
Kosovo – Entscheidung in der Statusfrage

Wolfgang Petritsch / Robert Pichler

Mit den sogenannten Statusverhandlungen zu Kosovo, die Ende 2005 beginnen sollen, unternimmt die Internationale Gemeinschaft den Versuch, die letzte noch offene territoriale Frage des ehemaligen Jugoslawien einer dauerhaften Lösung zuzuführen.

Während der serbisch-kroatische Konflikt, der die Geschichte Jugoslawiens seit seiner Gründung 1918 entscheidend geprägt hatte, letztlich durch Teilung gelöst wurde, harrt die serbisch-albanische Auseinandersetzung um das Kosovo noch ihrer Beilegung. Seit der Botschafterkonferenz der Großmächte in London, die 1913 die Grenzen des neugeschaffenen Staates Albanien festgelegt und dabei Teile des albanischen Siedlungsgebietes den Nachbarstaaten zugeschlagen hat, ist insbesondere die Kosovofrage ungelöst geblieben. Nachfolgende Assimilierungsbestrebungen sind ebenso wirkungslos geblieben wie Kolonisierungs- und Umsiedlungsprojekte, die in der Zwischenkriegszeit darauf ausgerichtet waren, die Region zu serbisieren. Auch Titos umfassende Autonomie von 1974, die den Albanern weitreichende Selbstbestimmungsrechte gewährte, vermochte den Konflikt nur vorübergehend zu entschärfen. Die vom vormaligen serbischen Präsidenten Slobodan Milošević mit Gewalt durchgesetzte Aufhebung der Autonomie 1989, die darauf folgende systematische Serbisierung der Institutionen und die Diskriminierung der albanischen Bevölkerung haben das interethnische Klima in der Provinz nachhaltig vergiftet und zur Eskalation des Konfliktes entscheidend beigetragen. Markiert die einseitige Abschaffung des Autonomie-Status der serbischen Provinz Kosovo den Anfang des Zerfalls Jugoslawiens, so könnte die Lösung der Kosovo-Frage das Ende der strittigen Auseinandersetzungen über territoriale Ansprüche im Gebiet des ehemaligen Jugoslawien bedeuten. Alle anderen offenen Fragen – die Zukunft der Staatenunion Serbien und Montenegro, die Herstellung der vollen Souveränität in Bosnien und Herzegowina, die abschließende Umsetzung des Ohrider Rahmenabkommens in Makedonien – sind letztlich von sekundärer Brisanz und hängen mehr von der Bereitschaft Europas ab, die Integration des Westbalkans in die Europäische Union zügig fortzusetzen.

Kosovo ist seit Juni 1999 de facto ein UN-Protectorat, formell aber nach wie vor Teil der Bundesrepublik Jugoslawien respektive der 2003 daraus hervorgegangenen Staatenunion Serbien und Montenegro. Im Bemühen um die Klärung der Statusfrage, die den Kern der Auseinandersetzung um das Kosovo darstellt, wird die vielschichtige Dimension dieses Konfliktes sichtbar. Hierin kollidieren divergierende staats- bzw. völkerrechtliche Positionen ebenso wie historische Mythen und Opferdiskurse, die die Verantwortung für die mißliche politische, soziale und ökonomische Lage der jeweils anderen ethnischen Gruppe zuweisen. Die Lösung dieses Konfliktes erweist sich heute als kaum weniger schwierig als noch unter Milošević. Belgrad betrachtet Kosovo weiterhin als integralen Bestandteil Serbiens und gesteht der Provinz zwar »mehr als Autonomie«, aber »weniger als Unabhängigkeit« zu. Die Kosovo-Albaner fordern hingegen umgehend und möglichst bedingungslos die staatliche Unabhängigkeit. Wie unter diesen Voraussetzungen die umstrittene Statusfrage des Kosovo einer einvernehmlichen Verhandlungslösung zugeführt werden soll, ist nach wie vor ungeklärt.

Die Ausgangslage

Als nach Beendigung der militärischen Intervention von Staaten des NATO-Paktes im Juni 1999 unter der Ägide der Vereinten Nationen die Übergangsverwaltung für das Kosovo eingerichtet wurde, hat man die Lösung des staats- und völkerrechtlichen Status dieser jugoslawischen Provinz offengelassen. Die Resolution 1244, die am 10. Juni 1999 vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen verabschiedet wurde, legt u. a. fest, daß der Bevölkerung des Kosovo im Rahmen der internationalen Übergangsverwaltung (UNMIK) »bis zu einer endgültigen Lösung der Statusfrage substantielle Autonomie innerhalb der Bundesrepublik Jugoslawien zugestanden wird«. Die Entscheidung über die politische Zukunft des Kosovo obliegt in formeller Hinsicht dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen. Die anfänglich eingeschlagene Strategie der Internationalen Gemeinschaft zielte darauf ab, in einem ersten Schritt die Umsetzung einer substantiellen Autonomie und lokalen Selbstverwaltung zu realisieren, um davon ausgehend in einem zweiten Schritt die endgültige Lösung der Statusfrage in Angriff zu nehmen. Um diese Politik klar zu definieren und mit Inhalten zu füllen, wurde im April 2002 vom damaligen UNMIK-Administrator, dem deutschen Diplomaten Michael Steiner, die Richtlinie der *Standards before Status* formuliert. Dieser Richtlinie zufolge sollten die Statusverhandlungen zu dem Zeitpunkt aufgenommen werden, da die festgelegten rechtsstaatlichen, institutionellen, demokratiepolitischen und wirtschaftlichen Kriterien – sprich Standards – als erfüllt angesehen werden können. Zu diesen Voraussetzungen zählten neben der Herstellung von Recht und Ordnung, dem Schutz der Menschenrechte und der Gewährleistung einer gesicherten und ungehinderten Rückkehr aller Flüchtlinge und Vertriebenen, die Schaffung von provisorischen Institutionen, die, mit einer Reihe von öffentlichen Aufgaben betraut, eine lokale Selbstverwaltung aufbauen sollten. Vom Nachfolger Steiners, dem Finnen Harri Holkeri, wurde dieses Konzept weiterentwickelt und mit der Formel *Standards for Status* versehen. Erstmals wurde darin das Jahr 2005 als Beginn der Statusverhandlungen genannt. Ziel dieser Neudefinition war es, den Anreiz für eine möglichst rasche Umsetzung der geforderten Standards zu verstärken, indem die bis dahin eher allgemein festgelegten Ziele näher bestimmt und mit konkreten Opera-

tionalisierungsschritten versehen wurden. Die neue Formel relativierte die zeitliche Abfolge und betonte stärker als bisher eine unmittelbare Verbindung zwischen der Erreichung festgelegter Standards und einem daraus abgeleiteten Status. Der semantische Unterschied, der mit dieser neuen Formel zum Ausdruck gebracht wird, verstellt aber etwas die Sicht auf die grundsätzliche Problematik, daß selbst die Erreichung der höchsten Standards keine Garantie für die Auflösung unvereinbarer territorialer Ansprüche ist. Dieses Dilemma spiegelt in gewisser Weise die Ratlosigkeit der Internationalen Gemeinschaft hinsichtlich der Statusfrage wider. Das Problem ist nicht neu, denn auch in den 90er Jahren des vergangenen Jahrhunderts konzentrierte sich die Internationale Gemeinschaft mit Blick auf das Kosovo in erster Linie auf die Menschenrechtslage und überließ die Verantwortung für das Kernproblem des Konfliktes – nämlich die umstrittene Statusfrage – dem Zeitablauf.

Was macht die Statuslösung so dringlich?

Wenngleich die vergangenen Jahre an den einander diametral entgegengesetzten Positionen Belgrads und Prištinas/Prishtinas wenig geändert haben und die Standards noch nicht in geforderter Weise umgesetzt sind, so hat sich unter maßgeblichen Vertretern der Internationalen Gemeinschaft die Auffassung dennoch weitgehend durchgesetzt, daß ein weiterer Aufschub der Statuslösung angesichts der zunehmend schwierigeren politischen, ökonomischen und sozialen Situation in Kosovo nicht mehr zu rechtfertigen sei. Vor allem auf kosovo-albanischer Seite ist die Unzufriedenheit über die ungelöste Statusfrage besonders ausgeprägt. Ein alarmierendes Zeichen für den verbreiteten Unmut über die weiterhin vage politische Zukunft des Kosovo waren die gewaltsamen Ausschreitungen im März 2004. Dabei kam es auch zu heftigen Angriffen auf Einrichtungen der internationalen Zivilverwaltung von UNMIK und OSZE sowie zu offenen Auseinandersetzungen mit den KFOR-Truppen. In ihrer politischen Stoßrichtung waren diese Ausschreitungen ein direkter Angriff auf die multiethnische Verfassung der kosovarischen Gesellschaft. Sie drohten damit das zentrale Vorhaben der internationalen Politik, die Bewahrung einer multiethnischen Gesellschaft, grundlegend zu erschüttern. Der internationalen Verwaltung in Kosovo wurde drastisch vor Augen geführt, wie rasch eine scheinbar im Aufbau befindliche gesellschaftliche Ordnung aus den Angeln gerissen werden kann und wie schwierig es ist, trotz umfassender militärischer Präsenz, einen gewaltsamen Widerstand unter Kontrolle zu bringen, ohne das sensible Klima zwischen der Bevölkerung und den internationalen Schutztruppen nachhaltig zu vergiften.

Eine wesentliche Rolle für den verbreiteten Unmut der Menschen über die vorherrschende Situation spielt die katastrophale Wirtschaftslage in Kosovo. War man anfänglich davon überzeugt gewesen, daß eine Stabilisierung der politischen Verhältnisse und eine Verbesserung der Sicherheitslage zu einem langsamen, aber dauerhaften wirtschaftlichen Aufschwung beitragen würden, so hat sich diese Annahme mittlerweile als illusorisch erwiesen. Kosovo, die wirtschaftlich rückständigste Region des früheren Jugoslawien, ist denn auch eher unter entwicklungspolitischen Prämissen zu evaluieren als im Sinne des Transitions-Paradigmas der ehemaligen kommunistischen Staaten Ost- und Südosteuropas. Als besonders problematisch erweist sich die hohe Arbeitslosigkeit v. a. unter der jungen Bevölkerung des Kosovo. Im Anschluß an die Phase des Baubooms unmittelbar nach dem Krieg haben sich keine

neuen zukunftssträchtigen Branchen etabliert. Von Wirtschaftsexperten wird denn auch das Aufschieben der Statuslösung als eine der wesentlichen Ursachen für die stagnierende Wirtschaftsreform angeführt. Hauptverantwortlich ist in diesem Zusammenhang der investitionspolitische Faktor, daß internationale Investoren zusätzlich zur politischen Stabilität eines Landes Rechtssicherheit fordern. Der gegenwärtig herrschende Schwebezustand – weder Teil eines anerkannten Staates noch Eigenstaatlichkeit – vermag diese Rechtssicherheit nicht zu gewährleisten. Dazu kommt, daß aufgrund des ungeklärten Status Kosovo nicht in der Lage ist, mit dem Internationalen Währungsfonds und der Weltbank in verbindliche kontraktuelle Beziehungen zu treten. Im Unterschied zu anderen Staaten mit beschränkter Souveränität (wie etwa Bosnien und Herzegowina) stellt das ein ernsthaftes Handicap bei der eigenständigen Wirtschaftsentwicklung dar, was angesichts rückläufiger internationaler Unterstützung und geringer werdender Geldtransfers der kosovarischen Diaspora in Westeuropa und Übersee die sozioökonomische Krise weiter verschärft.

Die ungelöste Statusfrage beeinflusst auch die strittige Handhabung der Eigentumsrechte über in staatlichem Besitz befindliche Güter. Symptomatisch für dieses Problem ist das Dilemma rund um die von der EU geleitete Treuhandorganisation *Kosovo Trust Agency* (KGA), deren Aufgabe darin bestand, das aus dem jugoslawischen Erbe stammende Staats- und Gesellschaftseigentum zu verwalten und die Privatisierung einzelner Firmen auszuschreiben. Da die Ansprüche auf die Besitzrechte an Grund und Boden sowie an Betrieben von serbischer und albanischer Seite sehr unterschiedlich ausgelegt werden, kam es unmittelbar nach den ersten Verkäufen von Firmen durch die KGA zu heftigen Einsprüchen seitens Belgrads. Die Privatisierungen mußten in der Folge gestoppt werden.

An diesem Beispiel läßt sich zeigen, daß umfassende wirtschaftliche Reformen praktisch nicht realisierbar sind, solange die Staatlichkeit des betreffenden Gebietes, seine Grenzen und die Staatsangehörigkeit seiner Bürger nicht geklärt sind.

Die triste Wirtschaftslage gepaart mit zunehmend eingeschränkter internationaler Bewegungsfreiheit – UNMIK-Dokumente werden in vielen Ländern nicht anerkannt und Visakriterien vielerorts verschärft – verschlimmern die angespannte Lage v.a. unter der jungen Generation des Kosovo. Arbeitslosigkeit gepaart mit dem Gefühl der Isolation tragen zur verbreiteten Unzufriedenheit der Menschen in Kosovo entscheidend bei und vergrößern damit die Gefahr, daß der Parteienkonsens auf albanischer Seite hinsichtlich der von der Internationalen Gemeinschaft vorgegebenen Richtung in der Statusfrage von Teilen der Bevölkerung nicht mehr mitgetragen wird.

Es darf in diesen Zusammenhang auch nicht vergessen werden, daß die anhaltende wirtschaftliche Stagnation einer dringend nötigen sozioökonomischen Differenzierung – sprich Modernisierung – der kosovarischen Gesellschaft entgegensteht. Für große Teile der Bevölkerung bilden Familien- und Verwandtschaftsnetzwerke weiterhin die maßgeblichen sozial verbindlichen Institutionen. Deren Interessen kollidieren häufig mit den Ansprüchen des Staates auf das Gewaltmonopol, die Finanzhoheit sowie auf vertragliche Verpflichtungen in wirtschaftlichen und sozialen Bereichen. Hinzu kommt, daß die rigiden patriarchalen Normen und Verhaltensweisen einer Emanzipation der Frauen im Wege stehen.

Außerhalb gesetzlicher Rahmenbedingungen funktionierenden informellen sozialen Netzwerken ist es auch zuzuschreiben, daß das Ausmaß an Schattenwirtschaft,

Korruption und organisierter Kriminalität – auch über ethnische Grenzen hinweg – enorm ausgeprägt ist und bis weit in die politische Klasse des »UNO-Protectorates« hineinreicht.

Schließlich muß noch die psychosoziale Komponente im Zusammenhang mit der ungelösten Statusfrage erwähnt werden. Es ist offensichtlich, daß die Bevölkerung des Kosovo ihre ökonomischen und sozialen Probleme mit dem schwebenden Statuszustand in Beziehung setzt. Im Unterschied zum drückenden Problem der wirtschaftlichen Unterentwicklung ist die Statusfrage enorm emotionalisiert und wesentlich stärker politisiert. Besonders drastisch ist dieser Zusammenhang bei den Kosovo-Albanern festzustellen, die an die Verwirklichung der Unabhängigkeit weitreichende und zum Teil unrealistische Erwartungen knüpfen. Sie erachten darin einen entscheidenden Schritt zu wirtschaftlichem Aufschwung und zur Verbesserung der gesellschaftlichen Beziehungen auch über die ethnischen Grenzen hinweg. Hinzu kommt, daß sich in der Erfüllung des Wunsches nach politischer Unabhängigkeit auch das vielschichtige und komplizierte Verhältnis zu Serbien, aber auch zur albanischen Geschichte widerspiegelt. »Unabhängigkeit« bedeutet für die Kosovo-Albaner nicht bloß *politische* Loslösung von Serbien, sondern muß als vielschichtige Metapher begriffen werden, in der eine tief liegende Sehnsucht nach dem Ende von Fremdbestimmung, politischer Marginalisierung und gesellschaftlicher Mißachtung zum Ausdruck gebracht wird. Unabhängigkeit verspricht die Überwindung des selbstdefinierten historischen Paradigmas von einer durchgehend außenabhängigen, unterjochten, randständigen und ausgebeuteten »Nation«. Sie wird darüber hinaus als legitime Kompensation für das erlittene Unrecht erachtet, das dem albanischen Volk im Laufe seiner langen Geschichte zugefügt worden ist. Diese Auffassung gilt als *common sense* unter der kosovo-albanischen Bevölkerung und sie wird von der Wissenschaft, von den lokalen Medien und von der Politik in stets wiederkehrenden Varianten durchgespielt. Es nimmt daher auch nicht wunder, daß sämtliche politischen Parteien der Kosovo-Albaner die Unabhängigkeit des Kosovo als überragendes politisches Ziel postulieren und sich nur hinsichtlich der Methoden zur Erreichung dieses Zieles voneinander unterscheiden. Eine Relativierung oder gar ein Abweichen von dieser Position käme einem Verrat an der Nation gleich, den sich schon allein aus Gründen der persönlichen Sicherheit kein Politiker erlauben würde. Der öffentlich ausgetragene Wettbewerb der politischen Parteien kreist daher nahezu ausschließlich um die Frage, wer das beste und effektivste Programm zur raschestmöglichen Durchsetzung dieser Maximalforderung besitzt.

Für die kosovo-serbische Bevölkerung ist eine rasche Statuslösung nicht derart bedeutsam wie für die Kosovo-Albaner; eine Klärung dieser Frage wird aber auch von serbischer Seite als wichtig erachtet. Freilich ist, wie bereits ausgeführt, die Erwartungshaltung der Serben eine völlig konträre. Wie eine Befragung über die Lösung der Statusfrage unter der kosovo-serbischen Bevölkerung ergibt, erachtet eine überwältigende Mehrheit eine Autonomielösung in Anlehnung an die jugoslawische Verfassung von 1974 als erstrebenswert. Eine Teilung der Provinz wird nur von drei Prozent der Kosovo-Serben bevorzugt. Der Unabhängigkeit des Kosovo wird klarerweise eine Absage erteilt. Interessant ist in diesem Zusammenhang auch eine Befragung der serbischen Bevölkerung außerhalb des Kosovo zur Statuslösung, die Anfang 2003 durchgeführt wurde. Darin sprechen sich 60 Prozent für den Status einer Provinz innerhalb Serbiens aus, 21 Prozent würden eine Teilung favorisieren.

Nicht zuletzt aufgrund dieser Haltung spielt Kosovo eine wichtige Rolle für die serbische Innenpolitik. Nach wie vor kann man davon ausgehen, daß die Kosovo-Frage ein hohes nationalistisches Mobilisierungspotential besitzt, dem sich die politischen Vertreter gleich welcher Partei nicht verschließen können. In Belgrad blickt man daher auch mit wesentlich geringeren Erwartungen und mit viel größerer Skepsis auf den für Ende 2005 anberaumten Verhandlungsbeginn.

Was macht die Statuslösung so schwierig?

Die Frage, warum sich die Internationale Gemeinschaft mit der Lösung der Statusfrage so schwer tut, hängt zum einen mit völkerrechtlichen Normen für die Legitimität der Anerkennung nationaler Souveränitätsrechte zusammen. Das Völkerrecht gründet sich auf dem Prinzip der Staatssouveränität und der Unverletzlichkeit der Grenzen. Nichteinmischung in »innere« Angelegenheiten von Staaten bestimmt immer noch das Handeln der internationalen Akteure. Das nach 1945 etablierte System der Vereinten Nationen, deren Charta die Unverletzlichkeit von staatlichen Grenzen und Souveränität festschreibt, hat jedoch nach dem Ende des Kalten Krieges und vor dem Hintergrund der rasanten Entwicklung der Menschenrechtspraxis deutliche Risse erhalten. Nach den Genoziden in Bosnien und Ruanda werden interne Konflikte nicht mehr bloß als innere Angelegenheiten der jeweiligen Staaten und Regierungen angesehen. »Humanitäre Intervention« – als Folge des eklatanten Versagens der Internationalen Gemeinschaft bei innerstaatlichen Konflikten in der ersten Hälfte der neunziger Jahre – wurde zum neuen und problematischen Begriff der postnationalen »Weltinnenpolitik«. Die ohne UNO-Mandat erfolgte militärische Intervention gegen Jugoslawien war die Generalprobe aufs Exempel, die eine kontroversiell geführte Diskussion über Legitimität und Legalität von militärischen Eingriffen in souveräne Staaten ausgelöst hat. Der UNO-Gipfel vom September 2005 hat grundsätzlich die Übernahme dieser wichtigen Neuerung in das Regelwerk der multilateralen Beziehungen beschlossen. Die These von der Verantwortung für den Schutz der Zivilbevölkerung durch den Staat – und bei dessen Versagen durch die Vereinten Nationen – hat als direkte Folge von »asymmetrischen« Konflikten zwischen Zentralregierungen und bewaffneten Rebellionen und massiven Menschenrechtsverletzungen wie Genozid und ethnische Vertreibung dem internationalen Diskurs über Staatssouveränität neue Impulse gegeben. Innerhalb der Staatengemeinschaft hat sich mit wenigen Ausnahmen die Überzeugung durchgesetzt, daß systematische Verletzungen der Menschenrechte durch souveräne Regierungen nicht mehr hingenommen werden sollen. Die Gründung des Internationalen Strafgerichtshofes ist die institutionelle Konsequenz dieses völkerrechtlichen Paradigmenwechsels. Auch in dieser Hinsicht hat Kosovo, hat die Frage der international gemanagten Sezession von Teilen eines souveränen Staates, grundlegende Bedeutung für die Zukunft des internationalen Staatensystems.

Ein zweiter Faktor, der eine Lösung der Statusfrage derartig schwierig macht, ist die komplizierte realpolitische Situation in Kosovo und in der gesamten Region. Die einander ausschließenden Positionierungen der Konfliktparteien machen eine Konsenslösung äußerst unwahrscheinlich. Hinzu kommt, daß eine Statusentscheidung für Kosovo – unabhängig von ihrem Ausgang – Auswirkungen auf das komplizierte geopolitische Gefüge in der Region nach sich zieht. Überlegungen, die im Zusammen-

hang mit der Statusfrage getroffen werden, müssen die nach wie vor fragilen politischen Strukturen in Makedonien ebenso mit einbeziehen wie die Lage in Bosnien und Herzegowina. Umgekehrt sind anstehende Entscheidungen über die Zukunft der Staatenunion Serbien und Montenegro für die Lösung der Statusfrage in Kosovo von großer Bedeutung. An dieser geopolitisch komplexen Konstellation zeigt sich, wie wichtig es ist, die Kosovofrage nicht isoliert zu betrachten, sondern in eine gesamtregionale Strategie einzubinden, die eine Antwort auf die unterschiedlichen, aber strukturell ähnlich gelagerten Konfliktfelder im Gebiet des ehemaligen Jugoslawien zu geben imstande ist.

Die Haltung der Staatengemeinschaft gründete auf dem Beschluß der *Badinter-Kommission*, die 1991 zur Klärung der Staatennachfolge Jugoslawiens unter dem Vorsitz des ehemaligen französischen Justizministers Robert Badinter einberufen worden war. An dieser grundsätzlichen Position hat die Internationale Gemeinschaft im wesentlichen bis heute festgehalten. Sowohl im Abkommen von Rambouillet (März 1999) als auch in der UNO-Resolution 1244, die nach der NATO-Intervention im Juni 1999 verabschiedet wurde, wird die Souveränität Serbiens über das Kosovo nicht in Frage gestellt. Die politische Realität in Kosovo selbst geht jedoch am politisch artikulierten Souveränitätsanspruch Serbiens mittlerweile weit vorbei. Der systematisch vorangetriebene Ausbau der »substantiellen Autonomie« durch die lokale Übergangsverwaltung hat Kosovo in den vorangegangenen sechs Jahren von Serbien de facto vollständig gelöst, sieht man einmal von den mehrheitlich von Serben bewohnten Gebietsteilen im Nordosten des Landes ab (um die geteilte Stadt Kosovska Mitrovica/Mitrovica e Kosovës), die – bei Ausschaltung der UNMIK – mittels Parallelverwaltung eng an Serbien angebunden sind.

Ein entscheidender Grund, warum die Internationale Gemeinschaft das Souveränitätsrecht Serbiens über Kosovo nicht in Frage gestellt und den Kosovo-Albanern ausschließlich eine substantielle Autonomie zugestanden hat, lag wesentlich im realpolitischen Kalkül begründet, fortgesetzten Sezessionsbestrebungen von Gebietsteilen im ehemaligen Vielvölkerstaat Jugoslawien – und damit einer staatlichen »Atomisierung« der Region – entgegenzuwirken. Dem Souveränitätsrecht des serbischen Staates wurde gegenüber dem Sezessionsanspruch eines Volkes Vorrang gegeben, weil eine Teilung des Territoriums trotz überwältigender Zustimmung der betroffenen Bevölkerung keinesfalls im Einvernehmen mit der Titularnation möglich gewesen wäre. Da eine Verhandlungslösung ausgeschlossen werden konnte, wäre eine Anerkennung Kosovos als selbständiger Staat im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen nicht durchsetzbar gewesen. Daran konnte auch die Tatsache nichts ändern, daß die Kosovo-Albaner durchaus die Voraussetzungen mitbringen, völkerrechtlich als Nation anerkannt zu werden. Dafür sprechen sowohl die Größe der Volksgruppe als auch die Geschlossenheit ihres Siedlungsgebietes und das einigermaßen klar definierte Territorium. Auch die Kriterien einer gemeinsamen Sprache, Kultur und Geschichte können als erfüllt angesehen werden. Hinzu kommt, daß die Kosovo-Albaner den nicht unbeträchtlichen Tatbestand anführen können, gegen ihren Willen unter serbisch/jugoslawische Herrschaft geraten und ihrer Autonomierechte unter Anwendung staatlicher Gewalt beraubt worden zu sein. All diese Argumente wurden jedoch dem Beschluß der Internationalen Gemeinschaft untergeordnet, nach den Erfahrungen von Kroatien sowie Bosnien und Herzegowina keine Grenzänderungen auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien mehr zuzulassen.

Standortbestimmungen im Vorfeld der Verhandlungen

Als Reaktion auf die Märzunruhen 2004 haben die Vereinten Nationen von der lokalen Selbstverwaltung wirkungsvolle Maßnahmen zum Schutz der Minderheiten gefordert. Noch stärkerer Nachdruck sollte auf die Verbesserung der Standards gelegt werden. Die allgemeine Kritik richtete sich jedoch zunehmend auch gegen die internationalen Akteure von UNMIK und KFOR, wobei v.a. das Fehlen einer klar definierten Statuspolitik bemängelt wurde. Um von der Formel der zeitlichen Abfolge von Standards zu Status wegzukommen, hat man von seiten der Vereinten Nationen Schritte eingeleitet, die der Statuslösung einen klaren zeitlichen und inhaltlichen Rahmen geben sollten. UN-Generalsekretär Kofi Annan hat unmittelbar nach den März-Ausschreitungen den norwegischen NATO-Botschafter Kai Eide beauftragt, einen Evaluierungsbericht über die Lage in Kosovo zu verfassen. Der Norweger kommt in seinem sehr kritischen Report zu dem Schluß, daß ein Strategiewechsel in dem UN-Protectorat zwingend notwendig sei: »Im Kosovo wird der Druck, die Statusfrage anzugehen, noch intensiver werden.« Die UN-Übergangsverwaltung arbeite »ohne eine klare politische Perspektive«. Wenn auch nur indirekt, so legte dieser erste Eide-Report doch nahe, die bisher von der UNO-Verwaltung UNMIK vertretene Kosovo-Strategie »Standards vor Status« aufzugeben. Vielmehr müsse sich die Internationale Gemeinschaft auf Kernprioritäten konzentrieren: Rückkehr und Sicherheit für Flüchtlinge, friedliches Zusammenleben von Kosovo-Albanern und Minderheiten, Dezentralisierung der Verwaltungsstrukturen auf Gemeindeebene. Eide betont weiters, daß die Implementierung der Standards als ein integraler Teil einer breiter anzulegenden Politik betrachtet werden müsse, die über den Abschluß von Status-Verhandlungen hinausreichen sollte. Angesichts der drohenden weiteren Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage und der damit einhergehenden wachsenden Unzufriedenheit der Bevölkerung sollten die Vorbereitungen für eine Verhandlung der Statuslösung rasch in Angriff genommen werden. UN-Generalsekretär Annan hat den norwegischen Diplomaten Eide ein weiteres Mal beauftragt, bis zum Herbst 2005 eine umfassende Überprüfung der aktuellen Lage im Kosovo durchzuführen. Dieser am 7. Oktober 2005 von UNO-Generalsekretär Kofi Annan dem Sicherheitsrat übermittelte Bericht dient als Grundlage für die formelle Entscheidung über die offizielle Aufnahme der Statusgespräche.

Grünes Licht für den Beginn des Statusprozesses

In seinem zweiten Bericht präsentiert der UNO-Sondergesandte eine klare, wenngleich differenzierte Beurteilung der aktuellen Lage im Kosovo. Fortschritte sowie Mängel bei der Umsetzung der Standards werden darin sorgfältig aufgelistet. Von zentraler politischer Bedeutung ist zweifellos Eides Empfehlung zur offiziellen Aufnahme des Statusprozesses. Eide führt dafür die nüchterne Begründung an, daß es für den Beginn dieses Prozesses wohl nie einen idealen Zeitpunkt geben werde. Es sei für alle Betroffenen von überragender Bedeutung, Klarheit über den künftigen Status des Kosovo zu schaffen. Als Grundvoraussetzung für einen konstruktiven Verhandlungsprozeß erachtet Eide die umgehende Aufgabe der (kosovo-)serbischen Blockadehaltung. Ebenso wichtig sei es, die unmittelbaren Nachbarstaaten in den Prozeß einzubinden. Gefordert sei aber in erster Linie die Internationale Gemeinschaft, deren

mangelnde Vorbereitung er kritisiert. Die Aufnahme der internationalen Vermittlung bei der Lösung der Statusfrage stelle nicht den Beginn der letzten Phase, sondern vielmehr die Fortsetzung des internationalen Engagements im Kosovo dar.

Eides kurzer, bloß sechzehn Seiten umfassender Bericht ist die prägnante Zusammenfassung des Ist-Zustandes im Kosovo. Darin enthalten sind die Grundlagen für die weiteren entscheidenden Schritte auf dem Weg zur Festlegung des völkerrechtlichen Status des Kosovo. Es ist freilich auch anzumerken, daß der Eide-Bericht trotz Hinweis auf die Fortsetzung der Standard-Implementierung eine grundlegende Abkehr von der bis dato geltenden Vorgabe bedeutet, wonach im Kosovo erst eine Reihe rechtsstaatlicher Bedingungen erfüllt werden müßten, ehe der Status verhandelt werde. Nunmehr gilt die Eide-Formel, wonach die Statusverhandlungen als »Hebel« zur Fortsetzung der Standard-Implementierung verwendet werden sollen.

Folgende Schlußfolgerungen sind im Hinblick auf den Statusprozeß von besonderer Relevanz:

Mit Blick auf den Stand der Standard-Umsetzung sieht der UNO-Sondergesandte Fortschritte im institutionellen Aufbau, insbesondere in den Bereichen öffentlicher Dienst und Dienstleistungen sowie im Rechtssystem. Während Eide eine Stärkung der lokalen politischen Verantwortung konstatiert, bedeuten die Herstellung rechtsstaatlicher Bedingungen, parteipolitische Einflußnahme und die traditionellen Familien- und Klanstrukturen eine anhaltende Herausforderung. Die Stärkung der Menschenrechtsinstrumente, die Forcierung der Flüchtlingsrückkehr, Sicherstellung der Eigentumsrechte und eine ethnisch nicht diskriminierende Privatisierung sind zentrale Zielsetzungen, die auch von der Internationalen Gemeinschaft weiterhin verfolgt werden sollen.

Was die Lage der Kosovo-Serben betrifft, findet Eide kritische Worte zum fortgesetzten Boykott der lokalen politischen Strukturen durch die serbische Seite. Eide äußert aber auch Verständnis für die anhaltenden Ängste auf serbischer Seite. Er fordert daher Priština/Prishtina und Belgrad gleichermaßen auf, die Eingliederung der lokalen serbischen Führung in den politischen Prozeß Kosovos zu unterstützen. Ein gravierendes Problem stellt in diesem Zusammenhang zweifellos die nach wie vor anhaltende Abwanderung von Serben aus dem Kosovo dar, die in ihrer Größenordnung die Rückkehr von Serben in ihre angestammte Heimat übertrifft. Eide ortet die Gründe dafür in der prekären Sicherheitslage, dem schlechten Zugang zu öffentlichen Leistungen und in der mangelhaften Durchsetzung der Rückkehr- und Eigentumsrechte für die serbische Bevölkerung. Besonders kritisch ist nach Einschätzung Eides die Lage der Roma in Kosovo.

Die wirtschaftliche Situation des Kosovo ist laut Eide trotz Fortschritten bei der Modernisierung der gesetzlichen Grundlagen mit geringen Ausnahmen unverändert schwierig. Der wichtige Energiesektor liegt nach wie vor im argen, obwohl der Bericht das Wirtschaftspotential in den Bereichen Bergbau und Landwirtschaft hervorhebt. Die zuständige Agentur rechnet bei der Privatisierung des gesellschaftlichen Eigentums bis zum Frühjahr 2006 bereits mit einer Rate von 90 Prozent. Dennoch stellt sich das Budgetdefizit dramatisch dar. Der Eide-Bericht fordert daher, daß die Lokalregierung das System der Steuereinhebung und das öffentliche Inkasso drastisch verbessern müsse.

In den Bereichen Exekutive und Justiz sieht Eide Fortschritte beim *Kosovo Police Service*. Diesen Fortschritten stehen aber große Mängel im Justizsystem gegenüber.

Keine Fortschritte sieht der Bericht bei der Bekämpfung der interethnischen Gewalt, der organisierten Kriminalität und der Korruption. Zehntausende unerledigte zivilgerichtliche Fälle können als ebenso problematisch angesehen werden wie die Einschüchterung von Richtern, Staatsanwälten und Zeugen, die in Kosovo an der Tagesordnung sind. Eide warnt daher vor einem verfrühten Transfer weiterer Kompetenzen an die lokalen Behörden und vor der übereilten Schaffung kosovarischer Ministerien für Inneres und Justiz. Die derzeit laufende Reduzierung internationaler Richter und Staatsanwälte müsse dringend überdacht werden.

Bei der zentralen Frage der Dezentralisierung des Kosovo regt Eide eine horizontale Vernetzung der kosovo-serbischen Mehrheitsgemeinden an. Damit könnte laut Bericht auch das Problem der serbischen Parallelstrukturen einer konstruktiven Lösung zugeführt werden. Dezentralisierung könnte etwa die Stärkung lokaler Polizei-, Justiz-, Wirtschafts-, Bildungs-, Kultur- und Medienkompetenzen bedeuten. Auch eine spezielle Verbindung zu Belgrad sollte überlegt werden, ohne Belgrad jedoch damit Rechte in den serbischen Kommunen des Kosovo einzuräumen. Diese Maßnahmen dürften insgesamt jedoch nicht die Autorität der Zentralregierung in Priština/Prishtina schwächen.

Was die serbisch-orthodoxen religiösen Stätten und Institutionen im Kosovo betrifft, betont Eide deren besonderen geistig-kulturellen Stellenwert für die serbische Bevölkerung und bezeichnet sie als Teil des Weltkulturerbes. Er schlägt die Errichtung einer Schutzzone vor, die auch von internationaler Seite überwacht werden sollte.

In Hinblick auf die zukünftige Rolle und Verantwortung der Internationalen Gemeinschaft betont Eide, daß die Vereinten Nationen bisher beeindruckende Arbeit geleistet hätten; in Zukunft solle die Hauptrolle jedoch der Europäischen Union zufallen. Nach der Status-Entscheidung müsse die EU vor allem in den Bereichen Justiz und innere Sicherheit sowie bei der Überwachung der Standard-Umsetzung eine »prominentere« Rolle spielen. Auch sieht der Bericht die Notwendigkeit der Fortsetzung der NATO-Präsenz; die Rolle der Vereinigten Staaten in der KFOR sei »essentiell«. Die OSZE müsse ihre Felderfahrung und Expertise weiterhin einbringen.

Bemerkenswert ist der Vorschlag Eides zur Installierung eines »Hohen Repräsentanten« nach dem Vorbild Bosniens oder eines ähnlichen Arrangements bei gleichzeitig robuster Verankerung dieser Position in der EU und Fortsetzung des US-Engagements. Kosovo solle ein klar definierter »Fahrplan« auf dem Weg in die internationale Einbindung mitgegeben werden. Belgrad hingegen müsse ein deutlicher Anreiz in Form der euro-atlantischen Mitgliedschaft in Aussicht gestellt werden. Der Beginn von Verhandlungen über ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit der EU wird von Eide ausdrücklich als »Meilenstein« auf dem Weg zu einem erfolgreichen Abschluß der Causa Kosovo bezeichnet.

Der Prinzipienkatalog der Kontaktgruppe

Ein klares Votum für ein rasches Voranschreiten zu einer Verhandlungslösung kam unmittelbar nach den Märzunruhen aus den USA. Der amerikanische Unterstaatssekretär Nicholas Burns bekräftigte, daß die USA gewillt seien, eine wichtige Rolle in diesem Prozeß zu übernehmen. Burns hat aber gleichzeitig eingeräumt, daß

die Verhandlungen von europäischer Seite geführt werden sollen. Außerdem bekräftigte Burns, daß die USA ihr Vorgehen innerhalb der Kontaktgruppe abstimmen wollen und die Ergebnisse der Evaluierung der Standards durch Kai Eide als Grundlage für die weitere Vorgehensweise erachten. Diese Zusicherung ist umso bedeutender, da in dieser entscheidenden Frage ein unilaterales Vorpreschen ohne Abstimmung mit dem Sicherheitsrat gravierende Folgen sowohl für das Völkerrecht als auch für die Vereinten Nationen nach sich ziehen würde.

Diese Ansicht wird von der Russischen Föderation in den Mittelpunkt ihrer Überlegungen zur Status-Lösung gestellt. Moskau hat zwar von der ursprünglichen Forderung nach einer eigenen Sicherheitsrats-Resolution noch vor Aufnahme der Verhandlungen Abstand genommen. Nach wie vor verlangt man jedoch Einstimmigkeit im entscheidenden politischen Gremium der Vereinten Nationen. Dieser Forderung kann durch die Verabschiedung eines *presidential Statement* durch den Präsidenten des Sicherheitsrates Ausdruck verliehen werden. Rußland legt in seiner Position besonderen Wert auf die Umsetzung der demokratischen Standards und insistiert auf der strikten Einhaltung der Sicherheitsrats-Resolution 1244. Im Positionspapier für die diesjährige UNO-Generalversammlung befindet Moskau eine zu rasche Aufnahme der Verhandlungen als kontraproduktiv. Ohne die Zustimmung Rußlands wird es somit keine Aufnahme von Statusverhandlungen geben.

Nach den Unruhen im März 2004 war auch die Kontaktgruppe nach fünf von russisch-westlichen Unstimmigkeiten gekennzeichneten Jahren wieder zusammengetreten. Der Kontaktgruppe, einem informellen Zusammenschluß der »EU-Großen« Deutschland, Großbritannien, Frankreich, Italien sowie der USA und Rußland, wird eine zentrale Rolle bei der Entscheidungsfindung zufallen. Ihr obliegt es, die unterschiedlichen Positionen der maßgeblichen internationalen Akteure aufeinander abzustimmen, um eine gemeinsame Politik gegenüber den beiden Konfliktparteien zu formulieren. Mit Blick auf die anstehende Statusdiskussion hat die Kontaktgruppe einen Prinzipienkatalog (*Guiding Principles for a Settlement of Kosovo's Status*) erarbeitet, von dem eine erste Fassung den beiden Parteien bereits im Frühjahr 2005 in Belgrad und Priština/Prishtina übergeben worden ist. Die in diesem Grundsatzpapier angeführten *Guiding Principles* beinhalten sowohl prozedurale als auch inhaltliche Richtlinien für die endgültige Regelung des Kosovo-Status.

Mit Blick auf Verhandlungsführung und -verlauf hat man sich in der Kontaktgruppe bereits auf folgende Punkte geeinigt:

- Die UN-Resolution 1244 gilt als Ausgangspunkt und Grundlage für den Verhandlungsprozeß. Der Sicherheitsrat wird bei der Eröffnung dieses Prozesses entscheidend involviert.
- Der Generalsekretär der Vereinten Nationen wird einen Chefverhandler ernennen, der den Verhandlungsprozeß leiten soll. Dieser Chefverhandler wird von Vertretern anderer internationaler Akteure sowie von der Kontaktgruppe unterstützt. Die Verhandlungen sollen sämtliche relevanten Parteien einschließen, worunter neben Belgrad und Priština/Prishtina auch die Kosovo-Serben sowie andere Minderheiten des Kosovo vertreten sein sollen. Außerdem sollen auch die Nachbarn in der Region konsultiert werden.
- Die Verhandlungen sollen ergebnisorientiert sein, wobei von den Konfliktparteien erwartet wird, daß sie in gutem Glauben und konstruktiv auf der Grundlage der *Guiding Principles* verhandeln.

- Der Fortschritt im Prozeß wird sich nicht nur nach der Geschwindigkeit, mit der die Verhandlungen voranschreiten, messen, sondern auch am Fortschritt, der in der Zwischenzeit bei der Implementierung der Standards in Kosovo erzielt worden ist.
- Die Implementierung der Standards wird für die euro-atlantische Integration des Kosovo von besonderer Bedeutung sein.
- Das Ergebnis der Statusverhandlungen soll durch einen Beschluß des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen ratifiziert werden.

Mit Blick auf das Ergebnis der Statusverhandlungen wird festgelegt, daß eine getroffene Statusentscheidung eine Rückkehr zur Situation vor dem März 1999 ausschließt. Das Resultat der Verhandlungen soll sowohl Priština/Prishtina als auch Belgrad einer Integration in EU und NATO näher bringen. Die Statusentscheidung müsse folgende Prinzipien respektieren:

- Die Multiethnizität der kosovarischen Gesellschaft müsse ebenso gewährleistet werden wie der Schutz der Menschenrechte, einschließlich des Rechtes sämtlicher Flüchtlinge, in Sicherheit in ihr Zuhause zurückkehren zu können.
- Ein effektiver Schutz der Minderheiten müsse verfassungsrechtlich garantiert werden. Der Minderheitenschutz soll Mechanismen einschließen, die die Partizipation in der Zentralregierung sicherstellen und neue Strukturen einer lokalen Verwaltung schaffen, die durch Dezentralisierung erreicht werden sollen.
- Der Schutz kultureller und religiöser Stätten in Kosovo müsse garantiert werden.
- Organisierte Kriminalität und Terrorismus müßten effektiv bekämpft werden.

Eine Statuslösung müsse auch die regionale Sicherheit und Stabilität gewährleisten.

- Dementsprechend dürfe eine Statusentscheidung weder unilateral noch mit Gewalt durchgesetzt werden. Die gegenwärtigen Verwaltungsgrenzen des Kosovo dürfen nicht verändert werden (wodurch eine Teilung des Kosovo oder ein Anschluß des Kosovo an ein anderes Land ebenso ausgeschlossen wird wie der Anschluß eines Teiles eines anderen Landes an das Kosovo).
- Die territoriale Integrität benachbarter Staaten müsse unangetastet bleiben.
- Eine Statuslösung darf keine militärische Bedrohung für die Nachbarstaaten nach sich ziehen.
- Eine Statuslösung muß dem Kosovo eine gedeihliche ökonomische und politische Entwicklung garantieren.

Schließlich legt dieser Katalog fest, daß in Kosovo auch weiterhin eine internationale zivile und militärische Präsenz gegeben sein werde, die Sicherheit und Schutz der Minderheiten gewährleisten soll, die Implementierung der Standards unterstützt und die Umsetzung der erforderlichen Maßnahmen für die erreichte Statuslösung sicherstellt.

Beachtenswert an den Prinzipien der Kontaktgruppe ist, daß die Option einer Teilung der Provinz, die – wie erwähnt – in Belgrad eine gewisse Attraktion besitzt, dezidiert ausgeschlossen wird. Der Verhandlungsspielraum wird dadurch beträchtlich eingeschränkt, da eine mögliche Kompromißformel, die eine Abgeltung für den Verlust auf den Anspruch der Souveränität über ein Territorium darstellen könnte, nicht mehr verhandelbar ist.

Bezüglich des endgültigen staats- und völkerrechtlichen Status des Kosovo hält sich die Kontaktgruppe bedeckt. Zum einen soll dadurch jeglicher Anschein vermie-

den werden, ein international sanktioniertes Präjudiz zu setzen. Andererseits wäre die Kontaktgruppe zu einer solchen Entscheidung selbst kaum in der Lage, da sich unter den Mitgliedern derselben ein Einvernehmen in dieser Frage bisher noch nicht durchsetzen hat können. Man kann davon ausgehen, daß die Positionen von Staaten wie Rußland oder Frankreich, die mit Souveränitätskonflikten im eigenen Land konfrontiert sind, anders gelagert sind als die Haltungen jener Länder, die solche Probleme nicht kennen. Auch China, das als Ständiges Mitglied des Sicherheitsrates ein gewichtiges Wort im Kosovo mitzureden hat, ist angesichts eigener ethnischer Konflikte kein Befürworter von Staatenbildung durch Sezession.

Mit dem Näherrücken der Verhandlungen läßt sich auf internationaler Seite eine gewisse Abschwächung bestimmter bis dahin als unverhandelbar geltender Prinzipien erkennen. Am deutlichsten wird diese veränderte Haltung gegenüber bestimmten Positionen an den Beschlüssen des Außenministerrates der Europäischen Union zum »Westlichen Balkan« vom 7. November 2005. Darin wird etwa festgehalten, daß ein Statusübereinkommen eine Rückkehr zur Situation von vor 1999 ausschließen *sollte*, und nicht, wie noch in den *Guiding Principles* der Kontaktgruppe formuliert, ausschließen *musste*. Eine Abschwächung der »must-Formel« in eine »should-Formel« findet sich auch hinsichtlich der angestrebten Beibehaltung des multiethnischen Charakters der kosovarischen Gesellschaft und des damit einhergehenden Schutzes der Minderheiten. Unverändert klar und verbindlich bleiben jedoch jene Passagen, wo es um die Unveränderbarkeit bestehender territorialer Grenzen (Teilung, Anschluß, Vereinigung) und um die Gewährleistung der territorialen Integrität und der Stabilität der Nachbarstaaten geht. In diesen Schlüsselbereichen bleiben die in den *Guiding Principles* formulierten Grundsätze unumstößlich.

Positionen der Konfliktparteien

Mit Blick auf die Positionen der beiden Konfliktparteien lassen sich im Vorfeld der Verhandlungen keine wesentlichen Veränderungen ausmachen. Auf kosovo-albanischer Seite wird jeder Ansatz, der eine wie auch immer geartete Einbindung des Kosovo in serbische Verwaltungsstrukturen vorsieht, vehement abgelehnt. Ein gewisses Maß an Flexibilität wird aber dahingehend erkennbar, daß man vom Grundsatz der umgehenden und bedingungslosen Unabhängigkeit abzuweichen beginnt und sich auf eine im Verhandlungsprozeß noch näher zu definierende konditionierte Form der Souveränität einlassen könnte. Während Rugovas LDK zumindest anerkennt, daß die Erlangung der Souveränität das Resultat eines Verhandlungsprozesses sein wird, erachtet die vom Publizisten Veton Surroi gegründete Partei ORA eine konditionierte Unabhängigkeit als wahrscheinlichsten Ausgang der Verhandlungen – ohne jedoch selbst diese Position zu vertreten. Surroi, der bereits bei den Verhandlungen in Rambouillet eine maßgebliche Rolle spielte, wird auch Teil des kosovo-albanischen Verhandlungsteams sein, das am 13. September 2005 vorgestellt wurde. Diesem Team werden weiters der Präsident des Kosovo Ibrahim Rugova, der Parlamentspräsident Nexhat Daci von der regierenden LDK, Premierminister Kosumi vom kleineren Regierungspartner AAK sowie Hashim Thaci von der oppositionellen PDK angehören. Mit der technisch-administrativen Vorbereitung wurde der Unabhängige Blerim Shala betraut.

Die offizielle Position Belgrads, die im April 2004 vom serbischen Parlament einstimmig gebilligt wurde, gesteht dem Kosovo weitestgehende Autonomie zu, geht aber nach wie vor von der Zugehörigkeit der Provinz zu Serbien aus. Ein konkreter Vorschlag in diese Richtung kam Ende September 2005 von der Kosovobeauftragten der serbischen Regierung, Sanda Rašković-Ivić. Darin heißt es, daß dem Kosovo die ausführende, gesetzgebende und richterliche Gewalt vollständig übertragen werden könnte. Außenpolitik, Grenzschutz sowie Steuer- und Zollpolitik sollten aber im Dispositionsbereich der serbischen Zentralregierung bleiben. Priština/Prishtina hat diesen Vorschlag aber umgehend zurückgewiesen. Grundsätzlich fordert Belgrad eine substantielle Dezentralisierung insbesondere jener Gebietsteile, in denen vor dem Krieg Serben gewohnt haben, sowie die Einrichtung einer robusten territorialen, kulturellen und personellen Autonomie für Serben und andere Minderheiten.

Im Unterschied zur Situation in Kosovo bringt die offizielle Position der serbischen Regierung nicht die einhellige Meinung der serbischen Bevölkerung zum Ausdruck. Unter einigen wenigen prominenten Persönlichkeiten aus Politik, Kultur und Wissenschaft lassen sich in jüngster Zeit auch öffentlich abweichende Auffassungen vernehmen. Der ehemalige Außenminister der Staatenunion, Goran Svilanović, hat sich Ende März 2005 in der Tageszeitung *Danas* für die Unabhängigkeit des Kosovo ausgesprochen und dabei auf ganz konkrete Aspekte hingewiesen, die Serbien schwer belasten würden, wenn man sich dieser Option entgegenstellt. Svilanović, der auch Mitglied der *Internationalen Balkan-Kommission* ist, hat das »Schreckgespenst« der anhaltenden rasanten Bevölkerungsentwicklung der albanischen Bevölkerung ebenso angesprochen wie die hohen Kosten, die das wirtschaftlich rückständige Kosovo für Serbien verursachen würde. Die Menschenrechtsaktivistin Sonja Biserko vom *Helsinki Committee For Human Rights in Serbia* hat im Rahmen einer Konferenz Mitte Juni 2005 in Priština/Prishtina andere Argumente vorgebracht, die für eine konditionierte Form der Unabhängigkeit des Kosovo sprechen würden. Sie betonte, daß eine politische Lösung nicht primär durch die Einforderung *historischer* Rechte erreicht werden könne, sondern durch die Klärung der Frage, wie unter den gegebenen Verhältnissen der Schutz der serbischen Minderheit und der serbischen Kulturgüter in Kosovo gewährleistet werden könnte und wie eine Bewältigung des Konfliktes zu bewerkstelligen sei. Vertreter derartiger Positionen zählen aber zu einer verschwindenden Minderheit und setzen sich nach wie vor der Gefahr aus, als »Vaterlandsverräter« öffentlich desavouiert zu werden.

Über die Zusammensetzung des serbischen Verhandlungsteams lassen sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch keine sicheren Angaben machen. Es ist aber davon auszugehen, daß Belgrad – so wie bereits in Rambouillet – zumindest aus symbolischen Erwägungen Vertreter verschiedener Minderheiten in Kosovo in ein Verhandlungsteam einbinden wird. Eine maßgebliche Rolle wird auch der Leiterin des Koordinationszentrums für das Kosovo, Sanda Rašković-Ivić, zukommen.

Mit Blick auf die Zusammensetzung der internationalen Verhandlungsdelegation steht fest, daß der ehemalige finnische Staatspräsident Matti Ahtisaari die Statusgespräche leiten wird. Zu Ahtisaaris Stellvertreter wurde der ehemalige Generalsekretär des österreichischen Außenministeriums, Albert Rohan, ernannt. Zusätzlich sollen noch Vertreter der EU, USA und Rußlands in ein Verhandlungsteam eingebunden werden, wobei derzeit noch unklar ist, ob Moskau einen Sonderbeauftragten bestellen wird. Die EU hat am 7. November den im Brüsseler Ratssekretariat für den Bal-

kan zuständigen Österreicher Stefan Lehne zum Kosovo-Statusbeauftragten bestellt. Die Verhandlungen sollen prozeßorientiert angelegt und in Form einer *Shuttle Diplomacy* zwischen Belgrad und Priština/Prishtina durchgeführt werden. Als Verhandlungsort hat sich Wien angeboten, wo im Vorfeld der Verhandlungen bereits erste Treffen von politischen Vertretern der Kosovo-Albaner und Serben stattgefunden haben.

Internationale Lösungsvorschläge

Vor dem Hintergrund der näher rückenden Entscheidung über die Statusfrage haben in den vergangenen Monaten verschiedene internationale *Think Tanks*, wissenschaftliche Institutionen und Expertengruppen mehr oder weniger ausgefeilte Konzepte zur Lösung des Kosovo-Problems präsentiert. Es kann bereits vorab festgehalten werden, daß praktisch alle Vorschläge in dieselbe Richtung deuten: nämlich eine im Verhandlungsverlauf noch präziser zu definierende Unabhängigkeit des Kosovo. Damit aber stehen die Konzepte den kosovo-albanischen Aspirationen näher (wenngleich sie diese nicht voll erfüllen) als jenen Belgrads.

1. Das Statusmodell der Hellenic Foundation for European & Foreign Policy (ELIAMEP)

Die von ELIAMEP präsentierten Lösungsvorschläge sind das Resultat eines im März 2005 in Thessaloniki durchgeführten Workshops. Ziel dieses Workshops war es zu klären, wie eine dauerhafte Lösung des Statuskonfliktes aussehen könnte, welche Rolle die Internationale Gemeinschaft im Verhandlungsprozeß spielen sollte und welche Maßnahmen erforderlich wären, um eine Aufweichung der festgefahrenen Positionen der Konfliktparteien zu erwirken.

Von den vier zur Debatte stehenden Optionen für den Ausgang der Verhandlungen wurde die Variante einer Rückkehr zum Status vor 1999 als unrealistisch und keinesfalls erfolgversprechend ausgeschlossen. Auch eine Teilung der Provinz wurde von mehreren Teilnehmern als besonders schwierig und risikobehaftet eingestuft, da sie in jedem Fall »Bevölkerungsaustausch« und eine dauerhafte politische, ökonomische und soziale Trennung nach sich ziehen würde. Außerdem würde dadurch ein zusätzlicher Anreiz geschaffen, andere bestehende Grenzen in Frage zu stellen und ethnisch reine Territorien zu schaffen. Insgesamt einigten sich die Teilnehmer darauf, daß das Resultat der Verhandlungen dem Kosovo eine in ihren Details noch zu bestimmende Form der Unabhängigkeit bringen sollte. Voraussetzung dafür wäre aber, daß die Evaluierung der Standards positiv ausfällt, womit der Schutz der Minderheitenrechte ebenso gewährleistet wäre wie der religiöser und kultureller Stätten in Kosovo.

Mit Blick auf die Rolle der einzelnen internationalen Akteure weisen die Autoren der *Hellenic Foundation* der EU eine wichtige Transformationsfunktion zu, da sie imstande wäre, durch starke Anreize und konkrete Perspektiven die Bereitschaft für politische und gesellschaftliche Reformen zu erwirken. Die Bedeutung der EU würde sich insbesondere nach Abschluß einer Verhandlungslösung zeigen. Die NATO habe bereits mehrfach betont, daß Kosovo auch weiterhin ein wichtiges Einsatzgebiet bleiben wird. Dem Bündnis würde es obliegen, eine robuste Militärpräsenz in Kosovo

aufrechtzuerhalten, um sämtlichen Gruppen ein Gefühl der Sicherheit zu vermitteln. Am Aufbau einer zivilen Einsatztruppe für Krisenfälle wird gerade gearbeitet. Die NATO ist nach Meinung der Experten der *Hellenic Foundation* auch jenes Forum, das die Vorgehensweisen von EU und USA in Sicherheitsfragen zu koordinieren imstande wäre. Das Engagement der USA in Kosovo und in der gesamten Region sollte weiterhin bestehen bleiben.

2. Das Statuskonzept der International Commission on the Balkans

Die *International Commission on the Balkans* besteht aus einer Anzahl hochrangiger internationaler Persönlichkeiten aus Politik und Akademia, die teilweise aus den Ländern des südöstlichen Europa stammen oder politische Erfahrung mit und in diesen Ländern sammeln konnten. Hinzu kommen noch Experten aus unterschiedlichen *Think Tanks* mit ausgewiesener Balkanexpertise. Die *Balkan-Kommission* hat es sich zur Aufgabe gemacht, ein regionales Lösungskonzept für die bestehenden Konfliktfelder in den Ländern des ehemaligen Jugoslawien (Bosnien und Herzegowina, Serbien und Montenegro, Kosovo und Makedonien) zu entwickeln. Die Ausgangsüberlegung für diesen gesamtregionalen Zugang bestand darin, die einzelnen Konflikte nicht isoliert zu betrachten, sondern entsprechend ihrer Entstehungsgeschichte und ihrer Ursachen – die zahlreiche strukturelle Analogien aufweisen – Antworten zu formulieren, die den Problemen in ihrer komplexen und umfassenden Natur gerecht werden. Dieser Zugang basiert auf der Überzeugung, daß eine Überwindung der bestehenden Krisen in den genannten Ländern nur durch eine gemeinsame europäische Integrationsanstrengung erreicht werden kann. Die europäische Integration sei die einzige politische Perspektive, die die Grenzen rivalisierender politischer Parteien und sich mißtrauisch gebärdender ethnischer Gruppen zu überwinden imstande ist und als Vision für eine gemeinsame politische und gesellschaftliche Zukunft am Balkan wirksam sein könnte. Angesichts der Tatsache, daß der Status quo in Bosnien und Herzegowina sowie in Kosovo in der bestehenden Form nicht mehr länger aufrechterhalten werden könne, stehe die EU vor der Entscheidung, ob sie gewillt sei, eine quasi-koloniale Herrschaftsordnung mit all ihren negativen Konsequenzen noch länger aufrechtzuerhalten oder ob sie die Bereitschaft zeigen wolle, den Ländern des westlichen Balkans durch die Aussicht auf eine EU-Integration mehr Eigenverantwortung und Engagement zuzugestehen. Wie sich an Bosnien und Herzegowina, aber insbesondere an Kosovo zeige, sind die bestehenden »Status-Zwischenlösungen« weder einer gesellschaftlichen Transformation noch einem ökonomischen Aufschwung förderlich.

Die *Balkan-Kommission* schlägt ein Vier-Stufen-Modell vor, das Kosovo in letzter Instanz eine durch EU-Mitgliedschaft eingeschränkte Souveränität bringen würde. Dieses Ergebnis sollte aber keinesfalls oktroyiert, sondern durch einen Verhandlungsprozeß erzielt werden. Angesichts des angespannten und von wechselseitigem Mißtrauen geprägten Verhältnisses zwischen den Konfliktparteien würde der Internationalen Gemeinschaft die zentrale Vermittlerrolle zukommen. Wenn es eine Möglichkeit gäbe, Belgrad zu Zugeständnissen für eine Anerkennung der Unabhängigkeit des Kosovo zu bewegen, dann könne diese nur darin bestehen, Serbien eine klar konditionierte und zeitlich definierte EU-Mitgliedschaft anzubieten. Ginge man davon aus, daß über diese Grundvoraussetzung innerhalb der EU Einigkeit erzielt werden

kann, dann wäre folgendes Vier-Stufen-Modell als Fahrplan in Richtung Souveränität und EU-Mitgliedschaft des Kosovo vorstellbar: Stufe eins und Ausgangspunkt ist die gegenwärtige Protektoratsverfassung, wie sie durch die UN-Resolution 1244 festgelegt wird. Die zweite Stufe – *Unabhängigkeit ohne volle Souveränität* – sollte die Anerkennung der Unabhängigkeit des Kosovo 2005/2006 mit sich bringen, wobei der Internationalen Gemeinschaft in den Bereichen Menschenrechte und Schutz der Minderheiten weiterhin Machtbefugnisse belassen werden sollen. Rechtlich gesehen sollte Kosovo weiterhin als UN-Protektorat bestehen bleiben, wobei jedoch die zivile Verwaltungshoheit von UNMIK auf die EU übertragen werden sollte. KFOR müßte in unverminderter Stärke weiterhin in Kosovo präsent bleiben.

Die Dezentralisierung sollte den serbischen Enklaven in Kosovo eine substantielle Form der Selbstverwaltung gewähren, die die Möglichkeit schafft, eigenständig über lokale politische, soziale, kulturelle und ökonomische Anliegen entscheiden zu können. Denkbar wäre es, ähnlich wie im Ohrider Rahmenabkommen zur Beilegung des Konfliktes in Makedonien, der serbischen Minderheit verbindliche Quoten bei der Einstellung in Betrieben zu gewähren.

Stufe drei im Modell der *Balkan-Kommission* würde mit der Anerkennung Kosovos als Kandidat für die EU-Mitgliedschaft zusammenfallen und den Beginn für Beitrittsverhandlungen markieren. In dieser Phase, die als *geführte Souveränität* bezeichnet wird, würde die EU die noch bestehenden Interventionsrechte in den Bereichen Menschenrechte und Minderheitenschutz aufgeben und ihren Einfluß allein auf den Verhandlungsprozeß beschränken.

Stufe vier (*geteilte Souveränität*) würde mit der EU-Mitgliedschaft einsetzen und Kosovo auf die Ebene der geteilten Souveränität im Rahmen der EU stellen. Diesem Modell folgend würde Kosovo auf dem Weg zur Eigenstaatlichkeit durch die Einbindung in die EU niemals »in den Genuß« der vollen Souveränität gelangen.

3. Das Statusmodell der *International Crisis Group*

Die *International Crisis Group*, eine unabhängige, multinationale *non-profit*-Organisation mit langjähriger Balkanexpertise zeichnet in ihrem Bericht *Kosovo: Towards Final Status* ein sehr pessimistisches Bild für den Fall, daß die Statusfrage nicht in absehbarer Zeit gelöst wird. Durch das Hinausschieben der Statusfrage sei viel Zeit vergeudet worden, wodurch sich der Spielraum für eine Verhandlungslösung dramatisch eingeengt habe. Die Unzufriedenheit mit der zunehmenden wirtschaftlichen Misere sowie die sich verschärfenden politischen Machtkämpfe unter den Kosovo-Albanern hätten eine derart explosive Stimmung erzeugt, daß ein Abweichen von der Forderung nach Unabhängigkeit keinesfalls mehr möglich sei. Selbst moderate Politiker, wie der ehemalige Premierminister Bajram Rexhepi, hatten Anfang 2005 damit gedroht, unilateral die Unabhängigkeit zu deklarieren, sollte sich in der Statusfrage kein Fortschritt ergeben.

Die *Crisis Group* hält eine eingeschränkte Unabhängigkeit für Kosovo in seinen gegenwärtigen Grenzen für die beste Lösung, um eine dauerhafte Stabilität in der Region zu erreichen. Sämtliche Alternativen wären im besten Fall Übergangslösungen, im schlechtesten Fall würden sie den Konflikt verschärfen und die Gefahr einer neuerlichen Gewalteskalation nach sich ziehen. Die Unabhängigkeit sollte mit klar definierten Auflagen verknüpft werden, die durch eine neue Verfassung und durch

das auf einer internationalen Konferenz vereinbarte Abkommen Verbindlichkeit erlangen sollen. Zu diesen Auflagen zählt die Verpflichtung, die bestehenden territorialen Grenzen zu respektieren und eine Vereinigung mit Albanien oder Teilen eines anderen Landes auszuschließen. Die militärische Präsenz von KFOR in Kosovo sollte langfristig gesichert werden.

Die *Crisis Group* geht in ihrem Vorschlag sogar so weit, die Anerkennung einer eingeschränkten Unabhängigkeit selbst dann durchzusetzen, wenn Serbien – was sehr wahrscheinlich ist – sich dieser Vorgangsweise verschließen und Rußland ein Veto in der Kontaktgruppe und im UN-Sicherheitsrat einlegen würde. Die EU, die USA und andere Staaten sollten sich in jedem Fall auf die Abhaltung einer Statuskonferenz vorbereiten, um die Unabhängigkeit des Kosovo in der oben beschriebenen Form zu fixieren. Die Statusfrage ohne Einbeziehung des Sicherheitsrates zu lösen, wäre zwar unangenehm, aber keinesfalls so dramatisch wie die militärische Intervention 1999, die ebenfalls ohne Sicherheitsratsbeschluß erfolgt ist, argumentiert die *Crisis Group*.

Schlußfolgerungen

Wenn man sich noch einmal die Positionen der beiden Konfliktparteien und die Haltung der Internationalen Gemeinschaft, wie sie in den *Guiding Principles* der Kontaktgruppe zum Ausdruck gebracht wird, vor Augen führt, drängt sich unwillkürlich die Frage auf, wie man unter diesen Voraussetzungen zu einer einvernehmlichen Statuslösung gelangen will. Zwischen den Formeln »Mehr als Autonomie, weniger als Unabhängigkeit« und »umgehende und bedingungslose Unabhängigkeit« kann es in letzter Konsequenz keinen Spielraum für Zwischenlösungen geben. Jegliche Form einer konditionierten Unabhängigkeit, selbst wenn sie mit noch so strengen Auflagen verknüpft wird, bedeutet letztlich die Aberkennung der Souveränität Serbiens über Kosovo. Eine derartige Lösung könnte nur erzielt werden, wenn Belgrad von der bislang als unverhandelbar geltenden Position der Aufrechterhaltung der serbischen Souveränität über Kosovo abweicht. Die umgekehrte Variante, Kosovo mit substantieller Autonomie auszustatten und weiterhin im staatlichen Verbund mit Serbien zu belassen, wird zumindest von westlicher Seite als nicht umsetzbar eingeschätzt. Angesichts der enorm angespannten politischen und sozialen Situation in der Provinz kann man davon ausgehen, daß jegliche Form der Unterordnung des Kosovo unter serbische Dominanz auf erbitterten albanischen Widerstand stoßen würde. Auch eine Anhebung des Kosovo in den Rang einer gleichberechtigten Entität im Verein mit Serbien und Montenegro würde keine dauerhafte Lösung garantieren, nimmt man in Betracht, daß die Zukunft der Staatenunion in ihrer gegenwärtigen Verfassung äußerst unsicher ist. Im Falle einer Teilung der Staatenunion wäre es unmöglich, Kosovo das gleiche Recht zu verweigern.

Es ist bezeichnend, daß die hier vorgestellten namhaften internationalen Organisationen und *Think Tanks* ebenso wie andere Institute – darunter etwa die *Stiftung Wissenschaft und Politik* in Berlin oder das *Zentrum für Europäische Integrationsforschung* in Bonn – eine Unabhängigkeitslösung des Kosovo als die unter den gegebenen Verhältnissen »beste« Variante zur Bewältigung des Konfliktes betrachten. Die wohl naheliegendste Option für die Überwindung der bislang unversöhnlichen Positionen der Konfliktparteien könnte darin bestehen, Belgrad für einen Verlust an Souveränität in Kosovo eine klare EU-Perspektive in Aussicht zu stellen. Ein solcher

Zugang, der zweifellos zu begrüßen wäre, wirft aber die entscheidende Frage auf, ob die EU in ihrer gegenwärtigen Verfassung überhaupt in der Lage ist, den Staaten des westlichen Balkans eine glaubwürdige Beitrittsperspektive anzubieten. Abgesehen davon, daß die betroffenen südosteuropäischen Länder gemessen an den Kopenhagener Kriterien große Defizite in praktisch allen maßgeblichen Bereichen aufweisen, hat sich innerhalb der EU eine gewisse Erweiterungsmüdigkeit eingestellt, die sich mit großer Wahrscheinlichkeit nach 2007/08, wenn Bulgarien, Rumänien und wahrscheinlich auch Kroatien der EU angeschlossen sein werden, noch verstärken wird. Mit Blick auf die anstehenden Statusverhandlungen ist nicht davon auszugehen, daß die EU – trotz dem am Thessaloniki-Gipfel 2003 bekräftigten Beitrittsversprechen – mit einem zeitlich verbindlichen Integrationsangebot aufwarten wird können. Auch Vorschläge, die eine phasenweise Annäherung an die EU mit dem Resultat der Vollmitgliedschaft zum Inhalt haben, sind zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch unausgegoren und daher als verbindliche Verhandlungsangebote kaum geeignet. Bedenkt man, daß von seiten der EU bisher kein konkretes Konzept für eine Integration der westlichen Balkanstaaten (mit Ausnahme Kroatiens) vorliegt, dann muß man wohl oder übel zu der Schlußfolgerung kommen, daß der einzig stichhaltige Anreiz für einen Verhandlungskompromiß im besten Falle unausgegoren und im schlechtesten Fall nicht vorhanden und daher wirkungslos ist.

Was aber passiert, wenn eine Kompromißlösung von den Konfliktparteien nicht zu erreichen ist? Muß man dann davon ausgehen, daß einzelne Akteure der Internationalen Gemeinschaft die Initiative ergreifen werden, um eine Lösung durchzusetzen? In einem solchen Fall könnte jene Option Wirklichkeit werden, wie sie von der *Crisis Group* dargelegt wurde. Denn jede Entscheidung, die gegen den ausdrücklichen Willen Belgrads getroffen wird, führt unweigerlich dazu, daß der Sicherheitsrat aufgrund der Veto-Haltung Rußlands und Chinas seine Zustimmung nicht geben kann. Hinzu kommt die Gefahr einer Destabilisierung in der Region, denn selbst noch so ausgeklügelte Dezentralisierungsmodelle, die der serbischen Bevölkerung in Kosovo weitreichende lokale Selbstbestimmungsrechte einräumen, hätten bei einer Weigerung Belgrads, die Unabhängigkeit des Kosovo anzuerkennen, nur eine geringe Chance umgesetzt zu werden. Die mehrheitlich serbisch bewohnten Gebiete im Norden von Kosovska Mitrovica/Mitrovica e Kosovës sowie der nördliche Teil der geteilten Stadt sind nach wie vor stark in die serbischen Verwaltungsstrukturen eingebunden. Der Aufrechterhaltung von Parallelstrukturen in diesem Gebiet liegt u. a. das Kalkül Belgrads zugrunde, im Falle eines Souveränitätsverlustes zumindest einen Teil des Kosovo für Serbien »zu retten«. Ein solches Szenario würde die Option einer Teilung der Provinz wieder realistisch werden lassen. Die Folgen wären aber fatal: neue Grenzen, »Bevölkerungsaustausch«, ethnisch reine Territorien. Die Internationale Gemeinschaft würde damit eine der wichtigsten Prioritäten ihrer Balkanpolitik gefährden, nämlich den Versuch, einer ethno-nationalistisch motivierten Politik, die zu den Auslösern und Ursachen der blutigen Konflikte auf dem Balkan zählen, Einhalt zu gebieten.

Die Schlußfolgerung aus diesen Überlegungen kann nur darin bestehen, daß die Internationale Gemeinschaft ihre Entscheidung keinesfalls unter Umgehung des Sicherheitsrates trifft. Jede Entscheidung, die nicht im Einvernehmen beider Parteien getroffen wird, birgt die Gefahr des Ausbruchs neuer bewaffneter Konflikte und fortgesetzter politischer Instabilität in sich. Der kosovo-albanischen Seite muß klar vor

Augen geführt werden, daß eine sofortige und unkonditionierte Unabhängigkeit ohne die Zustimmung Belgrads nicht möglich ist und daß die Androhung und Anwendung von Gewalt – sowohl gegen die Minderheiten als auch gegen die »Internationalen« – die Chance auf die Erlangung der Unabhängigkeit entscheidend verringert. Ohne die Gefahren einer weiteren Verzögerung bei der Suche nach einer fairen Lösung des Kosovo-Konfliktes aus den Augen zu verlieren, wird bei Scheitern einer einvernehmlichen Lösung zwischen Belgrad und Priština/Prishtina der schwierige Prozeß der internationalen Vermittlung wohl über einen länger als ursprünglich vorgesehenen Zeitraum fortzuführen sein. Ziel des internationalen Vermittlungsversuches muß es bleiben, ein für alle betroffenen Seiten einigermaßen akzeptables Ergebnis zu erreichen. In diesem Prozeß sind aber nicht allein die beiden Konfliktparteien gefordert Zugeständnisse zu machen; auch die Internationale Gemeinschaft, und hier v. a. die EU, müßte sich rasch auf ein Konzept einigen, das den betroffenen Ländern wie der gesamten Region »Westlicher Balkan« eine zeitlich und inhaltlich klar definierte Integrationsperspektive in Aussicht stellt.

Vorabdruck (gekürzt und ohne Fußnoten) aus der erweiterten und aktualisierten Neuauflage des Buches »Kosovo-Kosova. Der lange Weg zum Frieden«. Wieser Verlag, Klagenfurt.