

Altmann, Franz-Lothar

Research Report

Kosovo 2005/06: Unabhängigkeit auf Raten?

SWP-Aktuell, No. 27/2005

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Altmann, Franz-Lothar (2005) : Kosovo 2005/06: Unabhängigkeit auf Raten?, SWP-Aktuell, No. 27/2005, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254554>

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.

Kosovo 2005/06: Unabhängigkeit auf Raten?

Franz-Lothar Altmann

Ende Mai referierte UNMIK-Chef Jessen-Petersen vor dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen in positivem Tenor über die Lage im Kosovo. Jetzt soll ein Sonderbeauftragter des UN-Generalsekretärs bis September 2005 einen ausführlichen Bericht darüber verfassen, ob die wichtigsten rechtsstaatlichen Standards im Kosovo erfüllt sind. Es wird erwartet, daß dieser entsprechende Fortschritte feststellen wird, so daß der UN-Sicherheitsrat noch im Herbst grünes Licht für den Beginn von Verhandlungen über den Endstatus des Kosovo geben kann. Ob die EU-Mitgliedschaftsperspektive für Belgrad und Pristina dabei allerdings weiterhin als wichtigstes politisches Angebot aufrechterhalten werden kann, ist in Anbetracht der aufsteigenden EU-Erweiterungsmüdigkeit fraglich geworden.

Ende Mai wurden dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen zwei Berichte zur Situation im Kosovo vorgestellt. Der erste, datiert vom 23. Mai 2005, ist ein Bericht des Generalsekretärs der Vereinten Nationen, Kofi Annan, über die Interimsverwaltung im Kosovo (UNMIK). Entsprechend den Anforderungen der Sicherheitsratsresolution 1244 (1999) vom 10. Juni 1999 muß der Generalsekretär regelmäßig über die Durchführung des UN-Mandats im Kosovo berichten, in diesem Fall über den Zeitraum 1. Februar bis 30. April 2005. Die Besonderheit des diesjährigen Berichts war, daß ihm als Annex I ein zweites Papier beigefügt wurde, in welchem der Sonderbeauftragte des Generalsekretärs für das Kosovo und Chef von UNMIK, Søren Jessen-Peter-

sen, einen als technisch bezeichneten Fortschrittsbericht über die Erfüllung grundlegender Standards für das Kosovo vorlegte. Dieser Sonderbericht des SRSG (Special Representative of the Secretary-General) wurde am 27. Mai 2005 dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen vorgetragen.

Im Laufe der letzten Monate war von unterschiedlicher Seite mit immer größerem Nachdruck die Forderung nach dem Beginn von Gesprächen über den Endstatus des Kosovo erhoben worden. Als Argument für die baldige Aufnahme solcher Verhandlungen wurde vor allem angeführt, daß sowohl die wirtschaftliche Entwicklung im Kosovo als auch die Möglichkeiten der regionalen Kooperation durch die nicht geklärte Staatlichkeit der vormaligen autonomen Provinz

dauerhaft behindert würden. Nach mehreren Treffen der Kontaktgruppe für das Kosovo (Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Rußland, USA und EU) hatte der US-amerikanische Undersecretary of State for Political Affairs, R. Nicholas Burns, am 18. Mai 2005 vor dem House Committee for International Relations in Washington eine viel beachtete Rede gehalten, in der er erstmals sogar zeitliche Vorgaben für den Verhandlungs- und Entscheidungsprozeß nannte. Als Zeitpunkt für die Statusfestlegung gab Burns Ende 2006 an.

Eine unabdingbare Voraussetzung für die Aufnahme von Statusgesprächen sollen jedoch deutliche Fortschritte bei der Sicherung rechtsstaatlicher und demokratischer Standards sein. Hierbei geht es vor allem um die Bildung demokratischer Institutionen einschließlich einer funktionierenden Jurisdiktion, um Flüchtlingsrückkehr, wirtschaftliche Entwicklung, Klärung von Eigentumsrechten, Transformation der Kosovo-Schutztruppe (TMK), Sicherheit und Bewegungsfreiheit für die Minderheiten und die Etablierung eines Dialogs zwischen Priština und Belgrad auf allen Ebenen.

Der Bericht des SRSG Jessen-Petersen

Jessen-Petersens Bericht war im Grundtenor positiv. Er betonte, daß es gelungen sei, die Regierungskrise vom März 2005 nach der ICTY-Anklageerhebung gegen Premierminister Ramush Haradinaj konfliktfrei zu lösen und das allgemeine politische Leben durch eine klare Trennung zwischen Regierung und Opposition zu normalisieren.

Jessen-Petersen berichtete über erste Treffen im Rahmen des sogenannten Direkten Dialogs zwischen Belgrad und Priština auf der Ebene verschiedener Arbeitsgruppen. Die Arbeitsgruppe »Vermißte Personen« kam zum ersten Mal am 16. März 2005 zusammen, im April und Mai folgten Treffen zu den Sachbereichen Energie und Flüchtlingsrückkehr. Schwierig gestaltet sich indessen noch der politische Dialog. Versuche, Ort und Zeitpunkt für Gespräche auf oberster politischer Ebene festzulegen, sind

bisher jedoch gescheitert. Immerhin traten die Serbische Orthodoxe Kirche, die eine wichtige politische Rolle in der Kosovo-Frage für sich beansprucht, und die Kosovo-Regierung in einen ersten Dialog, der am 25. März 2005 zur Unterzeichnung eines Memorandum of Understanding geführt hat. Inhalt war die Wiederherstellung serbischer orthodoxer Religionsstätten, wofür die Kosovo-Regierung bereits im vergangenen Jahr 4,2 Millionen Euro zur Verfügung gestellt hatte. Nun versprach sie nochmals 1,5 Millionen Euro, die für Reparaturen der im März 2004 beschädigten Einrichtungen verwendet werden sollen.

Vom Sicherheitsbereich berichtete Jessen-Petersen, daß es weniger ernsthafte ethnisch bedingte Zwischenfälle gegeben habe und das Vertrauen in die Kosovo-Polizei (KPS) auch in der serbischen Bevölkerung zunehme. Ohnehin habe die KPS einen Minderheitenanteil von 16 Prozent, serbische Polizisten stellten bereits 10 Prozent der Einheiten. Die Reduzierung von Eskorten und der Militär- und Polizeipräsenz an bestimmten Orten sei ein ermutigendes Signal. Zum ersten Mal seit dem Kosovo-Krieg sei in Priština wieder ein serbisches Theaterstück von Serben für Serben aufgeführt worden.

Die einzige ernsthafte Kritik übte der SRSG an Belgrad, das zwar von Dialog spreche, gleichzeitig aber die Serben im Kosovo von jeglicher Mitarbeit in den Kosovo-Institutionen abhalte. Immerhin mußte der SRSG zugestehen, daß die Zahl der Rückkehrer enttäuschend niedrig geblieben sei: Seit 1999 seien lediglich 12 000 Personen, darunter 5000 Serben, von geschätzten 80–120 000 Geflüchteten zurückgekehrt. Während von serbischer Seite hierfür ernsthafte Sicherheitsmängel angeführt werden, sieht Jessen-Petersen die Hauptgründe in ungeklärten Eigentumsfragen und im Fehlen jeglicher wirtschaftlicher und sozialer Perspektiven. In seiner Zusammenfassung konstatiert der SRSG-Bericht jedoch deutliche Fortschritte in der Erfüllung der Standards und plädiert für die Aufnahme von Statusgesprächen.

Verhandlungsbeginn im Herbst 2005

Als Reaktion auf den Bericht des SRSG ernannte der UN-Generalsekretär am 3. Juni 2005 den norwegischen Diplomaten Kai Eide zu seinem Sondergesandten für das Kosovo und beauftragte ihn, einen umfassenden Bericht über die Erfüllung der Kernstandards zu erarbeiten – der SRSG-Report ist nur knappe sechs Seiten lang und allgemein gehalten. Der UN-Sicherheitsrat, dem Eide seinen Bericht im September 2005 vortragen wird, soll dann einen Beschluß darüber fassen, ob noch im Herbst Statusverhandlungen aufgenommen werden. Der UN-Generalsekretär wird dabei eine(n) Verhandlungsführer(in) für die Shuttle-Diplomatie zwischen Priština und Belgrad benennen. Nicholas Burns hatte in seiner Rede vom 18. Mai 2005 die Bereitschaft der USA signalisiert, die Nominierung eines erfahrenen europäischen Politikers für diese Mission zu unterstützen, die USA würden ihrerseits aber einen Stellvertreter aus ihrem diplomatischen Dienst benennen. Mittlerweile wird auch überlegt, ob nicht noch ein zweiter, russischer Stellvertreter hinzugezogen werden sollte.

Die Ausgangspositionen Belgrads und Prištinas

Die Ausgangspositionen Belgrads und Prištinas liegen weit auseinander. In Priština ist keine Partei bereit, eine andere Lösung als die der völligen Unabhängigkeit und Souveränität des Kosovo zu akzeptieren. Belgrad wiederum, das bis vor kurzem stereotyp auf der Zugehörigkeit der Provinz Kosovo zu Serbien unter Gewährung noch zu verhandelnder Autonomierechte beharrte, hat nunmehr die Formel »Mehr als Autonomie, aber weniger als Unabhängigkeit« geprägt: jede neue Grenzziehung auf dem Balkan erzeuge Instabilitäten, was dem Endziel EU-Mitgliedschaft aller Balkanstaaten abträglich sei. Durch das Beschwören des Dominotheorie-Szenarios, das heißt der Möglichkeit nachfolgender Zerfallsentwicklungen in ohnehin instabilen multiethnischen

Staaten sucht Belgrad den Schulteranschluß mit den Anrainerstaaten des Kosovo, insbesondere mit Bosnien-Herzegowina und Makedonien.

Seitdem Belgrad erkannt hat, daß im Herbst 2005 der Verhandlungszyklus auch auf politischer Ebene beginnen wird, tragen die demokratischen Parteien in Serbien ihre unterschiedlichen Standpunkte zu Einzelfragen, beispielsweise für oder gegen die Teilnahme der Kosovo-Serben am politischen Leben im Kosovo, nicht mehr öffentlich aus, um die Verhandlungsposition nicht durch offensichtliche Uneinigkeit im vorhinein zu schwächen. Nur die Radikale Partei von Vojislav Šešelj vertritt weiterhin eindeutig nationalistische Positionen. Sie geht so weit, den Einmarsch der serbischen Armee in das Kosovo anzudrohen. Seit dem 14. März 2005 finden regelmäßige Treffen der führenden Politiker (Unionspräsident Marović, Serbiens Präsident Tadić, Serbiens Premier Koštunica, Unions-Außenminister Drašković und Kosovo-Koordinator Čović, aber kein Vertreter der Radikalen) statt, um möglichst mit einer Stimme in die Verhandlungen zu gehen.

Schwieriger scheint es in Priština zu sein, eine gemeinsame Verhandlungsposition zu finden. Das vom SRSG vorgeschlagene Kosovo-Forum (Präsident Rugova, Premier Kosumi und der LDK-Vertreter Berisha auf seiten der Regierungskoalition, PDK-Parteichef Thaci und ORA-Parteichef Surroi von der Opposition) trat nach mehreren Anläufen erst am 7. Juni 2005 zum ersten Mal zusammen. Seine Aufgabe ist zuallererst, das kosovarische Verhandlungsteam zusammenzustellen. Genau das aber bereitet offensichtlich Schwierigkeiten, weil in letzter Zeit die Auseinandersetzungen zwischen der Regierungskoalition und der Opposition, vor allem zwischen Rugova und Thaci, an Heftigkeit zugenommen haben und die dringend erforderliche gleichwertige Beteiligung der Opposition in der Verhandlungsmannschaft daher gefährdet ist. Thaci möchte, daß das Forum selbst (unter Beteiligung der Opposition) Entscheidungsbefugnis erhält, die Regie-

rungskoalition hingegen möchte, daß diese allein bei den gewählten Institutionen verbleibt.

Die Vorgaben der Internationalen Gemeinschaft

Von Seiten der Internationalen Staatengemeinschaft, hier vertreten durch die Kontaktgruppe, wurden für die Verhandlungen zunächst klare Prämissen definiert:

- ▶ Es wird keine Rückkehr zum Status vor dem März 1999, dem Beginn des Kosovokriegs, geben, also keine Rückkehr unter serbische Oberhoheit;
- ▶ Eine Teilung des Kosovo in einen rein serbischen und einen albanischen Teil wird nicht akzeptiert;
- ▶ Es ist keine sofortige, unkonditionierte Unabhängigkeit vorstellbar (d.h. wohl auch nicht für Ende 2006);
- ▶ Schließlich wird jeder Zusammenschluß eines wie auch immer unabhängigen Kosovo mit anderen albanischen Siedlungsgebieten (in Südserbien oder Nordwestmakedonien) und mit Albanien selbst ausgeschlossen: Es soll kein Großalbanien entstehen.

Diese Maßgaben beinhalten implizit, daß ein künftiges Kosovo die territoriale Integrität (Grenzen) aller anderen Staaten der Region respektiert und zudem sicherstellt, daß es keine militärische oder sonstige Sicherheitsbedrohung für seine Nachbarn darstellt.

Um jedoch überhaupt zu einer Statusfestlegung zu kommen, müssen von der albanischen Seite die nachstehenden vier Hauptforderungen erfüllt werden:

- ▶ Multiethnizität mit uneingeschränkter Achtung der Menschenrechte, inklusive des Rechts auf Rückkehr für alle;
- ▶ verfassungsrechtliche Garantien zur Sicherung der Minderheitenrechte;
- ▶ besondere Sicherheitsvorkehrungen für den Schutz des kulturellen und religiösen Erbes;
- ▶ die Bereitschaft, effektiv bei der Bekämpfung von organisierter Kriminalität und Terrorismus mitzuwirken.

Welcher Endstatus?

Serbiens innenpolitische Zwänge

Serbien hat insofern Bewegung in seine Vorstellungen gebracht, als sich innerhalb der politischen Elite zunehmend die Einsicht durchsetzt, daß das Kosovo als autonome Provinz unter Belgrads Herrschaft verloren ist. Nicht nur, daß die Albaner jeden Versuch der Wiedereingliederung mit Gewaltanwendung beantworten würden, auch Serbien selbst müßte zu viele Kompromisse und damit Nachteile akzeptieren, wenn eine autonome Einheit Kosovo im engeren politischen und wirtschaftlichen Verbund mit Belgrad verbliebe. Bereits heute würden die Albaner in einem gemeinsamen Staat mit 1,8 Millionen gut 20 Prozent der Bevölkerung und damit auch der Abgeordneten im Parlament ausmachen, eine Proportion, die sich aufgrund der Unterschiede in der Bevölkerungsentwicklung sehr schnell zuungunsten der Serben verändern würde. Denn setzt sich die derzeitige demographische Entwicklung fort, so werden in 40 Jahren etwa 8 Millionen Albaner in diesem gemeinsamen Staat die bevölkerungsstärkste Ethnie stellen. Zwischenzeitlich aber hätte Serbien mit der wirtschaftlich unterentwickelten Region (das BIP/Kopf im Kosovo ist mit nicht ganz 1000 Euro p.a. gerade mal halb so groß wie das in Serbien) eine große finanzielle Last zu schultern. Gleichzeitig wäre zu erwarten, daß von dem dichtbesiedelten Kosovo ein massiver Migrationsdruck auf die benachbarten, schwach besiedelten zentralen und südlichen Gebiete Serbiens ausgeht, wo gegenwärtig bereits weitere (serbische) Entvölkerungen zu beobachten sind.

Diese Überlegungen sind aber bisher von serbischer Seite in ausreichender Deutlichkeit nur ein einziges Mal Ende März 2005 in der Zeitung *Danas* angesprochen worden. Als der vormalige serbisch-montenegrinische Außenminister Goran Svilanović als Mitglied der Internationalen Balkankommission im April aus den oben genannten Gründen den Vierstufen-Ansatz für Kosovos

Unabhängigkeit unterstützte, wurde er in der serbischen Öffentlichkeit als Vaterlandsverräter und Ausverkäufer serbischer Interessen gebrandmarkt. Zu den bekannten Argumenten, daß die UN-Sicherheitsratsresolution 1244 Serbiens Souveränität über das Kosovo international anerkenne (richtig ist, daß nicht Serbien, sondern das vormalige Jugoslawien genannt ist, dessen derzeitiger Nachfolger die Union Serbien-Montenegro ist), daß man den Dominoeffekt in der Republika Srpska und in Makedonien fürchten müsse und ein unabhängiges Kosovo ein ständiger Konfliktherd sein werde, tritt neuerdings die Warnung, daß nicht nur im Kosovo die Bevölkerung zunehmend frustriert sei, sondern dasselbe auch für Serbien zutreffe und dies der Radikalen Partei in die Hände spiele, die bereits heute mit einem Drittel der Stimmen die größte Fraktion im Parlament stellt. Eine Serbien aufoktrozierte Unabhängigkeit des Kosovo, so das Argument, würde den Radikalen weitere Stimmengewinne bringen und Serbiens Demokratisierung ernsthaft gefährden. Wie schwierig in der Tat die Einstellung der Bevölkerung einzufangen ist, zeigt eine Umfrage aus dem Jahr 2003: 62 Prozent der Befragten bestätigten, daß das Kosovo für immer verloren sei, aber 70 Prozent erklärten gleichzeitig, daß dies niemals anerkannt werden dürfe!

Die Überlegungen, wie die neueste Formel Belgrads für das Kosovo, »mehr als Autonomie, aber weniger als Unabhängigkeit«, verwirklicht werden könnte, laufen überwiegend auf eine Konföderation oder Föderation oder Union hinaus. Als Serbien und Montenegro zusammengehalten werden sollten, wurde dezidiert der Begriff »Union« gewählt, weil »Föderation« und »Konföderation« schon als zu eng betrachtet wurden. Substantiell haben Montenegro und Serbien nur sehr wenig gemeinsam: keine einheitliche Währung, keine harmonisierte Wirtschaftspolitik, unterschiedliche Zölle und Tarife. Montenegro besitzt sogar ein eigenes Außenministerium, Serbien läßt sich hingegen vom Unions-Außenminister vertreten.

Ähnliches wäre auch für das Kosovo als dritte Einheit denkbar, immerhin hätte es mit Montenegro wenigstens die Währung gleich, den Euro. Nun hat aber Montenegro beschlossen, im April kommenden Jahres das schon lange angekündigte Referendum zur Loslösung von Serbien durchzuführen, so daß dann nur noch eine Zweier-Union Serbien-Kosovo vorstellbar bliebe. Diese dürfte allerdings keinen Finanzausgleich beinhalten und müßte mit Einschränkungen bezüglich der Migrationsmöglichkeiten verbunden sein, weil sonst wieder die oben erwähnten Belastungen drohen. Bestimmte Gemeinsamkeiten würden nur auf dem Papier bestehen, sogar die Bildung eines Unionsparlaments könnte wegen der unausweichlichen Bedeutungslosigkeit (siehe Union Serbien-Montenegro) nur als unnötige finanzielle Belastung erkannt werden. Vielmehr könnte man sich eine Art Unionsausschuß, bestehend aus Abgeordneten beider Parlamente vorstellen, der gemeinsame Interessen und Projekte in Bereichen wie Wirtschaft, Infrastruktur, Erziehung und Kultur diskutiert und zur Entscheidung für bilaterale Regierungsgespräche vorbereitet.

Der wichtigste Bereich für den Ausgleich und die Wahrung gemeinsamer Interessen bleibt jedoch der Schutz der jeweiligen Minderheiten, insbesondere der serbischen Restbevölkerung im Kosovo. Die berechnete Fürsorge Serbiens gegenüber seinen Konnationalen im Kosovo stellt den Kern jeder Verhandlungsposition Belgrads dar. Hierauf und auf die Frage des Erhalts und der Pflege des kulturellen Erbes konzentriert sich vor allem die politische Aktivität der serbischen Regierung. Die in den letzten Monaten vorgebrachten Belgrader Vorschläge zunächst zur Teilung, später zur Dezentralisierung des Kosovo entlang ethnischer Trennlinien gründen sich auf diese Sorge. Das Pilotprojekt zur Reform der lokalen Verwaltung (Dezentralisierung) in fünf Gemeinden, darunter zwei mit mehrheitlich serbischer Bevölkerung, das im Juni 2005 starten sollte, ist deshalb von essentieller Bedeutung für die weiteren Ge-

sprache. Dabei ist zunächst vor allem die albanische Seite (das noch zögerliche Kosovo-Parlament) gefordert, konstruktiv mitzuarbeiten.

Priština fordert völlige Souveränität

Die kosovo-albanische Seite hat eine klare Vorstellung über den Endstatus: das Kosovo muß ein unabhängiger, völkerrechtlich anerkannter Staat sein, der als solcher zunächst Mitglied in den Vereinten Nationen und dann in der EU wird. Allerdings ist den Politikern in Priština sehr wohl bewußt, daß noch für eine längere Zeit eine internationale militärische Präsenz unabdingbar bleibt, sowohl zur Garantie der inneren Sicherheit und Bewegungsfreiheit als auch zum Schutz der Grenzen. Internationale Strafverfolger und Richter werden auch künftig benötigt, um interethnische Straftaten zu ahnden. Auch die Kosovo-Polizei (KPS) ist ohne internationale Überwachung noch nicht vorstellbar. Öffentlich wird dies von den Politikern (noch) nicht zugegeben, dieser Punkt gehört aber sicherlich zu jenen Zugeständnissen, die von der kosovarischen Seite eingefordert werden müssen. Eine Lösung der Statusfrage kann nur mit der Akzeptanz von Kompromissen auf beiden Seiten erfolgen, und hier tut sich die albanische Seite deutlich schwerer. Ausnahmslos alle kosovo-albanischen Politiker sind nach wie vor auf die totale Unabhängigkeit und Souveränität des Kosovo so festgelegt, wie Belgrader Politiker dieselbe ablehnen müssen, wollen sie nicht politischen Selbstmord begehen. Der Unterschied besteht jedoch darin, daß man in Serbien bereits von der ursprünglichen Maximalforderung, Kosovo als Provinz zu behalten, abgerückt und sich eigentlich auch des endgültigen Verlustes derselben und ebenso jener oben geschilderten Belastungen und Komplikationen weitgehend bewußt ist, die ein Festhalten am Kosovo mit sich bringen würde. Auf albanischer Seite hingegen sieht man keine Notwendigkeit, von der Forderung nach völliger Selbstständigkeit abzurücken – aus Prištinas Per-

spektive gibt es keine offensichtlichen Nachteile, wenn die endgültige, völkerrechtlich anerkannte Trennung von Serbien vollzogen wird. Warum also sollte man Kompromisse eingehen, was dieses Endziel anbetrifft? Lediglich über den Weg dorthin und den vorgesehenen Zeithorizont kann von den Kosovaren Verhandlungsbereitschaft erwartet werden.

Die Internationale Staatengemeinschaft

Die Internationale Staatengemeinschaft (IG), vertreten durch den UN-Sicherheitsrat und die Kontaktgruppe, hat es bisher – verständlicherweise – vermieden, die Frage eindeutig zu beantworten, welchen endgültigen Status das Kosovo erhalten soll, das heißt, mit welcher Zielsetzung die IG in die Shuttle-Diplomatie gehen wird. Obwohl allen Beteiligten unausgesprochen klar ist, daß an der unabhängigen Staatlichkeit des Kosovo letztendlich kein Weg vorbeiführt, gibt es doch Unterschiede in den nationalen Interessen, die sich auf die Entscheidungsfreudigkeit und -findung niederschlagen.

Die USA zeigen deutlich Ungeduld. Ihre außenpolitischen Präferenzen haben sich in Richtung Naher Osten und Afghanistan sowie auf die Bekämpfung des internationalen Terrorismus verlagert. In Washington ist das Bestreben spürbar, den Balkan nach weitgehend getaner Arbeit den Europäern zu überlassen, ohne dabei aber gänzlich auf eine Mitsprache zu verzichten. Eine relativ aktive pro-albanische Lobby macht sich diese Tendenz zunutze, indem sie in Washington argumentiert, daß ein unabhängiges Kosovo ein wichtiger Beitrag für die endgültige stabile Neuordnung des Balkans sei. Hinzu kommt die auf dem Balkan weit verbreitete Überzeugung, nur die USA könnten mit klaren und energischen Vorstößen effektive Lösungen erzielen, was zum Beispiel die Entscheidung der Amerikaner im Streit um den Namen Makedonien zeige.

Die EU ihrerseits tut sich allerdings schwer, das von der Internationalen Balkankommission, aber auch von Nicholas Burns

vorgebrachte Angebot anzunehmen, die Aufgaben im Kosovo nach Beendigung des UNMIK-Mandats zu übernehmen. Insbesondere wehrt sie sich gegen die Umwandlung von UNMIK in EUMIK, das heißt gegen die Übernahme des Kosovo als EU-Protectorat bzw. als EU-Treuhandgebiet. Zum einen argumentiert Brüssel mit dem Mangel an administrativen Kapazitäten. Zum anderen dürfte Moskau schwerlich bereit sein, sein Mitspracherecht in dieser zentralen Balkanfrage nur noch indirekt über den UN-Sicherheitsrat ausüben zu können. Rußland ist nicht nur ein wichtiger und sensibler Partner der EU insgesamt, sondern auch im Rahmen des Kosovo-Status-Projekts, weil von ihm erwartet wird, daß es mit Hilfe seines Einflusses möglich sein wird, Belgrad zu Zugeständnissen zu bewegen. Und hier ergibt sich eine Wechselwirkung: Nur einem von Belgrad angenommenen Verhandlungsergebnis wird Moskau im UN-Sicherheitsrat seine Zustimmung erteilen. Oder anders formuliert: Moskau kann nicht gegen einen Lösungsvorschlag stimmen, den Belgrad zuvor akzeptiert hat, weil es sonst deutlich machen würde, daß es vorrangig eigene Interessen im Sinn hat und mit Blick auf Tschetschenien und Abchasien jegliche Abtrennungen grundsätzlich ablehnt. Ähnliches gilt auch für China.

So wie die Internationale Staatengemeinschaft von Rußland Einflußnahme auf Belgrad erwartet, so muß dies auch von den USA gegenüber Priština gefordert werden. Das hat damit zu tun, daß die EU-Beitrittsperspektive für beide Seiten spätestens nach den fehlgeschlagenen Referenden in Frankreich und den Niederlanden und der plötzlich deutlicher werdenden allgemeinen Erweiterungsmüdigkeit in der EU in unbestimmte Ferne gerückt ist. Gerade für Serbien, das erst vor kurzem meinte, einen wichtigen Schritt zur Annäherung an die EU dadurch getan zu haben, daß Brüssel die Machbarkeitsstudie für das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen angenommen hatte, muß die aktuelle Entwicklung eine große Enttäuschung sein. Andererseits stellt aber gerade die EU-Mit-

gliedschaftsperspektive den einzigen Anreiz dar, der Belgrad für die erforderlichen Zugeständnisse geboten werden kann: für die Aussicht auf eine EU-Mitgliedschaft soll Serbien Territorium und noch (wenn auch nur theoretisch, jedoch völkerrechtlich relevant) vorhandene Gebietsansprüche abgeben, Priština hingegen kann nur gewinnen. Für Priština stellt die EU-Mitgliedschaft zwar auch die einzige Entwicklungshoffnung dar, vorrangig ist aber die eigene Staatlichkeit das große Ziel. Ist also die EU-Erweiterung in Frage gestellt, dann müssen um so mehr die USA ihren Einfluß auf Priština geltend machen, um auch dort Zugeständnisse zu ermöglichen.

Fazit

Nach der derzeitigen Problemlage kann nicht erwartet werden, daß die im Herbst beginnenden Gespräche schnell zu einem Ergebnis in Form einer endgültigen Statusfestlegung kommen werden. Eine von außen aufgezwungene Lösung darf es nicht geben, weil diese keine Dauerhaftigkeit und damit keine Stabilität in der Region gewährleistet. Es ist also realistischerweise von einem länger andauernden Prozeß auszugehen, der von weiteren Kompetenzübertragungen von UNMIK an die Provisorische Kosovo-Regierung (PISG) begleitet sein wird. Schon jetzt ist dabei klar erkennbar, daß diese auf eine endgültige Abtrennung von Serbien hinauslaufen, wie etwa die Einführung der Kosovo-Autokennzeichen oder die jetzt Anfang Juni 2005 eingerichteten eigenen Postleitzahlen für das Kosovo schon andeuten.

Die weitere Entwicklung wird ein Stufenprozeß sein, zu dessen Ablauf die Internationale Balkankommission in ihrem April-Bericht bereits Vorschläge formuliert hat. Die darin genannten Einzelstufen sehen allerdings eine sehr prominente Einbindung der EU vor, die mittlerweile in der geplanten Form schwierig zu verwirklichen sein dürfte. Nach der bereits erreichten ersten Stufe, der faktischen Trennung des Kosovo von Serbien, soll die zweite Stufe

»Unabhängigkeit ohne volle Souveränität« darstellen, wobei rechtlich das Protektorat weiterhin von den UN geführt wird, die Zuständigkeiten jedoch an die EU abgegeben werden. In dieser Phase sollen alle bis dahin noch von UNMIK ausgeführten Funktionen einer normalen Regierung an die Kosovo-Regierung PISG übertragen werden, die Internationale Gemeinschaft soll jedoch das Interventionsrecht insbesondere für die Bereiche Minderheitenschutz und allgemeine Menschenrechte behalten.

Problematisch und vor allem zeitlich in sehr weiter Ferne erscheint die von der Kommission vorgesehene dritte Stufe, genannt »Geführte Souveränität«, die die Anerkennung des Kandidatenstatus seitens der EU und den Beginn von Beitrittsverhandlungen beinhalten soll. Hier wäre die EU letztendlich Verhandlungspartner mit sich selbst, falls es überhaupt zu Verhandlungen kommt. Bereits heute wird die EU-Mitgliedschaft nicht nur für die Türkei sondern von manchen Politikern auch schon für den Westlichen Balkan abgelehnt und von der Möglichkeit privilegierter Partnerschaften gesprochen!

In der abschließenden vierten Stufe, »Volle und (mit der EU) Geteilte Souveränität«, erhielt das Kosovo die EU-Mitgliedschaft.

Der Balkankommission ist dabei allerdings sehr wohl bewußt gewesen, daß dieser vorgeschlagene Ablauf nur funktionieren kann, wenn er gleichzeitig mit einer Einbindung des gesamten Balkan, insbesondere auch Serbiens, in den EU-Erweiterungsprozeß verknüpft wird, eine Bedingung, die nunmehr grundsätzlich in Frage gestellt und deren produktive Wirkung sich zudem wegen des überlangen Zeitrahmens fast verflüchtigt hat. Fällt jedoch die EU-Mitgliedschaftsperspektive zumindest mittelfristig weg, so muß um so mehr nach Alternativen Ausschau gehalten werden, um den Verhandlungsprozeß trotzdem voran- und zu einem Ergebnis zu bringen. Die Lösung der Kosovo-Frage hängt hier eng von der allgemeinen Glaubwürdigkeit der EU im westlichen Balkanraum ab,

wo sie sich als Friedensbewahrer, Stabilisierer und Entwicklungsförderer verpflichtet und diese Verpflichtung spätestens auf dem Gipfeltreffen in Thessaloniki (2003) durch die Bezeichnung »potentielle Mitgliedskandidaten« für diese Staaten unterstrichen hat. Ein wichtiges Signal zur Bekräftigung der (allerdings nur noch langfristig zu sehenden) Beitrittsperspektive wären der möglichst baldige Beginn der Aufnahmeverhandlungen mit Kroatien und, eine positive Opinion der EU-Kommission vorausgesetzt, die Gewährung des Kandidatenstatus für Makedonien. Weitere Überlegungen in Richtung abgestufter Mitgliedschaften oder konzentrischer Kreise, die vor allem die wirtschaftliche Integration voranbringen und dem Balkan eine reale Entwicklungsperspektive anbieten, könnten jetzt wieder ins Gespräch gebracht werden. Derartige Konstrukte müßten jedoch in jedem Falle die Option einer späteren Vollmitgliedschaft weiterhin einschließen. Für die Länder ohne mittelfristige Beitrittsperspektive (Albanien, Bosnien-Herzegowina, Montenegro, Serbien und das Kosovo) sollte der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozeß beschleunigt und zugleich in der Weise vertieft werden, daß vermehrt auf die wirtschaftliche Entwicklungskomponente gesetzt wird. Zusätzliche Finanzmittel, beispielsweise als Pre-Accession-Funds, müßten hierzu bereitgestellt werden. Wie schwierig jedoch gerade letzteres zu verwirklichen sein wird, zeigen die mühseligen Verhandlungen um den EU-Haushalt für die Jahre 2007 bis 2013. Substantielle Mittelerrhöhungen für den Westlichen Balkan können aber nur aus einem aufgestockten Gesamthaushalt oder aus überaus schwierig zu erreichenden Umschichtungen resultieren – beides derzeit kaum vorstellbar!

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2005
Alle Rechte vorbehalten

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
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364