

2005 – Entscheidungsjahr für Kosovo?

Dušan Reljić

Befürchtungen vor einem erneuten Aufflackern bewaffneter Konflikte in und um Kosovo, die die ohnehin brüchige Stabilität in weiten Teilen des ehemaligen Jugoslawien zunichte machen würden, nehmen derzeit zu. Ob tatsächlich die für Mitte des Jahres angekündigten Verhandlungen über den zukünftigen Status der Provinz beginnen werden, ist noch offen. Die anschwellende internationale Debatte über Kosovo könnte erneut zu transatlantischen Differenzen und zum Streit mit Rußland führen. Am 22. Februar will US-Präsident George Bush mit den Spitzen von EU und NATO in Brüssel auch über Kosovo reden.

Ungeklärte Grundsatzfragen

Obwohl die Vereinten Nationen erst Mitte des Jahres ihren Bericht über die Umsetzung der Demokratiestandards im Kosovo veröffentlichen wollen, gibt es schon jetzt kaum Zweifel daran, daß es sich dabei nur um eine vorsichtige Einschätzung handeln dürfte, die die Konfliktparteien je nach ihren Interessen werden auslegen können. Die seit 2002 von der UNO erhobene Forderung nach Erfüllung von präzisen Demokratie- und Menschenrechtsstandards als Vorbedingung für den Beginn der Verhandlungen ist in der Zwischenzeit erheblich abgeschwächt worden. Jetzt wird offenbar nur noch die glaubwürdige Erklärung verlangt, die Standards zu verwirklichen. Ob nach der Bekanntgabe dieses Berichts, wie angekündigt, tatsächlich Verhandlungen über den zukünftigen Status der Provinz beginnen können, wo, wann und wie sie stattfinden und wer an ihnen beteiligt

werden soll – diese und viele andere grundsätzliche Fragen sind, wie Ende Januar der Sonderrepräsentant des UN-Generalsekretärs im Kosovo, Søren Jessen-Petersen, das Europäische Parlament warnte, nach wie vor ungeklärt.

Die politische Führung der Kosovo-Albaner fordert unisono die Unabhängigkeit der Provinz, die seit dem Sommer 1999 unter dem Protektorat der Vereinten Nationen steht. Völkerrechtlich ist Kosovo aber unverändert Teil von Serbien und Montenegro, und darauf besteht Belgrad. Meinungsumfragen in Serbien bezeugen, daß annähernd 60 Prozent der Bevölkerung eine Teilung Kosovos befürworten – eine Lösung, die von albanischen Politikern in der Provinz, zumindest bei öffentlichen Auftritten, abgelehnt wird.

Der UN-Sicherheitsratsbeschuß 1244 von 1999, auf Grundlage dessen die NATO-Intervention gegen die ehemalige Bundes-

republik Jugoslawien beendet wurde, beauftragte die UN-Mission im Kosovo (UNMIK) mit der Herstellung einer »substantiellen Autonomie« für die Provinz und bekräftigte gleichzeitig die territoriale Integrität der damaligen Bundesrepublik Jugoslawien. Besondere Bedeutung bei der Bewertung der Kosovo-Problematik kommt der Tatsache zu, daß sich die westlichen staatlichen Akteure zu Beginn des Zerfalls des ehemaligen Jugoslawien 1990/91 nach heftigen Meinungsstreitigkeiten darauf geeinigt hatten, daß nur die sechs Teilrepubliken und nicht die Provinzen der früheren Föderation ein Selbstbestimmungsrecht besitzen. Sie folgten damit einer Empfehlung der sogenannten »Badinter-Kommission«, der unter anderem die damaligen Präsidenten der Verfassungsgerichte Frankreichs und Deutschlands, Robert Badinter und Roman Herzog, angehörten. Dieses Prinzip wurde bisher in allen Friedensregelungen auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien eingehalten.

Allerdings gibt es gegenwärtig in den USA, aber auch von anderer Seite her Bemühungen, Washington dazu zu bringen, sich nicht mehr an den bisher geltenden politischen Rahmen und die völkerrechtliche Sachlage zu halten. So brachte der Abgeordnete der Demokratischen Partei, Tom Lantos, zusammen mit dem Republikanischen Vorsitzenden des Ausschusses für Internationale Beziehungen des Repräsentantenhauses, Henry Hyde, am 4. Januar 2005 einen Resolutionsvorschlag ein, in dem die Regierung aufgefordert wird, die Unabhängigkeit Kosovos anzuerkennen. Im Jahr zuvor hatten die beiden Abgeordneten bereits einen ähnlichen Vorstoß unternommen, waren aber gescheitert. Im gleichen Sinne äußerten sich Ende Januar der ehemalige australische Außenminister Gareth Evans und der frühere NATO-Oberkommandierende Wesley Clark in Kommentaren in der US-Presse. Als führende Repräsentanten eines privaten Think-Tanks, der International Crisis Group (ICG), fordern sie, wenn dies nötig sein sollte, einen Alleingang der USA und jener EU-Staaten, die bereit sind,

Washington zu folgen. Den Widerstand Belgrads und, sofern er sich regen sollte, auch Moskaus und Pekings, solle die US-Regierung übergehen. Dies sei, so die ICG, die einzige Alternative zu einem erneuten Ausbruch der Gewalt.

Rußland hat solche Vorschläge scharf kritisiert. Moskau argumentiert, daß eine erzwungene Unabhängigkeit Kosovos im Gegenteil nur noch mehr Gewalt in der Region hervorrufen werde. Es lehnt, zusammen mit Peking, eine Unabhängigkeit Kosovos ausdrücklich ab. Die Probleme dieser Staaten mit eigenen secessionistischen Bestrebungen, zum Beispiel in Tschetschenien oder in Tibet, sind für diese Haltung bestimmend. Fraglich ist aber auch, ob Staaten wie zum Beispiel Frankreich, Spanien oder die Türkei, die ebenfalls mit Separatismus zu kämpfen haben, der Entstehung eines neuen Staates auf dem Boden eines anderen gegen dessen Willen zustimmen können. In den USA gibt es zudem Stimmen, die darauf hinweisen, daß Washington die Errichtung eines kurdischen Staates und den Zerfall des Irak kaum dürfte aufhalten können, wenn es die Unabhängigkeit Kosovos fördern sollte.

Rhetorische Lösungsversuche

Manche westliche Diplomaten versuchen mit dem Oxymoron einer »gefesselten Unabhängigkeit« eine neue politische Richtung für das Kosovo vorzugeben. Die Fessel soll aus dem Verbot des Anschlusses an Albanien oder andere Gebiete und der Verpflichtung bestehen, die Rechte der Minderheiten einzuhalten. Serbien weist auch diesen Vorschlag zurück, weil Staaten aus freien Stücken nie einen Teil ihres Territoriums abgeben, besonders wenn es sich um Gebiete handelt, die das Herzstück der nationalen Identität und Mythologie bilden, wie im Fall von Kosovo. Für die kosovo-albanische Seite wiederum würde die Hinnahme einer »konditionierten« Selbständigkeit gleichbedeutend damit sein, daß sie sich mit dem Zustand dauerhafter Unmündigkeit abfindet. Der in diesem Zusammen-

hang manchmal bemühte Vergleich mit der österreichischen Wiedererlangung der Souveränität durch den Staatsvertrag 1955, die an das Vereinigungsverbot mit Deutschland geknüpft war, geht am Wesen des Problems vorbei. Einem demokratischen Staat, wie es Serbien und Montenegro derzeit trotz aller Defizite ist, kann mit völkerrechtlichen Mitteln ein Gebietsverlust nicht aufgezwungen werden.

Die konzeptionellen Blößen und das zögerliche Vorgehen der internationalen Gemeinschaft wirken auf extremistische Kräfte vor Ort wie eine Einladung, den politischen Prozeß durch Gewalt zu ihren Gunsten zu bestimmen. Bei den Polizeikommandeuren und den NATO-Militärs im Kosovo, die bei den pogromartigen Unruhen zwischen dem 17. und 19. März 2004 mit 50 000 gewalttätigen Demonstranten konfrontiert waren, sitzt die Angst noch tief. Nach amtlichen Angaben gab es damals 19 Tote, wobei zum ersten Mal Albaner von der KFOR und UN-Polizei in Selbstverteidigung getötet wurden. Die Aussicht, daß sich bei den nächsten Demonstrationen eine vielleicht zehnmal größere Anzahl von Menschen beteiligt, stellt die UN-Verwaltung und die KFOR vor kaum zu bewältigende Aufgaben. Zudem mehren sich Berichte, wonach der Schmuggel von panzerbrechenden Waffen, Luftabwehrraketen und anderer Guerilla-Ausrüstung ins Kosovo und in die albanisch besiedelten Gebiete Nordmakedoniens wieder zunimmt.

Tiefe Gräben in Makedonien

Die meiste Furcht vor einer neuen Zuspitzung in Kosovo herrscht in der benachbarten Republik Makedonien, wo die Gräben zwischen der makedonischen Mehrheit und der albanischen Minderheit (etwa 25% der Bevölkerung) nach wie vor tief sind. Die albanisch-makedonischen Spannungen beherrschen auch die Vorbereitungen für die Kommunalwahlen am 13. März. Aus diesen Wahlen werden neue albanische Mehrheiten in Gemeinden hervorgehen, in denen sich nach der jüngsten territorialen Neu-

ordnung die ethnische Zusammensetzung der Bevölkerung geändert hat. Nicht wenige Makedonier sind der Überzeugung, daß dadurch die faktische Abspaltung des überwiegend albanisch besiedelten und an Kosovo und Albanien grenzenden Nordwestteils des Landes voranschreitet.

Die territoriale Neugliederung ist Folge des Rahmenabkommens von Ohrid, mit dem im August 2001 der bewaffnete Aufstand im vorwiegend albanisch besiedelten Nordwesten der Republik beendet werden konnte. Am 7. November 2004 scheiterte ein Volksentscheid gegen die administrative Reform an mangelnder Beteiligung. Von erheblicher Wirkung war ein Schritt der US-Regierung: Unmittelbar vor dem Referendum erkannte Washington im Alleingang die Republik Makedonien unter diesem Namen an. Diese Entscheidung wurde in Skopje als Unterstützung für die Integrität Makedoniens und großer Sieg im langandauernden Namensstreit mit Athen gefeiert. In Skopje ist man voller Hoffnung, daß der »amerikanische Plan für Makedonien« noch zwei wichtige Punkte enthält: die endgültige Ziehung der Demarkationslinie im Kosovo-Abschnitt der Grenze zu Serbien und die Beschleunigung der Aufnahme Makedoniens in die NATO und die EU. Kennzeichnend ist, daß man in Skopje, wie auch in den anderen Hauptstädten der Region, von den USA die entscheidenden politischen Vorgaben erwartet, obwohl alle Westbalkanländer den Beitritt zur EU als wichtigstes politisches Ziel ins Auge fassen. Sollte in nächster Zeit die weitere Annäherung Skopjes an die NATO und die EU in Verzögerung geraten, so werden dies viele Makedonier als Bestätigung dafür ansehen, daß der Westen im Grunde nur immerfort dem Separatismus der Albaner nachgibt. Albanische Politiker in Makedonien äußern sich hingegen vor allem besorgt darüber, ob die makedonischen Partner aufrichtig um die Umsetzung des Ohrid-Rahmenabkommens bemüht sind oder nur Zeit gewinnen möchten, um Wege dafür zu finden, die Gleichstellung der Bevölkerungsgruppen auszuhöhlen.

Serbien: Die Stunde der Radikalen

Unsicherheit prägt auch die Situation in den mehrheitlich von Albanern bewohnten Gemeinden Preševo, Bujanovac und Medvedja in Südserbien. In Belgrad befürchtet man, daß albanische Untergrundorganisationen in dieser Region, wie schon 2001, sozusagen als Ersatzschauplatz für Kosovo Anschläge durchführen könnten. Damals konnte das Gebiet mit Unterstützung der NATO politisch befriedet werden. Im September 2004 gewannen jedoch radikale Albaner-Parteien bei den Kommunalwahlen die Mehrheit. Im Dezember 2004 hat Belgrad mit der Umgruppierung seiner Truppen in Südserbien und dem Ausbau von Stützpunkten in der Region begonnen. Bei der albanischen Bevölkerung in diesem Gebiet herrscht seitdem von neuem Angst, daß es zu Übergriffen gegen die Zivilbevölkerung kommen könnte, insbesondere im Falle von Unruhen im Kosovo.

Die Zukunft Kosovos gehört zu den kontroversesten Themen der innenpolitischen Debatte in Serbien. Die Minderheitsregierung von Premierminister Vojislav Koštunica ist bisher nur deswegen nicht auseinandergefallen, weil zwei kleine Koalitionspartner nach derzeitigen Umfrageergebnissen bei vorzeitigen Parlamentswahlen nicht wieder die Fünfprozenthürde schaffen würden. Die nach Umfragen populärste Partei, die oppositionelle zentristische Demokratische Partei (DS) des serbischen Staatspräsidenten Boris Tadić, vermag mit ihren 28 bis 30 Prozent einen Sturz der Regierung im Parlament nicht allein zu bewerkstelligen. Die zweitstärkste oppositionelle Partei, die national-populistische Serbische Radikale Partei (SRS), setzt erkennbar darauf, daß sich die politische und soziale Krise in Serbien dermaßen verschärft, daß die Wähler das Vertrauen in die neue Demokratie gänzlich verlieren. Die Stunde der Radikalen könnte schlagen, wenn die Bevölkerung endgültig den Eindruck gewinnen sollte, daß der Westen Belgrad erneut in die Knie zwingen und die Unabhängigkeit Kosovos gegen dessen Willen durchsetzen möchte.

Fazit

Es wäre folgenschwer für die Glaubwürdigkeit des Westens, wenn das Heft des Handelns im Kosovo von Extremisten an sich gerissen würde. Um dies abzuwenden, sollten folgende Maßnahmen erwogen werden:

- ▶ Die UNO sollte alsbald ihre Absicht ankündigen, einen Beauftragten für die Verhandlungen über den zukünftigen Status Kosovos zu benennen.
- ▶ Die westlichen Staaten und besonders die USA sollten ihre Absicht bekräftigen, die seit dem Beginn des Zerfallsprozesses des ehemaligen Jugoslawien eingehaltenen politischen und völkerrechtlichen Grundsätze für die Lösung territorialer Konflikte aufrechtzuerhalten.
- ▶ Die internationale Gemeinschaft sollte sich weder vom Druck der Straße noch von Angstszenarien in einen unbedachten Aktionismus drängen lassen. Nur der Gewinn von Zeit und Ausdauer öffnet den Weg zu Kompromissen.
- ▶ Der Westen sollte sich nicht dazu treiben lassen, eine vermeintlich schnelle Lösung für das Kosovo herbeizuführen, die eine erneute Krise der Beziehungen zu Rußland und China zur Folge haben würde.
- ▶ Die EU sollte zügig eine Konkretisierung der Beitrittsperspektive für die Westbalkanländer, einschließlich eines Zeithorizonts, vorlegen.
- ▶ Die EU sollte – im Rahmen der bis Jahresmitte befristeten Debatte über das am 14. Januar 2005 veröffentlichte Grünbuch zum EU-Konzept für Wirtschaftsmigration – besonderes Augenmerk auf Beschäftigungsmaßnahmen für Migranten aus den Westbalkanländern legen.

© 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