

Primat der Stabilität

Der Pragmatismus aller beteiligten Parteien ebnete den Weg für den Aufbau rechtsstaatlicher Strukturen im Kosovo

Emily Haber | Neun Monate nach der kosovarischen Unabhängigkeitserklärung gelang es, die europäische Rechtsstaatlichkeitsmission EULEX, ohne direkten serbischen Widerspruch, völkerrechtlich zu verankern. Möglich wurde dies durch eine Verhandlungsstrategie, die Stabilität über Sonderinteressen stellt – und durch Serbiens EU-Ambitionen.

Nach der Unabhängigkeitserklärung des Kosovo vom 17. Februar 2008 haben viele Kenner des westlichen Balkans Schreckensmeldungen vorausgesagt: Radikalisierung Serbiens, Instabilität im Kosovo und in der Region, Bevölkerungswanderungen, Kettenreaktionen auf dem Balkan, europäische Handlungsunfähigkeit. Nichts dergleichen ist bekanntlich eingetreten. Die Lage im Kosovo ist heute relativ stabil. Die EU hat mit der EULEX-Mission die führende Rolle beim Aufbau rechtsstaatlicher Strukturen übernommen. Die Vereinten Nationen – bis November 2008 in der Kosovo-Frage tief gespalten – haben EULEX unter den Schirm der Sicherheitsratsresolution 1244 gestellt und Serbien hat sich formell zur Zusammenarbeit mit EULEX verpflichtet.

Dies war das Ergebnis einer diplomatischen Strategie, die den Grundsatzdissens über Anerkennung oder Nichtanerkennung der kosovarischen Unabhängigkeit marginalisierte und

einem Primat der Stabilität unterordnete. Der internationale Konsens hierüber wurde zunächst in der EU, dann in den UN und letztlich gegenüber Serbien hergestellt. Voraussetzung dafür war eine Risikominimierung im Kosovo selbst.

Nur so konnte der EU und den UN der Rücken für Entscheidungen freigehalten werden, die sonst womöglich nicht durchsetzbar gewesen wären. So aber war es der – in der Frage der Unabhängigkeit gespaltenen – Europäischen Union möglich, Meinungsverschiedenheiten zu überbrücken. Eine Reihe von Beschlüssen blendete erstens den Grundsatzdissens und den Beschlusskontext – nämlich die Unabhängigkeit – aus, rückte zweitens die konkreten Aufgaben zur Stabilisierung und zum Rechtsstaatsaufbau in den Mittelpunkt und etablierte drittens eine ungeschriebene Regel für den Umgang mit dem Kosovo, wonach das Gesamtinteresse der EU Vorrang vor nationalen Sonderpositionen hat.

Mit dieser politischen Konstruktion formulierte die EU pragmatische Ziele für ein Vorgehen, dessen politische Finalität sie als Organisation indessen einvernehmlich ignorierte. Der gleichen Logik folgten Entscheidungen des UN-Generalsekretärs im Juni und des UN-Sicherheitsrats im November. Im Ergebnis wurde damit die Maxime auf die UN und auf Serbien ausgeweitet, dass Stabilität und regionale Kooperation Vorrang vor den trennenden Meinungsverschiedenheiten haben.

Dass Dissens weiterhin besteht, ist unbestritten. Aber die relativ stabile Lage vor Ort, der sich herauskristallisierende europäische Verantwortungswille und ein die internationale Gemeinschaft heute bindender gemeinsamer Nenner, der Stabilitätsinteressen den Antagonismen voranstellt,

Serbien wollte die Unabhängigkeit rückgängig machen, es wollte das Scheitern der Staatlichkeit

haben die Weichen für die Einsegnung der Positionen gestellt und eine politische Gravitationskraft geschaffen, die im Ergebnis den fait accompli der Unabhängigkeit verstärkt. Mittlerweile haben 58 Staaten den Kosovo anerkannt, darunter alle G-7-Staaten, 22 EU-Mitglieder sowie die meisten Staaten der Region. Gerade letzteres ist ein sicheres Indiz für Vertrauen in den Stabilitätsgewinn.

Die Kosovo-Statuslösung war, obwohl dies von manchen bestritten wird, ein casus sui generis. Die diplomatischen Techniken im Umgang dieser Lösung sind hingegen auf andere Fälle anwendbar. Sie ruhen auf zwei Pfeilern: Der erste besteht aus der Identifizierung eines gemeinsamen Nenners, der die Meinungsverschiedenheiten im gegenseitigen Einver-

nehmen ausblendet – also einer „Einigung im Dissens“. Der zweite Pfeiler schafft den „Primat der Kooperation“ – also eine bindende Verhaltensregel trotz Dissens. Im Fall des Kosovo konnte der Kreis der internationalen Akteure, die beide Grundsätze für sich anerkannten, Zug um Zug erweitert werden, bis hin zu den Vereinten Nationen. Nur auf das unmittelbare Verhältnis zwischen Kosovo und Serbien haben sie – bis heute – keine Anwendung gefunden.

Das serbische Kalkül

Nach der Unabhängigkeitserklärung des Kosovo hingen der europäische Konsens und die Perspektive für jegliche Einigung innerhalb der Vereinten Nationen davon ab, ob sich die allseits prognostizierten Eskalationsszenarien vermeiden ließen. Doch waren die internationalen Akteure – UNMIK für die Vereinten Nationen und KFOR für die NATO – nicht die Herren des Verfahrens. Die serbischen Ziele waren klar: Serbien wollte die Unabhängigkeit rückgängig machen, es wollte also das Scheitern der kosovarischen Staatlichkeit und darauf folgende Neuverhandlungen.

Wie konfrontationsbereit Belgrad zur Durchsetzung dieser Ziele sein würde, blieb zunächst unklar. Mit der Zeit jedoch fügten sich die Maßnahmen – aber auch die Unterlassungen – Serbiens zu einem Bild zusammen: Belgrad zielte, nach den kalkulierten Gewaltausbrüchen der ersten Woche, auf Obstruktion und die Schaffung von serbischen Strukturen im Kosovo, die sich dem Zugriff der neuen kosovarischen Behörden verweigerten. Aber: Serbien zielte nicht auf Destabilisierung durch

Bild nur in Printausgabe verfügbar

© picture-alliance / dpa

offene Konfrontation und Gewalt. Darüber hinaus brachte Serbien keine eigenen Statusforderungen vor. Das war logisch, denn Serbien bestritt ja die Legitimität des neuen kosovarischen Status.

Mit einer Unabhängigkeitserklärung der serbisch besiedelten nördlichen Gemeinden im Kosovo oder einer Sezession der Republika Srpska von Bosnien wären Gegenrechnungen aufgemacht worden, die die kosovarische Unabhängigkeit als Faktum zementiert hätten. UNMIK und KFOR konnten daher einschätzen, bis zu welcher Schwelle sie agieren und wie sie Risiken begrenzen konnten. Der Grat war dennoch schmal. Politische Prozesse sind nicht immer rational, die serbischen Akteure handelten keineswegs geschlossen und in Serbien fand im Frühjahr 2008 ein erbitterter Wahlkampf statt, in dessen Mittelpunkt die EU-Perspektive einerseits und die Zukunft des Kosovo andererseits standen.

Aber die Containment-Strategie, mit der UNMIK und KFOR nach einer lokalen Zuspitzung am 17. März auf die serbische Obstruktionsstrategie reagierten, minimierte Risiken und gewann Zeit bis zu den serbischen Wahlen. Nach dem deutlichen Wahlsieg der Demokratischen Partei am 11. Mai in Serbien versprach der sich abzeichnende Regierungswechsel Pragmatismus und vor allem eine stärkere Hinwendung zu Europa. Unmittelbare Eskalationsgefahren waren abgewendet.

Die Logik der EU-Entscheidungen: Einigkeit vor Sonderinteressen

Der Beschluss über EULEX – die größte Stabilisierungsmission in der Geschichte der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU – wurde noch vor der erwarteten Unabhängigkeitserklärung des Kosovo getroffen. Seit dem Scheitern der Gespräche der aus je einem Vertreter der EU, der USA und Russlands bestehenden Ko-

Geste der Dankbarkeit: Kosovaren bedanken sich mit Wandzeichnungen bei den Ländern und Bündnissen, welche die Unabhängigkeit des Kosovo anerkannt haben

sovo-Troika Anfang Dezember 2007 und dem darauf folgenden EU-Gipfel vom 13./14. Dezember war innerhalb der EU unbestritten, dass der Status quo unhaltbar geworden war. Doch eine Reihe europäischer Staaten weigerte sich, daraus den Schluss zu ziehen, dass die Unabhängigkeit des Kosovo nun unvermeidlich war.

Für sie war es daher unabdingbar, dass ihre Zustimmung zur Mission nicht als Zustimmung zur Unabhängigkeit verstanden wurde. Sie wollten daher, in Erwartung der Unabhängigkeitserklärung, die Missionsentscheidung vorziehen. Damit begann eine Politik gezielter Ausblendung. Denn

Mit der europäischen Uneinigkeit zur kosovarischen Unabhängigkeit begann eine Politik gezielter Ausblendung

das Konzept und der Auftrag der Mission beruhten auf den Planungsannahmen des Ahtisaari-Statusplans, der eine auf Zeit eingeschränkte und überwachte Souveränität mit ausgeprägtem Minderheitenschutz vorsah und der EU eine zentrale Rolle für die rechtsstaatliche Entwicklung zuwies. Weder Operationsplan noch das Missionskonzept nannten jedoch den Statusplan und sein strategisches Ziel beim Namen. Diese Einigung war daher eine falsa demonstratio im gegenseitigen Einvernehmen: Sie schuf eine Mission in Größenordnung, Konzept und Auftrag wie von Ahtisaari vorgeschlagen, ließ aber dessen politische Implikationen unerwähnt, obwohl diese sichtbar umgesetzt wurden.

Die Entscheidung zur Rechtsstaatsmission schuf gleichzeitig einen sich selbst verstärkenden Erfolgsdruck. Denn der Erfolg der Mission war nicht von Fortschritten beim Staatsaufbau zu trennen. Wer den künftigen Erfolg

der fast 2000 Polizisten, Richter, Staatsanwälte und Zöllner aus der EU beim Aufbau rechtsstaatlicher Strukturen wollte, der konnte schwerlich gleichzeitig das Scheitern der Staatlichkeit anstreben. Insofern wurden alle EU-Staaten, wie auch immer sie der Unabhängigkeit gegenüberstehen mochten, vom Moment der Entscheidung über die Mission an gewissermaßen in Haftung für den Erfolg des Gesamtprojekts genommen. Die nach der kosovarischen Unabhängigkeitserklärung vereinbarte Anerkennungsplattform – die die Unabhängigkeitserklärung ohne Wertung zur Kenntnis nahm und den EU-Staaten frestellte, ob sie anerkennen wollten oder nicht – war ein erster Indikator hierfür. Jeder Mitgliedstaat konnte sich künftig, wenn er sich zur Anerkennung des Kosovo entschied, auf das legitimierende „grüne Licht“ der Anerkennungsplattform berufen. Es war ein Minimalkompromiss – aber er legte eine ungeschriebene Regel für die gemeinsame Kosovo-Politik fest: Vorrang vor nationalen Sonderpositionen hatten die Glaubwürdigkeit der EU, ihr Handlungswille und der Erfolg der EU-Mission. Die innere Logik des Erfolgsdrucks legte eine langfristige und dauerhafte Grundgemeinsamkeit an. Sie festigte gerade jene Finalität, die in den Ratsbeschlüssen nicht ausbuchstabiert worden war.

Die Verhandlungen zwischen dem UN-Generalsekretär und Serbien

Die Entscheidung über die EU-Mission vom Februar 2008 war politisch ein Vorratsbeschluss. Denn eine wichtige Voraussetzung für die Umsetzung fehlte noch. Der UN-Generalsekretär – und nur er – hatte und hat es nach der

Resolution 1244 in der Hand, zivile Missionen einzurichten. Für die EU war diese Ermächtigung unverzichtbar, denn sie konstituierte die völkerrechtliche Legitimität. Doch allen Beteiligten war bewusst, dass der Generalsekretär eine solche Entscheidung erst treffen konnte, wenn er Klarheit über die Dimension der Widerstände, insbesondere aus dem Sicherheitsrat, hatte, und dass er diese ausbalancieren musste. Wer mit leisen Vorbehalten von Russland gerechnet hatte, sah sich getäuscht: Von dort kam massiver Widerspruch. Dieser Faktor stand einer raschen und eindeutigen Ermächtigung im Wege.

Auf der anderen Seite tickte ab dem 17. Februar die Uhr: Der Aufbau des Staates und internationaler Gremien im Kosovo lief entsprechend dem Skript des Ahtisaari-Planes an, und das Ende der Übergangsphase stand am 15. Juni bevor. Dann sollten die kosovarische Verfassung in Kraft treten und die bisherigen UNMIK-Zuständigkeiten teils auf die kosovarischen Behörden, teils auf EULEX übergehen – vorausgesetzt, der UN-Generalsekretär gab den Weg dafür frei. Nach dichten Konsultationen mit den Staaten der Kosovo-Kontaktgruppe, die allerdings aus naheliegenden Gründen nicht mehr geschlossen auftrat, fand sich ein Weg, wie die Blaupause der EU-Entscheidungen auf die UN übertragen werden konnte. Sie bestand aus einem Gegengeschäft mit Serbien.

Dieses gab dem Generalsekretär – im Austausch für ein Gesprächsangebot über technische Fragen, die Serbien und Kosovo gleichermaßen angingen – den Handlungsspielraum, Verfügungen für zivile Missionen zu treffen. Am 12. Juni schließlich kündigte der

UN-Generalsekretär dem UN-Sicherheitsrat die Umorganisation der internationalen Präsenz im Kosovo an und begründete dies mit den veränderten Umständen. Damit stellte er EULEX unter den Schirm der durch die Resolution 1244 mandatierten internationalen Präsenz und leitete den weitgehenden Übergang der Kompetenzen von UNMIK auf die kosovarischen Behörden und EULEX ein. UNMIK würden Restzuständigkeiten bleiben, um die Existenz eines UN-Daches zu belegen. Die EU-Handlungsautonomie blieb davon aller-

dings unberührt. Der UN-Generalsekretär balancierte die Entscheidungen durch ein

Schreiben an den serbischen Präsidenten aus. Dieses hielt Gespräche über die pragmatische Zusammenarbeit in Bezug auf die so genannten „Sechs Punkte“ Polizei, Justiz, Grenzen, Zoll, Transport und Kulturerbe fest. Präsident Boris Tadić nahm das Gesprächsangebot an, bestritt aber die völkerrechtliche Zulässigkeit der angekündigten Umorganisation vor Ort. Das war nur ein halbes Nein.

Diese Rekonfiguration war ein delikater Spagat. Sie brachte die Europäer einen wichtigen Schritt voran. EULEX stand fortan unter dem Schirm der Resolution 1244. Die Zeitenwende von UN-Protectorat zur EU-überwachten Souveränität war damit vorgezeichnet. Die Vereinten Nationen ließen sich auf das Ablaufszenario eines Skriptes ein, dessen Ziel der überwachten Unabhängigkeit sie neutral gegenüberstanden, das sie also weder ausdrücklich anerkannten noch zurückwiesen und mit dem sie fortan pragmatisch umgingen.

Massiver Widerspruch aus Russland stand einer raschen und eindeutigen Ermächtigung im Wege

gen. Serbien und Russland bestritten zwar vehement die Zulässigkeit der Rekonfiguration, strichen aber die UN-Zusage eines unbestimmten Dialogs – für Serbien ein pactum de contrahendo, also eine Keimzelle für neue Statusverhandlungen.

Serbiens pragmatisches Wegsehen

Rechtlich war die „Rekonfigurationsentscheidung“ unangreifbar. Trotzdem gab es, solange Russland und Serbien Einspruch erhoben, eine politische Legitimationslücke, deren Risiken nicht zu übersehen waren. Für den UN-Generalsekretär war der Konflikt im Sicherheitsrat nur notdürftig eingedämmt. Die Europäer wiederum hatten wenig Neigung, EULEX in serbischen Gemeinden des Kosovo einzusetzen, wenn dort aktiver Widerstand zu befürchten war.

Für die neue proeuropäische Regierung in Belgrad hatte sich am Ziel der Kosovo-Politik nichts geändert. Sie wollte nach wie vor den Reset-Knopf drücken und warb in den UN für eine Resolution der Generalversammlung,

die den Internationalen Gerichtshof um ein Gutachten zur Zulässigkeit der kosovarischen Unabhängigkeits-

erklärung ersuchen sollte. Doch sie registrierte mit Sorge, dass sich der serbisch-europäische Gegensatz zur Belastung für das erklärte Ziel der EU-Annäherung auswachsen konnte. Hinzu kam, dass Russland nach dem Georgien-Krieg als glaubwürdiger Anwalt serbischer Reset-Bestrebungen ausfiel. Moskau bestritt die Rechtmäßigkeit der kosovarischen Unabhängigkeit weiterhin, verwandte aber, gegen alle Evi-

denz, bei der Anerkennung Südossetiens und Abchasiens Argumente und Begründungen, die an die westliche Kosovo-Politik seit 1999 angelehnt waren. Das russische Vorgehen war von einer Auge-um-Auge-Logik geprägt. Es entging Serbien nicht, dass im Kaukasus das Kapital verbraten zu werden schien, mit dem Belgrad auf dem Balkan die Zeit zurückdrehen wollte.

Dieses Geflecht widerstreitender Motive ermöglichte die Konvergenz der Interessen im Sicherheitsrat, die der Logik der vorangegangenen Entscheidungen der EU und des UN-Generalsekretärs folgte und gleichzeitig „Serbien an Bord holte“. In dem Kompromiss, der schließlich am 26. November zustande kam, kehrten die Elemente der „Rekonfigurationsentscheidung“ vom 12. Juni wieder. Die Lösung bestand aus folgenden miteinander verknüpften Elementen: Erstens einer Erklärung der Präsidentschaft des Sicherheitsrats, die das EU-Engagement begrüßte; zweitens einen UNMIK-Bericht, der weitere Gespräche mit Belgrad über praktische Absprachen in Bezug auf Polizei, Justiz, Grenzen, Zoll, Transport und Kulturerbe festhielt und auf den schon in der Erklärung der Präsidentschaft Bezug genommen wurde. Drittens waren beide Dokumente von einem Briefwechsel zwischen Präsident Tadić und dem Europäischen Hohen Repräsentanten Javier Solana begleitet. Darin sicherte ersterer die Zusammenarbeit mit EULEX zu, während er Statusneutralität unter dem Dach der UN forderte. Letzterer erinnerte unwidersprochen an die Grundlagen der EU-Mission, also die dem Inhalt, wenn auch nicht dem Namen nach auf dem Ahtisaari-Plan beruhenden Beschlussfassungen.

Im Kaukasus wurde das Kapital verbraten, mit dem Belgrad auf dem Balkan die Zeit zurückdrehen wollte

Das Lösungspaket war kompliziert und verriet den Willen zur selektiven Wahrnehmung, wie wir ihn bereits aus den EU-Beschlüssen vom Februar 2008 kennen. Seine Bedeutung war jedoch sehr einfach: Serbien akzeptiert seither den europäischen Handlungsanspruch – und zwar in der von der EU beschlossenen Konstruktion und Konzeption. Der Wunsch nach einer Zukunft Serbiens in der EU hatte den Hebel umgelegt. Politische Ziele existieren schließlich nicht in parallelen Universen. Serbien verpflichtete sich zur Zusammenarbeit mit EULEX. Das minderte die Risiken für die Rechtsstaatlichkeitsmission im serbisch besiedelten Nordkosovo. Dass der UN-Sicherheitsrat in einer Präsidentschaftserklärung die EU-Mission begrüßte, schloss die politische Legitimitätslücke endgültig. EULEX konnte zudem im gesamten Kosovo tätig werden. Damit war weiterer territorialer oder ethnischer Differenzierung im Kosovo erst einmal der Riegel vorgeschoben. Pristina lehnte zwar den Belgrad zugesagten Dialog über die so genannten „Sechs Punkte“ massiv ab, war sich aber mit Belgrad über die Unterstützung von EULEX einig. Der Primat von Stabilität und pragmatischer Zusammenarbeit war zur Orientierungsmarke für alle Akteure geworden.

Ausblick

Der Kompromiss bedeutet nicht das Ende der Meinungsverschiedenheiten und Probleme. Selbstverständlich lehnt Serbien auch weiterhin die Unabhängigkeit des Kosovo und den Ah-tisaari-Plan ab. Für Belgrad ist daher der Anspruch auf fortgesetzte – sta-

tusrelevante – Verhandlungen Kernstück des Pakets. Daran wird sich wohl bis zum IGH-Gutachten wenig ändern. Bis dahin sind Differenzen über Gegenstand und Dimension des Dialogs vorgezeichnet, für den die EU als die nunmehr

unbestritten führende internationale Kraft im Kosovo die Verant-

wortung übernimmt. Darüber hinaus wird der Kompromiss keinen Schlussstrich unter die institutionellen Eigeninteressen und Rivalitäten zwischen den internationalen Organisationen im Kosovo und deren unterschiedlichen Umgang mit der kosovarischen Unabhängigkeit ziehen können.

Schließlich bleibt zu beachten, dass der Aufbau eines demokratischen, rechtsstaatlichen und multiethnischen Kosovo noch immer in den Anfängen steht. Dennoch hätten am 17. Februar 2008 nur wenige die Prognose gewagt, dass der Bruch innerhalb der internationalen Gemeinschaft vor Jahresfrist durch ein Einvernehmen überbrückt sein würde – auch wenn dieses ohne das Gewicht der serbischen EU-Interessen nicht möglich gewesen wäre. Dieses Einvernehmen stellt die Stabilität des Kosovo und die pragmatische Zusammenarbeit Serbiens mit den internationalen Akteuren, allen voran der EU, über den politischen Dissens.

Der Wunsch nach einer Zukunft Serbiens in der EU hatte den Hebel umgelegt



Dr. EMILY HABER ist Beauftragte für Südosteuropa und die Türkei im Auswärtigen Amt. Der Artikel gibt die persönliche Meinung der Autorin wieder.