

Wider eine einseitige Anerkennung des Kosovos

Die Statusfrage und die Weltordnung

EDITORIAL

Am 10. Dezember 2007 läuft die Frist der Verhandlungsrunde über den künftigen Status des Kosovos ab. Dann will sich die frühere serbische Provinz, die seit 1999 von einer UN-Mission regiert wird, für unabhängig erklären. Washington hat angekündigt, die Unabhängigkeit des Kosovos notfalls auch einseitig anerkennen zu wollen. In den westlichen Öffentlichkeiten wächst der Druck, ihm darin zu folgen.

Gewiss sind die Frustrationen der internationalen Vermittler nachvollziehbar. Jahrelange Verhandlungen über die Statusfrage scheiterten an der kompromisslosen Forderung der kosovarischen Mehrheit nach Unabhängigkeit und dem ebenso halsstarrigen Beharren Belgrads darauf, dass „die Wiege der Nation“ Teil Serbiens bleiben müsse. Unter dem Vorzeichen wechselseitiger Kooperationsverweigerung aber kommt die dringend nötige Entwicklung nicht in Gang; die ungelöste Kosovo-Frage droht die Stabilisierung des westlichen Balkans und seine Annäherung an die EU insgesamt zu blockieren.

Dennoch wäre eine unilaterale Durchsetzung der Unabhängigkeit gegen den Willen und erklärten Widerstand Serbiens, an der Vetomacht Russland und an der UNO vorbei – und damit gegen die vereinbarten internationalen Verfahren – ein Fehler. Er hätte unabsehbare Risiken für die regionale Stabilität, aber auch fatale weltordnungspolitische Implikationen. Namentlich für die EU wäre er eine falsche Weichenstellung. Deshalb plädieren wir dagegen, das Völkerrecht abermals zu brechen.

Bruno Schoch / Matthias Dembinski



Der UN-Gesandte Martti Ahtisaari und der Hohe Repräsentant der EU, Javier Solana, beraten über die Zukunft des Kosovos.
Bild: The Council of the European Union

Bruno Schoch / Matthias Dembinski

Bis zum 10. Dezember 2007 verhandelt eine Troika, bestehend aus USA, Russland und der EU, über die Zukunft des Kosovos. Danach wollen die maßgeblichen Staaten des Westens entscheiden. Sie möchten endlich jenen Konflikt beenden, der die NATO 1999 zum ersten Krieg ihrer Geschichte bewog und der seither die Stabilisierung der Region behindert. Den Empfehlungen des Ahtisaari-Plans folgend, drängt die Mehrheit der westlichen Staaten darauf, die bisher offene Statusfrage zu klären. Sie will ein unabhängiges Kosovo unter der Voraussetzung anerkennen, dass seine Souveränität zunächst eingeschränkt bleibt und das bisherige UN-Protectorat von der EU fortgeführt wird. Gegen serbischen Widerstand und eine Vetodrohung Russlands im Sicherheitsrat gibt sie sich entschlossen,

diese Lösung notfalls in einer „Koalition der Willigen“ einseitig durchzusetzen.

Hauptgrund dafür ist der Wunsch Washingtons, sein Engagement auf dem Balkan zu verringern. Zudem belastet der ungeklärte Kosovo-Status politische Stabilisierungsbemühungen, wirtschaftliches Vorankommen und EU-Annäherung der gesamten Region. Nicht zuletzt fürchten viele, wachsende Frustrationen und die desolante ökonomische Lage – die Arbeitslosigkeit liegt bei 50, bei den jüngeren Kosovaren sogar bei 70 Prozent – könnten im Kosovo zu neuerlichen Gewaltausbrüchen führen, sofern die Hoffnung der Mehrheit auf Unabhängigkeit unerfüllt bleibt.

So berechtigt diese Sorgen sind, so problematisch erscheint uns der Kurs einer einseitigen Anerkennung. Denn der Aussicht auf stabilitätspolitische Gewinne im Kosovo stehen eine Reihe von Risiken für

die Region gegenüber. Doch selbst dieser Blickwinkel auf die stabilitätspolitischen Folgen für die Region ist noch zu eng. Denn die Kosovo-Frage war und ist unauflöslich verknüpft mit internationalen Ordnungsproblemen: mit der aktuellen Weiterentwicklung des Völkerrechts, besonders der Praxis und Legitimität internationaler Friedenssicherung. Nicht zuletzt als Reaktion auf nationalistische Massaker und Vertreibungen während der Zerfallskriege des früheren Jugoslawien weicht die Staatengemeinschaft die westfälischen Prinzipien der Souveränität und der Nichteinmischung in innerstaatliche Angelegenheiten zugunsten grundlegender Sicherheits- und Schutzansprüche der Menschen auf. So begrüßenswert diese Entwicklung nach der friedenspolitisch bitteren Erfahrung langer Untätigkeit gegenüber den massenhaften „ethnischen Säuberungen“ in Bosnien ist, so umstritten bleibt sie. Und dies nicht ohne Grund. Birgt doch die Aufweichung des Prinzips staatlicher Souveränität in einer politisch nach wie vor heterogenen Welt die Gefahr, zurückzukehren zu der Praxis, die eigenen Auffassungen vom „guten Leben“ militärisch durchzusetzen. Widerstände gegen diese Entwicklung gründen insbesondere in der Befürchtung, die neuen Interventionsrechte könnten nicht ausschließlich den Menschenrechten gelten und nach akzeptierten Verfahrensregeln angewandt, sondern von den demokratischen Staaten zur Durchsetzung ihrer Interessen missbraucht werden.

Vor dem Hintergrund des Kriegs gegen die Zivilbevölkerung in Bosnien intervenierte die NATO 1999, um die Kosovo-Albaner zu schützen. Und so wie viele Staaten damals den Krieg ohne Mandat des Sicherheitsrats als Präzedenzfall wahrgenommen haben, wird die anstehende Entscheidung über den Status des Kosovos jetzt Signalcharakter haben – nicht nur in der Region, sondern auch für die internationale Ordnung und die Weiterentwicklung des Völkerrechts.

Die anstehende Kosovo-Entscheidung hat auch eine ausgeprägt europäische Dimension. Die Herausbildung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU (GASP) ist mit dem Kosovo eng verflochten. Als Reaktion auf den Krieg von 1999 wurde die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik aus der Taufe gehoben. In ihrem Rahmen baut die

EU militärische und zivile Instrumente der Krisenprävention auf. Dabei versteht sie sich weiterhin als multilaterale, dem Recht verpflichtete Friedensmacht, und sie will ihre Interventionsmittel in den Dienst der UNO stellen.¹ Die Glaubwürdigkeit dieses europäischen Anspruchs wird auch danach beurteilt werden, wie sich die EU in der anstehenden Kosovo-Frage entscheidet.

Wir plädieren im Folgenden dafür, neben den stabilitätspolitischen Überlegungen diese ordnungspolitischen Zusammenhänge bei der Entscheidung über den künftigen Status des Kosovos mit zu berücksichtigen. Aus diesem erweiterten Blickwinkel raten wir davon ab, dass die USA und einzelne EU-Staaten in einer Koalition der Willigen am UN-Sicherheitsrat vorbei eine einseitig ausgerufene Unabhängigkeit des Kosovos anerkennen. Ein solches Vorgehen würde die regionale Stabilität nicht erhöhen, käme aber einer neuerlichen Selbstmandatierung gleich, spaltete die Europäer in einer entscheidenden Frage und liefere ihrem bisherigen weltordnungspolitischen Selbstverständnis zuwider.

Für die Lösung der Statusfrage kann es angesichts der Konfliktkonstellation im Kosovo, die Balkan-erfahrene Journalisten schon früh den gordischen Knoten nannten,² keine ideale Lösung geben. Es gibt nur mehr oder weniger schlechte. Das Festhalten am Status quo ist unter den schlechten Lösungen noch die erträglichste.

Der Ahtisaari-Plan: am Veto Russlands gescheitert

Wir entwickeln unsere Position in vier Schritten. Zuerst rekonstruieren wir, wie es zu der gegenwärtigen Entscheidungssituation gekommen ist. Dann zeigen wir, wie die neuesten Entwicklungen des Völkerrechts und der GASP mit den Ereignissen im Kosovo verzahnt sind. Vor diesem Hintergrund entwickeln wir Kriterien für die anstehende Entscheidung und diskutieren mögliche Optionen. Abschließend plädieren wir für Alternativen zu der jetzt allenthalben propagierten einseitigen Anerkennung eines unabhängigen Kosovos.

Noch vor einem Jahr schien der künftige Weg für das Kosovo klar vorgezeichnet. Die UN-Resolution 1244 vom Juni 1999, die eine Selbstregierung der zu mehr als

neunzig Prozent von Albanern bewohnten Provinz Serbiens vorsah, ohne dessen territoriale Integrität anzutasten, sollte durch eine neue Resolution ersetzt werden. Es waren die Unruhen vom März 2004, die es der Staatengemeinschaft geraten erscheinen ließen, die Statusfrage nicht weiter in der Schwebe zu lassen und von ihrer bis dahin geltenden Maxime demokratischer „Standards vor Status“ abzurücken. Der UN-Generalsekretär beauftragte den norwegischen Diplomaten Kai Eide und dann den international erfahrenen Vermittler Martti Ahtisaari damit, in Verhandlungen zwischen Belgrad und Vertretern der kosovarischen Bevölkerungsmehrheit alle Möglichkeiten für eine einvernehmliche Lösung auszuloten. Dass beide Seiten sich überhaupt zusammensetzten, war schon ein Erfolg. Die antagonistischen Positionen blieben jedoch unvereinbar. Deshalb legte Ahtisaari auftragsgemäß dem UN-Generalsekretär einen eigenen Lösungsvorschlag vor. Er sah eine Art international überwachter Unabhängigkeit mit ausgedehntem Minderheitenschutz vor, ein multiethnisches Kosovo mit beschränkter Souveränität (vgl. Randspalte S. 7). An Stelle der *UN Interim Administration Mission in Kosovo* (UNMIK) sollte die EU das Protektorat mit seinen knapp zwei Millionen Einwohnern und einer Fläche von gut 10.000 qkm, kleiner als das Saarland, unter seine Fittiche nehmen, um die Umsetzung der Konditionierungen zu überwachen und das Kosovo bis zur vollen Mitgliedschaft zu lenken.

Doch dann stellte sich die Vetomacht Russland quer und blockierte im Sicherheitsrat das vorgeschlagene Prozedere. Lange hatte Moskau die Vorgaben der Kontaktgruppe (USA, Russland, Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien) mitgetragen, weshalb man im Westen hoffte, Moskau werde letzten Endes auch den Schritt der konditionierten Anerkennung mitgehen. Die Hoffnung trog. Als es im Sommer 2007 im Sicherheitsrat zum Schwur kommen sollte, beharrte Moskau auf der Zustimmung Serbiens. Sicherlich hatte der Ahtisaari-Plan Schwächen. Die Entscheidende: Er stellte eine Abkehr von der berühmten Resolution 1244 des UN-Sicherheitsrats vom Juni 1999 dar, die die Grundlage der Zusammenarbeit in der Kontaktgruppe bildet. Dass die USA Moskau seit der

Implosion der Sowjetunion bei gravierenden weltpolitischen Entscheidungen als *quantité négligeable* übergangen, macht die russische Reaktion zusätzlich nachvollziehbar, Moskau aber mitnichten zu einem einfacheren Partner. Mit der Weigerung Moskaus blieb die völkerrechtlich abgesicherte Option zu einem von der EU überwachten eingeschränkt souveränen Kosovo versperrt.

Eine letzte Verhandlungschance?

Um Zeit zu gewinnen und Verhandlungen noch eine letzte Chance zu geben, wurde der Troika aus USA, Russland und der EU unter der Leitung des auf dem Balkan erfahrenen Diplomaten Wolfgang Ischinger eine Frist von 120 Tagen eingeräumt, doch noch eine einvernehmliche Lösung zu finden. Es ist wenig wahrscheinlich, dass diese neuerlichen Verhandlungen ein anderes Ergebnis zeitigen als die bisherigen. Vielmehr ist die Wahrscheinlichkeit groß, dass auch am 10. Dezember in der Kernfrage die Positionen von Kosovo-Albanern und Serben so unvereinbar sind wie eh und je. Während die albanische Mehrheit auf ihrer Unabhängigkeit besteht und sich nicht länger vertrösten lassen will, beharrt Belgrad darauf, dass das Kosovo eine Provinz Serbiens bleibt, die man niemals freiwillig preisgeben werde – eine neue Verfassung hat dies im letzten Jahr noch einmal ausdrücklich festgeschrieben. Während die Serben ihren Anspruch auf das Amselfeld als „Wiege ihrer Nation“ historisch und juristisch begründen, berufen sich die Albaner auf ihr nationales Selbstbestimmungsrecht und machen geltend, die blutige Repression und die Welle „ethnischer Säuberungen“ unter Slobodan Milosevic schließe jede Rückkehr in den Staat Serbien aus.

Nun mehren sich aus Washington die Stimmen, der Westen müsse das Kosovo notfalls am Sicherheitsrat vorbei als selbständigen Staat anerkennen.³ Präsident George W. Bush hat diese Möglichkeit bei seinem Besuch in Albanien Anfang Juni 2006 unverblümt ausgesprochen. Auch hierzulande wird diese Option lautstark unterstützt. Allerdings stehen Spanien, die Slowakei, Rumänien, Zypern, Malta und Griechenland einer unilateralen Anerkennung skeptisch gegenüber. Weil

dieser Schritt in der EU bisher keinen Konsens findet, rufen jetzt viele – allen voran die einflussreiche *International Crisis Group* – dazu auf, eine „Koalition der Willigen“ solle das Kosovo anerkennen.⁴ Ein solches Vorgehen birgt aber eine Reihe stabilitätspolitischer Risiken und ordnungspolitischer Probleme. Es wäre völkerrechtlich problematisch und dem Vorhaben einer Weiterentwicklung des Völkerrechts abträglich. Und es stellte die Europäische Union und ihren Anspruch eines wirksamen Multilateralismus vor eine Zerreißprobe.

Seitdem die NATO Belgrad zwang, alle serbischen Sicherheitskräfte aus dem Kosovo abzuziehen, gehört die Provinz zwar *de jure* weiter zu Serbien, wird aber *de facto* unter dem Schutz einer NATO-Friedenstruppe von der UNMIK unter einem *Special Representative* des UN-Generalsekretärs mit uneingeschränkter Macht regiert. Er gab dem Kosovo im Mai 2001 einen provisorischen Verfassungsrahmen, schuf Institutionen der Selbstregierung und ließ wiederholt demokratische Wahlen abhalten. Dieses Quasi-Protectorat ist Belgrads Hoheitsgewalt seit 1999 entzogen. Mit einer Einschränkung: In dem Landstrich im Norden von Mitrovica, fast rein serbisch bewohnt, und in einigen serbischen Enklaven im Kosovo, wo die UNMIK nie ihre Autorität durchzusetzen vermochte, bestand der Einfluss Belgrads fort oder ist sogar wieder gewachsen.

Von der NATO-Intervention zum Land ohne Status

Dass der Status des Kosovos ungeklärt blieb, war kein Zufall. Der Formelkompromiss der berühmten Resolution 1244 des UN-Sicherheitsrates war nicht politischer Blindheit geschuldet, sondern widersprüchlichen Interessen. Nur unter der Bedingung, dass die Integrität des bestehenden Staates nicht in Frage gestellt wurde, stimmten die Veto-Mächte Russland und China zu. Auch im Westen bestand keinerlei Neigung, die ehemalige jugoslawische Teilrepublik Serbien nach der Logik des Nationalitätsprinzips aufzulösen, das auf dem Balkan schon viel Unheil angerichtet hatte. Zu sehr fürchtete man, damit eine unkontrollierbare Kettenreaktion

Wagnis der Unabhängigkeit

Die Europäische Union müsse sich auf das womöglich Unvermeidliche vorbereiten: Wenn Moskau und Washington sich über den künftigen Status nicht einigen können, „wird die EU zur Not auch gegen das völkerrechtliche Veto Russlands die Verwaltung des Kosovos übernehmen müssen. Das ist der eigentliche, sozusagen der unsichtbare Zweck dieser vier Monate. Es geht für Washington, Moskau und v.a. für die EU darum, sich auf die Zeit nach dem absehbaren Scheitern der Gespräche vorzubereiten. (...) Die EU wird an ihrer südöstlichen Peripherie also womöglich auf Jahrzehnte mit dem Management eines ‚gefrorenen Konflikts‘ beschäftigt sein. Aber gefroren ist der Kosovo-Konflikt allemal besser als heiß, und trotz gewisser Wagnisse muss die Unabhängigkeit der Provinz nun zum Wohle der Region ohne Zaudern vorangetrieben werden. Schwimmen hat auch noch niemand durch Räsionieren über die Gefahren des Ertrinkens gelernt.“

Michael Martens, Leitartikel in der FAZ vom 3.9.2007: Wagnis der Unabhängigkeit

auszulösen. Es war umgekehrt gerade der Wahn ethnischer Homogenität, gegen den die NATO im Kosovo interveniert hatte.

Auf der einen Seite hatte die Staatengemeinschaft angesichts fragiler Verhältnisse in Bosnien-Herzegowina und Makedonien

fest, während sie faktisch eine Ausübung serbischer Staatsgewalt im Kosovo verhinderte und den Aufbau einer Selbstregierung einleitete. Mit der Formulierung, die internationale Präsenz solle weiterhin einen politischen Prozess mit dem Ziel erleichtern,



Bevölkerungsverteilung im Kosovo

Bild: www.bpb.de

also jedes erdenkliche Interesse, der weiteren staatlichen Zersplitterung Einhalt zu gebieten. Sie klammerte sich deshalb an das Prinzip, dass die Grenzen der ehemaligen Republiken Jugoslawiens im Interesse der Stabilität nicht mit Gewalt verrückt werden dürfen – und das Kosovo war, anders als Montenegro, keine Republik, sondern eine Autonome Provinz der Teilrepublik Serbien. Auf der anderen Seite konnte man nicht an den *Status quo ante* anknüpfen. Nach den während des Krieges ins Monströse gesteigerten ethnischen Vertreibungen von rund 1,4 Millionen Einwohnern des Kosovos, mehr als sechzig Prozent der Gesamtbevölkerung, war den Albanern eine Rückkehr unter Belgrads Herrschaft nicht mehr zuzumuten.

Das Dilemma schlug sich in der Resolution 1244 nieder. Sie bekräftigte einerseits das Prinzip der Souveränität und territorialen Unversehrtheit der Bundesrepublik Jugoslawien und gab der internationalen Präsenz die Aufgabe, „eine Übergangsverwaltung für das Kosovo bereitzustellen, unter der die Bevölkerung des Kosovos substantielle Autonomie innerhalb der Bundesrepublik Jugoslawien genießen kann (...)“. Andererseits sollte diese Übergangsverwaltung „vorläufige demokratische Selbstverwaltungsinstitutionen schaffen“. Damit hielt die Resolution rechtlich am Prinzip der territorialen Integrität Serbiens

Albaner auf Selbstregierung aufzulösen. Statt dessen setzten die internationalen Akteure auf Zeit. Transitorisch übernahmen die KFOR, eine von der NATO geführte internationale Friedenstruppe von anfangs rund 45.000 Soldaten, und die von der UNO eingesetzte Zivilverwaltung UNMIK die Verantwortung. Mit der von dem deutschen Diplomaten Michael Steiner geprägten Formel demokratische „Standards vor Status“ beharrten sie darauf, die Statusfrage in der Schwebelage zu lassen und erst nach der Schaffung demokratischer Verhältnisse zu regeln. Diese Strategie gründete auf der Hoffnung, neu geschaffene demokratische staatliche Institutionen im Kosovo seien imstande, die tief verfeindeten Volksgruppen nach und nach zur praktischen Kooperation und demokratischen Partizipation zu bewegen. Und sie setzte darauf, die Demokratisierung in Serbien werde die Bedingungen für eine Lösung des Kosovo-Konflikts entscheidend verbessern. Zusätzlich, so die Hoffnung, ließe sich das Spannungsverhältnis zwischen serbischen Souveränitäts- und albanischen Selbstbestimmungsansprüchen durch die europäische Perspektive relativieren, die der Region des westlichen Balkan mit dem Stabilitätspakt eröffnet worden war.

Doch diese Hoffnungen erfüllten sich nicht. Weder veränderte der Sturz des Milosevic-Regimes im Oktober 2000 die Intransigenz Serbiens in der Kosovo-Frage,

noch waren demokratische Institutionen im Kosovo bisher imstande, die Feindschaft abzubauen und ein Minimum an Kompromissbereitschaft zwischen beiden Volksgruppen entstehen zu lassen. Beide Seiten beharren vielmehr unnachgiebig auf ihrer Maximalforderung: Nichts als Unabhängigkeit wollen die einen, nichts als den Verbleib bei Serbien die anderen.

Dennoch war Steiners Prioritätensetzung „Standards vor Status“ im Prinzip richtig. Sie stemmte sich der nationalistischen Logik entgegen, demokratische Selbstbestimmung in ein ethno-nationales Kollektivrecht zu verfälschen. Doch hatte man dabei die Kurzatmigkeit westlicher Politik übersehen. Demokratisierungsprozesse benötigen weit längere Zeiträume als die, in denen Demokratien mit ihren Legislaturperioden gewöhnlich rechnen. Zudem zogen schon bald andere Konfliktherde die Aufmerksamkeit vom Balkan ab, vom 11. September bis zum Krieg in Afghanistan, vom Desaster im Irak bis zum Atomkonflikt mit Iran. Schließlich verschärfte der Schwebezustand die Wirtschaftskrise, weil er Investoren abschreckte und den Zugang zu direkten Finanzhilfen von Internationalem Währungsfonds und Weltbank erschwerte.

Internationaler Kurswechsel: statt Standards vor Status jetzt Statusregelung

Im März 2004 kam es zu einer Eruption der Gewalt. Massenproteste von etwa 50.000 Kosovo-Albanern ließen 20 Tote, mehr als 900 Schwerverletzte und 36 beschädigte Kirchen und Klöster zurück, etwa 4.100 Serben und Roma wurden vertrieben. Erstmals attackierten Protestierende auch die UNMIK. Nach diesen Unruhen rückten die entscheidenden Staaten des Westens von der Formel „Standards vor Status“ ab, um sich der Statusfrage zuzuwenden. Nicht etwa, weil die demokratischen Standards erfüllt wären. Das ist definitiv nicht der Fall, wie der im Auftrag des UN-Generalsekretärs im Oktober 2005 vorgelegte Bericht des norwegischen Diplomaten Kai Eide schonungslos bloßlegte: Die Minderheit verweigert die Kooperation, die Mehrheit hat nichts Nennenswertes getan, um die Sicherheit der Minderheiten und die

Rückkehr der Vertriebenen zu gewährleisten.⁵ Die Staatengemeinschaft rückte von der Priorität demokratischer Standards ab, weil sie, allen voran die USA, ihr Engagement im Kosovo abbauen möchte. Das aber produziert notgedrungen neue Widersprüche im gordischen Knoten.

Die Kontaktgruppe einigte sich nach dem Eide-Bericht auf einige Leitprinzipien: Keine Rückkehr des Kosovos unter direkte serbische Herrschaft; keine unmittelbare Souveränität, sondern weiterhin internationale Präsenz zur Überwachung von Statusregelung, Sicherheit und Minderheitenschutz; keine ethnische Teilung des Kosovos; und schließlich keinen Anschluss an andere Länder.⁶ Die Kontaktgruppe begrüßte auch, dass der UN-Generalsekretär Martti Ahtisaari beauftragte, mit Belgrad und Pristina Verhandlungen zu führen und für den Fall, dass sich beide nicht einigten, dem Sicherheitsrat einen eigenen Lösungsvorschlag vorzulegen, wie man

Europas Armenhaus, fertig werden wollte, dazu äußerten sich die führenden Belgrader Politiker nicht; ebenso wenig dazu, was das hohe Bevölkerungswachstum der Albaner bedeutete. Zudem torpedierte Belgrad alle Versuche der Kosovo-Serben, mit der UNMIK und den kosovarischen Institutionen zu kooperieren. In Gracanica etwa warb eine serbische Schattenregierung mit höheren Löhnen Serben ab, die für UNMIK und kosovarische Institutionen gearbeitet hatten. Dabei bedient man sich serbischer Parallelstrukturen im Kosovo, namentlich des nach Aussage des Belgrader Geheimdienstchefs schon 2004 wieder intakten Netzes von Geheimdienstagenten.⁷ Noch 2006 ließ Belgrad die neue Verfassung, die den Anspruch auf das Kosovo festschrieb, in einem Referendum bestätigen, ohne die betroffenen Kosovo-Albaner zur Stimmabgabe auch nur aufzufordern. Auf der anderen Seite zeigte die politische Führung der Kosovo-Albaner ebenfalls keine

Aus der Resolution 1244 des UN-Sicherheitsrates vom 10. Juni 1999:

„(...) ermächtigt den Generalsekretär, mit Hilfe der zuständigen internationalen Organisationen eine internationale zivile Präsenz im Kosovo einzurichten, um eine Übergangsverwaltung für das Kosovo bereitzustellen, unter der die Bevölkerung des Kosovos substantielle Autonomie innerhalb der Bundesrepublik Jugoslawien genießen kann und die für eine Übergangszeit die Verwaltung wahrnehmen und gleichzeitig vorläufige demokratische Selbstverwaltungsinstitutionen schaffen und deren Entwicklung überwachen wird, um die Bedingungen für ein friedliches und normales Leben für alle Einwohner des Kosovos sicherzustellen.“

Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 7/1999, S. 878 f.



UCK bekennt sich zu Anschlägen in Pristina.

Bild: NATO Photos

die Statusfrage regeln könnte. Mit diesem Vorschlag wollte dann der Sicherheitsrat den Schwebezustand aufheben.

Ahtisaaris monatelange Verhandlungen zeigten, wie erwartet, keine konkreten Früchte. Statt dessen versuchten beide Seiten, ihre Maximalposition zusätzlich politisch zu legitimieren. Was Belgrad als Kompromissformel anbot, „mehr als Autonomie, weniger als Unabhängigkeit“, blieb abstrakt. Wie Serbien mit der ökonomischen Last des Kosovos, noch immer

Bereitschaft, über die Details einer Autonomieregelung zu reden. Noch bedenklicher: Sie unternahm nur wenig, um den Serben der Provinz eine Zukunftsperspektive zu bieten, ihre Sicherheit zu verbessern und Vertriebenen die Rückkehr zu erleichtern.

So musste Ahtisaari eingestehen, dass es keine einvernehmliche Lösung gibt. Im März 2007 legte er dem Sicherheitsrat seinen Vorschlag vor. Dieser schloss die Rückkehr des Kosovos in den serbischen Staat aus und schlug mit strengen Auflagen

für einen umfassenden Minderheitenschutz ein international überwachtes selbständiges Kosovo vor, mit dem Recht auf eine eigene Verfassung, Armee, Fahne und Hymne und mit der Aussicht auf späteren UN-Beitritt. Der Sicherheitsrat versuchte, sich diesen Vorschlag zu eigen zu machen, scheiterte aber am Einspruch Russlands, das sich hinter Belgrads Anspruch auf das Kosovo stellte. Als auch eine weitere *fact finding mission* die intransigenten, sich wechselseitig ausschließenden Standpunkte beider Protagonisten nicht veränderte, spielte der Sicherheitsrat den Ball wieder der Kontaktgruppe zu. Deren Verhandlungsmandat ist nach westlichem Verständnis auf 120 Tage befristet. Es läuft am 10. Dezember 2007 aus. Dann soll entschieden, nicht mehr verhandelt werden.

Offene Fragen des Ahtisaari-Plans

Seit Ahtisaari seinen Plan vorgelegt hat, betonen die meisten internationalen Beobachter und Kommentatoren immer wieder, es gebe dazu keine realistische Alternative. Dieser *cantus firmus* vermag aber nicht zu übertönen, dass der Plan auf eine Reihe zentraler und folgenreicher Probleme die Antwort schuldig bleibt, bleiben muss. Dies gilt erst recht, nachdem ihm die völkerrechtliche Absicherung durch den Sicherheitsrat versagt blieb.

Erstens blieb es das Geheimnis des Ahtisaari-Plans, wie ein eingeschränkt souveränes Kosovo zustande bringen können sollte, was der UNMIK versagt war: Die staatliche Hoheit in den an Serbien angrenzenden Gebieten im Norden der Provinz durchzusetzen, wo fast ausnahmslos Serben leben. Wenn diese sich, was radikale Führer dort angekündigt haben, vom Kosovo abspalten, droht entweder eine Teilung des Kosovos oder eine schwer kontrollierbare Eskalation der Gewalt.

Zweitens ist schwer einzusehen, wie regionale Stabilität und Frieden erreicht werden sollen ohne Einverständnis Serbiens, des gewichtigsten Akteurs auf dem Westbalkan, dessen Position sich zudem auf gute völkerrechtliche Argumente stützen kann. Die Sezession des Kosovos gegen den Widerstand Serbiens durch internationale Anerkennung zu legitimieren, wäre völkerrechtlich zumindest bedenklich. Die

Staatengemeinschaft hat gute Gründe, die Integrität ihrer Mitglieder zu schützen und schreckt in der Regel davor zurück, Sezessionen anzuerkennen. Auch die UN-Resolution 1244 hielt an Souveränität und territorialer Integrität der Staaten der Region ausdrücklich fest. Dieser Festlegung kann man zuwider handeln; aufheben lässt sie sich nur mit einem neuen Beschluss des Sicherheitsrates.

Damit zusammenhängend stellt sich drittens die Frage, worauf sich das Vertrauen der serbischen Minderheit gründen sollte, die westlichen Staaten würden dauerhaft ihre Rechte schützen. Ist doch der Ahtisaari-Plan selbst das Ergebnis westlicher Wankelmütigkeit: Statt Standards vor Status zu verlangen, stellt man nun, nur schlecht verbrämt, Status vor Standards.

Mit Sicherheit sind diese Achillesfersen seines Plans dem international erfahrenen Ahtisaari nicht verborgen geblieben. Er wusste um sie, fand aber keine Auswege. Es gibt in der Politik mitunter Konfliktkonstellationen, die von der Kunst des Möglichen nicht weniger verlangen als die Quadratur des Kreises.

Der Zerfall Jugoslawiens und die *Responsibility to Protect*

Über die stabilitätspolitischen Folgen hinaus hat die Entscheidung über die Zukunft des Kosovos ordnungspolitische Konsequenzen. Sie könnte sich als Präzedenz für eine Reihe weiterer „eingefrorener“ Konflikte von Transnistrien bis Südossetien erweisen. Und sie betrifft über diese unmittelbaren Folgen hinaus grundlegende Fragen der internationalen Sicherheitsordnung. Die gewaltsame Desintegration Jugoslawiens, die vom Kosovo ihren Ausgang nahm und im Kosovo-Krieg ihren Höhepunkt erreichte, trug wie kaum ein anderer Konflikt zum Umbruch im Völkerrecht und im Systems der Friedenssicherung nach 1990 bei. Ähnlich könnte nun sein Ausgang die Hoffnungen auf ein am positiven Frieden orientiertes Völkerrecht zum Platzen bringen und den friedenspolitischen Anspruch der EU desavouieren. Mit der anstehenden Entscheidung über die Zukunft des Kosovos steht also viel auf dem Spiel.

Während des Ost-West-Konflikts blieb Sicherheit eine zwischenstaatliche Angelegen-

heit und sparte die Zustände innerhalb der Staaten weitgehend aus. Dieses Verständnis wandelt sich. Seit der Zeitenwende 1989/90 erweitert sich der Sicherheitsbegriff um innerstaatliche Dimensionen. Damit geht eine Einschränkung des Souveränitätsprinzips und eine Ausweitung der legitimen Gründe für Interventionen einher. Dieser Wandel vollzog sich vor dem Hintergrund des Genozids in Ruanda und eben des gewaltsamen Zerfalls Jugoslawiens. Der damalige UN-Generalsekretär Boutros-Ghali unternahm 1992 mit der *Agenda for Peace* einen ersten Vorstoß und betonte die Rückwirkungen innerstaatlicher Konflikte auf die zwischenstaatliche Sicherheit. Einen Schritt weiter ging das *United Nations Development Program* (UNDP) mit dem Konzept der *Human Security*. Das Versagen der Staatengemeinschaft angesichts der Gewaltorgien im früheren Jugoslawien vor Augen, forderten die UNDP-Berichte 1993 und 1994, Sicherheit sei ein Gut, das nicht nur Staaten, sondern auch den in ihnen lebenden Individuen zustehe. Konkreter wurde Kofi Annan 2000 in seinem *Millennium Report*: Das Prinzip staatlicher Souveränität könne nicht bedeuten, dass schlimmste Menschenrechtsverletzungen durch Staaten folgenlos blieben; notfalls stellten militärische Interventionen eine letzte Option dar, um humanitäre Katastrophen zu verhindern. Kofi Annan referierte Einwände gegen das Konzept der menschlichen Sicherheit, um ihnen dann entgegenzuhalten, wie anders die Weltgemeinschaft denn auf Vorkommnisse wie in Srebrenica reagieren solle.⁸

Einen Schritt weiter ging die von Kanada ins Leben gerufene *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS). Ihr 2001 erschienener Bericht *The Responsibility to Protect* stellt fest, dass Staatssouveränität mit der Verantwortung der Staaten für ihre Bürger verbunden sei. Komme ein Staat dieser Verantwortung nicht nach und würden Menschenleben in großem Umfang bedroht, habe die Staatengemeinschaft die Verantwortung einzuschreiten, unter Umständen auch mit Gewalt.⁹ Auch dieser Meilenstein im Wandlungsprozess des Völkerrechts stellte eine unmittelbare Reaktion auf die Ereignisse im Kosovo dar.

Im Generalsekretariat der UN stieß das Konzept der *Responsibility to Protect* auf po-

sitive Resonanz. Beispielsweise sprach das von Annan eingesetzte *High Level Panel on Threats, Challenges and Change* von einer „emerging norm of a collective international responsibility to protect“. Auch das viel beachtete Grundsatzpapier von Kofi Annan *In Larger Freedom* knüpfte ein Jahr später an die *Responsibility to Protect* an.¹⁰ Mehr noch: Dieses Konzept fand auch Eingang in das von der Generalversammlung verabschiedete Abschlussdokument des UN-Weltgipfels 2005. Die Weltgemeinschaft hält an der Pflicht der Staaten fest, ihre Bevölkerungen vor Genozid, Kriegsverbrechen, „ethnischen Säuberungen“ und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu schützen und sagt ihnen dabei die Unterstützung durch die UNO zu. Sollten sich nationale Behörden als unfähig erweisen, ihre Bevölkerung gegen diese Verbrechen zu schützen, erklärt die Staatengemeinschaft ihre Bereitschaft, notfalls durch den Sicherheitsrat auch Zwangsmaßnahmen nach Artikel VII der UN-Charta zu ergreifen.¹¹

So wegweisend der Konsens über diese Formulierung ist, so fragil bleibt er doch.

Für viele könnte sich die Hoffnung auf Schutz als trügerisch erweisen. Und die neuen Interventionsmöglichkeiten könnten die Schwelle der Gewaltanwendung senken. Vor allem aber beargwöhnen viele Regierungen eine Einschränkung der Souveränität, weil sie fürchten, das könnte dem Westen als Legitimation für die Durchsetzung seiner Interessen und Wertvorstellungen dienen. Diese Befürchtung speist sich aus zwei Einwänden.

Neue Interventionsrechte bleiben nicht unwidersprochen

Zum einen könnten westliche Demokratien die international vereinbarten Verfahren, nach denen über eine Einschränkung staatlicher Souveränität entschieden würde, unterlaufen. Diese machen Interventionen von der Zustimmung des Sicherheitsrats und seiner fünf ständigen Mitglieder abhängig. Deren Vetomöglichkeit könnte, so eine Befürchtung, bereits durch die Dominanz der Gruppe westlichen Staaten im Sicherheits-

Völkerrechtliche Aspekte der Sezession und der Anerkennung von Staaten

Sezession und ihre Anerkennung zählen zu den völkerrechtlich sensiblen Bereichen. Die Sezession steht im Spannungsverhältnis zwischen dem grundlegenden Recht auf Souveränität und territorialer Integrität der Staaten und dem Recht jedes Volkes auf Selbstbestimmung, wie es in der UN-Charta und in den beiden Menschenrechtspakten von 1966 aufscheint. Ob das Selbstbestimmungsrecht auch das Recht zur einseitigen, unter Umständen auch gewaltsamen Sezession umfasst, ist umstritten. Zwar lehnt das Gros der völkerrechtlichen Literatur das Recht eines jeden Volkes auf Selbstbestimmung einschließlich des Rechts aus Sezession nicht vollständig ab, verweist nach Unabhängigkeit strebende Völker aber zunächst auf innerstaatliche Selbstbestimmung im Rahmen von Autonomieregelungen. Eine Sezession, so die herrschende völkerrechtliche Meinung, kommt nur bei massiven Menschenrechtsverletzungen in Betracht.

Die Anerkennung der Sezession stellt das Völkerrecht in das Ermessen der Staaten. Voraussetzung hierfür ist allerdings, dass die neue Entität die Merkmale eines lebensfähigen Staates aufweist, also an das Völkerrecht gebunden ist und über ein Staatsvolk sowie auf einem Staatsgebiet autonome Gewalt ausüben kann. Erfolgt die Anerkennung, bevor sich die Staatsgewalt durchgesetzt hat (vorzeitige Anerkennung), stellt sie einen völkerrechtswidrigen Eingriff in die inneren Angelegenheiten des alten Staates dar.

Eine rechtliche Beurteilung der Sezession des Kosovos und seiner Anerkennung hängt daher von zwei politischen Einschätzungen ab. Begründet die frühere Erfahrung massiver Menschenrechtsverletzungen, auch wenn sie unter den veränderten politischen Umständen in Serbien in Zukunft nicht mehr drohen, heute ein Recht auf Sezession? Und müsste eine Anerkennung der Unabhängigkeit des Kosovos aufgrund der nur partiellen Ausübung der Staatsgewalt als vorzeitig gelten?

Nach Anja Schubert und Oliver Unger: Sezessionsrecht, Staatswerdung und Anerkennung von Staaten, Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestags, Nr. 47/07, 17. September 2007

Der Ahtisaari-Plan in Stichworten:

- ▶ *Das Kosovo erhält das Recht, internationale Verträge zu schließen und internationalen Organisationen beizutreten*
- ▶ *eigene Sicherheitskräfte, Fahne und Hymne*
- ▶ *die UNMIK übergibt ihre Kompetenzen an die bisher provisorischen Institutionen der Selbstregierung.*
- ▶ *Die Kosovo-Serben erhalten weitreichende Autonomie und Minderheitenschutz*
- ▶ *orthodoxe Kirchen und Klöster werden zu speziellen Schutzzonen*
- ▶ *die serbische Minderheit darf besondere Beziehungen zu Serbien unterhalten*
- ▶ *namentlich ist eine doppelte Staatsbürgerschaft vorgesehen*
- ▶ *Um die Implementierung des Plans zu überwachen, löst eine große EU-Mission mit Kontroll- und Sanktionsbefugnissen (nach dem Vorbild des High Representative in Bosnien) die UNMIK ab, während die internationale Friedenstruppe KFOR weiterhin unter dem Kommando der NATO bleibt.*

Quelle: <http://www.unosek.org/unosek/en/statusproposal.html>

rat eingeschränkt werden. Vor allem aber legte gerade die *Responsibility to Protect* mit der Betonung individueller Rechte, die gegen repressive und damit in der Regel autoritäre Staaten durchgesetzt werden müssten, alternative Entscheidungsverfahren über den Einsatz von Gewalt nahe für den Fall, dass nicht-demokratische ständige Mitglieder im Sicherheitsrat ihr Veto einlegen. Insbesondere in der amerikanischen Debatte wird vorgeschlagen, dass für den Fall einer Blockade des Sicherheitsrats demokratische Regionalorganisationen wie die NATO oder sogar einzelne demokratische Staaten Militäreinsätze aus sich selbst legitimieren können sollen.¹² Zum anderen verfügen die Mitglieder der westlichen Staatengemeinschaft über das Gros der Gewaltinstrumente für Interventionen in zwischenstaatlichen Kriegen, während sie sich zugleich vor dem Hintergrund der Erfahrungen in Bosnien zunehmend weigern, der UNO und ihrem *Department for Peace-Keeping Operations* (DPKO) diese Mittel zur Verfügung zu stellen.

Die EU ist in der Verantwortung

Gerade weil der gewaltsame Zerfallsprozess des früheren Jugoslawien so eng mit dem völkerrechtlichen Paradigmenwechsel verknüpft ist, wird die Entscheidung über die Zukunft des Kosovos auch die weltordnungspolitische Debatte beeinflussen. Der Luftkrieg um das Kosovo 1999 galt vielen als Menetekel, dass der Westen die neuen Interventionsrechte tatsächlich usurpiert. Seither hat die EU zwar Vertrauen zurückgewonnen. Sollte sich aber eine Mehrheit westlicher Staaten gegen den Sicherheitsrat und damit das formalisierte Verfahren zur Legitimierung der Eingriffe in die staatliche Souveränität zur Anerkennung eines unabhängigen Kosovos durchringen, könnte dieses Vertrauen wieder verspielt und der fragile Konsens über die neuen völkerrechtlichen Normen der menschlichen Sicherheit und der Pflicht zum Schutz beschädigt werden.

Ähnlich war der gewaltsame Zerfall Jugoslawiens mit der Europäischen Union und ihrer Außen- und Sicherheitspolitik verkoppelt. Und auch in dieser Hinsicht könnte die Entscheidung über das Kosovo richtungsweisend wirken.

Die anfängliche Reaktion der EU entsprach noch ganz der Handlungslogik der alten Europäischen Politischen Zusammenarbeit. Beim Ausbruch des nationalistischen Furors auf dem Balkan missverstand die EU ihn noch als das ganz Andere Europas. Ihr Krisenmanagement wollte Brandmauern errichten um zu verhindern, dass die barbarischen Praktiken nationalistischer Massaker und Vertreibungen vom zerfallenden Jugoslawien auf Europa übergriffen.

Die Wende kam 1999. Mit dem Stabilitätspakt für Südosteuropa, der zeitgleich mit dem Ende des Bombenkriegs der NATO gegen Jugoslawien Anfang Juni 1999 in Köln aus der Taufe gehoben wurde, handelte die EU erstmals bei einer außenpolitischen Aufgabe dieser Größenordnung als einheitlicher Akteur. Sie übernahm mit ihrer Heranführungsstrategie politische Verantwortung für die gesamte Region. Auf demselben EU-Gipfel ernannten die Staats- und Regierungschefs der EU Javier Solana zum Hohen Repräsentanten der GASP. Das Debakel jahrelanger erfolgloser und ohnmächtiger EU-Vermittlungspolitik auf dem Balkan und die militärischen Interventionen der USA 1995 und 1999 haben den europäischen Dingen einen kräftigen Schub verpasst: Vieles spricht dafür, dass sich der Krieg und der Stabilitätspakt im Rückblick eines Tages als die Geburtsstunde einer EU-Außenpolitik herausstellen werden.

Die europäische Verantwortung ist seither nicht geringer geworden, im Gegenteil. Die USA bekunden unverhohlen ihr Interesse, ihr Engagement auf dem Balkan zu beenden. Hob Washington schon zu Beginn der Kriege in Jugoslawien gerne hervor, diese Region liege in der Zuständigkeit ihrer europäischen Verbündeten, so sah es sich durch deren Handlungsunfähigkeit genötigt, wider Willen auf dem Balkan einzugreifen. Doch seit dem 11. September 2001 schlagen sie sich mit anderen Problemen herum, der Balkan gehört nicht mehr zu ihren Prioritäten.

Die EU ist also gefordert. Sollte die nachhaltige Befriedung des Kosovokonfliktes misslingen, träfen die Folgen die Europäer unmittelbar. Sie müssen sich jetzt schnell auf den – alles andere als unwahrscheinlichen – Fall einstellen, dass auch die Troika keine einvernehmliche Lösung findet. Einen Orientierungspunkt für ihr weiteres

Vorgehen haben die EU-Außenminister bereits gesetzt. Sie wollen alles tun, um nicht mehr mit mehreren Stimmen zu sprechen wie zu Beginn der Balkankriege. Zudem sollten sie sich am Selbstverständnis der EU als internationaler Friedensmacht orientieren, die Demokratisierungs- und Versöhnungsprozesse mit ihrer wirtschaftlichen Macht und Vorbildwirkung voranbringt. In diesem Sinne sollte eine Entscheidung nicht dem zentralen Gedanken des Stabilitätsplans zuwider laufen, auch den ehemaligen Kriegsgegner durch konditionierte Anreize und Angebote in den Prozess der Heranführung an Europa einzubeziehen.

Aus der Verzahnung der Kosovo-Problematik in den ordnungs- und europapolitischen Kontext lassen sich weitere Kriterien ableiten, an denen sich die Entscheidung über die Zukunft des Kosovos orientieren sollte. Neben der Überlegung, wie sich die Entscheidung auf die Stabilität im Kosovo und im westlichen Balkan auswirkt, sind zwei Gesichtspunkte zu berücksichtigen. Die Entscheidung darf die Perspektive einer Weiterentwicklung der friedenspolitischen Ordnungsprinzipien nicht desavouieren. Und es kommt darauf an, eine abermalige Spaltung der EU zu vermeiden und ihrem friedenspolitischen Anspruch gerecht zu werden. Da es im Kosovokonflikt keine gute Lösung gibt, die beide Seiten als gerecht akzeptieren können, muss die EU den Weg einschlagen, der weltordnungspolitisch die richtige Perspektive weist und ihre Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik nicht demontiert.

Optionen für die Zukunft des Kosovos

Fünf Optionen wurden und werden diskutiert. Eine Absage hat die Kontaktgruppe der ethnischen Homogenisierung des Kosovos und seiner Teilung erteilt. Über die dritte Option einer weitgehenden Autonomieregelung oder Konföderation wird in den Verhandlungen noch gerungen. Über die beiden anderen – die einseitige Anerkennung entlang der Vorgaben des Ahtisaari-Planes oder die Beibehaltung des Status quo – wäre dann zu entscheiden, wenn sich die Protagonisten des Kosovo-Konflikts bis zum 10. Dezember nicht doch noch verständigen.

(1) Die schlechteste Lösung wäre *eine einseitig durchgesetzte Sezession, die dazu führen könnte, dass die serbische Minderheit – ob gezwungenermaßen oder nicht – das Land verliesse*. Ein derartiges Ergebnis würde das gesamte westliche Krisenmanagement auf dem Balkan in Frage stellen. Denn wie sehr man dieses auch im Einzelnen kritisieren mag, war doch die Intention richtig, dem Wahn ethnischer Homogenisierung Einhalt zu gebieten. Mit einer unilateralen Sezession, verbunden mit weiteren Vertreibungen, wäre einmal mehr das Kalkül nationalistischer Strategen aufgegangen, ihre politischen Ziele mit Gewalt zu erreichen. Das kritische Argument gegen die Militärintervention von 1999, die NATO habe sich zur Luftwaffe der UCK machen lassen, würde ein unabhängiges und homogenisiertes Kosovo im Nachhinein bestätigen. Das seit dem griechischen Unabhängigkeitskrieg im frühen 19. Jahrhundert wiederkehrende „balkanische Politikmuster“ (Stefan Troest) wäre einmal mehr erfolgreich gewesen: Ethno-nationalistische Strategien verstehen ihre Unterlegenheit dadurch zu kompensieren, dass sie die repressive Gewalt der Herrschenden provozieren, um die darauf folgende Empörung westlicher Öffentlichkeiten zu mobilisieren für die politische und militärische Unterstützung der eigenen Sache.¹³ Und *ex post* bekämen auch jene Strategen der UCK Recht, die Ende der neunziger Jahre des 20. Jahrhunderts den von Ibrahim Rugova angeführten gewaltfreien Widerstand als gescheitert denunzierten und zum bewaffneten Befreiungskampf übergingen. Zudem drohte das Beispiel Schule zu machen: Nicht nur in Europa besteht kein Mangel an sezessionistischen Bewegungen. Ganz abgesehen davon, dass kaum vorstellbar ist, wie die Kosovo-Albaner die Minderheit aus dem Norden Mitrovicas vertreiben könnten, ohne dass deren Schutzmacht Belgrad auch militärisch involviert würde. Diese Option wäre also nicht nur stabilitätspolitisch fatal,

sie wäre auch ordnungspolitisch ein ganz falsches Signal.

(2) Kaum weniger schlecht wäre *eine Aufteilung des Kosovos entlang ethnischer Kriterien*. Zum einen gefährdete der Verlust des serbisch besiedelten Nordens die wirtschaftliche Lebensfähigkeit des Kosovos, befindet sich dort doch der Minenkomplex von Trepco, wo vor 1989 Europas größte Blei- und Zinkförderung stattfand. Schwerer wiegt ein weiterer Einwand: Nur im Norden von Mitrovica, wo die Teilungen bereits vollzogen sind, wäre eine territoriale Trennung vergleichsweise einfach durchzuführen. Dagegen erforderte sie angesichts der Enklaven, in denen zwei Drittel der im Kosovo verbliebenen serbischen Minderheit leben, größere Bevölkerungstransfers. Damit würde sich aber genau jene ethno-nationale Logik in umgekehrter Weise durchsetzen, der sich die NATO mit ihrem Luftkrieg widersetzte. Selbst wenn diese Lösung die Zustimmung Belgrads und Pristinas fände, sprächen also gravierende Kosten für die Menschen im Kosovo gegen diese Lösung. Zudem wiegen die möglichen regionalen Folgewirkungen dieser Option schwer. Nicht nur die rund 70.000 Albaner im südserbischen Presevtal verlangen für einen solchen Fall ihren Anschluss ans Kosovo, auch in Makedonien erführen Sezessionsbestrebungen der albanischen

Kosovo-Albaner protestieren gegen Verhandlungen mit Serbien. Bild: Picture Alliance



Anmerkungen

- 1 Vgl. Matthias Dembinski und Christian Förster: Die EU als Partnerin der Vereinten Nationen bei der Friedenssicherung. Zwischen universalen Normen und partikularen Interessen, Frankfurt: HSFK-Report 7/2007
- 2 Christine von Kohl und Wolfgang Libal: Kosovo: gordischer Knoten des Balkan, Europaverlag, Zürich-Wien 1992; vgl. dazu auch den Band des Völkerrechtlers Joseph Marko (Hrsg.): Gordischer Knoten Kosovo/a: Durchschlagen oder entwirren?, Nomos, Baden-Baden 1999.
- 3 Daniel Serwer und Yll Bajraktari: Kosovo. Ethnic Nationalism at Its Territorial Worst, USIP, Special Report 172, August 2007, und Daniel Serwer: Kosovo: Breaking the Deadlock, UIPeace Briefing, September 2007; vgl. auch das Hearing im Außenpolitischen Ausschuss des US-Senats am 8.11.2005: Kosovo: A Way Forward?, www.gpoaccess.gov/congress/index.html
- 4 International Crisis Group: Breaking the Kosovo Stalemate: Europe's Responsibility. Europe Report No 185 - 21 August 2007; ferner Michael Martens: Wagnis der Unabhängigkeit, FAZ 3.9.2007, Nikolaus Busse: Testfall für Europa. Die EU gibt sich entschlossen, sich nicht über die Kosovo-Frage zu entzweien, FAZ 10.9.2007, Klaus-Dieter Frankenberger: Dann schlägt eben die Stunde der Willigen, Leitartikel in der FAZ vom 11.9.2007; C.Sr.: Kosovo als Chance für Europa, Leitartikel in der NZZ vom 15./16.9.2007.
- 5 Bericht von Kai Eide: A Comprehensive Review of the Situation in Kosovo, October 7, 2005, <http://daccessdds.un.org>
- 6 Diese *Guiding Principles of the Contact Group for a settlement of the status of Kosovo* schickte der Präsident des Sicherheitsrates am 10. November 2005 an den UN-Generalsekretär, vgl. S/2005/709.
- 7 Vgl. Elizabeth Pond: Endgame in the Balkans. Regime Change, European Style, Brookings Institution Press, Washington D.C. 2006., S. 119.
- 8 Kofi Annan: We the Peoples. The Role of the United Nations in the 21st Century, 2000, S. 48.

Fortsetzung auf Seite 11

Minderheit neuen Auftrieb. Und ein neuerlicher Triumph des Nationalitätsprinzips würde auch die ohnehin schwache Bereitschaft der Republik Srpska, sich in den Staat Bosnien und Herzegowina zu integrieren, verringern.

(3) Lange haben die internationalen Vermittler versucht, die Kluft zwischen den entgegengesetzten Vorstellungen in Belgrad und Pristina mit einer *Föderalisierung des Kosovos* zu überbrücken. Schon im April 2004 schlug das serbische Parlament vor, im Kosovo fünf serbische Regionen mit Territorialautonomie zu schaffen – nichts als ein Versuch, das Kosovo zu spalten und einen Teil Serbien anschließen zu wollen, argwöhnten die Albaner und lehnten ab. Auch für einen vom Europarat vorgeschlagenen Dezentralisierungsplan fehlten die Voraussetzungen. Der Haken sämtlicher Kantonalisierungs-, Dezentralisierungs- und (Kon-)Föderalisierungskonzepte ist auf der einen Seite das Misstrauen und Desinteresse in Pristina, auf der anderen die Boykothaltung Belgrads, das sich hartnäckig weigerte, die eigene Formel „mehr als Autonomie, weniger als Unabhängigkeit“ mit konkreten Vorschlägen auszufüllen.

Auch in der jüngsten Verhandlungsrunde stehen Autonomieregelungen im Zentrum. Presseberichten zufolge hat Belgrad eine weitestgehende Autonomie in Aussicht gestellt, versäumte es aber offenbar wieder, dies mit praktischen Vorschlägen zu konkretisieren. Die Anerkennung ihrer Unabhängigkeit vor Augen, zeigen auch die Kosovo-Albaner keine Bereitschaft, über Details einer Autonomieregelung zu diskutieren. Dennoch könnten Modelle einer (Kon-)Föderalisierung erlauben, das serbische Angebot „mehr als Autonomie, weniger als Unabhängigkeit“ mit der kosovarischen Forderung nach Selbstbestimmung in Übereinstimmung zu bringen. Im Lichte unserer europa- und ordnungspolitischen Kriterien wäre eine Verhandlungslösung – wenn es sie denn gäbe – sicherlich das beste Ergebnis. Die bisherigen Erfahrungen sprechen freilich nicht für ein solches Ergebnis in absehbarer Zeit.

(4) *Die Durchsetzung eines unabhängigen Kosovos gegen den erklärten Willen Serbiens und gegen ein Veto Russlands*, wobei die westliche Staatengemeinschaft die Rechte der serbischen Minderheit garantiert und

so die Voraussetzung dafür schafft, dass diese eine Chance erhält, im Kosovo zu bleiben. Darauf läuft der Ahtisaari-Vorschlag hinaus, sofern er ohne Sicherheitsratsbeschluss durchgesetzt werden soll. Stabilitätspolitisch birgt dieser Vorschlag die genannten Risiken. Er würde voraussichtlich die Teilung des Kosovos vertiefen und den Gegensatz zwischen dem Kosovo und dem Westen auf der einen Seite und Serbien auf der anderen verschärfen. Ob das dazu taugt, die ökonomische Misere zu verbessern, ist zweifelhaft. Selbst die Gefahr eines Wiederaufflammens der ethnischen Konflikte ließe sich so nicht mindern. Hinzu kommt, dass sich die Präsenz der EU, die wesentlich die Minderheitenrechte der serbischen Bevölkerung sichern soll, nicht mehr auf eine UN-Resolution stützen könnte, sondern voraussichtlich bilateral zwischen der EU und der Regierung des Kosovos ausgehandelt werden müsste. Wie weit sich diese selbst binden würde, ist nicht abzusehen.

Ordnungspolitisch hätte ein solches Vorgehen negative Folgen. Ein unabhängiges

che Politik damals mit Nachdruck betonte, der Schutz der Menschenrechte, nicht die Parteinahme im serbisch-kosovarischen Territorialkonflikt und auch nicht die Schaffung eines unabhängigen Kosovos. Sollten die westlichen Staaten nach dem damaligen Verstoß gegen das Völkerrecht die Episode ihrer Interventionen auf dem Balkan nun – unter Umgehung der geltenden internationalen Verfahren – mit der einseitigen Anerkennung des Kosovos zum Abschluss bringen, lieferten sie dem Verdacht zusätzliche Nahrung, es gehe ihnen nicht um die Menschenrechte, sondern um die unilaterale Durchsetzung der von ihnen als richtig definierten Lösungen. Der fragile Konsens über die Weiterentwicklung des Völkerrechts nähme Schaden.

Die EU hätte besonders viel zu verlieren, sollte eine Mehrheit europäischer Staaten diesen Kurs mitgehen. Die Gefahr einer Spaltung in dieser Frage ist nicht gebannt; sie würde dazu führen, dass die geplante internationale Überwachung der kosovarischen Unabhängigkeit nicht von der EU geleistet werden könnte, sondern bestenfalls



NATO Generalsekretär Jaap de Hoop Scheffer besucht Vertreter der serbischen Minderheit.

Bild: NATO Photos

Kosovo zu fordern, ohne die Resolution 1244 aus dem Jahre 1999 aufheben zu können, liefe darauf hinaus, nicht nur Belgrad, sondern auch Moskau zu brüskieren und den neuen Staat an der UNO vorbei anzuerkennen. 1999 konnte sich die NATO immerhin noch auf die Ausnahmesituation einer humanitären Katastrophe berufen.¹⁴ Ziel ihrer Intervention war, wie die westli-

von einer Koalition von Staaten. Und selbst wenn sich alle EU-Staaten einig wären, hinge ihr Engagement bei einem fehlenden Mandat des Sicherheitsrats von der Zustimmung einer kosovarischen Regierung ab. Vor allem aber würde die EU damit ihrem eigenen Anspruch als Zivilmacht zuwider handeln. Sie profitiert als Staatenverbund besonders von der rechtlichen Organisation

zwischenstaatlicher Beziehungen. Ihre Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist mit der Verzahnung ziviler und militärischer Instrumente der Krisenprävention auf die internationale Friedenssicherung ausgerichtet. Die EU hat viel politisches Kapital in die Aufwertung der UNO und in die Stärkung und Weiterentwicklung des Völkerrechts investiert. Mit einer unilateralen Durchsetzung westlicher Politik im Kosovo erlitt diese Perspektive einen Rückschlag.

(5) *Die Fortschreibung des unbefriedigenden Status quo* auf der Basis der Resolution 1244. Beide Seiten bekommen nicht, was sie wollen: Je länger im Kosovo unter der Regie der UNMIK eigenstaatliche Strukturen aufgebaut werden, desto stärker wirkt die normative Kraft des Faktischen und desto geringer ist die Aussicht Belgrads, dass das Kosovo je wieder zum serbischen Staat zurückkehrt. Den Kosovaren wird die begehrte Unabhängigkeit vorenthalten, zumindest auf absehbare Zeit. Allerdings hätte diese Option auch gravierende Schwachpunkte. Es ist schwer erkennbar, wie sich die faktische Teilung des Kosovos überwinde ließe. Weiterhin haben die März-Unruhen im Jahr 2004 manifestiert, welches Gewaltpotenzial aufgrund von anhaltender ökonomischer Stagnation, rapidem Bevölkerungszuwachs und frustrierten Erwartungen bei den Kosovo-Albanern mobilisierbar ist. Zudem lässt diese Option offen, wie sich die Erwartungen, die mit der Aussicht auf Unabhängigkeit im Kosovo geweckt wurden, wieder einsammeln ließen. Schließlich würde der Zustand politischer Verantwortungslosigkeit festgeschrieben, der den kosovarischen und serbischen Politikern die Möglichkeit bietet, sich in nationalistischer Rhetorik zu üben und die Verantwortung für die eigenen Versäumnisse auf die internationale Präsenz abzuwälzen.

Dennoch hat diese Option einige Vorteile. Zumindest gewinnt man Zeit, um möglicherweise doch noch zu einer Verhandlungslösung zu gelangen. Eine deutlichere Ausgestaltung der europäischen Perspektive nicht mehr nur im Sinne der Alternative „EU-Annäherung oder Kosovo“, sondern als Angebot könnte möglicherweise dazu beitragen, dass beide Seiten ihre Positionen nicht mehr nur als feindliches Gegeneinander definieren. Visa-Erleichterungen für das Kosovo und für Serbien wären ein

konkreter und in seiner Wirkung nicht zu unterschätzender Schritt.

Ordnungspolitisch hätte diese Option einen doppelten Vorteil. Indem der Westen die russische Position in Rechnung stellt und die vereinbarten internationalen Verfahren zum Umgang mit Eingriffen in die staatliche Souveränität respektiert, würde er die Aussicht auf eine konsensuale Weiterentwicklung des Völkerrechts befördern, zumindest nicht versperren. Russische Befindlichkeiten ernst zu nehmen und einzubinden hieße auch, Russland aufzufordern, für eine Lösung stärker Verantwortung zu übernehmen und sich an der politischen und militärischen Absicherung im Kosovo zu beteiligen. Die EU würde zudem in einer für ihre Außen- und Sicherheitspolitik symbolträchtigen und bedeutsamen Frage ihrem wirksamen Multilateralismus treu bleiben.

Die am wenigsten schlechte aller schlechten Lösungen: der Status quo

Wie die Dinge liegen, bietet sich politisch auf kurze Sicht nur die schlechte Alternative, ein unabhängiges Kosovo einseitig durchzusetzen oder aber die Frage des Status weiter in der Schwebe zu lassen. Gemeinsam ist den letzten beiden Szenarien, dass sie die teils mit der Spezifik dieses nationalen Territorialkonflikts zusammenhängenden, teils mit den durch die Intervention seit 1999 geschaffenen Gegensätze nicht auflösen können. Der Kosovo-Konflikt war seit 1912, als das Kosovo zu Serbien geschlagen wurde, von ethno-nationaler Feindschaft geprägt, die sich immer wieder in Diskriminierung der je anderen Seite, in massenhaften Vertreibungen und ethnischen Besiedlungen niederschlugen – je nachdem, welche Seite durch äußere Umstände gerade Oberwasser hatte. Was die Serben den Albanern seit 1912 im Kosovo zufügten, dafür rächten diese sich in dem unter der Kontrolle Mussolinis und Hitlers gebildeten Großalbanien. In Titos Jugoslawien schlug das Pendel wieder zurück: Der gefürchtete serbische Innenminister und Geheimdienstchef Alexander Rankovic unterdrückte die Albaner mit aller Gewalt. Die einzigen Nichtslawen traf im Nachkriegsjugoslawien die Wut auf ihre Kollaboration mit den Faschisten, der

Fortsetzung von Seite 9

- 9 International Commission on Intervention and State Sovereignty, *The Responsibility to Protect*, Ottawa: International Development Research Centre, 2001, S. XII.
- 10 Kofi Annan, *In Larger Freedom. Towards Development, Security and Human Rights for All*, 2005, S. 35.
- 11 Vgl. Lothar Brock und Tanja Brühl: *Die UNO nach dem Gipfel von 2005: Stillstand als Fortschritt?*, in: *Friedensgutachten 2006*, S. 44-53.
- 12 Vgl. Ivo Daalder und James Goldgeier, *Global NATO*, in: *Foreign Affairs*, Nr. 5, 2006, S. 105-113; Lee Feinstein und Ann-Marie Slaughter, *The Duty to Prevent*, in: *ebd.*, Nr. 1, 2004, S. 136-150.
- 13 Stefan Troebst: *Balkanische Politik*, FAZ 29.3.2004, S. 8.
- 14 Vgl. Frank Schirrmacher, Hrsg.: *Der westliche Kreuzzug. 41 Positionen zum Kosovo-Krieg*, Deutsche Verlagsanstalt, Stuttgart 1999, und Reinhard Merkel, Hrsg.: *Der Kosovo-Krieg und das Völkerrecht*, Suhrkamp, Frankfurt a.M. 2000.
- 15 Eric J. Hobsbawm: *Das imperiale Zeitalter*, Campus, Frankfurt a.M. 1999, S. 205.

gewöhnliche Rassismus gegen ihre agrarisch-vormoderne Lebensweise sowie der Verdacht, die fünfte Kolonne Albaniens zu sein, mit dem Tito ideologisch zerstritten war. Erst in den sechziger Jahren lockerte sich die totalitäre Repression, 1974 erst garantierte die Verfassung den Kosovo-Albanern, was die anderen Nationalitäten längst genossen: Schule und Bildung in der eigenen Sprache, eine eigene Universität, autonome Parteiföderation und Selbstverwaltung – freilich nicht in einer gleichberechtigten Teilrepublik, sondern lediglich im Rahmen einer autonomen Provinz Serbiens. Diese Autonomie zerstörte Milosevic schon 1989 wieder. Diese 14 Jahre waren zu kurz, um eine eigene Tradition der Selbstverwaltung zu schaffen. Insofern fehlten dem Kosovo staatliche Traditionen, an die man anknüpfen könnte, was das Fortbestehen patriarchalischer Clanstrukturen und Loyalitäten begünstigte. Die Gegensätze zwischen den beiden Volksgruppen sitzen tief und sind in langen geschichtlichen Erfahrungen und je eigenen nationalen Narrativen verankert. Während in Bosnien und Herzegowina eine lange gemeinsame Verwaltungstradition und über den konfessionellen Gegensätzen eine gemeinsame Sprache existierte, ist im Kosovo die konfessionelle Differenz weitgehend identisch mit dem sprachlichen und nationalen – ein fast immer besonders explosiver Cocktail.¹⁵ Im Kosovo kam es auch in der jugoslawischen Zeit kaum zu Hochzeiten über die ethnischen Grenzen hinweg.

Keine der zwei nach dem 10. Dezember verbleibenden Optionen ist kurzfristig

imstande, diesen Konflikt zu „lösen“ oder auch nur soweit durch institutionelle Kooperation zu verregeln, dass er an Schärfe verliert. Beide sehen das Fortbestehen einer starken internationalen Präsenz vor, sei es der NATO, sei es zivil entweder durch UNMIK oder durch eine sie ablösende EU-Mission. Wie immer der künftige Status des Kosovos festgelegt wird, seine Souveränität bleibt spürbar eingeschränkt. Ziel des internationalen Engagement ist es dabei, weitere Vertreibungen der Minderheit zu unterbinden, Gewaltausbrüche zwischen beiden Gruppen ebenso zu verhindern wie das Übergreifen des revitalisierten Wahns ethnischer Homogenisierung auf die Region, und schließlich großserbischen und großalbanischen Bestrebungen gleichermaßen vorzubeugen.

Wenn das auf beide Varianten zutrifft, ist es sinnvoll, die zu wählen, die ordnungspolitisch am zukunftsträchtigsten ist. Nach unserer Meinung: *C'est le provisoire qui dure.*

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung
Leimenrode 29, 60322 Frankfurt am Main
Postvertriebsstück D 43853, Entgelt bezahlt, ISSN-0945-9332



Dr. Matthias Dembinski (Jahrgang 1958) ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der HSFK. Zu seinen Arbeitsschwerpunkten gehört die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union.



Dr. Bruno Schoch (Jahrgang 1947) ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der HSFK und Mitherausgeber des Friedensgutachtens. Nationalismus und Nationalitätenkonflikte im Prozess der Demokratisierung gehören zu seinen Arbeitsschwerpunkten.

HSFK-Standpunkte

erscheinen mindestens sechsmal im Jahr mit aktuellen Thesen zur Friedens- und Sicherheitspolitik. Sie setzen den Informationsdienst der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung fort, der früher unter dem Titel „Friedensforschung aktuell“ herausgegeben wurde.

Die HSFK, 1970 als unabhängige Stiftung vom Land Hessen gegründet, arbeitet mit rund 40 wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in vier Programmbereichen zu den Themen: „Rüstungskontrolle und Abrüstung“, „Internationale Organisation, demokratischer Friede und die Herrschaft des Rechts“, „Demokratisierung und der innergesellschaftliche Frieden“ sowie zu „Querschnittsaufgaben“; darunter fällt zum Beispiel die Arbeitsgruppe „Kriege demokratischer Staaten seit 1990“. Außerdem gibt es einen fünften Programmbereich „Vermittlung und Information“, zu dem das Projekt „Raketenabwehrforschung International“ sowie die Institutsbibliothek und die Angebote der HSFK-Webseite zählen.

Die Arbeit der HSFK ist darauf gerichtet, die Ursachen gewaltsamer internationaler und innerer Konflikte zu erkennen, die Bedingungen des Friedens als Prozess abnehmender Gewalt und zunehmender Gerechtigkeit zu erforschen sowie den Friedensgedanken zu verbreiten. In ihren Publikationen werden Forschungsergebnisse praxisorientiert in Handlungsoptionen umgesetzt, die Eingang in die öffentliche Debatte finden.

Neben den *HSFK-Standpunkten* gibt das Institut mit den „HSFK-Reports“ und „PRIF-Reports“ wissenschaftliche Analysen aktueller Probleme und politische Empfehlungen in Deutsch und Englisch heraus. Die „Studien der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung“ stellen darüber hinaus grundlegende Forschungsergebnisse des Instituts dar. Mit dem „Friedensgutachten“ legen die HSFK und vier weitere Friedensforschungsinstitute (IFSH, FEST, INEF und BICC) ein gemeinsames Jahrbuch vor, das die laufenden Entwicklungen in Sicherheitspolitik und internationalen Beziehungen analysiert, kritisch kommentiert und Empfehlungen für Politik und Öffentlichkeit abgibt.

V.i.S.d.P.: Marlar Kin, Referentin für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit der HSFK, Leimenrode 29, 60322 Frankfurt am Main, Telefon (069) 959104-0, Fax (069) 558481 E-Mail: info@hsfk.de, Internet: www.hsfk.de

Für den Inhalt der Beiträge sind die Autorinnen und Autoren verantwortlich. Ein Nachdruck ist bei Quellenangabe und Zusendung von Belegexemplaren gestattet. Der Bezug der *HSFK-Standpunkte* ist kostenlos, Unkostenbeiträge und Spenden sind jedoch willkommen.

Bankverbindung: Frankfurter Sparkasse, BLZ 500 502 01, Konto 200 123 459

Design + Layout: David Hollstein, www.hollstein-design.de · Druck: CARO Druck
ISSN 0945-9332