

Altmann, Franz-Lothar

**Research Report**

## Optionen für die Zukunft des Kosovo

SWP-Studie, No. S 21/2001

**Provided in Cooperation with:**

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

*Suggested Citation:* Altmann, Franz-Lothar (2001) : Optionen für die Zukunft des Kosovo, SWP-Studie, No. S 21/2001, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/252386>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale  
Politik und Sicherheit

*Franz-Lothar Altmann*

## Optionen für die Zukunft des Kosovo

S 21  
August 2001  
Berlin

**Nachweis in öffentlich  
zugänglichen Datenbanken  
nicht gestattet.**

Abdruck oder vergleichbare  
Verwendung von Arbeiten  
der Stiftung Wissenschaft  
und Politik ist auch in Aus-  
zügen nur mit vorheriger  
schriftlicher Genehmigung  
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und  
Politik, 2001

**SWP**

Stiftung Wissenschaft und  
Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und  
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

Gestaltungskonzept  
Gorbach Büro für  
Gestaltung und Realisierung  
Buchendorf

# Inhalt

**Problemstellung und Empfehlungen** 5

**Das Kosovo 1913–1998:**

**Staatsrechtliche Verwirrspiele** 7

**Der heutige Rechtsrahmen** 10

Die Resolution 1244 (1999) des UN-Sicherheitsrats 10

Die UN-Interimsverwaltung 11

Der Verfassungsrahmen für eine  
provisorische Selbstregierung 13

**Zur Diskussion um den**

**künftigen Status des Kosovo** 16

Das Kosovo als autonome Region Serbiens 16

Das Kosovo als autonome Provinz

in der Bundesrepublik Jugoslawien 17

Das Kosovo als dritte (vierte) Republik

in der BR Jugoslawien 17

Aufteilung des Kosovo in einen (oder mehrere)  
serbische(n) und albanische(n) Teil(e) 18

Das Kosovo als unabhängiger, souveräner Staat 19

Substantielle Autonomie des Kosovo

im Rahmen eines internationalen Protektorats 20

**Überlegungen zum endgültigen Status des**

**Kosovo vor dem Hintergrund der Entwicklung  
in Montenegro** 22

**Abkürzungen** 23



### Optionen für die Zukunft des Kosovo

Der Sturz des Milošević-Regimes in Belgrad und die seither fortschreitende Demokratisierung Serbiens haben ein Problem nicht aus der Welt geschafft, seine Lösung vielleicht sogar noch erschwert: die künftige staatsrechtliche Stellung des Kosovo auf dem Balkan. Das neue Regime in Belgrad kann das Kosovo nicht aufgeben, weil es damit seine nationale Legitimität gefährden würde. Und die Kosovo-Albaner befürchten, daß ihre (Separations-)Interessen nurmehr als zweitrangig behandelt werden, weil den neuen Politikern in Belgrad allgemein Wohlwollen entgegengebracht wird. Sie drängen daher auf eine möglichst rasche endgültige (Los-)Lösung.

Der Status des Kosovo ist seit der Aufteilung der Siedlungsgebiete der albanischen Bevölkerung nach dem Untergang des Osmanischen Reiches mehrfach verändert worden. Manche Veränderung hatte bereits vor den gewaltsamen Auseinandersetzungen 1998/99 zwischen Serben und Kosovo-Albanern Spannungen zwischen den verschiedenen im Kosovo siedelnden Bevölkerungsgruppen hervorgerufen. Zu diesem Zeitpunkt hatte sich der Konflikt auf zwei sich grundsätzlich widersprechende Positionen zugespitzt: zum einen der Anspruch Serbiens auf Kosovo-Metohija (dies die offizielle serbische Bezeichnung) als territorialer Bestandteil der Teilrepublik Serbien, zum anderen der Anspruch der Albaner auf Selbstbestimmung und Souveränität des von ihnen so genannten Kosova.

Die Intervention der internationalen Staatengemeinschaft und die entsprechend der UN-Sicherheitsratsresolution 1244 (1999) eingesetzte militärische und zivile Protektoratsverwaltung im Kosovo hat zunächst beide Ansprüche beiseite gestellt, gleichzeitig aber ein einzigartiges institutionelles Hybrid geschaffen: ein UN-Protektorat mit unbeschränkter Machtfülle, das die Provinz für eine weitreichende (substantielle) Autonomie und Selbstverwaltung – jedoch innerhalb des Rahmens der Bundesrepublik Jugoslawien – vorbereiten sollte. Weder diese Resolution noch die den künftigen Status des Kosovo betreffenden Passagen des (nicht unterzeichneten) Abkommens von Rambouillet, auf die Resolution 1244 mehrfach verweist, setzen indes einen klar definierten Rahmen für eine endgültige Lösung des Kosovo-Status.

Die von der zivilen Protektoratsverwaltung UNMIK errichteten und zunächst weitgehend von ihr selbst

ausgefüllten Verwaltungsstrukturen sollen nunmehr schrittweise nach den Kommunalwahlen im Oktober 2000 und den für den 17. November 2001 geplanten Parlamentswahlen in eine echte Selbstverwaltung überführt werden. Die letzte Entscheidungsinstanz soll jedoch weiterhin der Sonderbeauftragte des UN-Generalsekretärs sein, der Chef der UNMIK-Verwaltung. Scheinbar unberührt von dieser zunächst die unteren Verwaltungsebenen betreffenden Entwicklung bleibt die Frage des endgültigen Status des Kosovo: seiner staatsrechtlichen Definition und einer eventuellen Wiederzuordnung zu bzw. Ausgliederung aus der Bundesrepublik Jugoslawien als selbständiger Staat.

Die Analyse stellt zunächst die derzeit diskutierten sechs Lösungsoptionen vor und versucht, ihre Praktikabilität bzw. die bestehenden Hindernisse aufzuzeigen. Ergänzend vorgestellt wird eine neue, siebte Option, die unter Einbeziehung der zwischen Serbien und Montenegro aktuell laufenden Verhandlungen über die Ausgestaltung ihrer Beziehungen einen Brückenschlag zum künftigen Status des Kosovo versucht. Der Grundgedanke ist, daß die von Montenegro im Dezember 2000 vorgeschlagene, sehr lose konzipierte Union zweier unabhängiger Staaten durch das Kosovo als dritten Staat ergänzt werden könnte. In der von der montenegrinischen Regierung vorgeschlagenen Zweistufenlösung würde in einem Referendum die Zustimmung zu einer formalrechtlich eingeschränkten Selbständigkeit gesucht. Gleichzeitig würde mit der Selbständigkeitserklärung zugesichert, als Mitgliedstaat in eine künftige Union einzutreten. Sollten Montenegro und Serbien mit einem derartigen Konstrukt einverstanden sein, wäre seine Ablehnung für die albanischen Vertreter des Kosovo nur schwer zu begründen. Die internationale Staatengemeinschaft könnte ebenfalls zustimmen, da die Zielforderungen der Resolution 1244 sowie die Vereinbarungen der Schlußakte von Helsinki bezüglich der Unverletzlichkeit bestehender Grenzen beachtet würden.

## Das Kosovo 1913–1998: Staatsrechtliche Verwirrspiele

Aus der Konkursmasse des Osmanischen Reiches hat sich auf dem Balkan die sogenannte »Albanische Frage« zum heute wohl wichtigsten Problem in Südosteuropa entwickelt. Spätestens seit dem 10. Juni 1878, dem Gründungstag der »Liga von Prizren«, sind regelmäßig wiederkehrende Bestrebungen der albanischen Bevölkerung im Westbalkan zu verzeichnen, die Aufteilung ihrer Siedlungsgebiete auf verschiedene Staaten rückgängig zu machen bzw. ihre dadurch entstandene Minderheitsposition zu beseitigen. Als Ergebnis der Balkankriege wurden 1913 die Grenzen des am 28. November 1912 neu proklamierten Staates Albanien so festgelegt, daß sich gut die Hälfte der albanischen Bevölkerung außerhalb der Grenzen Albaniens wiederfand. Der größte Teil dieser Auslandsalbaner lebte fortan als klar benachteiligte Minderheit im neuen Königreich der Serben, Kroaten und Slowenen (seit Januar 1929 Jugoslawien), vor allem im heutigen Kosovo (serbisch: Kosovo-Metohija), das bis in den Zweiten Weltkrieg hinein ohne rechtlichen Spezialstatus blieb. Für kurze Zeit wurde unter italienischer und dann deutscher Besatzung das Kosovo mit Albanien vereinigt. In diesem Großalbanien konnten zum einen die Kosovaren ihre nationale, kulturelle und verwaltungstechnische Eigenständigkeit ausüben, während die Kosovo-Serben Repressionen ausgesetzt waren. Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs wurde in der kommunistisch-jugoslawischen Bundesverfassung von 1946 und der serbischen Republikverfassung von 1947 das sowjetische Modell der Territorialautonomie übernommen. Kosovo-Metohija erhielt den Status einer »autonomen Region«, die in Nordserbien gelegene Vojvodina den höheren Status einer »autonomen Provinz«.

1968 kam es im Kosovo erstmals zu Demonstrationen, auf denen die politische Forderung erhoben wurde, der Provinz den Rang einer (siebten) Republik der Jugoslawischen Föderation zu verleihen. Begründet wurde diese Forderung zum einen damit, daß es in der Jugoslawischen Föderation weit mehr Albaner als Montenegriner und Makedonier gäbe, denen bereits 1946 eigene Republiken innerhalb der Föderation zugestanden wurden. Diesen »Völkern« sei demnach der Status eigener Nationen erst neu zuerkannt worden. Dem widerspricht allerdings grundsätzlich

das Selbstverständnis der Montenegriner und Makedonen. Den Albanern wurde der Republikstatus mit dem Argument verweigert, daß nur »Nationen« ein Recht auf eine eigene Republik innerhalb der Jugoslawischen Föderation hätten, nicht aber Volksgruppen (»Nationalitäten«), die bereits außerhalb Jugoslawiens einen souveränen Nationalstaat besäßen.<sup>1</sup>

In der Bundesverfassung von 1974 wurden die autonomen Provinzen Vojvodina und Kosovo institutionell-organisatorisch den Republiken als konstitutive Elemente der Föderation gleichgestellt. Ihr Bestand, ihre Grenzen und Organe waren durch die Bundesverfassung garantiert, gegen entsprechende Änderungen konnten sie ein Veto einlegen. Die autonomen Provinzen erhielten eigene Verfassungs-, Gesetzgebungs- und Budgethoheit. Bundesgesetze waren in ihnen unmittelbar von den Provinzorganen zu vollziehen, ohne die Zwischenstufe und ohne Weisungsbefugnisse der Republik Serbien. Albanisch wurde im Kosovo gleichberechtigte Amtssprache, und der Ausbau des Bildungssystems mit der Gründung der Universität Priština leitete einen kulturellen Aufschwung ein, der durch spezielle wirtschaftliche Entwicklungsprogramme unterstützt wurde.

Mit dem Memorandum der Serbischen Akademie der Wissenschaften<sup>2</sup> von 1986 kam die Behauptung auf, die Republik Serbien sei durch ihre faktische Dreiteilung benachteiligt. Nach massivem Druck (»spontane« Massendemonstrationen) und Ausrufung des Ausnahmezustands in Verbindung mit Massenverhaftungen wurde die serbische Republikverfassung 1989 mit (erzwungener) Zustimmung der Parlamente der Vojvodina und des Kosovo beschlossen. Sie bewirkte eine Rezentralisierung der Gesetzgebung und eine

1 Vgl. hierzu ausführlicher Joseph Marko, Die staatsrechtliche Entwicklung des Kosovo von 1913–1995, in: Joseph Marko (Hg.), Gordischer Knoten Kosovo/a: Durchschlagen oder entwirren? Völkerrechtliche, rechtsvergleichende und politikwissenschaftliche Analysen und Perspektiven zum jüngsten Balkankonflikt, Baden-Baden 1999, S. 15ff.

2 »Memorandum SANU«, in: Naše teme, (1989) 1–2. Auszüge und Kommentare in deutscher Sprache bietet: Detlev Kleinert, Inside Balkan. Opfer und Täter, Wien/München 1993, S. 98–109; in englischer Sprache: The Balkan Analyst (IISS-Tirana), (April–Juni 1999), S. 151–166.



Hierarchisierung der Verwaltung für das gesamte Territorium der Republik Serbien. Das absolute Veto-recht der autonomen Provinzen bei Republikverfassungsänderungen wurde aufgehoben. Gleichzeitig wurde bekräftigt, daß Verfassungsnovellen der Republik Serbien die in der Bundesverfassung kodifizierten Rechte und Pflichten der autonomen Provinzen ebensowenig antasten dürfen wie deren Stellung!

Nachdem am 26. Juni 1990 das Serbische Parlament ein »Gesetz über das Verfahren der Republikorgane bei außerordentlichen Umständen« beschlossen hatte, erklärten am 2. Juli 1990 114 albanische Abgeordnete des Parlaments im Kosovo durch »Verfassungserklärung« Kosovo zur gleichberechtigten Einheit innerhalb der jugoslawischen Föderation, mit dem konstitutionellen Status einer Republik. Dieser Erklärung wurden am 13. Juli 1990 die serbischen Gesetze über die Auflösung des Kosovo-Parlaments und die Absetzung der Regierung, des sogenannten Exekutivrates, entgegengesetzt. Der Exekutivrat wurde durch ein Direktorium unter Leitung des Vizepräsidenten des Serbischen Parlaments ersetzt. In einer Verordnung wurde festgelegt, daß jeder Albaner seinen Arbeitsplatz verliert, der nicht unterschreiben würde, daß er den Anordnungen der serbischen Behörden folgen werde. Am 7. September 1990 erklärten daraufhin albanische Abgeordnete des aufgelösten Parlaments von Kosovo erneut die Unabhängigkeit und verabschiedeten die sogenannte Verfassung von Kačanik.

Unter Verletzung der Bundesverfassung, aber auch der oben zitierten Bestimmung der Verfassung der Republik Serbiens, daß die durch die Bundesverfassung geregelte Stellung der autonomen Provinzen nicht geändert werden dürfe, wurde am 28. September 1990 eine neue Serbische Verfassung angenommen. Diese Verfassung sah keine institutionellen Beziehungen Serbiens zur Föderation mehr vor, sondern gestaltete die Organe dieser Republik zu obersten Organen eines unabhängigen Staates aus. Die Verabschiedung dieses Dokuments wird von vielen Staatsrechtlern als erster Schritt zur Desintegration des jugoslawischen Bundesstaats gewertet.<sup>3</sup> Entsprechend dem normativen Anspruch der neuen Verfassung von 1990 ist Kosovo-Metohija wieder territorialer Bestandteil Serbiens, seine »Autonomie« war durch die Maßnahmengesetze und die direkte Unterstellung unter Belgrad de facto bereits aufgehoben.

Genau ein Jahr später, vom 26. bis 29. September 1991, wurde im Kosovo ein Referendum über eine

Resolution durchgeführt, die ein »Kosovo als souveräner und unabhängiger Staat mit dem Recht der konstitutiven Mitwirkung an einer Allianz von souveränen Republiken (Jugoslawien)...« verlangte. Die Resolution fand eine nahezu hundertprozentige Zustimmung unter der albanischen Bevölkerung.

Am 27. April 1992 wurde eine neue Verfassung der Bundesrepublik Jugoslawien (BRJ) verabschiedet, die die Rechtsnachfolge der vormaligen Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien (SFRJ) beanspruchte. Die Badinter-Kommission<sup>4</sup> wies diesen Anspruch jedoch zurück. Die BRJ sei ein neuer Staat, der denselben Anerkennungsbedingungen unterliege wie die anderen Republiken Ex-Jugoslawiens. Die Verfassung des »Dritten Jugoslawien«, auf deren Grundlage sich auch heute noch die serbischen Verfassungsdiskussionen bewegen und die Organe der BRJ gewählt werden, wird weder von kosovarischer noch von montenegri-nischer Seite anerkannt.

Das (rückbenannte) Kosovo-Metohija – gemäß Verfassung von 1974 eine unabhängige föderative Einheit in Jugoslawien mit staatlichen Eigenschaften! – war mit der BRJ-Verfassung wieder Bestandteil der inneren territorialen politischen Ordnung der Republik Serbien. Seine auf dem Papier fortbestehende Autonomie ist durch die Maßnahmengesetzgebung vom Juli 1990 und das Militärregime de facto aufgehoben worden. Zwar blieben als Organe noch eine volksgewählte Versammlung sowie eine Regierung vorhanden. Doch wurden ihre Kompetenzen bereits im Zuge

<sup>4</sup> Die nach ihrem Vorsitzenden, dem damaligen Präsidenten des französischen Conseil Constitutionnel, Robert Badinter, benannte unabhängige Schiedskommission sollte der Beratung, aber auch einer zusätzlichen rechtlichen Kontrolle der am 27. August 1991 eingesetzten Peace Conference on Yugoslavia dienen. Zwischen Dezember 1991 und August 1993 formulierte die Kommission 15 »opinions« als Antworten auf die über den Vorsitzenden der EG-Friedenskonferenz vorgelegten Fragen, die sie in ausdrücklicher Orientierung an den Konventionen zur Staatensukzession von 1978 und 1983 erarbeitet hatte. Es ging vor allem darum, die konkrete Beachtung der Vorgaben der am 16. Dezember 1991 auf dem außerordentlichen Ministertreffen der EG beschlossenen »Richtlinien über die Anerkennung neuer Staaten in Osteuropa und in der Sowjetunion« nachzuweisen und die Umsetzung der Vorgaben zu kontrollieren. Der Kommission gehörten neben R. Badinter auch die Präsidenten der (Bundes-)Verfassungsgerichte Deutschlands (R. Herzog), Italiens und Spaniens sowie der Präsident des belgischen Cour d'Arbitrage an. Vgl. ausführlicher W. Fiedler, Staatensukzession und Menschenrechte, in: Burkhardt Ziemke u.a. (Hg.), Staatsphilosophie und Rechtspolitik. Festschrift für Martin Kriele zum 65. Geburtstag, München 1997, S. 1371–1391.

<sup>3</sup> Marko, Die staatsrechtliche Entwicklung des Kosovo, S. 23.

der 1989er Verfassungsnovellierung weitgehend reduziert und von den Albanern nicht angenommen. Es bestand keine Verfassungs- und Gesetzgebungskompetenz, keine Gerichtsbarkeit (einschließlich Verfassungsgerichtsbarkeit) im Kosovo, lediglich exekutive Funktionen blieben unter der Aufsicht der Republikorgane. Das Statut, das als oberste Rechtsnorm der autonomen Provinzen ihre Kompetenzen, die Wahl, Organisation und Arbeit der Provinzorgane und andere Fragen regelte, unterliegt der Zustimmung des Serbischen Parlaments. Allgemeine Rechtsakte (z.B. in den Bereichen Kultur, Bildung, amtliche Verwendung von Sprache und Schrift, öffentliches Informationswesen, Gesundheits- und Sozialschutz, Umwelt, Städteplanung usw.) konnten nur in »Einklang mit der (serbischen) Verfassung und den (serbischen) Gesetzen« erlassen werden.

Die Albaner reagierten am 24. Mai 1992 mit den Parlaments- und Präsidentenwahlen im Kosovo, die von der serbischen Polizei nicht verhindert wurden. Zum Präsidenten wurde Ibrahim Rugova gewählt. Die eine Woche später auf BRJ-Ebene folgenden Parlamentswahlen wurden von den Albanern im Kosovo, aber auch von fast allen Oppositionsparteien in Jugoslawien boykottiert.

Damit war bis zum Ausbruch der gewaltsamen Auseinandersetzungen 1998/99 der verfassungsrechtliche Konflikt durch zwei sich grundsätzlich widersprechende Positionen gekennzeichnet: zum einen der Anspruch Serbiens auf Kosovo-Metohija als territorialer Bestandteil der Teilrepublik Serbien entsprechend der neuen, unter Milošević verkündeten serbischen Verfassung von 1990, zum anderen der aus der Rücknahme der vormaligen weitreichenden Autonomie und faktischen Republik-Gleichstellung abgeleitete Selbständigkeitsanspruch der Albaner, der sich vor allem auch darauf stützt, daß die Gegenseite die Verfassung eklatant verletzt hat.

## Der heutige Rechtsrahmen

### Die Resolution 1244 (1999) des UN-Sicherheitsrats

Überlegungen zum künftigen Status des Kosovo müssen vom rechtlichen Rahmen ausgehen, der mit der Verabschiedung von Resolution 1244 des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen am 10. Juni 1999, dem Tag der Beendigung der Luftangriffe auf Jugoslawien, gesetzt wurde. In diesem Zusammenhang sind vor allem die Passagen von Bedeutung, die die Ausgestaltung des künftigen Status explizit betreffen.

In Resolution 1244 wird in allgemeinen Formulierungen zunächst nur zweierlei bekräftigt: Zum ersten bestätigen alle Mitgliedstaaten der UNO, daß die Souveränität und territoriale Integrität der Bundesrepublik Jugoslawien (und der übrigen Staaten der Region) zu bewahren sei, wie dies in der Schlußakte von Helsinki festgelegt worden ist; zum zweiten wird die in früheren Resolutionen ausgesprochene Forderung nach substantieller Autonomie und wesentlicher (meaningful) Selbstverwaltung für das Kosovo bestätigt.<sup>5</sup> In der 21 Punkte umfassenden Liste der Einzelbeschlüsse wird unter Punkt 11 (Hauptverantwortlichkeiten der internationalen zivilen Präsenz) aufgeführt:

- die Unterstützung der Errichtung einer substantiellen Autonomie und Selbstverwaltung im Kosovo, in Abhängigkeit von einer endgültigen Lösung;
- die Organisation und Überwachung der Entwicklung provisorischer Institutionen für demokratische und autonome Selbstverwaltung bis zu einer politischen Festlegung;
- die Ermöglichung eines politischen Prozesses zur Bestimmung des künftigen Status des Kosovo unter Berücksichtigung der Rambouillet-Beschlüsse; in einer Endphase die Überwachung des Transfers der Zuständigkeiten der provisorischen Institutionen des Kosovo an Institutionen, die als Ergebnis einer politischen Festsetzung entstanden sind.

<sup>5</sup> Reaffirming the commitment of all Member States to the sovereignty and territorial integrity of the Federal Republic of Yugoslavia and the other States of the region, as set out in the Helsinki final act and annex 2, (and) reaffirming the call in previous resolutions for substantial autonomy and meaningful self-administration for Kosovo.

In Annex 2 der Resolution 1244 wird unter Punkt 8 nochmals der politische Prozeß angesprochen, der zur Einrichtung eines politischen Übergangsrahmens führen soll. Dabei wird das Prinzip der substantiellen Selbstverwaltung des Kosovo unter voller Berücksichtigung der Prinzipien der Souveränität und der territorialen Integrität der Bundesrepublik Jugoslawien und der anderen Länder der Region erneut bekräftigt.

Die Formulierungen der UN-Resolution 1244 verweisen mehrfach auf die geforderte Übereinstimmung mit dem sogenannten Rambouillet-Abkommen, im vollen Wortlaut »Interim-Übereinkunft für Frieden und Selbstverwaltung im Kosovo«.<sup>6</sup> Die Kosovo-albanische Delegation hatte den Textentwurf dieses Abkommens am 23. Februar 1999 akzeptiert. Doch die serbische Seite erklärte, daß sie zwar dessen politischen Teil annehmen könne, wegen der im sogenannten Annex B vorgesehenen Präsenz einer NATO-geführten militärischen Einsatztruppe auf allen Teilen des Territoriums der Bundesrepublik Jugoslawien letztlich jedoch die Unterschrift verweigern müsse. Die für den künftigen Status des Kosovo relevanten Passagen des Rambouillet-Abkommens sollen an dieser Stelle in Erinnerung gerufen werden.

In Kapitel 1 (Verfassung) heißt es, daß das Kosovo sich demokratisch regieren solle. Gleichzeitig werde aber die Bundesrepublik Jugoslawien die Hoheit in den Bereichen territoriale Integrität, Aufrechterhaltung eines gemeinsamen Marktes innerhalb der BR Jugoslawien, Geldpolitik, Verteidigung, Außenpolitik, Zölle, Bundessteuern, Bundeswahlen sowie einigen weiteren, speziell in dem Abkommen festgelegten Bereichen behalten. Das Kosovo solle Außenbeziehungen nur in einem bestimmten Zuständigkeitsbereich unterhalten dürfen, der jenem der Republiken im Rahmen der früheren Bundesverfassung entspreche. Nach Kapitel 1 solle Kern der Selbstverwaltung des Kosovo eine Versammlung von 120 Abgeordneten (80 direkt gewählt sowie 40 Vertreter der nationalen Gemeinschaften) sein. Die von ihnen beschlossenen Gesetze sollten von föderalen oder Republikbehörden nicht geändert werden können. Weitere Organe der

<sup>6</sup> Vgl. <http://www.monde-diplomatique.fr/dossiers/kosovo/rambouillet.html>.

Selbstverwaltung sollten ein von der Versammlung gewählter Präsident des Kosovo, ein Premierminister, eine Regierung, eine Hauptstaatsanwaltschaft, ein Gerichtssystem mit allen Instanzen sowie ein Verfassungsgericht sein. Obwohl in Kapitel 1 die ausschließliche Zugehörigkeit des Kosovo zur Bundesrepublik Jugoslawien erklärt wird, wird in Artikel IX eine minimale Repräsentanz der Kosovo-Bürger nicht nur in der Bundesversammlung, sondern auch in der serbischen Nationalversammlung vorgesehen.

Kapitel 8 des Rambouillet-Abkommens bestimmt, daß nach Ablauf von drei Jahren eine internationale Konferenz einberufen werden solle, »um über einen Mechanismus für eine endgültige Regelung für das Kosovo zu entscheiden, auf der Basis des Willens des Volkes, der Meinungen der zuständigen Behörden [...] und der Helsinki-Schlußakte«. Auf dieser Konferenz sollten dann die Vorschläge der verschiedenen Parteien für weitere Maßnahmen geprüft werden.

Weder die UN-Sicherheitsratsresolution 1244 noch die einschlägigen Passagen des Rambouillet-Abkommens setzen somit einen klar definierten Rahmen für eine endgültige Lösung des Kosovo-Status. Beide Texte lassen grundsätzlich zwei Interpretationen zu. Die erste, von serbischer Seite vertreten, verweist auf die sowohl im Rambouillet-Abkommen als auch in der Resolution 1244 mehrfach festgestellte Zugehörigkeit des Kosovo zur Bundesrepublik Jugoslawien und die Unverletzlichkeit ihrer territorialen Einheit. In keinem der beiden Dokumente wird jedoch eine Zugehörigkeit des Kosovo zur Republik Serbien bestätigt. Die zweite Interpretationslinie unterstreicht nicht nur die Nichtzugehörigkeit zur serbischen Republik, sondern verweist darüber hinaus auf die Tatsache, daß zum einen die Formulierung der Zugehörigkeit des Kosovo zur Bundesrepublik Jugoslawien und deren territoriale Integrität nur für den jeweils gegenwärtigen Stand gilt und sie diese Prinzipien auch lediglich für die Zeit der Interimsverwaltung durch die internationale Gemeinschaft bestätigt. Der Verweis auf die endgültige Lösung der Statusfrage präjudiziert jedoch nicht die weitere unveränderbare Zugehörigkeit des Kosovo zur Bundesrepublik Jugoslawien. Die Formulierung im Rambouillet-Abkommen »nach dem Willen des Volkes« lasse auch die Abhaltung eines Referendums über eine mögliche Unabhängigkeit zu.

Das häufig vorgebrachte Argument, die den endgültigen Status des Kosovo betreffenden Formulierungen in der UN-Resolution 1244 seien ebenso wie die entsprechenden Passagen im (nicht unterzeichneten, jedoch im politischen Teil von beiden Seiten prinzi-

piell akzeptierten) Rambouillet-Abkommen absichtlich vage und für Verhandlungsprozesse offen gehalten, kann somit durchaus geteilt werden. Festgehalten wurde lediglich, daß die internationale Staatengemeinschaft während der Protektorszeit weitreichende Selbstverwaltungsstrukturen im Kosovo aufbauen muß, die einen Selbstständigkeitscharakter besitzen, der alle Kennzeichen einer möglichen Eigenstaatlichkeit aufweist.

## Die UN-Interimsverwaltung

Die durch Resolution 1244 des UN-Sicherheitsrates autorisierte United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK) bestimmte in ihrem ersten gesetzgeberischen Akt, Verordnung (regulation) Nr. 1/1999 vom 25. Juli 1999, daß alle legislative und exekutive Macht im Kosovo, einschließlich der Justizverwaltung, von UNMIK unter der Leitung eines Sonderbeauftragten des UN-Generalsekretärs ausgeübt wird. Die Einrichtung der UNMIK und ihre Ausstattung mit einer derart zentralisierten Machtkompetenz war durch die Erfahrungen in Bosnien-Herzegowina inspiriert. Dort hat die Zahl der diskriminierenden und gewaltsamen Akte erst abgenommen, nachdem das Amt eines Hohen Repräsentanten eingeführt war, der weitreichende Befugnisse hatte.<sup>7</sup> De facto wurde mit UNMIK Jugoslawiens Souveränität über das Kosovo suspendiert.

Die Struktur von UNMIK beruht auf vier sogenannten Säulen, die verschiedenen internationalen Organisationen unterstehen. Die humanitäre Unterstützung (Säule I) fällt in die Zuständigkeit des UN-Hochkommissars für Flüchtlinge (UNHCR), die Zivilverwaltung (Säule II) untersteht direkt den Vereinten Nationen (UN), Demokratisierung und Institutionenbildung (Säule III) stehen unter der Leitung der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und der wirtschaftliche Wiederaufbau und die Entwicklung der Ökonomie (Säule IV) werden von der Europäischen Union (EU) betreut. Diese Aufteilung, die zusätzlich zur übergeordneten Zweiteilung in UN-Interimsverwaltung (UNMIK) und Kosovo Force (KFOR) notwendig erschien, mußte schon deshalb eine Reihe von Abstimmungsproblemen verursachen, weil die verschiedenen Säulen durch unterschiedliche Manage-

<sup>7</sup> Siehe auch Markus Wagner, Das erste Jahr der UNMIK. Die Organisation der Zivilverwaltung im Kosovo, in: Vereinte Nationen, (2000) 4, S. 132-138.

mentstrukturen und Herangehensweisen gekennzeichnet sind. Erschwerend kamen unterschiedliche Politikpräferenzen und eine uneinheitliche Verbindlichkeit des persönlichen Einsatzes hinzu. Natürliche Wettbewerbssituationen und Probleme in der praktischen Zusammenarbeit zwischen den Säulen mußten Friktionen erzeugen. Andererseits ermöglichte der Pluralismus der UNMIK-Struktur mehr Flexibilität und gab Raum für Improvisation, was sich bei der schwierigen Aufgabe und den täglich wechselnden Problemsituationen als unabdingbar erwies.<sup>8</sup>

Von Anfang an stand die Protektoratsverwaltung von UNMIK und KFOR unter dem Einfluß der offenen Frage des künftigen endgültigen Status des Kosovo. Die beiden Konfliktparteien, Kosovo-Albaner und Kosovo-Serben, letztere bis Oktober 2000 nationalistic von Belgrad unterstützt, sahen in jeder politischen Entscheidung und jedem Rechtsakt der internationalen Verwaltung eine Unterstützung der Ziele des Konfliktgegners. Wie schwierig sich unter diesen Umständen die Aufgabe von UNMIK gestalten mußte, eine weitgehend akzeptierte Übergangsverwaltung zu etablieren, soll ein Beispiel zeigen: In Regulation Nr. 1 des UN-Sonderbeauftragten vom 25. Juli 1999 wurde festgehalten, daß im Kosovo alle Rechtsnormen, die am 24. März 1999 Geltung hatten, weiterhin anzuwenden seien, soweit sie nicht den internationalen Menschenrechtsstandards bzw. der Erfüllung des Mandats von UNMIK oder einer von UNMIK erlassenen Regulation widersprechen. Da diese Regelung im Grundsatz die Weitergeltung der jugoslawischen Rechtsnormen bekräftigte, war der Protest der Kosovo-Albaner vorauszusehen. Denn die Albaner waren in den vorangegangenen zehn Jahren von der Gesetzgebung des Landes völlig ausgeschlossen, was die Legitimation der Rechtsnormen aus dieser Periode ohnehin stark in Frage stellte.<sup>9</sup> Im Dezember 1999 wurde schließlich eine Kompromißlösung gefunden: Nun sollten jene Rechtsnormen im Kosovo Anwendung finden, die am 22. März 1989 gegolten hatten, das heißt vor dem Zeitpunkt der Abschaffung der Autonomie des Kosovo durch Milošević.

Andererseits mußte aber grundsätzlich jeder neue gesetzgeberische Akt, jedes Dekret der UN-Interimsverwaltung bei den Serben im Kosovo und in Belgrad

auf Ablehnung stoßen, weil sie in diesem Rechts handeln eine Beeinträchtigung der Souveränität der Bundesrepublik Jugoslawien sahen. Erschwert wurde die Arbeit der internationalen Verwaltung zudem dadurch, daß die beiden von ihr verwendeten zentralen Begriffe »Selbstverwaltung« und »substantielle Autonomie« von keiner der beiden Konfliktparteien positiv aufgenommen wurde. Beide Seiten hatten und haben ausschließlich ihre absoluten Zielvorstellungen vor Augen: die Albaner die Unabhängigkeit, die Serben die Bewahrung der Souveränität der Bundesrepublik Jugoslawien und die Wiederherstellung der serbischen Oberhoheit über das Kosovo. Jede Entscheidung der internationalen Verwaltung, die Fragen der Selbstverwaltung oder der substantiellen Autonomie betraf, mußte zwangsläufig von der einen Konfliktpartei als unzureichend im Hinblick auf die gewünschte Unabhängigkeit und von der anderen als unzulässig wegen der Verletzung der jugoslawischen Souveränität bewertet werden. Hinzu kam, daß Rußland und China gegen viele Entscheidungen von UNMIK Protest einlegten, sobald die Einrichtung einer funktionierenden, von Belgrad unabhängig agierenden Verwaltung betroffen war. Andererseits sah sich UNMIK durch westliche Länder, vor allem die Vereinigten Staaten von Amerika, ermutigt, die entsprechenden Institutionen für Selbstverwaltung und substantielle Autonomie in einer Form auszubauen, die die territoriale Integrität Jugoslawiens möglichst wenig berücksichtigt.<sup>10</sup>

Zusätzlich erschwert wurden die Bemühungen der internationalen Verwaltung durch die sich herausbildenden Parallelstrukturen des albanischen wie auch des serbischen Bevölkerungsteils im Kosovo. Auf albanischer Seite ist vor allem die im April 1999 – während der NATO-Intervention – ausgerufenen »provisorische Regierung« unter Hashim Thaçi zu erwähnen, die sich der Konkurrenz der etablierten, aber auch der neu gegründeten albanischen Parteien ausgesetzt sah. Diese Konkurrenzsituation unter den Albanern half UNMIK, im Dezember 1999 eine sogenannte gemeinsame Übergangsverwaltungsstruktur (Joint Interim Administration Structure – JIAS) zu errichten, die den Kosovo-Albanern die Mitarbeit in der internationalen Verwaltung sicherte und damit auch zur Legitimierung der internationalen Verwaltung unter der lokalen Bevölkerung beitrug. Die JIAS sollte denn auch vor allem die destabilisierenden Auswirkungen der albanischen Parallelstrukturen auffangen. Allerdings sind

<sup>8</sup> Vgl. ausführlicher Alexandros *Yannis*, Kosovo under International Administration, in: *Survival*, 43 (Sommer 2001) 2, S. 31–48.

<sup>9</sup> Vgl. Elmar *Pichl*, Kosovo – »Kriegsrecht«, Faustrecht und UN-Recht. Rechtliche Aspekte des Wiederaufbaus, in: *Südeuropa*, (1999) 11/12, S. 658ff.

<sup>10</sup> *Yannis*, Kosovo under International Administration, S. 35.

die in der gemeinsamen Übergangsverwaltungsstruktur eingesetzten Gremien – der Kosovo-Übergangsrat (KTC), der Übergangsverwaltungsrat (IAC), die gemeinsame Übergangsverwaltung (die dadurch gekennzeichnet ist, daß jede Abteilung von einer Doppelspitze aus einem internationalen und einem kosovarischen Vertreter geführt wird) und die dreißig Kommunalräte und -verwaltungen – keinesfalls demokratisch legitimiert, da sie unter dem Proporzgesichtspunkt einer angemessenen Berücksichtigung der ethnischen Minderheiten zusammengestellt wurden. So sind beispielsweise im IAC ein serbischer und drei albanische Vertreter zu finden, im KTC Vertreter der verschiedenen ethnischen Minderheiten.

Die Einbindung der Kosovo-Serben erwies sich als schwierig. Bischof Artemije und Vater Sava, die führenden Repräsentanten der orthodoxen Kirche im Kosovo, versuchten nach Kräften die Interessen der Kosovo-Serben durch Zusammenarbeit mit der internationalen Verwaltung zu vertreten. Momčilo Trajković und Bischof Artemije, die serbischen Vertreter im Kosovo-Übergangsrat (KTC), mußten diese Institution noch im Herbst 1999 verlassen, als ihnen die serbische Bevölkerung angesichts der zunehmenden albanischen Gewaltanwendung gegen Serben die weitere Unterstützung der internationalen Verwaltung untersagte. Darüber hinaus errichteten die Serben mit Unterstützung des Milošević-Regimes in Belgrad parallele Verwaltungsstrukturen in verschiedenen Bezirken des Kosovo. Im nördlichen Kosovo führte die Teilung der Stadt Mitrovica zur Schaffung des serbischen Nationalrats von Mitrovica, der jegliche Kooperation mit der internationalen Verwaltung ablehnt. Sein Ziel ist es, die ethnische Trennung entlang dem Fluß Ibar in Mitrovica zu konsolidieren, um so ein Überleben der Serben im nördlichen Teil des Kosovo abzusichern und eine Teilung des Kosovo vorzubereiten.

Kooperationswilliger zeigte sich der serbische Nationalrat von Kosovo und Metohija, auch SNV-Gračanica genannt, der unter Führung von Bischof Artemije seit Oktober 1999 die Interessen jener Serben im Kosovo vertritt, die dem Milošević-Regime in Belgrad ablehnend gegenüberstehen. SNV-Gračanica unterstützte die meisten Initiativen von UNMIK und KFOR, um die Position der Serben zu verbessern und eine Vertrauensbasis herzustellen.

Als Zwischenergebnis bleibt somit festzuhalten, daß mit dem Aufbau einer zivilen Verwaltung durch Bildung der gemeinsamen Übergangsverwaltungsstruktur JIAS als Grundlage für die Normalisierung

des Lebens im Kosovo der erste Teil der Aufgabenstellung für die internationale Staatengemeinschaft entsprechend UN-Sicherheitsratsresolution 1244 relativ erfolgreich abgeschlossen wurde. Es muß aber ebenfalls festgehalten werden, daß in einigen elementaren Bereichen bereits eine faktische Lostrennung von Serbien erfolgt ist. So wurde der jugoslawische Dinar durch die D-Mark ersetzt und eine Zollgrenze zwischen Kosovo und Restjugoslawien eingeführt. Die Kommunalwahlen im Herbst 2000 haben zusätzlich die Voraussetzungen für die Festigung kommunaler Selbstverwaltung auf der untersten Ebene geschaffen. Die weitaus schwierigere Aufgabe des Übergangs von der Protektoratsverwaltung für das Gesamt-Kosovo auf die in Resolution 1244 vorgesehene Selbstverwaltung und weitgehende Autonomie steht jedoch noch bevor. Die bisherigen Verwaltungsstrukturen sind, abgesehen von der kommunalen Ebene, noch nicht demokratisch legitimiert.

### Der Verfassungsrahmen für eine provisorische Selbstregierung

Am 14. Mai 2001 unterzeichnete der Leiter der UN-Verwaltung des Kosovo, der Sonderbeauftragte des UN-Generalsekretärs Hans Häkkerup, einen Verfassungsrahmen für eine provisorische Selbstregierung im Kosovo (Constitutional Framework for Provisional Self-Government<sup>11</sup>). Er beruht auf dem Auftrag in UN-Sicherheitsratsresolution 1244, ein Institutionengefüge im Kosovo einzurichten, dem nach erfolgten allgemeinen Wahlen die Verantwortlichkeiten in allen Verwaltungsbereichen übergeben werden können. In insgesamt 14 Kapiteln wurden insbesondere die sogenannten provisorischen Institutionen der Selbstregierung definiert (die stark an die entsprechenden Vorschläge des Rambouillet-Abkommens erinnern!): das Parlament, der Präsident des Kosovo, die Regierung, die Gerichte sowie sonstige Körperschaften und Institutionen.

In der Präambel des Verfassungsrahmens wird nochmals ausdrücklich darauf hingewiesen, daß Resolution 1244 aus dem Jahr 1999 die Einsetzung einer funktionierenden Selbstverwaltung im Kosovo bis zu einer endgültigen Regelung als provisorische Institution vorsieht. Ohne ausdrücklich die Zugehörigkeit

<sup>11</sup> Wäre wie in Resolution 1244 der Begriff »Self-Administration« verwendet worden, hätte dies eine schwächere Position der neuen Institutionen bedeutet!

des Kosovo zur Bundesrepublik Jugoslawien zu betonen, wird deutlich gemacht, daß die provisorischen Institutionen die Festlegung des künftigen Status des Kosovo zu einem späteren Zeitpunkt ermöglichen sollen, wobei »alle relevanten Faktoren einschließlich des Willens des Volkes« (Hervorhebung F.-L. A.) zu berücksichtigen seien.

Der durch den Verfassungsrahmen markierte Übergang von einem reinen Protektorat zu einer selbstregierten politischen Einheit ist Voraussetzung für die allgemeinen Wahlen im Kosovo, die am 17. November 2001 stattfinden sollen. Von diesem Zeitpunkt an werden die politischen Parteien in der bisher ausschließlich international verwalteten Provinz in die Gesetzgebung eingebunden, das Kosovo wird zu einer parlamentarischen Demokratie, in der ein gewähltes Parlament einen Präsidenten bestimmt, der wiederum einen Premierminister mit der Regierungsbildung beauftragt wird. Im künftigen Parlament des Kosovo werden 100 der insgesamt 120 Sitze nach dem Verhältniswahlrecht vergeben, je 10 Sitze sind für die serbische Volksgruppe bzw. die übrigen Minderheiten im Kosovo reserviert.<sup>12</sup>

Die UN-Verwaltung wird nach den Wahlen einen großen Teil ihrer Kompetenzen an die lokalen Institutionen abtreten, insbesondere die Zuständigkeiten in den Bereichen Wirtschaft und Finanzen, Erziehungswesen, Kultur und Sport, Infrastrukturentwicklung, Justiz und allgemeine Zivilverwaltung. Der Sonderbeauftragte des UN-Generalsekretärs wird aber über viele dieser Bereiche die Oberaufsicht ausüben. So ist ihm beispielsweise die letzte Zustimmung zum konsolidierten Haushalt des Kosovo vorbehalten; er hat die letzte Entscheidungsgewalt über die Bestellung oder Entfernung von Richtern und Staatsanwälten, er übt die oberste Kontrolle über das Kosovo-Schutzkorps (die zivile Nachfolgeorganisation der aufgelösten UÇK) aus usw. Ausschließliche Entscheidungs- und Handlungsbefugnis verbleibt dem UN-Vertreter in den Bereichen Geldpolitik, Verwaltung der staatlichen und gemeinschaftseigenen Liegenschaften und bei der Kontrolle des grenzüberschreitenden Güterverkehrs. Er kann jedes vom künftigen Parlament verabschiedete Gesetz, das nach seiner Ansicht gegen die Grundsätze der Resolution 1244 verstößt, durch sein Veto annullieren. Darüber hinaus hat er das Recht, das Par-

<sup>12</sup> Der vollständige Text des Verfassungsrahmens erschien in: Kosova-Info-Line am 5. Juni 2001; er ist ebenfalls einzusehen in: <http://www.un.org/peace/kosovo/pages/regulations/constitframe.htm>.

lament aufzulösen und Neuwahlen anzusetzen, wenn die provisorischen Institutionen der Selbstverwaltung in einer Art und Weise agieren, die UN-Sicherheitsratsresolution 1244 zuwiderläuft. Das Parlament kann seinerseits mit einer Zweidrittel-Mehrheit seiner Mitglieder den Sonderbeauftragten um Auflösung bitten.

Wie nicht anders zu erwarten, waren weder die Albaner noch die Serben im Kosovo mit dem Verfassungsrahmen zufrieden. Die albanische Seite kritisierte, daß die Befugnisse der künftigen Regierung stark beschränkt seien. Hashim Thaçi, der frühere politische Chef der Kosovo-Befreiungsarmee und derzeitige Vorsitzende der Demokratischen Partei, bemängelte zudem, daß das Kosovo-Schutzkorps weiterhin ausschließlich zivil definiert sei, während die albanische Seite in dem Korps den Kern einer künftigen eigenen Armee sehen möchte.<sup>13</sup> Hauptkritikpunkt der Albaner war jedoch, daß in dem Verfassungsrahmen das von den Albanern so heiß erwünschte Referendum über die Unabhängigkeit des Kosovo mit keinem Wort erwähnt wurde. Daß dies unterblieb, hat natürlich seinen guten Grund darin, daß kein Zweifel über den Ausgang eines derartigen Referendums besteht. Ungeachtet aller Kritik hat die albanische Seite jedoch schließlich mehrheitlich den Verfassungsrahmen für die provisorische Selbstregierung positiv kommentiert. Ausschlaggebend dafür war die richtige Erkenntnis, daß hier ein wichtiger Schritt in Richtung Eigenstaatlichkeit erfolgt war.

Genau dies wiederum war der Hauptanstoß der serbischen Kritiker. So äußerte Jugoslawiens Präsident Koštunica in einem Gespräch mit der Presseagentur Beta in Berlin am 15. Mai 2001, daß die internationale Gemeinschaft unter dem Druck der albanischen Extremisten wieder einmal klein beigegeben habe. Haekkerups Vorstoß sei ein weiterer Schritt zur faktischen Abspaltung des Kosovo. Nach einem Treffen der obersten politischen Spitzen der BR Jugoslawien im Büro von Präsident Koštunica – unter anderem Präsident Vojislav Koštunica, Bundespremier Zoran Žižić, der serbische Premier Zoran Đinđić, weitere Mitglieder beider Regierungen sowie Vertreter der Serben im Kosovo, darunter Bischof Artemije, der Vorsitzende des jugoslawischen Regierungskomitees für Kosovo, Momčilo Trajković, und Abgeordnete des jugoslawischen und des serbischen Parlaments – war in einer Pressemitteilung zu lesen, daß alle 30 von serbischer Seite vorgebrachten Änderungsvorschläge zur Verbes-

<sup>13</sup> Neue Zürcher Zeitung, 18.5.2001, S. 6.

serung des Verfassungsrahmens abgelehnt,<sup>14</sup> 98% der albanischen Forderungen jedoch berücksichtigt worden seien. Die »Präsenz« der jugoslawischen und serbischen Behörden im alltäglichen Leben im Kosovo müsse gestärkt und besser organisiert werden. In Übereinstimmung mit einer Deklaration des Serbischen Parlaments zur Lage im Kosovo vom 31. Mai 2001 wird eine Überarbeitung des Verfassungsrahmens gefordert und indirekt angedroht, daß die Serben im Kosovo an den Wahlen am 17. November nicht teilnehmen würden. In der serbischen Presse wurde vor allem kritisiert, daß den vorgesehenen 10 serbischen Parlamentsabgeordneten kein konstitutives Vetorecht zugestanden wurde und daß die staatliche Souveränität der Bundesrepublik Jugoslawien im Verfassungsrahmen mit keinem Wort erwähnt wird. Als besonders negativ werteten die Serben zudem die Formulierung, daß bei der Bestimmung des endgültigen Status des Kosovo alle relevanten Faktoren einschließlich des »Volkswillens« berücksichtigt werden müßten, die im Grunde doch auf die Zulassung eines Referendums hinauslaufe.

Der Chef der UN-Verwaltung des Kosovo, Hans Haekkerup, stellte im Hinblick auf diese Kritik klar, daß der Verfassungsrahmen noch keine Verfassung darstelle. Das Kosovo sei »noch nicht reif für eine endgültige politische Lösung«. Den Albanern sei ein Volksentscheid nicht gewährt worden, weil damit der Rahmen der UN-Resolution 1244 verlassen worden wäre. Und daß den Serben kein Vetorecht zugestanden worden sei, werde dadurch kompensiert, daß Kommissionen im Parlament und ein gesondertes Gremium des Parlamentspräsidiums serbische ebenso wie albanische Vorbehalte berücksichtigen sollten. Dem vorgesehenen siebenköpfigen Parlamentspräsidium gehörten ohnehin je ein Vertreter der Serben und der anderen nichtalbanischen Volksgruppen an.<sup>15</sup>

Ohne Zweifel ist mit dem inzwischen unterzeichneten und damit in Kraft getretenen Verfassungsrahmen für die provisorische Selbstregierung ein wichtiger Schritt zumindest in Richtung auf die in UN-Sicherheitsratsresolution 1244 geforderte weitreichende Autonomie vollzogen worden. Es sollte aber auch klar sein, daß damit zunächst nur der grundsätzliche innere Rahmen für das Kosovo vorgezeichnet wird und vor allem die Grundlagen für die ersten gesamt-

kosovarischen Parlamentswahlen geschaffen werden sollten. Keinesfalls kann aus dem Text des Verfassungsrahmens eine künftige regionale Untergliederung (Kantonisierung) und erst recht nicht die künftige Zuordnung des Kosovo zu oder die Ausgliederung aus der Bundesrepublik Jugoslawien abgeleitet werden. Die Diskussion über den den künftigen Status des Kosovo bleibt weiter offen. Die diskutierten Optionen werden im folgenden vorgestellt.

<sup>14</sup> So auch der Belgrader Anwalt Aleksandar Simić, der bei der Ausarbeitung des Verfassungsrahmens die serbische Seite vertrat: »Keine einzige Forderung des offiziellen Belgrad« sei angenommen worden (Süddeutsche Zeitung, 16.5.2001).

<sup>15</sup> Vgl. ebd.



## Zur Diskussion um den künftigen Status des Kosovo

Die aktuelle rechtliche Situation im Kosovo stellt sich »als eine aus mehreren Rechtsschichten bestehende Normenpyramide dar, in der Völkerrecht, altes jugoslawisches und neues von der UN-Administration gesetztes Recht ineinanderfließen.«<sup>16</sup> In Umkehrung der in einem Bundesstaat sonst üblichen Normenhierarchie übt UNMIK für das Kosovo die oberste legislative, exekutive und judikative Gewalt aus, lediglich Teilbereiche sollen nach den Novemberwahlen an die provisorische Selbstregierung übergeben werden. Die jugoslawische und serbische Rechtsordnung, die am 22. März 1989 gegolten hatte, ist zwar grundsätzlich zu respektieren und vorläufig auch anzuwenden, aber nur soweit sie nicht mit den international anerkannten Menschenrechten oder den durch den Sonderbeauftragten erlassenen Dekreten in Widerspruch steht. Der Sonderbeauftragte kann jederzeit bestehende jugoslawische oder serbische Gesetze für den Geltungsbereich des Kosovo aufheben oder abändern. Die geltende Rechtsordnung läßt de facto wie de jure Gestaltungsfreiraum, der in jede Richtung offen ist.

Mit der Abschaffung des jugoslawischen Dinar als Zahlungsmittel im Kosovo und seiner Ersetzung durch die D-Mark ist zunächst das wohl wichtigste und sichtbarste Hoheitsmerkmal eines Gesamtstaates entfallen und eine der grundlegenden Klammerfunktionen außer Kraft gesetzt. Die gemäß Verfassungsrahmen für die provisorische Selbstregierung vorgesehene Übertragung von Teilen der gesetzgeberischen Gewalt an das neu zu wählende kosovarische Parlament ist insofern ein weiterer Schritt in Richtung Selbstverwaltung, als nach der Suspendierung des jugoslawischen/serbischen Rechts die Schaffung neuen Rechtes ausschließlich in kosovarische Zuständigkeit fällt, ohne daß eine Kongruenz oder Abstimmung mit jugoslawischem oder serbischem Recht gefordert wird. Bereits unter dem geltenden UN-Protectorat hatten jugoslawische oder serbische Organe keine Möglichkeit mehr, jugoslawisches oder serbisches Recht auf dem Territorium des Kosovo anzuwenden. Das soll auch

künftig so bleiben. Die Desintegration der Rechtsordnung Jugoslawiens/Serbiens und des Kosovo einschließlich ihrer institutionellen Strukturen ist damit besiegelt, eine substantielle Reintegration nicht vorstellbar. De facto ist das Kosovo unter UN-Verwaltung ein rechtlich unabhängiges Gebilde geworden, dem nach den Wahlen vom November 2001 auch die unabhängige Normenfestsetzung übertragen werden soll.

In der Diskussion über den künftigen Endstatus des Kosovo lassen sich sechs Optionen unterscheiden:<sup>17</sup>

1. Wiedereingliederung des Kosovo in die Republik Serbien als autonome Region;
2. das Kosovo als autonome Provinz in der Bundesrepublik Jugoslawien;
3. das Kosovo als gleichberechtigte dritte (oder vierte, falls die Vojvodina gleiche Ansprüche erhebt) Teilrepublik in der BR Jugoslawien;
4. Aufteilung des Kosovo in einen serbischen und einen albanischen Teil mit der möglichen Folge eines Anschlusses an Serbien bzw. Albanien;
5. das Kosovo als unabhängiger, souveräner Staat;
6. substantielle Autonomie des Kosovo im Rahmen eines internationalen Protektorats.

### Das Kosovo als autonome Region Serbiens

Diese Option würde eine Wiederherstellung der unter Milošević eingeschränkten Autonomie des Kosovo und damit der legalen und exekutiven Unterordnung der Provinz unter die Obrigkeit Belgrads bedeuten. Unter zweierlei Gesichtspunkten ist das völlig ausgeschlossen. Zum ersten war das exakt die Ausgangssituation für die schließlich im Kriegszustand eskalierenden Spannungen zwischen den Kosovo-Albanern und der serbischen Obrigkeit. Man darf wohl ausschließen, daß die neue, demokratisch gewählte serbische Regierung eine den früheren Verhältnissen entsprechende Unterdrückung der albanischen Bevölkerung im Kosovo beabsichtigt. Dennoch ist eindeutig, daß die Albaner im Kosovo eine neuerliche Unterordnung

<sup>16</sup> Joseph Marko, Das jugoslawische »Verfassungschaos«, Kurzzutachten für »Task Force Jugoslawien« (Auswärtiges Amt) »Neuordnung von Staat und Nation Jugoslawien«, unveröffentlichtes Manuskript, 2.5.2001.

<sup>17</sup> Vgl. Andreas Wittkowsky, Optionen zur Konsolidierung Kosovos, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, August 2000 (Politikinformation Osteuropa, Nr. 86), S. 4.

unter Belgrad ganz und gar ablehnen. Zum zweiten widersprechen die zwischenzeitlich geschaffenen Strukturen und Rechtsverhältnisse (siehe oben) gänzlich einer solchen Wiedereinführung früherer Verhältnisse. Lediglich extremistische serbische Nationalisten beharren noch auf der Wiedereingliederung des Kosovo in die Republik Serbien.

Eine administrative Neueinteilung ganz Serbiens, bei der das Kosovo neben der Vojvodina, dem Sandžak, der Region Belgrad sowie Zentralserbien eine gleichberechtigte Position mit gestärkter regionaler Verantwortung und Selbstverwaltung hätte, wird aus denselben Gründen von den Albanern ebenfalls kategorisch abgelehnt, während man in der Vojvodina oder im Sandžak eine derartige Konstruktion durchaus begrüßen würde.

### **Das Kosovo als autonome Provinz in der Bundesrepublik Jugoslawien**

Dies würde dem Status vor 1989 entsprechen, der in der Verfassung der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien von 1974 kodifiziert war. Die damalige faktische Gleichstellung der autonomen Provinzen Vojvodina und Kosovo ist jedoch in den Augen der albanischen Bevölkerung ebenfalls nicht mehr wiederherstellbar, da sie eine klare Unterordnung der Legislative und Exekutive beider Provinzen unter eine wie auch immer geartete bundesstaatliche Oberhoheit darstellen und den Kosovo-Albanern ein finales Sezessionsrecht verwehren würde. Es läßt sich politisch nicht vorstellen, daß den Kosovo-Albanern auch für eine spätere Zukunft jede Möglichkeit abgesprochen werden kann, ihre Selbständigkeit zu erklären.

Vorstellbar wäre höchstens ein Passus in der neuen Verfassung der Bundesrepublik Jugoslawien, daß im Falle einer Auflösung der Bundesrepublik Jugoslawien (durch die Selbständigkeitserklärung des zweiten Bundesstaats Montenegro) die autonome Provinz Kosovo nicht automatisch Restjugoslawien und damit Serbien zugehören soll, sondern die Option der Selbständigkeit erhält. Das Kosovo kann zudem auch deshalb nicht ohne weiteres der Status einer autonomen Provinz in der Bundesrepublik Jugoslawien verliehen werden, weil es bereits, wie erwähnt, zu einem Teil aus der Bundesrepublik Jugoslawien legal, exekutiv und insbesondere monetär desintegriert ist.

Während die Albaner einen derartigen Provinzstatus kategorisch ablehnen, stellt er für die Kosovo-Serben eine mögliche, akzeptable Lösung dar, weil sie

darin eine Sicherheitsgarantie für den Bestand ihrer Volksgruppe im Kosovo sehen.

### **Das Kosovo als dritte (vierte<sup>18</sup>) Republik in der BR Jugoslawien**

Diese Option, die weitgehend von der westlichen Staatengemeinschaft unterstützt wird, ist unter den gegenwärtigen Umständen durchaus vorstellbar. Sie entspräche der gemäß UN-Sicherheitsratsresolution 1244 geforderten »substantiellen Autonomie« und würde gleichzeitig die territoriale Integrität der Bundesrepublik Jugoslawien bewahren. Gegen das Argument, daß die geschaffenen desintegrativen Fakten, insbesondere die monetäre Selbständigkeit des Kosovo, einer bundesstaatlichen Einordnung widersprechen, läßt sich anführen, daß Montenegro – jedenfalls vorläufig noch – als zweiter Bundesstaat in der Föderation existiert, obwohl dort ebenfalls die D-Mark als offizielles Zahlungsmittel fungiert. Diese Konstruktion würde gegenüber dem Verfassungsstatus von 1974 eine klare Aufwertung für das Kosovo bedeuten und entsprechenden Forderungen der albanischen Bevölkerung aus der Zeit vor der Aufhebung der Autonomie im Jahr 1989 entgegenkommen. Als Bundesstaat innerhalb der Föderation Jugoslawien hätte das Kosovo in den meisten Bereichen völlig autonom legale und exekutive Gestaltungsfreiheit. Lediglich in den Feldern Verteidigung, auswärtige Beziehungen (insbesondere diplomatische Vertretung), Zollrecht und Teilsegmenten der Steuergesetzgebung wäre es bundesrechtlichen Bestimmungen unterworfen.

Die serbische Minderheit im Kosovo lehnt diese Option jedoch ab, auch wenn sie weitgehende Minderheitsrechte besitzen würde. Bestärkt wird sie in ihrer ablehnenden Haltung auch durch die Tatsache, daß ihr im neuen Verfassungsrahmen für die provisorische Selbstregierung kein Vetorecht eingeräumt wurde, sie folglich ständig mit Überstimmungen im Parlament rechnen muß.

Für den serbischen Bevölkerungsteil ist klar, daß eine Republik Kosovo eine albanische Republik »Kosova« sein würde. Serbien hätte de facto alle kulturellen und historischen Ansprüche auf das Kosovo als Wiege des historischen Serbentums aufgegeben. Der Schutz durch die Einordnung in die Bundesrepublik

<sup>18</sup> Man muß davon ausgehen, daß die Anerkennung eines Republikstatus für das Kosovo dieselbe Forderung in der Vojvodina aufkommen lassen würde.

Jugoslawien wird als solcher von den Serben als nicht ausreichend angesehen: Ohne eine weitreichende Verpflichtung der internationalen Staatengemeinschaft, die Wahrung allgemeiner Minderheiten- und individueller Menschenrechte zu garantieren, ist eine derartige Konstruktion nicht denkbar. Angesichts der zur Zeit jedoch immer noch andauernden Gewaltausübung der Albaner gegenüber den Serben im Kosovo und der weitgehenden Unfähigkeit von KFOR/UNMIK, den Übergriffen Einhalt zu gebieten, ist der Widerstand der Kosovo-Serben auch gegen die Republiklösung verständlich.

Die Kosovo-Albaner scheinen in ihrer Haltung gegenüber dieser Lösung gespalten. Während der größere, nach völliger Unabhängigkeit strebende Teil der Albaner sie als ungenügend ablehnt, weil sie einen Verbleib im insgesamt verhassten jugoslawischen Rahmen bedeutet, ist ein gemäßiger, politisch realistisch denkender Teil der albanischen Elite unter Umständen doch bereit, sich auf diese Option als Übergangslösung einzulassen. Immerhin hätte der Status einer Republik nach Meinung der Mehrheit der Völkerrechtler – insbesondere bei entsprechender Ausgestaltung der Verfassung der Bundesrepublik Jugoslawien – den Vorteil, daß eine spätere Sezession und die Ausrufung eines unabhängigen Staates Kosovo nicht von vornherein ausgeschlossen blieben (zu einer möglichen Variante dieser Lösung siehe unten, S. 20).

### **Aufteilung des Kosovo in einen (oder mehrere) serbische(n) und albanische(n) Teil(e)**

Ein von serbischer Seite immer wieder in verschiedenen Variationen unterbreiteter Vorschlag ist die Aufteilung des Kosovo in einen serbischen und einen albanischen Teil. Dies hatte Dušan Bataković, der damalige Berater der serbischen orthodoxen Kirche in Fragen von Kosovo-Metohija und derzeitige Botschafter der Bundesrepublik Jugoslawien in Athen, bereits im September 1998 unter dem Stichwort »Kantonisierung« vorgeschlagen. Inspiriert war sein Vorschlag von der Ausgliederung des Schweizer Kantons Jura aus dem Kanton Bern, bei der ebenfalls zwei Kulturen mit unterschiedlicher Sprache und Religion voneinander getrennt wurden. Eine weitere Referenz war der Vance-Owen-Plan für Bosnien-Herzegowina, der aus heutiger Sicht nicht mehr so negativ beurteilt wird, wie das noch zum Zeitpunkt seiner Bekanntgabe wäh-

rend der Kriegshandlungen in Bosnien-Herzegowina der Fall war. Eine Trennung/Kantonisierung würde nicht zuletzt auch normativ den historischen Anspruch der Serben auf Wohnrecht im Kosovo unterstreichen.

Der Plan einer Aufteilung des Kosovo in einzelne Kantone, in denen klare ethnische Mehrheitsverhältnisse als Grundlage für eine weitreichende kantonale Selbstverwaltung dienen sollten, wurde 1998/99 von Vertretern der serbisch-orthodoxen Kirche im Kosovo wie auch von Vertretern der Oppositionsparteien und -bewegungen in Serbien grundsätzlich akzeptiert. Die offizielle Regierungsseite in Belgrad hingegen unterstützte ihn damals nicht. Der nach Beendigung der Kriegshandlungen im Kosovo von den Albanern fortgesetzte Einsatz von Gewalt gegen die anderen Ethnien, insbesondere die serbische Bevölkerung, hat mittlerweile bereits de facto serbische Enklaven (beispielsweise Gračanica) entstehen lassen und die Stadt Mitrovica durch klare Grenzziehung geteilt. Seit Juni 1999 ist insofern eine ethnische Teilung des Kosovo mehr als nur ansatzweise vollzogen worden. Dies schlägt sich auch darin nieder, daß es sowohl die Albaner als auch die Serben offensichtlich ablehnen, künftig zusammenzuleben.

Grundsätzlich sind zwei Modelle einer Aufteilung des Kosovo vorstellbar, zum einen die Bildung von einer erst noch festzulegenden Anzahl von Kantonen, die mit weitreichender Selbstverwaltung in einem wie auch immer gestalteten Gesamtkosovo verbleiben, zum anderen eine Zweiteilung in einen serbischen Teil im Nordwesten und einen größeren albanischen Teil südlich des häufig als Grenzfluß genannten Ibar (albanisch Iber), der bereits die Stadt Mitrovica trennt. Mit dem zweiten Modell verbunden ist auch der (eventuelle) Anschluß des nördlichen Teils an die Republik Serbien.

Eine solche formale Aufteilung würde zwar die Interessen der Serben verwirklichen, die bereits nördlich des Ibar leben, sie würde aber die Serben südlich dieses Flusses vor die Wahl stellen, entweder weiterhin unter der Herrschaft der Kosovo-albanischen Mehrheit zu verbleiben oder in das nördliche Kosovo bzw. nach Serbien selbst auszuwandern. Im Gegenzug würde wohl auch eine Südmigration jener Kosovo-Albaner die Folge sein, die heute noch in der nördlichen Mitrovica-Region leben. Der wahrscheinliche Bevölkerungsaustausch würde zwei ethnisch weitgehend homogene Territorien schaffen. Während sich der nördliche, serbische Teil vermutlich Serbien anschließen würde, müßte für den südlichen (größe-

ren) Teil, der dann fast ausschließlich albanisch besiedelt wäre, weiterhin eine endgültige Regelung gefunden werden. Da sich aber gerade im albanischen Teil des Kosovo die wichtigsten serbisch-orthodoxen Klöster und andere serbische Kulturgüter und Stätten nationaler Verehrung befänden, kann deren endgültige Preisgabe von den Serben nicht erwartet werden. Hinzu kommt, daß die internationale Staatengemeinschaft eine derartige formale endgültige Teilung schon in Bosnien-Herzegowina nicht akzeptieren wollte, um die Rückkehr der Vertriebenen zu ermöglichen. Sie könnte sie für das Kosovo (zunächst) auch deshalb nicht in Erwägung ziehen, weil sie gegen ihre normative Verpflichtung verstoßen würde, erzwungenen Völkeraustausch möglichst zu vermeiden und statt dessen eine multiethnische Gemeinschaft auf dem Balkan zu erhalten.<sup>19</sup>

Würde man die Möglichkeit des Anschlusses eines serbischen Teils des Kosovo an Serbien in Kauf nehmen, wäre auch die Möglichkeit des Anschlusses des albanischen Teils an die Republik Albanien nicht mehr ausgeschlossen – wiederum eine Option, die bisher von der internationalen Staatengemeinschaft ausgeschlossen wird.

Während auf serbischer Seite die Meinungen zu einer Teilung des Kosovo zumindest geteilt sind, steht ihr die kosovo-albanische Seite grundsätzlich ablehnend gegenüber. Hauptgrund ist, daß einer verkleinerten Region Kosovo der wirtschaftlich potentere Teil fehlen würde, darunter auch das nördliche Gebiet der Trepča-Minen (albanisch Trepçe), die für die ohnehin arme Provinz eine überaus wichtige Beschäftigungs- und Einkommensquelle darstellen.

Auch die von einem Teil der Kosovo-Serben als mögliche Lösung angesehene Kantonisierung des Kosovo wird von den Kosovo-Albanern abgelehnt, da sie zur Bildung von de facto autonomen Unterregionen führen könnte; zu denken wäre beispielsweise an die Gegend um Trepča. Die Frage wäre hier, inwieweit man anstelle einer formalen Kantonisierung größeren Gemeindegemeinschaften weitreichende Selbstverwaltungsbefugnisse geben kann, die einer zu starken Ausgrenzung minorisierter Ethnien im jeweiligen Gemeindebereich entgegenwirken. Eine derartige Aufgliederung des Kosovo könnte durchaus zu einer gewissen Beruhigung auf gesamtkosovarischer Ebene führen, da in

diesem Modell auch Minderheitenethnien, wie Serben, Türken oder Roma, ihre Interessen in ihrem direkten Lebensbereich besser vertreten sähen. Damit wäre jedoch wiederum die Statusfrage für das Kosovo insgesamt keineswegs gelöst, der man jedoch mit einer Zweiteilung des Kosovo etwas näher gekommen wäre.

### **Das Kosovo als unabhängiger, souveräner Staat**

Das Szenario für diese Option ist relativ klar: Das im November 2001 gewählte Parlament des Kosovo würde per Referendum die Bevölkerung befragen, ob sie mehrheitlich für oder gegen die volle Souveränität des Kosovo als neuen Staat votiert. Daß sich die Kosovo-Serben an einem derartigen Referendum in keinem Fall beteiligen würden, stört die albanischen Verfechter dieser Idee nicht. Schließlich hatten auch die Kosovo-Albaner weder an den vergangenen serbischen noch an den jugoslawischen Wahlen teilgenommen. Nach dem erwünschten und erwarteten Ergebnis (nahezu 100% Zustimmung zur Unabhängigkeit) würde das Parlament die Unabhängigkeit erklären und Verhandlungen mit der internationalen Gemeinschaft über den Fahrplan für die Übergabe der Souveränität aufnehmen.

In diesem Szenario könnte das Parlament die Funktion einer verfassungsgebenden Versammlung übernehmen und den am 14. Mai 2001 in Kraft getretenen Verfassungsrahmen für die provisorische Selbstregierung durch entsprechende Gesetze und weitere Institutionen zu einer neuen Verfassung des Kosovo ausbauen. Da den 20 nichtalbanischen Abgeordneten des neuen Parlaments kein Vetorecht zustehen wird, könnte der gesamte Ablauf durch einseitige Willenserklärung der Albaner in Gang gesetzt werden, ohne daß Verhandlungen mit den Minderheiten stattfinden müßten. Aufgabe der internationalen Staatengemeinschaft wäre die befristete Sicherung des neuen Staates, bis eine eigene Sicherheitskomponente (Armee) aufgebaut wäre. Daß diese Option der Idealvorstellung der Kosovo-Albaner entspricht, muß nicht betont werden: Das UN-Protectorat und die zunehmend fiktive Souveränität der Bundesrepublik Jugoslawien über das Kosovo würden beendet.

Der Verwirklichung des Unabhängigkeitsszenarios stehen eine ganz Reihe von Bedenken und Hindernissen im Wege. Es muß als sicher angenommen werden, daß Rußland und die Volksrepublik China als ständige Mitglieder des UN-Sicherheitsrats gegen jedes Er-

<sup>19</sup> Vgl. hierzu auch: *The Independent International Commission on Kosovo, The Kosovo Report, Part II: Analysis – The Future Status of Kosovo*, <http://www.kosovocommission.org/reports/index.html>.

suchen um Anerkennung der Unabhängigkeit des Kosovo ihr Veto einlegen. Dies nicht nur, weil nach ihrer Ansicht eine solche Anerkennung gewaltsam agierende Sezessionsbewegungen nachträglich sanktionieren würde. Vielmehr müssen beide Staaten jedem möglichen Präzedenzfall entgegenwirken, der die Stabilität und Integrität ihrer eigenen großen multinationalen und multiethnischen Staatengebilde gefährden könnte (Tschetschenien, Tibet!).

Die internationale Staatengemeinschaft ist zudem sehr besorgt um die regionale Stabilität im inneren Balkan. Die Anerkennung eines unabhängigen Kosovo, dessen Grenzen ohne Einwilligung der BR Jugoslawien/Serbiens gezogen würden, liefe nicht nur den Prinzipien der Helsinki-Schlußakte zuwider. Es wird vielmehr befürchtet, daß ein souveränes Kosovo weitere Sezessionsbestrebungen im Nachbarland Makedonien, im Preševo-Tal (in Südserbien) und möglicherweise auch im angrenzenden Montenegro unter der dort ansässigen albanischen Bevölkerung verstärken oder wecken könnte. Gerade Makedonien scheint augenblicklich besonders gefährdet. Ein Zerfall dieses jungen Staates könnte Begehrlichkeiten und Auseinandersetzungen zwischen den benachbarten Ländern (Albanien, Kosovo, Serbien, Bulgarien und Griechenland) auslösen. Gegen eine Unabhängigkeit des Kosovo spricht auch das Argument, daß zumindest ein späterer Zusammenschluß Albanien mit dem Kosovo, möglicherweise in Form einer Föderation, sehr wahrscheinlich sei. Das entstehende Großalbanien würde die politischen Gewichte grundlegend verschieben, da es zentripetal anziehend auf die in den übrigen Ländern verteilten Albaner wirken dürfte. Daß die in den letzten Jahrzehnten herausgebildeten transnationalen, sich bis ins übrige Europa ausdehnenden mafiotischen Strukturen albanischer Provenienz die Vorstellung eines Großalbanien nicht gerade attraktiv erscheinen lassen, muß wohl nicht eigens betont werden.

Von der Anerkennung eines als Folge eines Referendums selbständig gewordenen Kosovo befürchtet man nicht nur eine Präzedenzwirkung für die albanische Bevölkerung in Makedonien und Montenegro, eventuell sogar in Nordgriechenland, sondern auch für die bosnischen Serben in der Republika Srpska, die ebenfalls versucht sein könnten, ein Referendum über den Anschluß an Serbien durchzuführen, auch wenn dies dem Dayton-Vertrag widerspräche. Auch die Kroaten in der Herzegowina dürften in diesem Fall auf einem Referendum für den Anschluß an Kroatien bestehen. Der mühsam zusammengekittete Gesamtstaat Bos-

nien-Herzegowina wäre somit von einer Zweidrittel-Amputation bedroht. Daß Montenegro sich ohnehin auf dem Weg Richtung Referendum befindet, würde sich in das Gesamtszenario weitgehender Desintegration fügen.

Angesichts der derzeit offensichtlich nicht kontrollierbaren Anwendung von Gewalt gegen die serbische Minderheit im Kosovo müssen die nichtalbanischen Minderheiten, insbesondere Serben und Roma, in einem unabhängig gewordenen Kosovo befürchten, daß sie ohne den Schutz der internationalen Staatengemeinschaft häufig von den Albanern benachteiligt und physisch bedroht werden. Ein freiwilliger oder sogar ein erzwungener Exodus dieser Minderheiten ist somit vorhersehbar.

Aufgrund all dieser Bedenken wurde nicht zuletzt der Sonderbeauftragte des UNO-Generalsekretärs, der Chef der UNMIK-Verwaltung, im provisorischen Verfassungsrahmen mit der Vollmacht ausgestattet, mit seinem Veto jedes vom künftigen Kosovo-Parlament verabschiedete Gesetz und damit auch die Ausrufung eines Referendums zu Fall zu bringen und sogar das Parlament aufzulösen, wenn es mit seinen Handlungen gegen die UN-Sicherheitsratsresolution 1244 verstößt.

### **Substantielle Autonomie des Kosovo im Rahmen eines internationalen Protektorats**

Diese Option entspricht dem für die Zeit nach den Novemberwahlen vorgesehenen Zustand. Angesichts der zuvor aufgezeigten Probleme und Schwierigkeiten, die mit der Verwirklichung jeder der skizzierten Optionen verbunden ist, stellt der Verfassungsrahmen für eine provisorische Selbstregierung des Kosovo wenigstens für die überschaubare Zukunft die zunächst einzig praktikable Lösung dar. Insbesondere dürfte ein endgültiger Status schwerlich definiert werden können, solange die interethnischen Spannungen eher anwachsen und eine Normalisierung des Lebens im Kosovo nicht in Sicht ist. Die Wahrscheinlichkeit ist zudem relativ groß, daß Montenegro das angekündigte Referendum über seine Unabhängigkeitserklärung durchführt und aus der Föderation ausscheidet.<sup>20</sup> Damit würde aber der formalrechtliche Rahmen der Bundesrepublik Jugoslawien inhaltsleer, eine Rückeingliederung des Kosovo in diesen Rahmen

<sup>20</sup> Die montenegrinische Regierung kündigte zunächst den März 2002 als Datum für ein derartiges Referendum an.

wäre somit nicht mehr möglich. Dies könnte zwar die Forderung nach einer Neugliederung der Föderation wiederbeleben, die dann voraussichtlich aus den drei Teilrepubliken Serbien, Kosovo und Vojvodina bestehen würde. Doch liefe dies auf eine so massive Amputation Serbiens hinaus, daß dort erhebliche neue politische Spannungen zu erwarten wären.

## Überlegungen zum endgültigen Status des Kosovo vor dem Hintergrund der Entwicklung in Montenegro

Daß die Zukunft der Bundesrepublik Jugoslawien wegen der Selbständigkeitsbestrebungen Montenegros grundsätzlich in Frage gestellt ist, beeinträchtigt zum einen jedwede mögliche Wiedereingliederung des Kosovo in Serbien oder eher in die Bundesrepublik Jugoslawien, könnte aber auch Anstoß für die Konzipierung neuer Optionen sein, die unter Umständen für alle beteiligten Seiten akzeptabel wären.

Die Regierung von Montenegro hat am 28. Dezember 2000 als Dokument eine sogenannte Plattform für Gespräche mit der Regierung von Serbien über neue Beziehungen zwischen den beiden Staaten vorgelegt. Diese Plattform beschreibt im ersten Teil die jahrhundertealte Souveränität Montenegros und sein unveränderliches Recht auf Selbstbestimmung, zählt die Verletzungen der Bundesverfassung durch Serbien in den letzten Jahren auf und lehnt die neue Bundesverfassung von 1992 als Basis für die Errichtung neuer Beziehungen mit Serbien ab. Montenegro sei bereits in den wichtigsten Bereichen, wie Geldpolitik, Außenhandel, Außenbeziehung, Zollpolitik und internationale Sicherheitsangelegenheiten, souverän. Zwischen ihm und Serbien bestünde nur noch die jugoslawische Armee als gemeinsame Klammer. (All dies [bis auf die von Montenegro betonte jahrhundertelange staatliche Souveränität] trifft ebenso für das Verhältnis des Kosovo zur Bundesrepublik Jugoslawien/Serbien zu, wo zusätzlich noch die Klammer der jugoslawischen Armee fehlt!)

Auf der Basis dieser Feststellungen schlägt die Regierung von Montenegro eine neue Union international anerkannter Staaten (hier Montenegro und Serbien) als Nachfolgekonstrukt für die bisherige Bundesrepublik Jugoslawien vor. Inhaltlich sind viele Formulierungen der Plattform relativ kurz und weitgehend allgemein gehalten.<sup>21</sup> Die wichtigsten Eckpunkte sind, daß Montenegro und Serbien als durch Referenda ihrer Bürger bestätigte unabhängige und international anerkannte Staaten nach einem

weiteren Referendum eine neue Union bilden, in der beide Staaten vollständig gleichberechtigt sind und die Kompetenzen der Union überwiegend durch Institutionen der Mitgliedstaaten und nur in Ausnahmefällen durch originäre Unions-Institutionen wahrgenommen werden. Die wenigen Verantwortungsbereiche der Union sollen Verteidigung und äußere Sicherheit der Union, Außenpolitik der Union und die Absicherung eines gemeinsamen Marktes und einer konvertiblen Währung umfassen. Zunächst sollen beide Staaten (Montenegro und Serbien) jedoch ihre eigenen Armeen behalten (Montenegro hat zur Zeit keine eigene Armee, sondern nur eine, allerdings stark aufgerüstete, Polizeitruppe). Es würde lediglich ein oberster Verteidigungsrat gebildet. Die Mitgliedstaaten sollen auch weitgehend autonom in der Festlegung und Durchführung ihrer Außenpolitik und der internationalen Kooperation bleiben. Ein sogenannter Koordinationsminister für auswärtige Angelegenheiten der Union soll im Rotationsverfahren bestimmt und zwischen den jeweiligen Länderministern tätig werden. Die Plattform schlägt eine gemeinsame konvertible Währung vor, unterstreicht gleichzeitig aber das Recht jedes Mitgliedstaates, sein eigenes Geldsystem zu behalten, sollte sich die monetäre Union nicht verwirklichen lassen.

Der Vorschlag einer sehr losen Konföderation oder Union eröffnet zunächst beiden Staaten die Möglichkeit, ohne größeren Gesichtverlust und damit verbundene innenpolitische Spannungen einen neuen Verfassungsrahmen zu formulieren, in dem auch das künftige Kosovo einen Platz finden könnte. Zwar hat der jugoslawische Präsident Koštunica am 10. Januar 2001 einen Gegenvorschlag für die Rekonstruktion Jugoslawiens unterbreitet, der erwartungsgemäß eine Fortführung der serbisch-montenegrinischen Föderation befürwortet.<sup>22</sup> Doch haben sowohl die jugoslawischen als auch die serbischen politischen Institutionen durch ihre Vertreter zu erkennen gegeben, daß sie sich einer Loslösung Montenegros im Falle eines Scheiterns von Verhandlungen keinesfalls mehr gewaltsam widersetzen würden. Das Ausscheren der montenegrinischen Sozialistischen Partei aus der

<sup>21</sup> Der volle Text der Plattform ist unter anderem zu finden in: *Center for European Policy Studies (CEPS)*, Europa South-East Monitor, (Januar 2001) 19; <http://www.ceps.be/Pubs/SEEMonitor/Monitor19.htm>.

<sup>22</sup> Veröffentlicht in: Tanjug, 10.1.2001.

jugoslawischen Regierungskoalition und der Rücktritt des föderalen (montenegrinischen) Ministerpräsidenten Žižić aus Protest gegen die Auslieferung von Milošević haben sogar dazu geführt, daß serbische Politiker, allen voran der Ministerpräsident Serbiens, Zoran Đinđić, selbst von einer grundsätzlichen Neuordnung der Föderation nach Abhaltung entsprechender Referenden sprechen. Daher sollte es möglich sein, über den montenegrinischen Vorschlag konstruktiv zu diskutieren. Eine Einigung auf eine sehr lose Konföderation böte dem montenegrinischen Präsidenten Đukanović die Möglichkeit, die Fragestellung in dem zu erwartenden Referendum so zu formulieren, daß eine Zustimmung zu dem Vorschlag eines Zweistufenmodells – zunächst Unabhängigkeitserklärung, dann Eintritt in eine Union – zustande kommen und damit innermontenegrinische Spannungen vermieden werden könnten.

Sollte Jugoslawien/Serbien ebenfalls bereit sein, einer derartig locker gestrickten Konföderation zuzustimmen, dann könnte die internationale Staatengemeinschaft den Vorschlag unterbreiten, das Kosovo als dritten unabhängigen Staat in die Union aufzunehmen. Da auch die in Montenegro lebenden Serben ein vitales Interesse an einer völkerrechtlichen Absicherung ihrer Rechte haben, die sicherlich ein wesentlicher Bestandteil des Unionsvertrages sein würde, könnte dasselbe für die Kosovo-Serben vorgeschlagen werden. Die Frage, ob die internationale Staatengemeinschaft dabei eine Garantiefunktion wahrnehmen sollte, wäre vor allem für die Kosovo-Serben von großer Bedeutung. Hauptsächlich von ihnen ist starker Widerstand gegen eine derartige Lösung zu erwarten.

Wenn sowohl Montenegro als auch Serbien sich letztlich zu einer derartigen Konföderation bereit erklärten und diese auch von den in Montenegro lebenden Albanern unterstützt würde, könnte eine derartige Konstruktion auch den Kosovo-Albanern »zugemutet« werden. Das Kosovo würde sowohl seine Eigenstaatlichkeit behalten als auch formal der in UN-Sicherheitsratsresolution 1244 gestellten Bedingung entsprechen, daß der Integrität der Bundesrepublik Jugoslawien bzw. der Union als ihrem Nachfolgekonstrukt Rechnung zu tragen sei. Bei Einverständnis aller drei Beteiligten würde dies auch im Einklang mit der Bestimmung der Schlußakte von Helsinki über die Unveränderbarkeit bestehender Grenzen stehen.

## Abkürzungen

BR	Bundesrepublik
BRJ	Bundesrepublik Jugoslawien
CEPS	Center for European Policy Studies (Brüssel)
IAC	Interim Administrative Council
JIAS	Joint Interim Administrative Structure
KFOR	Kosovo Force
KTC	Kosovo Transitional Council
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
SANU	Srpska Akademija Nauka i Umetnosti (Serbian Academy of Arts and Sciences)
SFRJ	Sozialistische Föderative Republik Jugoslawien
SNV	Srpskog Nacionalnog Veća (Serb National Council)
UÇK	Ushtrisë Çlirimtare të Kosovës (Kosovo Liberation Army)
UN	United Nations
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNMIK	United Nations Interim Administration Mission in Kosovo
UNO	United Nations Organization