktisch ohne Chance auf Aufnahme. Die Migranten aus dem Balkan werden wohl demnächst von Asylsuchenden aus Afrika (südlich der Sahara) abgelöst, deren Anteil an der Asylpopulation sich in den vergangenen zehn Jahren fast verdoppelt hat.

die Beziehungen wenig entwickelt⁵. Die Region wird aus Schweizer Perspektive zwar als fremd, aber ohne den Reiz des „Exotischen“ wahrgenommen. Die Berichterstattung der Medien in den 90er Jahren hat ein Bild hinterlassen, das von übersteigertem Nationalismus, Gewaltbereitschaft und wirtschaftlichem Elend geprägt ist. Die schlechte Reputation der Emigranten⁶ trägt zur Aufrechterhaltung des Klischees bei⁷.

Die Schweiz teilt das Konzept „Migrationsprävention dank Entwicklung“ mit der Europäischen Union und lehnt ihre Politik stark an die EU an. Ziel ist es, die Balkanstaaten so schnell als möglich in die Lage zu versetzen, der EU beizutreten. Dies geschieht durchaus im Wissen, dass damit die finanziellen Verpflichtungen der Schweiz keineswegs beendet sein werden, wie die gegenwärtige Diskussion über den Beitrag an den EU-Kohäsionsfonds zeigt⁸. Die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA), zweifellos der wichtigste Schweizer Akteur in der Region, entwirft derzeit eine *Westbalkanstrategie 2007 bis 2010*⁹. Die Ausgangslage der Region wird als sehr ungleichgewichtig geschildert. Zwar bestehe keine unmittelbare Bedrohung militärischer Gewalt (doch seien Rückschläge nicht auszuschliessen), und es seien „Fortschritte bei der Stabilisierung und Versöhnung der Region“ gemacht worden. Der Übergang zur Marktwirtschaft verlaufe langsam, und trotz hoher Wachstumsraten liege der Wohlstand unter dem Niveau zu Beginn der 90er Jahre, bzw. bei etwa 25 Prozent des EU-Durchschnitts. Remittenten der Diaspora und Auslandshilfe blieben die treibenden Kräfte des Wachstums, während Direktinvestitionen aus dem Ausland bescheiden seien. Entsprechend gross sei die Arbeitslosigkeit. Dank der umfangreichen Auslandshilfe gebe es immerhin Ansätze funktionierender politischer und administrativer Strukturen sowie eine Erneuerung der Infrastruktur. Jedoch werde der Rekonstruktionsprozess durch Aussenhilfe nun allmählich beendet.

Über die Angemessenheit dieser Einschätzung liesse sich im Einzelnen diskutieren. Insbesondere scheint die Beurteilung des wirtschaftlichen Erholungsprozesses doch allzu düster, wenn man etwa die „Goldgräberstimmung“ im Auge hat, die derzeit im Finanzmarkt Serbiens herrscht, oder das Exportwachstum, das sich im Durchschnitt des letzten Jahres wertmässig um gegen 30 Prozent vergrösserte¹⁰. Im

⁵ Hingegen führt die öffentlich-rechtliche Kulturstiftung Pro Helvetia auf dem Westbalkan (sowie in der Ukraine) ein Programm durch, dessen Ziel nicht der kulturelle Austausch mit der Schweiz, sondern die Förderung lokaler Kulturinitiativen ist. Diese Initiativen werden als Beitrag zur Stärkung einer kritischen Bürgergesellschaft verstanden. Finanziert wird das Programm durch die DEZA (siehe unten den Abschnitt „Eigenständiges Vorgehen der Schweiz im europäischen Einflussbereich“).

⁶ Sie werden in der deutschsprachigen Schweiz als „Jugos, in der französischsprachigen Schweiz als „Youyous“ bezeichnet.

⁷ In mancherlei Hinsicht kann man die schweizerische Haltung zum Westbalkan mit der Einstellung von Bewohnern französischer Stadtzentren zum problematischen Randbezirk („*banlieue*“) vergleichen. Die „*banlieue*“ gelangt nur dann ins Bewusstsein, wenn es dort Probleme gibt. Sie interessiert an sich wenig, aber mit der Zeit reift die Erkenntnis, dass eine angemessene Entwicklung dieser „Problemzone“ im wohlverstandenen Eigeninteresse liegt.

⁸ Vgl. „Begehren um Kohäsionsbeiträge vor der Tür. Ausdehnung der bilateralen Verträge bei EU-Erweiterung im Osten“, *Neue Zürcher Zeitung*, 17. Mai 2006, Nr. 113, S. 34.

⁹ Gemäss der DEZA umfasst der Westbalkan: Serbien (inklusive des von der UNO verwalteten Kosovos), Montenegro, Bosnien-Herzegowina, Mazedonien und Albanien. Anders als im Fall der EU gehört Kroatien, wo die DEZA keine Kooperationsprojekte hat, nicht dazu. Vgl. SDC, *West Balkan Strategy 2007 to 2010*, op. cit.

¹⁰ Anders als das eher optimistische Wiener Institut für Internationale Wirtschaft (WIIW), das den Aufschwung nicht als bloss konsumgestützt, sondern durch Investitionen und Ausfuhren finanziert

Ganzen gesehen ist die Analyse aber sicher zutreffend: Der wirtschaftliche Aufschwung und die politische Stabilisierung in diesen Ländern haben erst begonnen, und der Erfolg ist keineswegs garantiert. Was jetzt not tut – und auch hier überzeugt das Strategiepapier – sei eine Schwerpunktverlagerung der Hilfe „von der Nachkriegsrehabilitation und dem Wiederaufbau zu politischer, institutioneller wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung, welche zur Annäherung und schliesslich zur Integration in die Europäische Union führen sollte“¹¹. Es geht also mit anderen Worten um „*Member-state building*“. Die Transformation hat ein klares Ziel: Die Länder sollen in die Lage versetzt werden, EU-Mitglieder zu werden. Mit dem Ziel ist auch der wichtigste Initiator der Transformation benannt: die Europäische Union.

Die EU als Modernisierungsmotor des Westbalkans

Die EU-Perspektive ist der mit Abstand wichtigste Antrieb für die Staaten des Westbalkans und ihre Gesellschaften, sich dem als schmerzhaft empfundenen Transformationsprozess zu unterziehen. Die innenpolitisch umstrittene Kooperation mit dem Haager Kriegsverbrechertribunal in Serbien oder Kroatien, die Implementierung des mazedonischen Friedens- und Reformabkommens von Ohrid (*Ohrid Framework Agreement*), die Verfassungsreformen in Bosnien – ja selbst die gewaltfreie Lösung der Statusfrage des Kosovos hängen in hohem Mass von der Glaubwürdigkeit einer europäischen Perspektive ab. Auch die Tatsache, dass Tirana oder Pristina die „albanische Frage“ sehr moderat behandeln und damit mögliche Konflikte im Zaum halten, ist unmittelbar an die Vision der EU-Mitgliedschaft geknüpft¹². Diese bildet gewissermassen einen Gegenentwurf zu den ethno-nationalistischen Projekten, die den Ausweg aus Unterdrückung und Misere in der Schaffung ethnisch reiner Nationalstaaten („Grossserbien“, „Grosskroatien“, „Grossalbanien“) sehen. Diese sind im kollektiven Bewusstsein als „natürliche Existenzform“ zwar durchaus vorhanden, werden zurzeit aber nur von marginalen Gruppierungen aktiv gefördert. Es liegt jedoch auf der Hand, dass bei einem langfristigen Ausbleiben der europäischen Option die ethno-nationalistische Karte sehr schnell wieder an Attraktivität gewinnen würde. Und zweifellos würde sie dann auch ausgespielt. Das richtige „*Timing*“ ist für die nachhaltige Befriedung der Region unter europäischer Schirmherrschaft ganz entscheidend.

charakterisiert, hält eine Studie des Staatssekretariats für Wirtschaft (seco) fest, Rimessen von Gastarbeitern in ihre Heimatländer (darunter Albanien, Bosnien und Serbien) seien noch immer wirkungsvoller als Direktinvestitionen (vgl. NZZ vom 19.5.2006, S. 23; bzw. NZZ vom 23.5.2006, S. 23).

¹¹ ... „from post-conflict rehabilitation and reconstruction towards political, institutional, economic and social development that should lead to rapprochement and ultimately integration into the European Union“. SDC, *West Balkan Strategy 2007 to 2010*, op. cit., S. 2 (unsere Übersetzung, Anmerkung des Herausgebers).

¹² Im Kosovo, in Mazedonien, Südserbien und Montenegro leben etwa gleichviel ethnische Albaner wie in der Republik Albanien. Grossalbanische Ideen (d.h. die Vereinigung aller Albaner in einem Land) werden in der politischen Sphäre derzeit sehr selten gepflegt. Das Ohrider Rahmenabkommen, das den „Fast-Bürgerkrieg“ von 2001 zwischen Regierungstruppen und einer albanischen Guerilla beendete und der albanischen Minderheit mehr Teilhabe am Staat und stärker ausgebaute Rechte einräumte, wurde der ablehnenden ethnisch mazedonischen Mehrheitsbevölkerung als Reformschritt in Richtung Europa „verkauft“. Nur so wurde dieses Abkommen, wenn auch widerstrebend, akzeptiert.

Der Wunsch, ein „normales Leben“ zu führen, wie die Leute hier sagen, ist eng an die Hoffnung auf EU-Mitgliedschaft geknüpft. Konkret verbinden die Menschen damit die Vorstellung eines gewissen Wohlstands, die Beseitigung der Visarestriktionen, die sie in ihren kleinen Ländern einsperren, und einen Gewinn an persönlicher Sicherheit. In demokratischen Wahlen und überall dort, wo keine direkten klientelistischen Abhängigkeiten die freie Wahl behindern, werden die politischen Eliten jeweils danach beurteilt, ob man ihnen zutraut, das Land schnell „in den europäischen Hafen zu steuern“. Neben dieser pazifizierenden Erwartungshaltung löst der Annäherungsprozess selber einen weitreichenden institutionellen und sozialen Wandel aus. Der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess, der zum EU-Kandidatenstatus führt, hat in den betroffenen Ländern eigentliche „administrative Revolutionen“ zur Folge. Dies schon allein deshalb, weil sich die Verwaltungen in die Lage versetzen müssen, die aus Brüssel fließenden Gelder empfangen zu können und an den richtigen Ort zu leiten. Das bedeutet meist einen grundlegenden Umbau¹³.

Eigenständiges Vorgehen der Schweiz im europäischen Einflussbereich

Die Schweiz hat mit einer gewissen Verzögerung auf die Westbalkanstrategie der EU reagiert. Innerhalb der DEZA wurde eine Abteilung Westbalkan geschaffen, deren Ziel die Unterstützung des Transformationsprozesses, die regionale Integration und die Integration der Westbalkanländer in die EU ist. Zudem sollen die bilateralen Beziehungen zu den Ländern intensiviert werden. Es ist ganz offensichtlich und wird auch explizit gesagt, dass sich die Schweizer Bemühungen auf den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess (SAP) der EU beziehen, und dass man versucht, dazu einen Beitrag zu leisten¹⁴. Für die kommenden Jahre (ab 2006) rechnet man mit einem Budget von etwa 42 Millionen Schweizer Franken.

Das federführende EDA koordiniert vier Akteure: die DEZA, die für die technische Unterstützung zuständig ist; das seco, das als Teil des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements (EVD) für die Finanzhilfe zuständig ist; die Politische Abteilung I, welche die diplomatischen Beziehungen pflegt; die Politische Abteilung IV, die Projekte der Friedensförderung durchführt¹⁵.

¹³ Es gibt allerdings in den Ländern selber, aber auch von Expertenseite begründete Kritik, dass die vorgesehenen Mittel für das „*Member-state-building*“ keineswegs genügend seien. Vgl. *Breaking out of the Balkan Ghetto: Why IPA should be changed*, ESI-Paper, 1. Juni 2005, <www.esiweb.org> (IPA bedeutet: *Instrument of Pre-Accession Assistance*). ESI – European Stability Initiative – ist ein 1999 gegründetes Forschungs- und Beratungsinstitut (AdH). In ähnlichem Sinn hat die Internationale Balkankommission (International Commission on the Balkans) eine Gruppe angesehener Experten, Diplomaten und Ex-Politiker aus Westeuropa und dem Balkan auf die zunehmend zaudernde Haltung der EU reagiert, der sie Wortbruch vorwirft. Während auf dem Thessaloniki-Gipfel von 2003 die Aufnahme der Westbalkanstaaten einzig von deren Reformleistungen abhängig gemacht wurde, werde jetzt eine – wie auch immer geartete – „Aufnahmekapazität“ der EU in den Vordergrund gerückt. Die Balkankommission malt ein düsteres Bild: „The future of Kosovo is undecided, the future of Macedonia uncertain, and the future of Serbia is unclear. We run the real risk of an explosion of Kosovo, an implosion of Serbia and new fractures in the foundations of Bosnia and Macedonia“. (Vgl. ESI, *Newsletter* 5/2006, 10. Mai 2006, mit weiterführenden Links).

¹⁴ SDC, *West Balkan Strategy 2007 to 2010*, op. cit., S. 12 f.

¹⁵ a.a.O., S. 9.

Westbalkan-Budget der DEZA für 2006 (in Millionen Franken und Prozent)

Land	Mio. Fr.	%
Bosnien-Herzegowina	8.0	19
Kosovo	4.8	11
Serbien / Montenegro	7.0	17
Albanien	6.5	16
Mazedonien	5.5	13
Regionale Zusammenarbeit	10.0	24
Total	41,8	100

Ihren Beitrag zum „*Member-state-building*“ sieht die Schweiz vor allem in zwei Bereichen: in der so genannten Gouvernanz (gute Regierungsführung) und in der wirtschaftlichen Entwicklung. Man knüpft dabei an bereits bestehende Projekte an, die unter dem Titel „Gouvernanz“ vor allem die Stärkung der politischen Gemeinden betreiben. Dies geschieht im Kontext von Dezentalisierungsprozessen, die in den Ländern der Region entweder im Gang sind (Mazedonien) oder geplant werden (z. B. Kosovo, Serbien). Damit verbunden ist die Absicht, die Bürgergesellschaften zu stärken, sie zu aktiven und kritischen Initiatoren des Wandels zu machen. Traditionsgemäss soll ein besonderes Augenmerk den Minderheiten gelten. Im wirtschaftlichen Bereich sollen die rechtlichen Rahmenbedingungen für Unternehmen verbessert werden, der Zugang zu Krediten erleichtert und die Berufsausbildung verbessert werden. Neben Gouvernanz und Wirtschaft definiert die Strategie vier Bereiche (Erziehung, Gesundheit, Wasser, Migration), die jeweils in einzelnen Ländern weiterverfolgt werden sollen. Zudem soll der Frage der Geschlechterbeziehungen (Gender) und der Jugend generell Aufmerksamkeit geschenkt werden.

Eine Schweizer Spezialität stellt die Förderung lokaler Kulturarbeit dar, die von Pro Helvetia im Auftragsverhältnis für die DEZA durchgeführt wird. Anders als beim British Council oder beim deutschen Goethe-Institut wird nicht die Kultur des Geberlandes präsentiert und es steht auch nicht der Austausch von Kulturschaffenden im Vordergrund. Stattdessen sollen die neu heranwachsenden lokalen und regionalen „Kulturlandschaften“ gefördert werden. Sie werden als wichtiger Teil einer sich ausdifferenzierenden Bürgergesellschaft gewertet und als Kern einer neuen kulturellen Identität gesehen, die über die Nationalkultur hinausweist¹⁶.

Die Konzentration auf den Aufbau demokratischer Rechtsstaaten (mit der Betonung nicht nur auf „Demokratie“, sondern – fast wichtiger noch – auf „Recht“) erscheint durchaus sinnvoll. Damit wird die gesellschaftliche Integration gefördert, die Entwicklung einer Bürgergesellschaft erleichtert, und es werden attraktive Wirtschaftsstandorte geschaffen. Dies soll im Folgenden kurz ausgeführt werden. Der funktionierende Rechtsstaat hat per se ein grosses Integrationspotenzial, weil er den Bürgern das Gefühl gibt, in der Auseinandersetzung mit Mitbürgern oder mit der Staatsmacht eine grundsätzlich unparteiische Instanz anrufen zu können. In den Ländern des westlichen Balkans fehlt dieses Systemvertrauen fast völlig. Entsprechend werden Konflikte ausserhalb des Rechtsrahmens oder gar nicht gelöst. Besondere Bedeutung für die gesellschaftliche

¹⁶ Vgl. Charles Landry, *Culture at the Heart of Transformation. The Role of Culture in Social and Economic Development: Lessons Learnt from the Swiss Cultural Programme*, DEZA, Pro Helvetia, 2006.

Integration hat der Rechtsstaat in gespaltenen, multi-ethnischen Gesellschaften. Nur gerade vor dem Recht (allenfalls noch am Markt) fühlen sich alle prinzipiell als Gleiche unter Gleichen, in allen anderen gesellschaftlichen Sphären überwiegen die Unterschiede. Es ist kaum zu erwarten, dass sich die schwachen Bürgergesellschaften des Westbalkans in absehbarer Zeit die Freiräume einer pluralistischen politischen Öffentlichkeit im Alleingang erkämpfen werden. Wenn aber ein starker Rechtsstaat die entsprechenden Räume zumindest offen hält, werden sich die Bürger dort auch versammeln (physisch oder virtuell) und sich zur Verfolgung ihrer jeweiligen Interessen zusammenschliessen. Insofern ist der Rechtsstaat auf dem Westbalkan weniger das Resultat, als die Voraussetzung oder sogar die Geburtshelferin der Bürgergesellschaft. Dass der Rechtsstaat in allen Ländern notorisch schwach, politisiert und ineffizient ist, dürfte das grösste einzelne Entwicklungshemmnis der Region darstellen. Es liegt schliesslich auf der Hand, dass Rechtssicherheit auch eine der zentralen Bedingungen ist, damit sich Investoren langfristig engagieren. Bei entsprechenden Rahmenbedingungen sollte ein Wirtschaftsaufschwung fast zwangsläufig eintreten. Hingegen scheint die Strategie der DEZA zu signalisieren, dass man weder im Markt, noch in der Bürgergesellschaft die entscheidende Antriebskräfte der Entwicklung sieht. Diese Kräfte entfalten ihre Kreativität nur, wenn sie in die Verlässlichkeiten und (begrenzten) Freiheiten eines demokratischen Rechtsstaats gefasst sind.

Die Entwicklungspolitik der Schweiz vor Ort

Nach diesen konzeptionellen Ausführungen mag es lohnend sein, sich die Entwicklungsproblematik auf dem Westbalkan aus der Perspektive einiger lokaler Koordinationsbüros anzusehen. Dabei fällt auf, dass das Hauptmotiv der Schweizer Balkanpolitik, die Migrationsvermeidung, auf Widerspruch stösst. Die restriktive Visapolitik der Schweiz wird fast einstimmig als entwicklungshemmend bezeichnet. Studenten, Akademiker und Geschäftsleute würden daran gehindert, internationale Kontakte zu knüpfen, von diesen Kontakten zu profitieren und die vielerorts vorhandene ethno-zentristische Ghattomentalität zu überwinden. Nach Umfragen aus Serbien sind über 80 Prozent der Studenten noch niemals im Ausland gewesen. Die Verhältnisse in anderen Ländern des Westbalkans dürften ähnlich sein. Während einige Verantwortliche in den Koordinationsbüros schlichtweg die Aufhebung des Visumzwangs befürworten, wünschen sich andere eine sehr viel stärker differenzierende Praxis. „Die Kriminellen aus dem Balkan, die wir in der Schweiz natürlich nicht haben wollen, stehen sowieso nicht Schlange vor unseren Visaschaltern“, heisst ein mehrfach geäussertes Argument. Eine „intelligentere“ Visapolitik wird auch von vielen Regierungen und politischen Organisationen auf dem Westbalkan gefordert¹⁷.

¹⁷ Seitens des serbisch-montenegrinischen Aussenministers Vuk Draskovic an einer gemeinsamen Pressekonzferenz in Belgrad am 30. Mai 2006, zusammen mit dem EU-Erweiterungskommissar Olli Rehn und dem Koordinator des Stabilitätspakts, Erhard Busek. Angesichts der zurückgehenden Remissen, welche die Diaspora nach Kosovo schickt, befürchten manche Experten eine Verschärfung der sozialen Krise im Kosovo, falls die EU und die Schweiz nicht wenigstens temporäre Arbeitsbewilligungen für Kosovaren erteilen würden (vgl. ESI, *Initiative: Cutting the Lifeline. Migration, Families and the Future of Kosovo*, Berlin, Istanbul, 2006, S. II). Im Gespräch bedauern Kosovaren oft, dass die Schweiz das Saisonier-Statut abschaffe.

Die EU reagiert sehr zurückhaltend und macht eine bessere Grenzsicherung und fälschungssichere Identitätspapiere zur Voraussetzung. Die Diskussion wird auf voraussehbare Zeit anhalten, und es ist bedauerlich, dass im Strategiepapier der DEZA dazu lediglich einige Gemeinplätze stehen¹⁸.

Ferner betonen alle Gesprächspartner die Notwendigkeit, die Hilfsanstrengungen der verschiedenen Agenturen und multilateralen Organisationen besser zu harmonisieren. Dem stehen einige Hindernisse entgegen. Zum einen wird eingeräumt, dass die Harmonisierung zeit- und kraftraubend sei, dass dabei die „Visibilität“, das heisst die sichtbare Schweizer „Urheberschaft“ der Projekte relativiert werde. In attraktiven Bereichen, wie der derzeit im Trend stehenden „Lokalgouvernanz“, herrscht geradezu ein Verdrängungswettbewerb. Die verschiedenen Geldgeber wollen ihre eigenen Projekte für das Publikum sichtbar durchführen. Umgekehrt sind die Empfänger nicht immer auf eine Harmonisierung erpicht. „Sie machen dann drei Dienstreisen ins Ausland, statt eine, was vielen gefällt“. Von Seiten der DEZA-Verantwortlichen würde eine effizientere Harmonisierung indessen begrüsst. „Wir haben bei einem koordinierten Vorgehen mehr Geld, mehr Einfluss und mehr Wirkung“, heisst es. Zudem würden die Risiken besser verteilt.

Ein weiterer Trend ist der vermehrte Einbezug von Experten (Konsulenten) aus der Region. So werden Experten aus Bulgarien in Serbien und Mazedonien eingesetzt, die dort so genannte „Bürgerforen“ zur Aktivierung der Lokalpolitik aufbauen. Experten aus der Region können sich in der Regel mit den Projektpartnern in der Muttersprache verständigen, sie kennen die ortsspezifischen Risiken (und Chancen) besser und sind um ein Vielfaches billiger als die schweizerische oder westeuropäische Konkurrenz. Diese Praxis könnte durchaus weiter ausgebaut werden.

Als länderübergreifender Trend erweist sich das Engagement zugunsten der Stärkung der Kommunalverwaltungen (*local governance*). Im Zuge der Dezentralisierung erhalten die Gemeindebehörden mehr Kompetenzen. Am ausgeprägtesten ist dies in Mazedonien, wo im Rahmen der Implementierung des Ohrider Abkommens ganze Bereiche des Planungs-, Erziehungs- und Gesundheitswesens vom Zentralstaat auf die Gemeindeebene delegiert werden. Die Dezentralisierung wird von den Partnern oft als „Kernkompetenz“ oder Schweizer Spezialität gesehen – zu Unrecht, wie es in den Koordinationsbüros heisst. Schliesslich sei die Schweiz nie zentralistisch organisiert gewesen und man habe deshalb auch keine Dezentralisierungen durchführen müssen. Allerdings gibt es durchaus Erfahrungen aus der langjährigen Praxis von Gemeindedemokratie und Kommunalverwaltung, von denen die Projektpartner profitieren können. Und die Aufteilung der Macht auf verschiedene Akteure und Ebenen kann durchaus als Schweizer Spezialität bezeichnet werden.

Immer wieder taucht die Frage auf, ob die Diaspora nicht effektiver in den Transformationsprozess einbezogen werden könnte. Die bereits erwähnte Studie des seco¹⁹ zeigt, dass die umfangreichen Rimessen nur selten produktiv investiert werden. Der grösste Teil wird für Konsumgüter und für den Hausbau ver-

¹⁸ „The Swiss migration policy will need to develop feasible strategies towards this challenging process“, etc. SDC, *West Balkan Strategy 2007 to 2010*, op. cit., S. 5.

¹⁹ Siehe Fussnote 10.

wendet. Die Resultate, so die übereinstimmende Einschätzung in allen Koordinationsbüros, sind mager. Im Kosovo wurde in den Jahren 2000-2001 versucht, einen Investitionsfonds aufzubauen. Die Einlagen der Migranten sollten durch die Schweiz verdoppelt werden. Aber das Projekt kam nicht in Schwung, es fehlte an Vertrauen und vielleicht auch an Kapital, das längerfristig hätte investiert werden können. Entscheidend sind die politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen. Sind sie stabil, wird investiert, doch braucht es dann keine Anlagefonds von Hilfsorganisationen mehr, sondern Geschäftsbanken. Wenig Gedanken, so scheint es, macht man sich über die Verwertung des Humankapitals von Mitgliedern der Diaspora. Vor allem die zweite oder dritte Generation, die in der Schweiz aufgewachsen und ausgebildet worden ist, die aber die Lebensumstände auf dem Westbalkan kennt, könnte als Modernisierungsfaktor in Erscheinung treten. Im Fall Serbiens sind einzelne Beispiele von Unternehmern bekannt. Der Zugang zur politischen Sphäre von aussen scheint dagegen schwieriger. Aber auch dafür gibt es Beispiele – in Albanien die Jugendbewegung „Mjaft!“, in Mazedonien einige Repräsentanten der albanisch-stämmigen Demokratischen Union für Integration.

Schliesslich wird auch die regionale Zusammenarbeit in der Entwicklungsarbeit immer häufiger. Im Bereich der Lokalverwaltung sei die Koordination zwischen den Büros gut, heisst es übereinstimmend. Es wird darüber nachgedacht, ob für gewisse regionenweite Projekte jeweils ein Büro die Federführung übernehmen sollte. Damit würde eine Matrixstruktur geschaffen, die je nach Auftrag unterschiedliche Kompetenzverteilungen der Koordinationsbüros in der Region vorsähe. Der Transfer von Know-how würde so erleichtert. Wenn man die Schwerpunkte der Aktivitäten der Büros vergleicht, so fällt auf, dass drei Bereiche überall bearbeitet werden: Gouvernanz, Infrastruktur und Wirtschaftsförderung. Dies ist kein Zufall, sondern zeigt, dass sich die Transformationsprobleme sehr ähnlich sind. Es stellt sich die Frage, ob diese Programme nicht allmählich regional zusammenwachsen sollten.

Neben vielen sehr ähnlich gelagerten Transformationsproblemen haben die Länder auch mit ganz spezifischen Problemen zu kämpfen, die stark durch die ethnopolitische Situation bestimmt sind. Wie positioniert sich dabei die Schweizer Entwicklungspolitik?

Mazedonien

Mazedonien stand im Sommer 2001 am Rand eines inter-ethnischen Bürgerkriegs, der massgeblich dank der konzertierten Krisendiplomatie von EU, USA und NATO verhindert wurde. Das Ohrider Abkommen (*Ohrid Framework Agreement*) vom 13. August 2001, das unter grossem äusseren Druck zustande kam, ist gleichzeitig ein Friedens- und Reformabkommen, das zur Stabilisierung des Landes beitragen soll. Kernstück ist, nach dem Gewaltverbot, die Dezentralisierung der politischen Macht bei gleichzeitigem Festhalten am Einheitsstaat. Die albanische Minderheit erhält dank erweiterter Kompetenzen auf Gemeindeebene in ihren Siedlungsgebieten grössere Selbstbestimmung. Dadurch soll die Integration der albanischen Minderheit und deren Verbundenheit mit dem mazedonischen Staat verbessert werden. Seit Ende 2005 hat das Land den Status eines EU-Kandidaten.

Im Kontext des Dezentalisierungsprozesses konzentriert sich die Schweizer Unterstützung auf vier Bereiche: Gouvernanz, Infrastruktur (Wasser, Elektrizität, Abfall) und Sozialdienste sowie Wirtschaftsentwicklung. Die Zusammenarbeit wird zunehmend auch mit staatlichen Stellen betrieben, dies selbst in sensiblen Bereichen wie der militärischen Kooperation im Rahmen des NATO-Programms Partnerschaft für den Frieden (PfP). Ausbildungen im Kommunikationsbereich, Gebirgs- und Sanitätskurse werden angeboten, teilweise in Kooperation mit den albanischen und kroatischen Streitkräften, die zusammen mit den Mazedoniern als so genannte „Adriagruppe“ den NATO-Beitritt anstreben. Die Kooperation in der Polizeiarbeit soll demnächst durch einen spezialisierten Attaché verbessert werden.

Die Schweiz engagiert sich auch in der Sprachengesetzgebung, einem politischen heiklen Bereich, in dem Erfahrungen aus der Bundesverwaltung nutzbar gemacht werden können. Eine Schweizer Juristin arbeitet im Büro des Vize-Ministerpräsidenten, der die Implementierung des Ohrider Abkommens überwacht. Der so genannte „Mavrovo-Prozess“ ist das Hauptelement eines Programms der Politischen Abteilung IV. Die regelmässigen Gespräche von Politikern aller Parteien und Ethnien im Ferienort Mavrovo dienen der Vertrauensbildung sowohl innerhalb der multi-ethnischen Regierungskoalition als auch zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien. „High Noon“ heisst eine Gesprächsrunde, die zwischen mazedonischen und kosovarischen Politikern regelmässig in Skopje organisiert wird. Die Beziehungen zur politischen Elite des Kosovos, die in der Vergangenheit oft sehr spannungsgeladen waren, werden durch diese Begegnungen auf eine neue, produktivere Ebene gehoben. Beide Projekte haben einheimische Initiatoren. Die Anregung zur Gesprächsrunde „High Noon“ ging von einem mazedonischen Verleger aus, der „Mavrovo-Prozess“ wurde aufgrund einer Anfrage aus der Regierung initiiert.

In Skopje betont man, dass es wichtig sei, kurzfristig auf neue Bedürfnisse reagieren zu können. Die Entwicklung sei im Fluss. Zudem will man sich auch dort engagieren, wo die Europäische Union als Hauptgeberin nicht aktiv ist, das heisst im Gesundheits- und Kulturbereich.

Serbien

Serbien befindet sich seit dem Sturz von Slobodan Milosevic im Herbst 2000 auf einem oft recht holprigen Weg der Transformation. Schnelle Erfolge (etwa die makroökonomische Stabilisierung) wechselten mit Rückschlägen (Ermordung von Ministerpräsident Zoran Djindjic im Frühjahr 2003). Die vorerst zügig voranschreitenden Verhandlungen für ein Stabilisierungs- und Assoziationsabkommen mit der EU wurden im Frühjahr 2006 sistiert, weil Belgrad nur ungenügend mit dem Haager Kriegsverbrechertribunal zusammenarbeite. Es geht vor allem um die Verhaftung und Auslieferung des ehemaligen Kommandanten der bosnischen Serben, Ratko Mladic, der sich in Serbien aufhalten soll.

Die Schweizer Entwicklungszusammenarbeit (DEZA, seco, PA IV) konzentriert sich auf vier Gebiete: Lokalverwaltung, öffentliche Infrastruktur (Elektrizität), Erziehung sowie Hilfe für den Privatsektor (unter anderem Handels- und Investitionsförderung, Darlehen für KMU durch lokale Banken).

Die Zusammenarbeit mit Lokalverwaltungen anstelle der Zentralregierung erweist sich als einfacher. Die Ansprechpartner seien nicht nur kooperativer, sondern würden auch weniger oft wechseln. Die Förderung der öffentlichen Infrastruktur soll dagegen zunehmend den Banken überlassen werden. Das Programm wird sich künftig vor allem auf Südserbien konzentrieren, eine der ärmsten Regionen des Landes mit einer starken albanischen Minderheitsbevölkerung, sowie auf den bosnjakisch (muslimisch) geprägten Sandzak im Südwesten. Ob und wie das unabhängig gewordene Montenegro ins Programm aufgenommen wird, ist derzeit offen. Der Kosovo hat ein eigenes Programm. Aus der Perspektive des Belgrader Büros ist vor allem die Frage wichtig, ob eine Lösung der Statusfrage zu einem Exodus der Kosovo-Serben in Richtung „Mutterland“ führen wird. Unterstützt werden auch Versöhnungsinitiativen zwischen Veteranen der vergangenen Kriege sowie Zentren in Belgrad, Sarajewo und Zagreb, welche die Kriegsverbrechen dokumentieren.

Kosovo

Im Kosovo, der sich seit Sommer 1999 unter UNO-Verwaltung befindet und dessen ungeklärter völkerrechtlicher Status demnächst definiert werden soll, ist ein eigentlicher *State-building*-Prozess im Gange. In vielerlei Hinsicht musste dabei fast bei Null begonnen werden. Die Schweiz engagiert sich in vier Bereichen: Entwicklung des Privatsektors (Landwirtschaft, Vermarktung, Beratung und Ausbildung, KMU-Kredite), Infrastruktur (Wasserversorgung), Gouvernanz (Administration, Strafvollzug, Katasterwesen, Eigentumsrechte) und soziale Entwicklung (Berufsbildung, Reintegration von Vertriebenen).

Als besonders notleidend wird der Rechtsstaat bezeichnet, ebenso die administrativen Kapazitäten der Behörden. Die Anstrengungen der anwesenden internationalen Organisationen und vieler Entwicklungsagenturen konzentrieren sich auf die so genannte „Standardimplementierung“. Damit sind demokratische und rechtsstaatliche Minimalanforderungen gemeint, die insbesondere, aber nicht nur, eine friedliche Existenz der Minderheiten garantieren sollen. Die Erfüllung dieser Standards soll parallel zur Klärung des völkerrechtlichen Status vorangetrieben werden. Eine (bedingte) Unabhängigkeit bei Fortsetzung einer reduzierten internationalen Präsenz scheint derzeit die wahrscheinlichste Lösung der Statusfrage. Die Schweiz unterstützt Frauen im Parlament (unter der Annahme, dass diese eine wirksamere Standardimplementierung betreiben). Sie engagiert sich im Kampf gegen den Menschenhandel und unterstützt Projekte aus dem Bereich der Übergangsjustiz (*transitional justice*). Als Problem wird die Fixierung auf die Statusfrage genannt, der nicht nur die lokalen Akteure, sondern oft auch die internationalen Akteure erliegen würden. An den Entwicklungsproblemen des Kosovos würde sich aber mit dem neuen Status nur wenig geändert haben, meint eine Mitarbeiterin.

Die militärische Komponente des Schweizer Engagements

Der Balkan ist für die Schweizer Armee ein wichtiges Exerzierfeld, auf dem seit Ende der 90er Jahre neue Formen des Engagements erprobt werden. Die innenpolitisch nicht unumstrittene Doktrin „Sicherheit durch Kooperation“, in der die

Zusammenarbeit mit anderen Armeen gesucht wird, ohne deshalb Bündnisverpflichtungen einzugehen, wird hier erstmals umgesetzt. Die konzeptionelle Abstimmung der Engagements mit dem EDA ist offensichtlich. Sie wird unter anderem in einem gemeinsamen *Strategiepapier über die militärische Teilnahme der Schweiz an Friedensoperationen* vom 5. Juli 2006 dargelegt. Dort werden Auslandseinsätze der Armee als „komplementärer Beitrag zu den aussenpolitischen Aktivitäten der Schweiz“ charakterisiert. Die „militärische Friedensförderung“ sei ein integraler Bestandteil der Aussen- und Sicherheitspolitik²⁰. Im Papier wird aber auch festgehalten, dass die Konzentration der Einsätze auf den Balkan als Folge der dortigen Kriege nicht auf alle Zeiten festgeschrieben sei. Auch aussereuropäische Einsatzräume seien denkbar, wenn dort durch ein Engagement die Sicherheit der Schweiz verbessert werden könne. Entsprechend soll die Kapazität der Armee für solche Einsätze verbessert werden. Nicht nur sollen mehr Armeeangehörige zur Verfügung stehen (bis 2008 etwa 500 Personen), sondern man möchte sich vor allem auf so genannte „hochwertige Beiträge“ spezialisieren: den Einsatz von teurem Material (z. B. Helikoptern) und Angebote hoch spezialisierter Dienstleistungen in den Bereichen Transport, Polizeidienst, Aufklärung, Information, Stabsarbeit und Ausbildung. Die enge Abstimmung zwischen EDA und VBS lässt sich im „traditionellen“ Einsatzraum Balkan – zum Beispiel beim Armeeinsatz im Kosovo – feststellen²¹.

Der Einsatz der Schweizer Armee im Kosovo wurde im Sommer 1999, unmittelbar nach dem Ende des Krieges zwischen der NATO und der damaligen Bundesrepublik Jugoslawien beschlossen. Die völkerrechtliche Grundlage war die Resolution 1244 des UNO-Sicherheitsrats vom 10. Juni 1999, die als friedenserhaltende Massnahme eine internationale Sicherheitspräsenz vorsieht. Deren Hauptaufgabe ist es, für ein „sicheres Umfeld“ zu sorgen. Auf dieser Grundlage wurde die von der NATO geführte KFOR (*Kosovo Force*) gebildet, die heute etwa 17 000 Soldaten umfasst. Die Schweiz stellt maximal 220 Angehörige der Armee zur Verfügung, die ihren Dienst in der *Swiss Company* (Swisscoy) leisten. Neben logistischen Aufgaben und Genie-Dienstleistungen (vor allem Brückenbau) wird die infanteristische Komponente immer wichtiger, die ihren Einsatzraum beobachtet, kontrolliert und patrouilliert und so den ethnischen Minderheiten des Kosovos (vor allem Serben und Roma) Schutz gewähren soll²².

Begründet wird das Engagement der Armee hauptsächlich mit der inneren Sicherheit der Schweiz, welche „direkt mit der Stabilität auf dem Balkan, vor

²⁰ EDA/VBS: *Strategiepapier über die militärische Teilnahme der Schweiz an Friedensoperationen*, 5. Juli 2006, S. 2.

²¹ Der Kosovoeinsatz ist das mit Abstand grösste Auslandsengagement der Armee. Auf dem Balkan ist die Armee zudem im Rahmen der EUFOR (*European Union Force*) in Bosnien aktiv. Es geht dabei um die Beobachtung der Sicherheitslage und um Helikoptertransporte, die von etwa 20 Armeeangehörigen durchgeführt werden. Zudem werden in Rahmen der NATO-Partnerschaft für den Frieden (PfP) Ausbildungsprojekte mit der albanischen und mazedonischen Armee durchgeführt (u. a. Gebirgsausbildung und Information).

²² Nach den Ausschreitungen im März 2004 gegen Kosovo-Serben und Roma, der die überraschte und unzureichend ausgerüstete KFOR meist ohnmächtig zusah, wurden die Einsatzdoktrin und die Ausrüstung der Truppen der Bedrohungslage angepasst. Im Mittelpunkt steht nun die Fähigkeit, gewaltsame Ausschreitungen gegen Minderheiten (aber auch gegen die internationale Präsenz und ihre Funktionäre) zu verhindern und zu bekämpfen. Dazu wurde die Mobilität der Truppe erhöht und die Ausrüstung durch Mittel zur „riot control“ (Schutzschilde, Schlagstöcke, Tränengas- und Gummischrotgewehre etc.) ergänzt.

allem im Kosovo verbunden“ sei²³. Dies, weil 10 Prozent (200 000 Personen) der kosovo-albanischen Bevölkerung in der Schweiz lebten. Jede Konflikteskalation berge die Gefahr einer Radikalisierung der Diaspora, von Auseinandersetzungen zwischen Kosovo-Albanern und „anderen ex-jugoslawischen Kolonien“ (gemeint sind die Serben in der Schweiz) und könnte Flüchtlingsströme auslösen. „Die Schweiz hat mehr als die meisten europäischen Staaten ein unmittelbares nationales Interesse an einem gewaltfreien, sicheren und mit Zukunftsperspektiven versehenen Kosovo.“²⁴ An anderer Stelle wird betont, dass sich der Kampf gegen die Kriminalität im Kosovo positiv auf die Schweiz auswirke, da diese „von den Aktivitäten krimineller Gruppen aus dem Kosovo stark betroffen“ sei²⁵. Man trifft hier wieder dasselbe Argument des „wohlverstandenen Eigeninteresses“ an, das beim VBS wie beim EDA die Legitimität des Engagements begründet. Zudem sind die Schaffung eines sicheren Umfelds und die Entwicklung eines staatlichen Gewaltmonopols zweifellos wichtige Voraussetzungen für einen Transformationsprozess, der aus dem Kosovo ein potenzielles Mitglied der EU und nicht einen „failed state“ macht.

Das finanzielle Engagement ist erheblich: Der erwähnte Bericht veranschlagt die jährlichen Kosten für die Swisscoy mit knapp 34 Millionen Franken. Zur Erinnerung und zum Vergleich: Der gesamte Westbalkan erhält pro Jahr knapp 42 Millionen Franken Entwicklungshilfe. Der Kosovo hat 2 Millionen Einwohner, der Westbalkan 20 Millionen.

Wie steht es um die Kohärenz der Schweizer Beiträge?

Während die Harmonisierung der Entwicklungs- und Hilfeleistung der vielgestaltigen internationalen Gemeinschaft offensichtlich ein Problem darstellt (siehe oben), ist die konzeptionelle und praktische Kohärenz der verschiedenen Schweizer Akteure weitgehend vorhanden. Unter den Leitbegriffen „Friedensbildung, politische Stabilisierung, wirtschaftliche Transformation und *Member-state-building*“ lassen sich die Aktivitäten der Schweizer Akteure zusammenfassen.

Das Engagement der Schweiz auf dem Westbalkan wirkt also durchaus kohärent. Umso überraschender und wenig durchdacht erscheint vor diesem Hintergrund die Stellungnahme des EDA in der Kosovofrage, die sich damit zu manchen Aktivitäten der PA IV, der lokalen Koordinationsbüros und der Botschaften in der Region in Widerspruch stellte. Am 27. Mai 2005 erklärte der Vertreter der Schweiz am Sitz der UNO in New York vor dem Sicherheitsrat, dass die Schweiz eine „formelle Unabhängigkeit“ („*indépendance formelle*“) für das Protektorat Kosovo befürworte. Wenn man das legitime Interesse der Minderheiten an einem Leben in Sicherheit und das ebenso legitime Interesse der Mehrheit an Selbstbestimmung in Rechnung stelle, sei dies die einzig realisti-

²³ Bundesrat, *Botschaft zum Bundesbeschluss über die Schweizer Beteiligung an der multinationalen Kosovo Force (Kfor)* vom 3. Dezember 2004, S. 448.

²⁴ A.a.O. S. 449.

²⁵ Bericht 2005 über den Einsatz der Schweizer Kompanie (Swisscoy) in der multinationalen *Kosovo Force (Kfor)*, S. 8. Aber es geht nicht nur um Kriminelle. Der Bericht weist darauf hin, dass dank der engen Verbindungen in die Schweiz in der Politik und Geschäftswelt des Kosovos immer wieder Akteure in Erscheinung treten würden, die in der Vergangenheit die Schweizer Staatsbürgerschaft erworben hätten, oder weniger umständlich ausgedrückt, die Schweizer sind, S. 7.

sche Lösung, impliziert der Vorstoss. Der Weg dorthin müsse international begleitet werden und eine Dezentralisierung des Gebiets einschliessen, damit die Minderheiten am politischen Prozess beteiligt werden könnten. Auch wenn der Vorschlag durchaus differenziert die Bedingungen für den Unabhängigkeitsprozess nennt, wurde von den Streitparteien nur das Signal- und Reizwort „Unabhängigkeit“ wahrgenommen. Entsprechend fielen die Reaktionen aus – euphorisch bei den Kosovo-Albanern, rigoros ablehnend bei den Serben.

Die Projekte, mit denen insbesondere die PA IV den Dialog zwischen den beiden Parteien zu fördern versuchte („Luzern-Prozess“) brachen zusammen. Die Serben verweigerten die Teilnahme, weil sie die Organisatoren als parteiisch betrachteten. Aus dieser Perspektive gesehen, war jahrelange Vorarbeit mit einem Federstrich obsolet geworden. Aussenpolitik, gerade auf dem Balkan, ist Interessenpolitik. Welche Interessen schützt der Positionsbezug der Schweiz? In einem Artikel für die Tageszeitung *Der Bund* begründet die EDA-Vorsteherin Micheline Calmy-Rey den Vorstoss mit der Präsenz einer grossen Diaspora insbesondere aus dem Kosovo in der Schweiz. Das erstaunt. Gerade die Existenz der kosovo-albanischen und der serbischen Diaspora hätten eine strikte Neutralität nahe gelegt. Diese hätte dazu genutzt werden können, ganz im Sinn der „Guten Dienste“ den abgebrochenen Dialog vor, während und nach der Klärung des Status in Gang zu bringen. In einer eigenartigen Wendung rühmt die Bundesrätin, dass die Schweiz die Unabhängigkeit offen angesprochen habe, „als andere Länder noch schwiegen“.²⁶ Es scheint also eher um einen gewissen Bekenntniseifer zu gehen, als um die Formulierung einer Politik, die den Interessen der Schweiz an einer friedlichen und möglichst konsensuellen Beilegung des Konflikts diene. Die Tageszeitung *Koha Ditore* aus Pristina zitiert die Bundesrätin mit den Worten, die (Schweizer) Regierung sei nicht vorschnell gewesen, als sie Unabhängigkeit für den Kosovo verlangte. „Wir sollten den Stein vor den andern werfen. Manchmal muss jemand an der Spitze sagen, was die Mehrheit denkt.“²⁷

In der Tat deutet vieles darauf hin, dass die Kontaktgruppe, die den Verhandlungsprozess zwischen Belgrad und Pristina führt, eine „bedingte Unabhängigkeit“ für den Kosovo anpeilt. Es gibt auch gute Gruende, dies als realistische Lösung zu betrachten. Darum geht es aber nicht. Es geht darum, ob es sinnvoll ist, dass die Schweizer Balkanpolitik beim letzten virulenten Konflikt in dieser Region Partei bezieht. Erweitert sie damit ihren Handlungsspielraum? Das Gegenteil ist der Fall. Beim „*grand game*“ spielt die Schweiz ohnehin keine Rolle. Und die Nischen, in denen für Dialog und Versöhnung zwischen Albanern und Serben hätte gearbeitet werden können, sind jetzt verschlossen. In Gesprächen mit Beratern der Departementschefin wurde nicht klar, worin der politische Vorteil des einseitigen Positionsbezugs denn wirklich liegt – weder kurzfristig, noch langfristig²⁸. Erstaunlich bleibt indessen zweierlei. Zum einen, dass die Diplomaten und Experten in Botschaften und Kooperationsbüros vor Ort nicht vor der Weichenstellung konsultiert, sondern vor ein *fait accompli*

²⁶ *Der Bund*, 25. November 2005.

²⁷ Zitiert nach *OSZE-Pressemonitor* aus Pristina, 27. Juli 2005.

²⁸ Dafür glaubte ein albanischer Gesprächspartner in Mazedonien (Botschafter in einem EU-Land) die Motivation für den überraschenden Schritt zu kennen: Die Schweiz wolle möglichst schnell einen souveränen Staat Kosovo, um sich problemlos unerwünschter Kosovo-Albaner entledigen zu können.

gestellt wurden – Gleiches gilt übrigens für die aussenpolitischen Kommissionen von National- und Ständerat. Zum zweiten erstaunt es, dass in einem prioritären Bereich der Schweizer Aussenpolitik ein vergleichsweise bedeutsamer Kurswechsel nicht durch einen Bundesratsbeschluss eingeleitet wird, sondern von der EDA-Departementsspitze dekretiert werden kann. Der Gesamtbundesrat erfuhr davon aus der Presse. Man sollte diesen Entscheid gewiss nicht überbewerten, zumal er in der internationalen Gemeinschaft weitgehend unbemerkt blieb. Aber die Parteinahme wirft einen gewissen Schatten auf ein langjähriges und in vielen Bereichen eindruckliches Engagement der Schweiz, das oft auf überzeugende Art die eigenen Interesse mit jener der Bevölkerung des Westbalkans zu verbinden weiss.