

Kosovo: Die EU am Zug

Dušan Reljić

George Bush und Vladimir Putin haben sich bei ihrem Treffen am 1. und 2. Juli in Kennebunkport (Maine, USA) darauf geeinigt, eine weitere Zuspitzung der Auseinandersetzungen zwischen den USA und Russland wegen Kosovo zumindest vorläufig zu vermeiden. Den Außenministern der beiden Staaten wurde aufgetragen, nach einer einvernehmlichen Regelung zu suchen. Die EU sollte die Atempause nutzen, um die Initiative zu ergreifen und die Weichen dafür zu stellen, dass das VN-Protectorat auch ohne endgültige Regelung der Statusfrage unter die Verwaltung der EU überführt wird. Dies ist derzeit der aussichtsreichste Weg zur friedlichen Transformation des gefährlichsten Konflikts in Europa.

Vorrangiges Ziel der EU sollte es sein, eine neue VN-Resolution zu erreichen, die es Brüssel erlauben würde, umgehend eine eigene Kosovo-Mission zu starten. Diese würde an die Stelle der seit längerer Zeit dahinsiechenden VN-Verwaltung (UNMIK) treten. Vorausgesetzt, dass in dieser Resolution der bestehende völkerrechtliche Status Kosovos nicht in Frage gestellt wird, dürfte der Vorschlag ohne größere Hindernisse im VN-Sicherheitsrat angenommen werden. Washington und Moskau bringen schon seit langem zum Ausdruck, dass sie einen Ersatz der UNMIK in Kosovo durch die EU befürworten. Darüber hinaus haben sowohl die USA wie auch Russland wiederholt darauf hingewiesen, dass sie einen EU-Beitritt Kosovos – wie des Westlichen Balkans insgesamt – begrüßen würden.

Die EU-Mission in Kosovo könnte zum Abbau der nationalistischen Spannungen

im Westlichen Balkan beitragen und ein Zeitfenster vorgeben, innerhalb dessen Pristina und Belgrad zu einer für beide Seiten annehmbaren Regelung für den zukünftigen Status der Provinz kommen müssen. Eine Mission unter EU-Regie würde auch den stockenden wirtschaftlichen und politischen Aufbau in Kosovo beschleunigen. Parallel dazu könnten die wieder in Angriff genommenen Verhandlungen der EU mit Serbien über ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen an Fahrt gewinnen, so dass Belgrad sein selbstgestecktes Ziel, bis zum 15. Dezember 2008 EU-Beitrittskandidat zu werden, verwirklichen könnte.

Unabhängigkeit gegen Völkerrecht

Seit April 2006 bereitet die EU für Kosovo die größte Friedensmission in der Geschichte ihrer Außen- und Sicherheitspoli-

tik vor. Neben der von der NATO geführten Friedenstruppe KFOR ist die EU-Mission einer der beiden Hauptpfeiler, auf denen der am 26. März 2007 vorgelegte Vorschlag des VN-Unterhändlers Martti Ahtisaari für eine Übergangsregelung in Kosovo ruht. In Bezug auf die Organisation der lokalen Verwaltung, den Minderheitenschutz und andere Fragen des zukünftigen politischen Systems in der Provinz fand dieser Entwurf grundsätzlich die Zustimmung der Vertreter der Albaner und Serben. Ahtisaari hat allerdings als Endperspektive seines Plans die »beaufsichtigte Unabhängigkeit« der völkerrechtlich zu Serbien gehörenden Provinz in Aussicht gestellt. Belgrad lehnt aber jede Regelung ab, die für Kosovo mehr als eine Autonomie im völkerrechtlichen Verbund mit Serbien vorsieht. Die albanische Seite wiederum hält die Unabhängigkeit für nicht verhandelbar.

Russland hat seinerseits von Anfang an klar gemacht, dass es jede Resolution blockieren wird, die gegen den Willen Serbiens den Weg zur Unabhängigkeit Kosovos freimacht. Nachdem sich die westliche Erwartung, dass Moskau doch noch einlenkt, nicht erfüllt hat, haben die USA ihre Bereitschaft angedeutet, Kosovo auch ohne einen neuen VN-Beschluss als unabhängigen Staat anzuerkennen. Für die meisten EU-Mitglieder ist eine Änderung des Kosovo-Status dagegen nur im Einklang mit dem Völkerrecht vorstellbar. Die Anerkennung Kosovos ohne VN-Beschluss würde die EU-Staaten nämlich vor die grundsätzliche Frage stellen, ob sie bereit sind, eine nicht völkerrechtskonforme Politik mitzutragen, zudem noch in einem Fall auf dem europäischen Kontinent. Würde die albanisch dominierte Regierung Kosovos einseitig die Unabhängigkeit der Provinz ausrufen, müsste der jetzige UNMIK-Chef, der deutsche Diplomat Joachim Rucker, diese Handlung auf Grundlage der bestehenden VN-Beschlüsse umgehend als völkerrechtswidrig und somit null und nichtig erklären. Sollten die Regierungen der USA und mancher EU-Staaten eine solche einseitige Ausrufung der Unabhängigkeit Kosovos

dennoch anerkennen, würde es nicht nur zu Spannungen innerhalb der EU, sondern auch zu innenpolitischen Auseinandersetzungen in den einzelnen Staaten bis hin zu verfassungsrechtlichen Klagen kommen.

Ohnehin gab es in mehreren EU-Staaten Unverständnis für das von den USA geförderte Vorgehen, einem demokratisch verfassten Staat, wie es Serbien trotz zahlreicher Defizite ist, gegen seinen Willen etwa 15 Prozent seines Territoriums wegzunehmen. Bisher wurde in der völkerrechtlichen Debatte, vor allem im Zusammenhang mit der Entkolonialisierung, dem Sezessionsrecht nur dann das Primat zugesprochen, wenn ein Staat durch andauernde Menschenrechtsverletzungen auf Kosten bestimmter ethnischer Minderheiten seinen Anspruch auf territoriale Unversehrtheit in den von der betroffenen Volksgruppe besiedelten Gebieten verwirkt hat. Neben solchen prinzipiellen Erwägungen wird die Haltung einzelner EU-Staaten zur Kosovo-Frage auch von vorhandenen oder befürchteten secessionistischen Bestrebungen im eigenen Land bestimmt. Dies gilt beispielsweise für Spanien, Zypern, die Slowakei oder Rumänien. Das auch diese EU-Mitglieder dem Ahtisaari-Plan für Kosovo letztlich, wenn auch halbherzig zustimmten, ist vor allem darauf zurückzuführen, dass keiner dieser Staaten für das Nichtzustandekommen einer einheitlichen Position der EU verantwortlich sein und sich gegen den Willen der USA stellen wollte.

Allerdings waren die EU-Staaten, obwohl sie zusammen mit den USA im Mai den Entwurf einer neuen Kosovo-Resolution im VN-Sicherheitsrat eingebracht hatten, danach bemüht, eine Abstimmung in diesem Gremium zu vermeiden, da sie wohl unweigerlich mit einem russischen und womöglich auch chinesischen Veto geendet hätte. Gleichzeitig sendete die EU klare Signale aus, dass sie nach wie vor bereit ist, nach weiterführenden diplomatischen Annäherungen zu suchen. So betonte die deutsche Präsidentschaft nach dem G-8-Gipfeltreffen Mitte Juni in Heiligendamm, dass die neue Statusregelung nur eine

Kompromissregelung sein könne, bei der keine Seite ihre Vorstellungen vollkommen umsetzen wird.

Geringe Aussichten für einen Deal

Wie lange das in Kennebunkport zwischen Bush und Putin beschlossene Time-out zwischen Washington und Moskau in puncto Kosovo andauern wird, steht nicht fest. Jedenfalls sind die Aussichten gering, dass in weiteren Gesprächen zwischen amerikanischen und russischen Spitzendiplomaten eine einvernehmliche Regelung für Kosovo gefunden wird. In Washington wurde Kosovo zwar wiederholt als ein Problem bezeichnet, das an erster Stelle in die Interessenssphäre der EU fällt. Nichtsdestoweniger ist der Ausgang dieser Konfrontation mit Russland nach Bushs Auftritt am 10. Juni in Tirana, als er den Albanern die Unabhängigkeit Kosovos versprach, auch für die US-Seite zu einer Prestigefrage geworden. Vorher hatte schon Putin am 27. März 2007 mitteilen lassen, dass er Bush in einem Telefongespräch gemahnt habe, »keine Szenarien aufzuzwingen«, sondern eine Regelung zu suchen, die sowohl Belgrad als auch Pristina »gerecht würde«. Eine Abkehr von dieser Leitlinie wäre auch für Putin ohne einen persönlichen Ansehensverlust nicht möglich. Darüber hinaus muss angesichts der lang anhaltenden kalten Brise in den Beziehungen zwischen Washington und Moskau grundsätzlich bezweifelt werden, ob noch im Vorfeld der Präsidentschaftswahlen in beiden Ländern im nächsten Jahr Übereinkommen in strittigen Fragen, bei denen eine Seite als nachgiebig erscheinen müsste, erreicht werden können.

Somit ist es wohl realistischer zu erwarten, dass die amerikanisch-russischen Auseinandersetzungen über Kosovo eher früher als später wiederaufflammen werden. Deswegen sollte die EU den derzeitigen günstigen Augenblick nutzen, um die Verantwortung für Kosovo zu übernehmen. Dadurch wären Zeit und Spielraum gewonnen, um die Grundlagen für eine trag-

fähige und für beide Seiten annehmbare Regelung zu schaffen. Der Zeitpunkt, um weiterführende Initiativen zur Regelung des Kosovo-Status zu entwickeln, könnte dann in der zweiten Jahreshälfte 2008 kommen, wenn Frankreich, nach Portugal und Slowenien, die EU-Präsidentschaft innehaben wird.

Bis zur französischen Übernahme des EU-Vorsitzes wird ersichtlich werden, wie der neue Staatspräsident Nicolas Sarkozy die Frage der EU-Erweiterung insgesamt und die Kandidaturen der Westbalkanstaaten im Einzelnen behandeln will. Im Jahr 2005 hat Frankreich durch eine Verfassungsänderung die Hürde für die Aufnahme neuer EU-Mitglieder erheblich erhöht: Voraussetzung ist seitdem, dass Frankreichs Bürger dem Beitritt eines jeden neuen Mitglieds in einem Plebiszit zustimmen. Sollte Paris bei dieser rigiden Haltung bleiben, wird die Glaubwürdigkeit der Beitrittsperspektive für die Westbalkanstaaten weiter abnehmen – und somit auch die Aussicht auf eine Regelung des Kosovo-Konflikts und eine tragfähige Stabilisierung des Westbalkans insgesamt.

Teilung als alternatives Szenario

Angesichts der unter Albanern hochgeschraubten Erwartungen, dass der Kosovo bald unabhängig werde, stellt sich die Frage, ob Pristina überhaupt bereit ist, einen Aufschub bei der Statusregelung bis hin zum etwaigen Beginn der EU-Beitrittsverhandlungen der möglichen Kandidaten aus der Westbalkanregion hinzunehmen. Die Antwort hängt vor allem davon ab, ob und in welcher Weise Washington seinen Einfluss geltend macht. Bushs Äußerungen in Tirana wurden in der albanischen Öffentlichkeit dahingehend gedeutet, dass der US-Präsident sich auf die Unabhängigkeit Kosovos »eingeschworen« habe. Ministerpräsident Agim Çeku und andere führende albanische Politiker in Kosovo haben zwar zugesichert, ohne Zustimmung der USA, der EU und der VN keine einseitigen Schritte zu unternehmen. Sie drohen aber immer

wieder auch mit der Ausrufung der Unabhängigkeit für den Fall, dass der Westen seinen Versprechungen nicht nachkommt. Nach Schätzung von VN-Behörden befinden sich in Kosovo etwa 400 000 Schusswaffen illegal in den Händen der Bevölkerung. Ein Gewaltausbruch mit weitreichenden Eskalationsmöglichkeiten ist somit nie auszuschließen.

Serbien ist jeder Zeitgewinn willkommen. Dort hofft man, in weiteren Verhandlungen zumindest eine formelle Zugehörigkeit der Provinz zur serbischen Verfassung durchsetzen zu können. Je glaubwürdiger und substanzieller die EU-Beitrittsperspektive ist, desto leichter wird es Belgrad fallen, Regelungen zu akzeptieren, die auch von einer formellen Anbindung Kosovos wenig übriglassen. Und umgekehrt: Sollte die Beitrittsperspektive verblassen, dann werden jene nationalistischen Kräfte stärker werden, die in Analogie zu Kosovo das Sezessionsrecht für die Republika Srpska in Bosnien-Herzegowina verlangen und für die außenpolitische Anbindung Serbiens an Russland als Alternative zur Beteiligung an euroatlantischen Integrationen plädieren.

Das alternative Szenario, das eintreten könnte, wenn es zur Anerkennung der einseitig ausgerufenen Unabhängigkeit Kosovos durch einzelne Staaten kommen sollte, läuft auf die unumkehrbare Festigung der schon weit gediehenen Teilung der Provinz und die weitere Zersplitterung des Westlichen Balkans in verfeindete politische Entitäten hinaus. Die territoriale Trennung entlang ethnischer Grenzen als Ziel und Folge der bewaffneten Konflikte im ehemaligen Jugoslawien hat sich auch in Kosovo weitgehend durchgesetzt, genauso wie vorher in Bosnien und Kroatien und zum Teil in der Republik Makedonien. Im größeren, weitgehend albanisch dominierten Teil südlich des Flusses Ibar haben nur wenige kleinere serbische Enklaven überstanden. Dort befinden sich aber zahlreiche mittelalterliche serbische Kirchen und Klöster. Der kleine Zipfel nördlich des Flusses um die Stadt Kosovska Mitrovica ist hingegen überwiegend serbisch bevölkert

und Standort einiger Industrieanlagen. Genauso abwegig wie die Annahme, dass Belgrad jemals wieder die Kontrolle über die gesamte Provinz erreichen könnte, ist auch die Vorstellung, dass Pristina die Herrschaft über den Norden der Provinz irgendwann vollständig gewinnt, außer mit Hilfe fremder Truppen. Im Rahmen eines EU-Protektorats in Kosovo, das als Teil der langfristigen Vorbereitungen für den EU-Beitritt des gesamten Westlichen Balkans fungiert, besteht jedoch die Aussicht, die Spannungen zwischen Pristina und Belgrad allmählich abzubauen und die Region politisch und wirtschaftlich zu integrieren.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2007
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