

## Gordischer Knoten Kosovo

Nach dem Scheitern der Troika bleibt nur die Wahl zwischen schlechten und schlechteren Lösungen. Was wäre das kleinste Übel?

Bruno Schoch und Matthias Dembinski | **Kosovo bleibt die schwärende Wunde auf dem Balkan: Da Serben und Kosovo-Albaner weiterhin auf ihren Maximalpositionen verharren, hat sich in der EU die Auffassung durchgesetzt, eine EU-überwachte Unabhängigkeit des Amselfelds sei noch die beste aller schlechten Entscheidungen. Das könnte sich als Irrtum erweisen.**

Der Bericht der Troika (USA, EU und Russland) der so genannten Kontaktgruppe an den UN-Sicherheitsrat konstatiert das Scheitern ihrer Bemühungen, für den Endstatus des Kosovo eine einvernehmliche Lösung zu erreichen. Die USA und die Mehrheit der europäischen Staaten verlangen, jetzt müsse nicht mehr ver-, sondern gehandelt werden. Sie haben angekündigt, die von der kosovarischen Führung für das Frühjahr 2008 in Aussicht gestellte Unabhängigkeitserklärung anerkennen zu wollen. Damit zeichnet sich eine Lösung am UN-Sicherheitsrat vorbei ab.

Die Mission der Troika stand von Anfang an unter keinem guten Stern. Sie war von der Kontaktgruppe (USA, Großbritannien, Frankreich, Deutschland, Italien und Russland) als Lückenfüller eingesetzt worden, nach-

dem im Sommer 2007 der vom UN-Vermittler Martti Ahtisaari vorgelegte Lösungsvorschlag im Sicherheitsrat am Einspruch Russlands gescheitert war. Moskau wollte nur eine Lösung akzeptieren, der Priština und Belgrad zustimmen.

Doch zu einer einvernehmlichen Lösung kam es nicht, weil beide Parteien in der Souveränitätsfrage halsstarrig auf ihren Maximalpositionen beharren. 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 unter Slobodan Milošević schließe jede Rückkehr in den Staat Belgrads aus. An diesen unvereinbaren Positionen hat sich nichts geändert. Ihnen trug auch die UN-



Dr. BRUNO SCHOCH, geb. 1947, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK) und Mitherausgeber des Friedensgutachtens.



Dr. MATTHIAS DEMBINSKI, geb. 1958, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der HSFK.

Resolution 1244 aus dem Jahr 1999 Rechnung. Sie schrieb die Integrität der Bundesrepublik Jugoslawien ausdrücklich fest, entzog aber zugleich das Kosovo Belgrads Hoheit, indem sie es der internationalen Gemeinschaft unterstellte. Die Übergangsverwaltung (UNMIK) sollte den Aufbau

Washingtons Äußerungen, die einseitige Unabhängigkeit anzuerkennen, haben die Verhandlungen erschwert.

einer Selbstregierung sowie einen politischen Prozess mit dem Ziel einleiten, „den künftigen Status des Kosovo zu bestimmen“ – was im Prinzip dessen Offenheit implizierte.

Zunächst hielten sich die westlichen Staaten an die von Michael Steiner, dem früheren UNMIK-Chef, geprägte Formel „Standards vor Status“. Danach sollten elementare Voraussetzungen wie Rechtsstaat, demokratische Freiheiten, Gleichberechtigung aller und Freizügigkeit gewährleistet sein, ehe man über den Endstatus befinden wollte. Diese Standards sind nicht erfüllt, wie 2005 Berichte einer internationalen Kommission unter Giuliano Amato sowie des norwegischen Diplomaten Kai Eide konstatierten. Ungeachtet dessen rückte der Westen von der Maxime „Standards vor Status“ ab. Er tat das vor dem Hintergrund der März-Unruhen von 2004 im Kosovo, die binnen weniger Tage 21 Tote und über 800 Verletzte forderten und zur Zerstörung von rund 600 Häusern, Kirchen und Klöstern führten.

Im November 2005 beauftragte der UN-Generalsekretär den international erfahrenen Vermittler Martti Ahtisaari, Verhandlungen zwischen Belgrad und Priština zu führen. Dass sie

zustande kamen, war ein Erfolg, in der Statusfrage indes blieben die Positionen auch nach 15 Monaten unverändert. Frühe Äußerungen aus Washington, man werde eine einseitig erklärte Unabhängigkeit anerkennen, haben die ohnehin geringen Chancen auf eine Verhandlungslösung noch geschmälert. Belgrad wiederholte gebetsmühenhaft die Formel „mehr als Autonomie, weniger als Souveränität“, ohne sie je konkret zu füllen, Priština forderte Unabhängigkeit und nichts als Unabhängigkeit.

Deshalb legte Ahtisaari den Vereinten Nationen auftragsgemäß einen eigenen Lösungsvorschlag vor.<sup>1</sup> Er sieht eine international überwachte Eigenstaatlichkeit mit ausgedehntem Minderheitenschutz vor, ein multiethnisches Kosovo mit beschränkter Souveränität. An Stelle der UNMIK soll die EU das Protektorat – mit knapp zwei Millionen Einwohnern und gut 10 000 qkm kleiner als das Saarland – mit einer neuen Mission unter seine Fittiche nehmen, die Umsetzung der Konditionierungen überwachen und das Kosovo in die EU führen.

### Entschlossen ins Ungewisse

Wie es weitergehen soll, dazu gibt es unter den Befürwortern einer einseitigen Unabhängigkeit nur vage Vorstellungen. Deutlich vorgezeichnet sind nur die ersten Schritte. Unwahrscheinlich, dass der Sicherheitsrat nach seiner Diskussion des Troika-Berichts zu einer einheitlichen Haltung in der Statusfrage finden wird. Danach ist damit zu rechnen, dass das kosovarische Übergangsparlament nach erfolgter Regierungsbildung die

<sup>1</sup> S/2007/168/Add.1. Vgl. auch International Crisis Group: *Breaking the Kosovo Stalemate: Europe's Responsibility*, Europe Report Nr. 185, 21.8.2007.

Unabhängigkeit proklamieren wird. Gleichzeitig soll eine neue Verfassung in Kraft treten, die auf dem Ahtisaari-Plan basiert.

Der designierte Ministerpräsident Hashim Thaci betont, den Fahrplan in die Unabhängigkeit mit den USA und der EU abstimmen zu wollen. Auch haben die Kosovaren die im Ahtisaari-Plan vorgesehene Kontrolle durch den Westen akzeptiert. Alles deutet darauf hin, dass die USA und die Mehrzahl der EU-Mitglieder diese Sezession anerkennen werden. Die NATO hat sich bereits festgelegt, auf der Grundlage der Resolution 1244 weiter im Kosovo präsent zu bleiben. Auch die EU könnte sich auf diese Rechtsgrundlage berufen, spricht doch die Resolution 1244 nicht von einer UN-Mission, sondern von einer „internationalen zivilen Präsenz“.<sup>2</sup> Der UN-Generalsekretär könnte die EU einladen, bei der internationalen Überwachung eine führende Rolle zu übernehmen.<sup>3</sup> Die EU würde binnen der im Ahtisaari-Plan vorgesehenen Frist von 120 Tagen die Funktionen der UNMIK übernehmen.

Der in dieser Größe präzedenzlose Einsatz der EU besteht aus zwei Teilen: Rund 70 Experten sollen ein International Civilian Office (ICO) unter Leitung eines EU-Sondergesandten bilden. Dieser soll in Analogie zum High Representative in Bosnien mit weitgehenden Kompetenzen darüber wachen, dass die Standards implementiert werden. Daneben plant die EU eine Rechtsstaatsmission: Mehr als 1000 internationale Polizis-

ten und 200 Richter sollen die prekäre Sicherheitslage im Kosovo verbessern helfen. Dem Vernehmen nach sind die Vorbereitungen der EU weit gediehen, so dass auch ein schnellerer Weg in die Unabhängigkeit denkbar ist.

Die Unsicherheiten fangen bei der Frage an, ob sich die EU-Mitglieder tatsächlich einig sind. Frankreich, Deutschland, Großbritannien und Italien warben in einem Brief an die 1000 internationale Polizisten und 200 Richter sollen die Sicherheitslage verbessern. eindringlich für die Unabhängigkeit als einzig gangbaren Weg. Ob ihn die Zauderer um Zypern, Spanien, Rumänien und die Slowakei mitgehen werden, ist ungewiss.

Richtet man den Blick etwas weiter in die Zukunft und fragt nach den Konsequenzen der einseitigen Anerkennung, verschwimmt das Bild. Tatsächlich könnte die einseitige Anerkennung weniger Vorteile bringen als von ihren Befürwortern erhofft. Dafür birgt sie Risiken und Nachteile.

#### Weiterhin Provisorium?

Die Befürworter einer schnellen und notfalls unilateral – an den UN vorbei – betriebenen Anerkennung eines unabhängigen Kosovo führen ins Feld, weiteres Zuwarten verfestige nur den ungewissen Schwebezustand und verhindere den dringend nötigen wirtschaftlichen Aufschwung.<sup>4</sup> Die Anerkennung nehme die Kosovo-albanischen Eliten in die Pflicht, verleihe der Wirtschaft neue Impulse und biete

<sup>2</sup> So Albert Rohan, der Stellvertreter Martti Ahtisaaris bei den Kosovo-Verhandlungen: Die bessere von zwei schlechten Optionen, Interview in der *Neuen Zürcher Zeitung*, 6.12.2007.

<sup>3</sup> Das schlägt die International Crisis Group in ihrem jüngsten Papier vor: *Kosovo Countdown: A Blueprint for Transition*, Europe Report Nr. 188, 6.12.2007.

<sup>4</sup> Zur ökonomischen Misere im Kosovo vgl. UNDP: *Kosovo, Human Development Report 2006*, [www.kosovo.undp.org/repository/docs/hdr\\_eng.pdf](http://www.kosovo.undp.org/repository/docs/hdr_eng.pdf), S. 25–31.

# Bild nur in Printausgabe verfügbar

Perspektiven für die Überwindung der ethnischen Teilung. Diese Erwartungen sind auf Sand gebaut.

Zunächst bleibt die kosovarische Unabhängigkeit „ein Status minderer Souveränität“ (Ulrich K. Preuß).<sup>5</sup> Es obliegt weiterhin der Staatengemeinschaft, den Minderheitenschutz zu überwachen. Die an der Fremdbestimmung festgemachten Nachteile fallen mithin nicht weg. Das gilt insbesondere für die in fehlender „ownership“ gründende „Kultur der Verantwortungslosigkeit“ speziell im Umgang mit den Minderheiten, aber auch mit dem Nachbarn Serbien. Zudem ist nicht zu erkennen, wie eine einseitige Unabhängigkeit aus der wirtschaftlichen Krise helfen könnte. Der Beitritt zu den UN bliebe dem Kosovo versperrt, solange die Resolution 1244 nicht aufgehoben wird. Ob es unter diesen Bedingungen reibungslos den internationalen Finanzinstitutionen beitreten kann, ist die Frage. Und selbst wenn, könnte die Mitgliedschaft in IWF und Weltbank allein eine öko-

nomische Dynamik kaum freisetzen.

Schließlich ist auch nicht zu erkennen, wie die Unabhängigkeit die ethnische Spaltung des Landes überwinden könnte. Der Regierung eines unabhängigen Kosovo bliebe – wie schon der UNMIK – die Hoheitsgewalt über den mehrheitlich von Serben bewohnten Norden und über die serbischen Enklaven versagt. Der serbische Ministerpräsident Vojislav Koštunica hat bereits angekündigt, die Kosovo-Serben bleiben Bürger Serbiens. Die bestehende ethnische Teilung könnte zur schwächenden Wunde des neuen Staates werden. Dass eine Unabhängigkeit als „fait accompli“ die Kosovo-Serben zur Kooperation motiviere, bleibt eine vage Hoffnung: „Der Ahtisaari-Plan bietet ihnen Möglichkeiten und Rechte, wie sie in diesem Ausmaß weltweit einzigartig sind. Wir können allerdings niemanden zwingen, im Kosovo zu bleiben und die gebotenen Möglichkeiten in Anspruch zu nehmen. Es wird künftig sehr viel davon abhängen, wie stark Belgrad die Umsetzung des Planes zu sabotieren versucht.“<sup>6</sup> Entscheidend ist mithin die Kooperationsbereitschaft Belgrads, doch setzt sich der Prozess einer einseitigen Anerkennung gerade darüber hinweg!

Für das Kosovo, von Balkan-Experten schon früh als gordischen Knoten bezeichnet,<sup>7</sup> gibt es nur mehr oder weniger schlechte Lösungen. Nun hat sich endgültig die Auffassung durchgesetzt, eine von der EU überwachte

<sup>5</sup> Ulrich K. Preuß: Asymmetrisches Völkerrecht?, *Internationale Politik*, Juli/August 2007, S. 32–39.

<sup>6</sup> Albert Rohan in dem bereits zitierten Interview (Anm. 2).

<sup>7</sup> Christine von Kohl und Wolfgang Libal: *Kosovo: gordischer Knoten des Balkan*, Zürich-Wien 1992, und Joseph Marko (Hrsg.): *Gordischer Knoten Kosovo/a: Durchschlagen oder entwirren?*, Baden-Baden 1999.

Unabhängigkeit sei das geringere Übel. Doch ändert sich an der Misere im Kosovo mit der Unabhängigkeit aller Voraussicht nach wenig. Der jetzige Schwebezustand wird mehr symbolisch denn real aufgehoben, das Kosovo bleibt ein Provisorium. Wenn aber die Vorteile der einseitigen Anerkennung so bescheiden ausfallen, rechtfertigt sich der Blick auf die Risiken um so mehr.<sup>8</sup>

### Sezession als Präzedenzfall?

Die einseitige Anerkennung könnte aber abträgliche weltordnungspolitische Konsequenzen zur Folge haben, die EU und ihren effektiven Multilateralismus diskreditieren und die regionale Stabilität gefährden.

Die Sezession des Kosovo könnte zum Präzedenzfall für andere „eingefrorene“ Konflikte von Transnistrien bis Südossetien und Abchasien werden. Über diese unmittelbaren Folgen hinaus betrifft sie grundlegende Fragen der Weltordnung, besonders die in jüngster Zeit viel diskutierte Frage, inwieweit die Staaten bereit sind, neben zwischenstaatlichen auch schwere innerstaatliche Konflikte der Steuerung durch das Völkerrecht zugänglich zu machen. Vor dem Hintergrund des Genozids in Ruanda und des gewaltsamen Zerfalls Jugoslawiens zeichnet sich eine Bereitschaft der Staatengemeinschaft ab, Sicherheit nicht mehr nur Staaten, sondern auch den in ihnen lebenden Individuen zuzugestehen. Der Millennium Report und das Konzept „Responsibility to Protect“ stellen Meilensteine im Wandlungsprozess des Völkerrechts dar. Für den Fall schwerster Men-

schenrechtsverletzungen erklärt sich die Staatengemeinschaft bereit, Schutzrechte notfalls auch mit Zwangsmaßnahmen nach Artikel VII UN-Charta durchzusetzen. So wegweisend dieser neue Konsens ist, so fragil bleibt er. Denn er reibt sich mit der Furcht, unter dem Deckmantel der „Responsibility to Protect“ könnten starke westliche Staaten an den vereinbarten Ver-

fahrensregeln vorbei ihre ordnungspolitischen Vorstellungen einseitig durchsetzen. Wie der Zerfallsprozess des früheren Jugoslawien eng mit dem völkerrechtlichen Paradigmenwechsel verknüpft ist, beeinflusst auch die Entscheidung über das Kosovo die weltordnungspolitische Debatte. Die unilaterale Anerkennung des Kosovo könnte den fragilen Konsens über die neuen völkerrechtlichen Normen beschädigen.

Ähnlich war der gewaltsame Zerfall Jugoslawiens mit der EU und ihrer Außen- und Sicherheitspolitik verkoppelt. Auch in dieser Hinsicht könnte die Kosovo-Entscheidung richtungsweisend wirken. Sollte die nachhaltige Befriedung des Kosovo misslingen, träfen die Folgen die Europäer unmittelbar. In Frage steht aber nicht nur die Handlungsfähigkeit der EU, sondern ihr Anspruch, mit der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu einem effektiven Multilateralismus beizutragen. Weil die EU als Staatenverbund in besonderer Weise auf ein an multilateralen Prinzipien orientiertes Umfeld angewiesen ist, wiegt für sie das Risiko schwer,

An der Misere des

Kosovo ändert auch die Unabhängigkeit wenig.

<sup>8</sup> Ausführlicher dazu Matthias Dembinski und Bruno Schoch: *Wider eine einseitige Anerkennung des Kosovos. Die Statusfrage und die Weltordnung*, HSFK-Standpunkte 4/2007.



dass die neuerliche westliche Selbstmandatierung im Kosovo die internationale Rechtsordnung dauerhaft belasten könnte.

Schließlich sind die Folgen der einseitigen Unabhängigkeit für die regionale Stabilität in Rechnung zu stellen.<sup>9</sup> Ihre Befürworter versprechen sich von diesem Schritt die Überwindung der Blockaden auf dem Weg nach Europa. Neben diesem optimistischen Szenario ist jedoch nicht auszuschließen, dass mit der einseitigen Unabhängigkeit genau jene ethno-nationale Logik abermals zum Durchbruch kommt, der sich EU und NATO

Welche Folgen hätte die einseitige Unabhängigkeit des Kosovo für die regionale Stabilität?

mit ihrem Engagement lange wideretzten. Die serbischen Gebiete im Nordkosovo könnten sich abspalten.

Oder der neue Staat könnte versuchen, seine Staatsgewalt auch in den serbisch dominierten Gebieten durchzusetzen und eine Strategie ethnischer Homogenisierung zu betreiben. Beides würde aus dem ethnischen Konflikt einen brisanten Territorialkonflikt machen, worauf NATO und EU nicht vorbereitet sind.

Darüber hinaus birgt die einseitige Unabhängigkeit das Risiko einer regionalen Eskalation. Schon verlangen die rund 70 000 Albaner im südserbischen Presevtal ihren Anschluss ans Kosovo, auch in Mazedonien nehmen secessionistische Bestrebungen der albanischen Minderheit zu. Ein neuerlicher Triumph des Nationalitätsprinzips würde auch die ohnehin

schwache Bereitschaft der Republik Srpska verringern, sich in den Staat Bosnien-Herzegowina zu integrieren. An neu aufgeflammtten Spannungen war in letzter Zeit kein Mangel. Schließlich könnte die Unabhängigkeitserklärung des Kosovo Nationalisten in Serbien stärken. Wie aber regionale Stabilität und Frieden auf dem Westbalkan erreicht werden sollen ohne ein aktives Mitwirken Serbiens, steht in den Sternen.

### Worauf es jetzt ankommt

Man mag lange darüber streiten, welche Lösung für die Zukunft des Kosovo die am wenigsten schlechte ist. Der Entscheidung für die Unabhängigkeit haftet ein Moment von Dezisionismus an. Demokratische Selbstbestimmung ist nicht auf nationale zu verengen. Alternative Formen demokratischer „self rule“, sei es in Gestalt einer weitestgehenden Autonomie oder in Gestalt einer Konföderation, waren zumindest denkbar. Doch die westliche Staatengemeinschaft hat seit 2004 die Weichen anders gestellt. Inzwischen sind die Würfel gefallen. Jetzt kommt es vor allem auf die folgenden Punkte an:

- Erstens ist die EU in der Pflicht, den versprochenen Schutz für die Minderheiten und deren politische Gleichberechtigung wirklich durchzusetzen. Das gelang bisher der UNMIK auch deshalb nicht, weil es in Priština lange am politischen Willen fehlte. Voraussetzung dafür ist, dass die ICO mit einem politisch starken EU-Sondergesandten be-

<sup>9</sup> Vgl. dazu auch Franz-Lothar Altmann und Dusan Reljic: *Weiß, Schwarz, Grün. Drei Szenarien für Kosovo nach dem 10. Dezember*, SPW-Diskussionspapier Sept. 2007, und Armando Garcia Schmidt und Dominik Tolsdorf: *Was jetzt? Eckpunkte einer neuen Kosovopolitik der EU*, spotlight europe 2007/09, Bertelsmann-Stiftung, Dezember 2007.

setzt wird, der sowohl von der gesamten Union unterstützt wird als auch den Mut hat, falls nötig ein- und durchzugreifen.

- Zweitens geht es darum, den einzigen halbwegs effizienten Hebel, mit dem die EU auf dem Balkan Einfluss hat, weiterhin zu nutzen: die Beitrittsperspektive. Es wird neben der Durchsetzung der Standards im Kosovo ebenso wichtig sein, Serbien auf seinem Beitrittskurs zu halten. Noch sieht die Mehrheit der Bevölkerung dort ihre Zukunft in der EU, doch fehlt es nicht an anti-europäischen Ressentiments, mögen diese auf Isolationismus hinauslaufen oder auf Träumereien eines serbisch-russischen Bündnisses. Gerade weil der endgültige Verlust des Kosovo für Serbien schwer zu verkraften ist, muss die EU alles Erdenkliche versuchen, damit dieses seine proeuropäische Ausrichtung beibehält. Es ist leicht, die EU-Kommission dafür zu tadeln, dass sie im Fall Bosnien-Herzegowina und Serbiens die Hürden für ein Assoziations- und Stabilisierungsabkommen senkt. Viel schwieriger ist es, ein Rezept dafür zu finden, wie man in beiden Staaten die nach wie vor starken nationalistischen Kräfte marginalisiert.
- Drittens schließlich braucht der Westen dringend eine neue Russland-Politik. Moralische Empörung über Russlands Rückentwicklung in den autoritären Staat der „gelenkten Demokratie“ kann keine Politik ersetzen. Das Njet aus Moskau zum Athisaari-Plan im UN-Sicherheitsrat, so

ärgerlich es ist, hat auch damit zu tun, dass der Westen, allen voran die USA, seit dem Epochenbruch von 1989/90 alles unternommen hat, um Russland von oben herab zu behandeln oder gar einzukreisen. Das reicht von den bereits durchgeführten und geplanten Runden der NATO-Osterweiterung über den nichtratifizierten KSE-Vertrag bis hin zur Raketen-

Die Beitrittsperspektive ist der einzige effiziente Hebel der EU auf dem Balkan.

abwehr. In der Kosovo-Frage rächt es sich nun, dass man Moskau als „quantité négligeable“ behandelt hat. Statt im Gegenzug auf Konfrontation mit Russland zu schalten, käme es darauf an, Moskaus Befindlichkeiten ernst zu nehmen. Das hieße auch, Russland an der politischen und militärischen Absicherung im Kosovo zu beteiligen.

Experten, die für das Jahr 2007 mit der Regelung der Kosovo-Frage „das Ende einer Ära“ oder das „Endspiel“ der europäischen Befriedung des Balkans prognostiziert haben, waren etwas voreilig.<sup>10</sup> Selbst wenn es gelingt, in dem jetzt eröffneten Prozess einer Regelung des Kosovo-Status das Wiederaufflammen ethnischer Gewalt zu verhindern, ist der Balkan noch lange nicht nachhaltig pazifiziert. Die Europäische Union muss sich vielmehr darauf einstellen, auf dem Balkan noch auf Jahre massiv präsent zu sein. Und man kann, selbst wenn die eigenen Anhänger damit nie rechnen, ein Endspiel auch verlieren.

<sup>10</sup> Johanna Deimel und Wim van Meurs (Hrsg.): *The Balkan Prism. A Retrospective by Policy-Makers and Analysts*, München 2007, S. 11, sowie Elizabeth Pond: *Endgame in the Balkans. Regime Change, European Style*, Washington D.C. 2006.