

KOSOVOS UMSTRITTENE UNABHÄNGIGKEIT

Kosovos Unabhängigkeitserklärung hat kontroverse Reaktionen ausgelöst. Einiges spricht dafür, dass die Eigenstaatlichkeit dieser vormaligen serbischen Provinz die beste unter unbefriedigenden Optionen darstellt. Ob die umstrittene Klärung der Statusfrage eine nachhaltige Stabilisierung Kosovos und des Westbalkans ermöglichen wird, bleibt abzuwarten. Eine langfristige und umfassende zivil-militärische Friedensförderung ist unabdingbar, um Europas jüngsten Staat lebensfähig zu machen. Die EU und ihre Partnerstaaten stehen vor einer grossen Herausforderung.



Bundespräsident Couchevin gibt die Anerkennung Kosovos durch die Schweiz bekannt, 27.2.2008 Reuters

Kosovos einseitige Unabhängigkeitserklärung vom 17. Februar 2008 markiert einen zumindest vorläufigen Schlusspunkt im langjährigen Ringen um den Status dieser vormaligen serbischen Provinz. In der Neuordnung des Westbalkans nach der gewaltsamen Desintegration Jugoslawiens in den 1990er Jahren blieb der Kosovokonflikt von der internationalen Gemeinschaft zunächst unberücksichtigt. Als nach dessen Eskalation 1998/99 die NATO militärisch intervenierte und die serbischen Sicherheitskräfte zum Rückzug zwang, wurde Kosovo unter die Verwaltungshoheit der UNO gestellt. Während die NATO-geführte Kosovo Force (KFOR) die Lage militärisch stabilisieren konnte, verliefen die politischen Statusverhandlungen zwischen Kosovo-Albanern und Serben ergebnislos. Ein vom finnischen UNO-Vermittler Ahtisaari vorgelegter Plan, der eine bedingte und internationale überwachte Unabhängigkeit Kosovos vorsah, wurde 2007 von Belgrad abgelehnt.

Die darauf folgende einseitige Unabhängigkeitserklärung Kosovos wurde von den USA und vielen EU-Staaten zwar sorgfältig vorbereitet. Trotzdem bleibt die Existenzberechtigung dieses siebten aus dem ehemaligen Jugoslawien hervorgehenden Staates umstritten. Die zwei UNO-Vetomächte Russland und China, sechs EU-Staaten und mehr als zwei Dutzend andere, vor allem nichtwestliche Staaten lehnen wie Serbien eine Anerkennung Kosovos ab oder fordern weitere Verhandlungen (siehe Tabelle S. 2). Indem Washington und die Mehrheit der EU-Staaten die Unabhängigkeit Kosovos anerkennen, ist diese allerdings eine irreversible politische Tatsache geworden.

Fehlende Alternativen

Bei der Anerkennung Kosovos mögen bei einigen Staaten auch spezifische nationale Interessen eine gewisse Rolle gespielt haben. Aus Sicht der USA beispielsweise soll mit dem Engagement zugunsten der

Kosovo-Albaner auch politischer Kredit in der islamischen Welt zurückgewonnen werden. Grundsätzlich basiert die Argumentation der Unabhängigkeitsbefürworter aber auf drei Elementen: Erstens hätten die Statusverhandlungen gezeigt, dass es zur Eigenstaatlichkeit Kosovos keine valable Alternative gäbe; zweitens sei eine Klärung des Status dringlich, um neue Unruhen in Kosovo zu vermeiden und den Westbalkan nachhaltig zu stabilisieren; und drittens sei die Loslösung Kosovos von Serbien völkerrechtskonform.

Dem ersten Punkt kann zugestimmt werden. Ein Ergebnis der Statusverhandlungen zeichnete sich zu keinem Zeitpunkt ab. Während Serbien Kosovo lediglich eine weitgehende Autonomie zugestehen wollte, insistierten die Kosovo-Albaner von Beginn an auf ihre Unabhängigkeit. Ihr Beharren lässt sich einerseits historisch erklären. Seit der zwangsweisen Eingliederung Kosovos in den serbischen Staat 1912 forderten die Kosovo-Albaner immer wieder ihre Eigenständigkeit. Insbesondere nach dem Kosovokrieg 1999 stellte für sie eine weitere Zugehörigkeit zu Serbien keine Option mehr dar. Andererseits sahen sie sich bereits zu einem frühen Zeitpunkt von einigen westlichen Staaten in ihrer Haltung ermuntert. Indem diese die Unabhängigkeit Kosovos schon vor Jahren als denkbare Lösung bezeichneten, wurde die Perspektive einer Entschärfung des Konflikts durch die Integration Serbiens in die EU für die Kosovo-Albaner unattraktiv.

Sicherheitspolitische Risiken

Auch dem zweiten Punkt ist grundsätzlich beizupflichten. Ein Aufschieben der

Statusklärung durch weitere Verhandlungen oder ein Einfrieren des Konflikts hätten zu einer schleichenden Destabilisierung der Lage in Kosovo führen können. Die ungelöste Statusfrage hätte den politischen Stillstand nur verlängert, was nicht zuletzt der dringend notwendigen wirtschaftlichen Entwicklung Kosovos und des Westbalkans abträglich gewesen wäre. Allerdings stellt die Aussicht auf mehr Stabilität durch die Eigenstaatlichkeit Kosovos bisher nicht viel mehr als eine vage Hoffnung dar. Die mit dem Statusentscheid verbundenen sicherheitspolitischen Risiken sind beträchtlich.

Innerhalb Kosovos haben die Spannungen zwischen Kosovo-Albanern und den verbliebenen rund 130'000 Serben, die im Norden und in Enklaven wohnhaft sind, zugenommen. Die sich abzeichnende ethnische Segmentierung Kosovos ist besorgniserregend. Die Kosovo-Polizei als bisher einzige funktionierende multiethnische Behörde wird von einer wachsenden Zahl kosovo-serbischer Polizisten boykottiert. Generell dürfte die Bedeutung der von Belgrad gesteuerten Parallelinstitutionen für die Kosovo-Serben weiter zunehmen. Zumindest kurz- und mittelfristig werden die neue Regierung in Pristina und die internationale Zivilverwaltung ihre Autorität in den serbisch dominierten Gebieten nur schwer geltend machen können. Auch wenn die Kosovo anerkennenden Länder den multiethnischen Charakter des neuen Staates beschwören: Durch ihre Unterstützung der Unabhängigkeit Kosovos haben sie de facto anerkannt, dass die multiethnische Option in diesem Fall nicht realisierbar und eine entsprechende Grenzveränderung unumgänglich war. Damit haben sie ein zentrales Paradigma der westlichen Balkanpolitik relativiert.

Dies dürfte auch ausserhalb Kosovos Signalwirkung haben. Die Beteuerung, dass Kosovo keinen Präzedenzfall darstelle, mag für Fälle wie die Türkische Republik Nordzypern, die Transnistrische Moldawische Republik oder die Republik Südossetien einigermassen plausibel sein – auch wenn Pristinas Unabhängigkeit dort neue Begehrlichkeiten geweckt hat. Im Westbalkan jedoch droht die Idee der ethnisch geprägten Staatlichkeit wieder an Virulenz zu gewinnen. Damit könnte auch das Dayton-Abkommen unterminiert werden. Vor allem auf Seiten der bosnisch-serbischen Entität haben sich die Zentrifugaltendenzen in Bosnien und Herzegowina in den letzten Wochen verstärkt. Aber auch das Konzept eines grossalbanischen Staates könnte in absehbarer Zeit neuen Auftrieb gewinnen.

Kosovo Unabhängigkeit: Stand der internationalen Anerkennung (4. 3. 2008)					
	Anerkennung (fett = bereits offiziell anerkannt)		Ablehnung	Konsenslösung aushandeln	
Europäische Union	Belgien	Italien	Slowenien	Rumänien Slowakei Spanien Zypern	
	Bulgarien	Lettland	Tschechien		
	Dänemark	Litauen	Ungarn		
	Deutschland	Luxemburg			
	Estland	Niederlande			
	Finnland	Österreich			
	Frankreich	Polen			
Grossbrit.	Portugal				
Irland	Schweden				
Andere Staaten	Afghanistan	Norwegen	Argentinien	Laos	Brasilien Chile China Indien Kuwait Mexiko Philippinen Südafrika Ukraine
	Albanien	Pakistan	Aserbaidschan	Moldawien	
	Australien	Peru	Belarus	Russland	
	Costa Rica	Schweiz	Bolivien	Serbien	
	Island	Senegal	Bosnien	Sri Lanka	
	Japan	Türkei	Georgien	Tadschikistan	
	Kroatien	USA	Kasachstan	Venezuela	
	Malaysia		Kirgistan	Vietnam	
	Mazedonien		Kuba		

Völkerrechtlich dünnes Eis

Die Eigenstaatlichkeit Kosovos stellt keine gute, sondern lediglich die beste von schlechten Optionen dar. Dies illustriert auch das dritte Element in der Argumentation der Unabhängigkeitsbefürworter. So ist die völkerrechtliche Legitimität des neuen Staates keineswegs so eindeutig gegeben, wie dies bisweilen suggeriert wird. Aus dem Prinzip des Selbstbestimmungsrechts der Völker lässt sich nur sehr bedingt ein Sezessionsanspruch ableiten. Das in der UNO-Charta und der Helsinki-Schlussakte ebenfalls verankerte Prinzip der territorialen Integrität ist juristisch gleichwertig und politisch von der internationalen Staatengemeinschaft in aller Regel priorisiert worden. Auch ist die Kritik einiger Völkerrechtler, wonach die Kosovo-Albaner kein eigenes Volk repräsentieren, nicht ohne weiteres zu entkräften. Das in der Helsinki-Schlussakte festgeschriebene Recht auf Grenzveränderungen setzt zudem eine Übereinkunft der involvierten Parteien voraus.

Ob die Unabhängigkeit Kosovos die nach wie vor gültige Resolution 1244 des UNO-Sicherheitsrats verletzt, ist Ermessenssache. Der zweifache Bezug auf Serbiens territoriale Integrität in der Resolution findet sich einmal in der rechtlich nicht bindenden Präambel und wird danach in Verbindung mit einem politischen Prozess erwähnt, der so nicht mehr existiert. Das Argument, dass die Unabhängigkeit zwar nicht buchstabengetreu, aber doch sinnmässig der Resolution entspricht, ist weder falsch noch überzeugend. Einigermassen unbestritten scheint, dass die Resolution auch weiterhin die KFOR-Mission mandatiert. Weniger klar ist ihre Anwendbarkeit im Falle der neuen internationalen Zivilverwaltung und der

EU-Rechtsstaatsmission. Hier wird die Einladung durch Kosovo eine wichtige Grundlage für ein Engagement darstellen.

Ein fragiler Kleinstaat

Wie auch immer man zur Unabhängigkeit Kosovos steht: Für die Sicherheit Europas ist die Stabilisierung dieses fragilen Kleinstaats – Kosovo ist viermal kleiner als die Schweiz – von zentraler Bedeutung. Von den etwa 2 Millionen Einwohnern sind bis zu 50% arbeitslos respektive im schattenwirtschaftlichen Sektor tätig. Kosovo verfügt kaum über Industrie, ist enorm importabhängig und leidet wie kein zweiter Staat in Europa unter organisierter Kriminalität und Korruption. Die Infrastruktur ist schlecht, Stromausfälle gehören zur Tagesordnung. Zudem wächst die Bevölkerung rasant. Bereits heute ist die Hälfte der Kosovo-Albaner unter 25 Jahre alt. Sollten die Erwartungen auf einen raschen wirtschaftlichen Aufschwung enttäuscht werden, dürfte die prowestliche Stimmung in Kosovo bald umschlagen.

Auch die vorläufig nur begrenzte politische Souveränität Kosovos kann Unzufriedenheit in der Bevölkerung schüren. Innenpolitisch werden die internationalen Gremien in Kosovo ein gewichtiges Wort mitreden. Aussenpolitisch werden dem neuen Staat auf absehbare Zeit einige Türen verschlossen bleiben. Einen Beitritt zur UNO und OSZE werden Serbien und Russland zu verhindern wissen. Ohne Anerkennung durch die UNO dürfte Kosovo auch von zahlreichen anderen inter- und transnationalen Gremien ausgeschlossen bleiben und beispielsweise weder eine internationale Telefonvorwahl noch eine UEFA-Mitgliedschaft zugesprochen bekommen.

Die EU vor einer schwierigen Aufgabe

Mit dem Statusentscheid verändert sich auch die Struktur der internationalen zivilen Präsenz in Kosovo. Die UNO-Verwaltung wird ihre Tätigkeit im Frühling 2008 beenden. Die EU wird zusammen mit Partnerstaaten die hauptsächliche Verantwortung für die Überwachung der Unabhängigkeit übernehmen und die kosovarische Regierung im Aufbau staatlicher Strukturen und Institutionen unterstützen. Dabei macht die dürftige Bilanz des kostenintensiven, langjährigen UNO-Engagements deutlich, mit welch grossen Herausforderungen die Europäer konfrontiert sein werden.

Ende Februar 2008 haben 15 die Unabhängigkeit befürwortende Staaten die Internationale Steuerungsgruppe für Kosovo konstituiert und den EU-Sonderbeauftragten für Kosovo, Pieter Feith, zum Internationalen Zivilbeauftragten für Kosovo ernannt. Unter Feiths Aufsicht soll der Ahtisaari-Plan umgesetzt werden. Der niederländische Diplomat wird in dieser Funktion von einem Internationalen Zivilbüro mit etwa 75 Experten unterstützt. Schwerpunkt des EU-Engagements wird die Rechtsstaatsmission EULEX darstellen. In dieser grössten zivilen Krisenmanagement-Operation in der Geschichte der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) sollen bis zu 2000 internationale Polizisten, Juristen und Zollbeamte Kosovo beim Aufbau rechtsstaatlicher Strukturen unterstützen. EULEX wird dabei auch exekutive Kompetenzen haben und ist in gewissen Fällen ermächtigt, Beschlüsse der kosovarischen Regierung rückgängig zu machen.

Die Stabilisierung Kosovos stellt eine zentrale Bewährungsprobe für das europäische Krisenmanagement dar. In den 1990er Jahren mussten die USA angesichts der Handlungsunfähigkeit der EU die Führungsrolle auf dem Balkan übernehmen. In den vergangenen Jahren hat die EU jedoch im Rahmen der ESVP Strukturen und Fähigkeiten für eine umfassende zivil-militärische Friedensförderung aufgebaut und zahlreiche Friedensoperationen durchgeführt. Es ist bezeichnend für den Willen der EU, eine grössere Verantwortung für die Stabilität im Westbalkan zu übernehmen, dass sich trotz unterschiedlicher Positionen in der Anerkennungsfrage wohl alle EU-Mitglieder ausser Malta an EULEX beteiligen werden. Allerdings ist zu betonen, dass für die militärische Friedenssicherung in Kosovo weiterhin die KFOR verantwortlich zeichnen wird. Aufgrund ihrer grossen Präsenz und ihres Rufs als neutrale Institu-

tion ist die KFOR, die derzeit etwa 16'000 Soldaten aus 24 NATO- und 10 Nicht-NATO-Staaten umfasst, sowohl bei Serben als auch Albanern in Kosovo hoch angesehen.

EU-Beitrittsperspektive

Eine nachhaltige Stabilisierung des Westbalkans wird nur mit der Perspektive einer EU-Mitgliedschaft für diese Staaten zu erzielen sein. Während mit Kroatien Beitrittsverhandlungen laufen und Mazedonien der Kandidatenstatus zugesprochen wurde, sind Albanien, Bosnien und Herzegowina, Montenegro und Serbien von der EU zumindest als mögliche Kandidatenstaaten identifiziert worden. Kosovo wird wohl schon bald auf eine EU-Perspektive drängen. Allerdings lassen der geringe Entwicklungsstand des Staates und der fehlende Konsens in der EU bezüglich der kosovarischen Eigenstaatlichkeit vermuten, dass eine solche Perspektive erst längerfristig realistisch werden kann.

Anders gelagert ist der Sachverhalt in Serbien. Brüssel hat Belgrad gegenüber bekräftigt, zu einer stufenweisen Annäherung Serbiens an die EU bereit zu sein. In Serbien herrscht jedoch kein Konsens darüber, ob das Land den europäischen Weg gehen soll. Bisher war das Insistieren der EU auf einer Auslieferung des wegen Kriegsverbrechen gesuchten Ratko Mladic als Voraussetzung für ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen ein Hauptgrund für die Spannungen zwischen Brüssel und Belgrad. Dieser Streitpunkt ist in den letzten Wochen überschattet worden von der Auseinandersetzung um die Unabhängigkeit Kosovos.

Die serbische Gesellschaft steckt in einer Identitätskrise. Während die Milošević-Diktatur noch grossserbische Ambitionen hegte, hat das Land nun selber eine wichtige Provinz verloren. Die wütenden Reaktionen auf die Anerkennung Kosovos sind zwar nachvollziehbar. Aber die in Belgrad diskutierten Retorsionsmassnahmen gegen die Kosovo anerkennenden Staaten schaden Serbien weit mehr als den betroffenen Staaten. Auch eine vermehrte Anlehnung an Russland würde Serbiens längerfristigen Interessen nicht gerecht werden. Die EU sollte sich deshalb weiterhin darum bemühen, Serbien für die europäische Perspektive zu gewinnen.

Die Position der Schweiz

Die Kosovofrage ist für die Schweiz von grosser Bedeutung. Dies hängt einerseits mit der geographischen Nähe dieses Konfliktherds zusammen. Andererseits findet sich in der Schweiz eine der grössten kosovo-albanischen Diasporas Europas (wobei

es sich gemäss Bundesamt für Migration nicht wie häufig erwähnt um 200'000, sondern um etwa 100'000 Kosovo-Albaner handelt). Folgerichtig zählt der Kosovokonflikt zu den Kernbereichen der Schweizer Aussenpolitik. Zwischen 1996 und 2005 hat die Schweiz über CHF 500 Mio. in die zivile und militärische Stabilisierung Kosovos investiert. Für 2008 sind Aufwendungen von CHF 60 Mio. vorgesehen. Bemerkenswert ist insbesondere, dass seit 1999 eine Schweizer Kompanie (SWISSCOY) mit bis zu 220 Soldaten im Rahmen der KFOR an der Friedensförderung mitwirkt.

Die Schweizer Diplomatie hat sich bereits im Mai 2005 für die kosovarische Eigenstaatlichkeit ausgesprochen. Der am 27. Februar 2008 erfolgten offiziellen Anerkennung Kosovos durch den Bundesrat ging allerdings eine kontroverse innenpolitische Debatte voraus. Bei den zusätzlich zu den generellen Pro- und Kontra-Überlegungen ins Feld geführten schweizspezifischen Argumenten vermochten dabei weder die Befürworter noch Gegner einer Anerkennung zu überzeugen. Die Hoffnung einer grösseren Rückwanderung in das unabhängige Kosovo dürfte sich kaum erfüllen. Viele in der Schweiz lebende Kosovo-Albaner besitzen eine Niederlassungsbewilligung und werden kaum in den ärmsten Staat Europas zurückkehren wollen. Gleichzeitig war das Argument, eine Anerkennung Kosovos würde die Schweizer Neutralität verletzen, sehr weit hergeholt. Die Neutralität kann in dieser Frage keine Orientierungshilfe bieten.

Um negativen Rückwirkungen auf Europa und die Schweiz vorbeugen zu können, ist von grosser Bedeutung, dass sich die Schweiz weiterhin aktiv an der zivilen und militärischen Stabilisierung Kosovos beteiligt. Dabei ist die Einsitznahme in der Internationalen Steuerungsgruppe, deren Tätigkeit erst vage definiert ist, zweitrangig. Zentral ist vielmehr die Weiterführung des SWISSCOY-Einsatzes. Ein Abzug oder eine signifikante Reduktion des Schweizer Truppenkontingents würde nationalen Interessen widersprechen und bei den europäischen Partnern auf Unverständnis stossen. Ebenso wichtig ist, dass sich die Schweiz wie angekündigt mit einer substantiellen Anzahl Experten an EULEX beteiligt. Gerade im rechtsstaatlichen Bereich wird sie einen sehr wertvollen Beitrag leisten können.

■ Verantwortlicher Editor: Daniel Möckli
analysen@sipo.gess.ethz.ch

■ Bezug und kostenloses Abonnement:
www.ssn.ethz.ch