

Kosovo - Sonderfall mit Präzedenzwirkung? Völkerrechtliche und politische Entwicklungen nach dem Gutachten des Internationalen Gerichtshofs

Halbach, Uwe; Richter, Solveig; Schaller, Christian

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Halbach, U., Richter, S., & Schaller, C. (2011). *Kosovo - Sonderfall mit Präzedenzwirkung? Völkerrechtliche und politische Entwicklungen nach dem Gutachten des Internationalen Gerichtshofs*. (SWP-Studie, S 13). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-268081>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Uwe Halbach / Solveig Richter / Christian Schaller

Kosovo – Sonderfall mit Präcedenzwirkung?

Völkerrechtliche und politische
Entwicklungen nach dem Gutachten
des Internationalen Gerichtshofs

S 13
Mai 2011
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

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

SWP-Studien unterliegen einem Begutachtungsverfahren durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung (*peer review*). Sie geben ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2011

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 1611-6372

Inhalt

- 5 **Problemstellung und Empfehlungen**
- 7 **Das Kosovo-Gutachten des IGH und seine Implikationen für die Vereinten Nationen** (*Christian Schaller*)
 - 7 Hintergrund des Gutachtens
 - 9 Die Auffassung des Gerichtshofs im Überblick
 - 10 Reaktionen im VN-Sicherheitsrat
 - 11 Eine neue Sicherheitsrats-Resolution für den Kosovo?
 - 11 Auswirkungen auf den Rechtsstatus der internationalen Präsenz im Kosovo?
 - 12 Die Behandlung des Gutachtens in der Generalversammlung
 - 13 Eine Aufnahme des Kosovo in die Vereinten Nationen?
- 14 **Die Unabhängigkeit des Kosovo – ein völkerrechtlicher Präzedenzfall?** (*Christian Schaller*)
 - 14 Zur Unterscheidung zwischen völkerrechtlicher und politischer Präzedenzwirkung
 - 14 Völkerrechtliche Implikationen des IGH-Gutachtens
- 17 **Politische Auswirkungen auf andere Autonomie- und Sezessionskonflikte in Südosteuropa und im postsowjetischen Raum** (*Uwe Halbach / Solveig Richter*)
 - 18 Auswirkungen auf die Nachbarschaft in Südosteuropa
 - 20 Die »Kosovo-Präzedenzformel« in Russlands Politik und die Probleme ungelöster Regionalkonflikte im postsowjetischen Raum
- 23 **Zur Zukunft des Kosovo – Politische Entwicklungen und Szenarien** (*Solveig Richter*)
 - 23 Reaktionen in Pristina und Belgrad
 - 24 Innenpolitische Rahmenbedingungen in Serbien und im Kosovo
 - 25 Eine neue Gesprächsrunde, aber weiter Dissens in der Sache
 - 28 Zukunftsszenarien
- 33 **Schlussfolgerungen: Handlungsspielräume für die Europäische Union** (*Solveig Richter*)
 - 33 Instrumente zur Einflussnahme
 - 34 Unstimmigkeiten in der EU
 - 35 Der Weg über eine neutrale, aber proaktive Vermittlerrolle
 - 36 Einbindung Russlands
- 37 **Abkürzungen**

Dr. Uwe Halbach ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungsgruppe Russland/GUS.

Dr. Solveig Richter ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der Forschungsgruppe EU-Außenbeziehungen.

Dr. Christian Schaller ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungsgruppe Globale Fragen.

**Kosovo – Sonderfall mit Präzedenzwirkung?
Völkerrechtliche und politische Entwicklungen nach
dem Gutachten des Internationalen Gerichtshofs**

Im Juli 2010 bescheinigte der Internationale Gerichtshof (IGH) in einem Gutachten, dass die Unabhängigkeitserklärung des Kosovo 2008 das Völkerrecht nicht verletzt habe. Die Bundesrepublik hatte den Kosovo bereits wenige Tage nach Deklaration der Unabhängigkeit als Staat anerkannt. Heute setzt sie sich dort intensiv für den Aufbau staatlicher Institutionen und für die Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit ein. Zwar hat die Bundesregierung im Kontext der Anerkennung immer wieder auf die Einmaligkeit der Ereignisse verwiesen. Dennoch steht nach wie vor die Frage im Raum, ob durch den Umgang der internationalen Gemeinschaft mit dem Kosovo nicht doch ein völkerrechtlicher Präzedenzfall geschaffen wurde. Zusätzlich zur rechtlichen Bewertung gilt es dabei zu untersuchen, wie sich der Fall tatsächlich auf ungelöste Autonomie- und Sezessionskonflikte in Südosteuropa und im postsowjetischen Raum auswirkt. Darüber hinaus geht es in der vorliegenden Studie aber auch um die politische Zukunft des Kosovo – im Verhältnis zu Serbien ebenso wie auf der internationalen Bühne. Besonderes Augenmerk gilt dabei der Rolle, die die EU im weiteren Dialogprozess spielen soll. Von Bedeutung für das Thema sind folgende Aspekte:

1) Gemessen an der Vielfalt und Komplexität der völkerrechtlichen Probleme, die der Fall Kosovo aufwirft, ist die juristische Aussagekraft des IGH-Gutachtens relativ begrenzt. Zum einen vermied es das Gericht, sich mit den Rechtsfolgen der Unabhängigkeitserklärung auseinanderzusetzen und zu klären, ob der Kosovo tatsächlich Staatsqualität erlangt hat. Dementsprechend wurden auch sämtliche Probleme im Zusammenhang mit der Anerkennung des Kosovo ausgeklammert. Zum anderen beschäftigte sich der IGH nicht mit der Frage, ob der Kosovo ein Recht darauf hatte, seine Unabhängigkeit zu erklären und sich von Serbien abzuspalten. In Rechtsüberzeugung und Praxis der überwiegenden Mehrheit der Staaten ist die grundsätzliche Ablehnung eines Rechts auf Sezession trotz der gewachsenen Bedeutung des Selbstbestimmungsrechts nach wie vor tief verwurzelt. Auch die offiziellen Stellungnahmen der Staaten zur Anerkennung des Kosovo ergeben insofern kein anderes Bild. Die deutliche Zurückhaltung des IGH fügt

sich in dieses Bild nahtlos ein. Daher lässt sich aus den Ereignissen im Zusammenhang mit der Unabhängigkeitserklärung des Kosovo jedenfalls kein Präzedenzfall im völkerrechtlichen Sinne konstruieren.

2) Gleichwohl wird noch immer befürchtet, separatistische Bewegungen könnten sich durch Kosovos Sezession darin bestärkt sehen, ihre eigenen Ziele noch nachdrücklicher durchzusetzen, womöglich sogar mit Gewalt. Besonders relevant sind dabei Abspaltungstendenzen im Westbalkan, aber auch auf dem Territorium der ehemaligen Sowjetunion. Die Gefahr einer Vorbildfunktion war eines der Hauptargumente, die von serbischer Seite vorgebracht wurden, um andere Staaten von einer Anerkennung des Kosovo abzuhalten. Auch Russland beruft sich immer wieder – wenn gleich selektiv – auf die Präzedenzwirkung des Falles. Das IGH-Gutachten sei bedauerlich für Serbien und gefährlich für Europa, so Moskau, aber es bestätige die russische Anerkennungspolitik gegenüber den beiden von Georgien abtrünnigen Landesteilen Abchasien und Südossetien. Tatsächlich dient Kosovo zahlreichen separatistischen Bewegungen als Argument und Druckmittel, um Forderungen nach größerer Autonomie oder staatlicher Unabhängigkeit zu untermauern. Die vielfach befürchtete Welle weiterer Unabhängigkeitserklärungen blieb indes aus. Selbst hinsichtlich der zahlreichen ethnisch geprägten Territorialkonflikte im Westlichen Balkan und im postsowjetischen Raum lässt sich nicht nachweisen, dass die Geschehnisse um den Kosovo einen entscheidenden Impuls zur Durchsetzung von Sezessionsbestrebungen gegeben hätten. Bislang waren die Reaktionen sowohl in Südosteuropa als auch in Transnistrien und im Südkaukasus verhältnismäßig moderat. Die sich weiter verschärfende Krise um die staatliche Einheit Bosnien und Herzegowinas wurde von den Entwicklungen im Kosovo zwar negativ beeinflusst. Allerdings gehen die Probleme hier auf primär innenpolitische Faktoren zurück. Dramatischer könnte sich die Lage jedoch darstellen, sollte es zu einer Teilung des Kosovo oder einem Gebietstausch nach rein ethnischen Gesichtspunkten kommen. Solche Schritte könnten in der Tat eine verheerende Signalwirkung für die Parteien anderer Autonomie- und Sezessionskonflikte entfalten.

3) Im Streit um den Status des Kosovo zeichnet sich auch nach dem IGH-Gutachten keine Annäherung ab. Deutschland und andere Staaten, die den Kosovo völkerrechtlich anerkannt haben, vertreten die Position, dass dessen Unabhängigkeit und territoriale Integrität unabwiesbare Fakten seien. Nun gelte es, den Blick auf die europäische Zukunft Kosovos wie Serbiens zu rich-

ten. Im Interesse der Bevölkerung beider Länder sei konstruktiv und pragmatisch nach Lösungen für die Probleme des täglichen Zusammenlebens zu suchen. Mittelfristig ist daher ein bilaterales Abkommen zwischen Belgrad und Pristina erstrebenswert, das grundlegende rechtliche Fragen zumindest vorübergehend und unter dem Vorbehalt einer endgültigen Einigung regelt. Eine solche Vereinbarung könnte die praktische Zusammenarbeit zwischen Serbien und Kosovo auf ein solides Fundament stellen. Serbien wird allerdings weiterhin versuchen, Verhandlungen über den Status des Kosovo zu führen. Im September 2010 verabschiedete die VN-Generalversammlung eine Resolution, die einen Dialogprozess unter Moderation der EU vorsieht. Erstmals seit der Unabhängigkeitserklärung trafen sich daher im März/April 2011 Vertreter beider Seiten in Brüssel zu Gesprächen, was bereits als Erfolg gewertet werden kann. Auch wenn Belgrad beteuert, in den Gesprächen nicht auf die Frage von Kosovos Status eingehen zu wollen, dürfte es für Brüssel im weiteren Verlauf immer schwieriger werden, den Austausch auf technische Aspekte zu beschränken. Es wird kaum zu verhindern sein, dass Serbien den Dialog politisiert und die Gespräche sich in einer Fülle von Details verlieren. Somit besteht ein hohes Risiko, dass der Prozess verschleppt wird. Der Kosovo wäre dann auf unbestimmte Zeit außerstande, sich aus seinem dysfunktionalen Status quo zu befreien.

4) Die EU hat durchaus die nötigen Mittel, um Einfluss auf die Verhandlungen auszuüben. Neben dem gesamten Instrumentarium der GASP lässt sich vor allem der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess nutzen, um Serbien und Kosovo zu Zugeständnissen zu bewegen. Die Beitrittsperspektive hat sich bereits früher als wichtigster Anreiz für Reformen und Konfliktlösung in Mittelost- und Südosteuropa erwiesen. Diese Hebel können jedoch kaum konsequent eingesetzt werden, solange die EU-Staaten in der Kosovo-Politik zerstritten sind. Angesichts der offenkundigen Meinungsverschiedenheiten bleibt der Außenbeauftragten Ashton derzeit nur die Möglichkeit, eine eher neutrale Position einzunehmen. Andererseits eröffnet gerade das die Chance, von Pristina wie von Belgrad als ehrlicher Makler wahrgenommen zu werden. In dieser Funktion wird es für die EU auch darauf ankommen, Russland frühzeitig in die Verhandlungen einzubinden und bei diesem Akteur ebenfalls auf ein Entgegenkommen hinzuwirken. Nur so kann auch bei den Vereinten Nationen, insbesondere im Sicherheitsrat, eine langfristige Lösung für den Kosovo gefunden werden.

Das Kosovo-Gutachten des IGH und seine Implikationen für die Vereinten Nationen

Christian Schaller

Am 17. Februar 2008 erklärte sich der Kosovo zu einem unabhängigen und souveränen Staat.¹ Während Serbien und Russland diesen Schritt als offenkundige Verletzung des Völkerrechts verurteilten,² wurde der Kosovo im Folgenden von zahlreichen Staaten (bislang 75) offiziell anerkannt, darunter von Deutschland und 21 weiteren EU-Mitgliedern.³ Bereits im September 2008 wandte sich Serbien an die Generalversammlung der Vereinten Nationen. Es bewirkte dort eine Resolution, die den Internationalen Gerichtshof in Den Haag zu einer Stellungnahme in der Sache aufrief. Der IGH sollte durch ein Gutachten klären, ob die einseitige Unabhängigkeitserklärung der vorläufigen Selbstverwaltungs-Institutionen des Kosovo im Einklang mit dem Völkerrecht steht. Am 22. Juli 2010 wurde das entsprechende Gutachten vom IGH veröffentlicht.⁴ Darin vertrat der Gerichtshof die Auffassung, dass die Unabhängigkeitserklärung das Völkerrecht nicht verletzt habe. Darüber hinaus sah das Gericht – angesichts der nach seiner Meinung eindeutig formulierten Fragestellung der Generalversammlung – keinen Anlass, sich mit den Rechtsfolgen der Unabhängigkeitserklärung zu befassen und der Frage nachzugehen, ob der Kosovo tatsächlich Staatsqualität erlangt hat. Ebenso wenig nahm der IGH Stellung zu der Frage, ob die Anerkennung des Kosovo durch andere Staaten gültig ist und welche rechtlichen Folgen sich daraus ergeben. Im Übrigen wurde auch nicht untersucht, ob der Kosovo berechtigt war, seine Unabhängigkeit einseitig zu erklären, und ob das Völkerrecht unter bestimmten Voraussetzungen ein Sezessionsrecht gewährt.⁵

1 *Kosovo Declaration of Independence*, 17.2.2008, <www.mfa-ks.net/repository/docs/Dek_Pav_e.pdf> (Zugriff am 11.4.2011).

2 Vgl. die Stellungnahmen Serbiens und Russlands vor dem VN-Sicherheitsrat (VN-Dok. S/PV.5821, 16.1.2008; S/PV.5839, 18.2.2008; S/PV.5850, 11.3.2008; VN-Dok. A/62/700–S/2008/108, 19.2.2008, Annex).

3 Stand: 15.5.2011. Eine aktualisierte Übersicht findet sich unter <www.mfa-ks.net/?page=2,33> (Zugriff am 15.5.2011).

4 International Court of Justice, »Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo«, Advisory Opinion, 22.7.2010, <www.icj-cij.org/docket/files/141/15987.pdf> (Zugriff am 11.4.2011).

5 Ebd., Absätze 51, 56 und 83.

Hintergrund des Gutachtens

Im Zusammenhang mit der völkerrechtlichen Anerkennung des Kosovo war die Bundesregierung der Auffassung, dass es nach fast neun Jahren internationaler Verwaltung dringend geboten sei, die Statusfrage zu lösen. Da weitere Vermittlungsversuche nach den langwierigen Bemühungen keine Erfolgsaussichten mehr gehabt hätten, sei eine rasche Anerkennung der Republik Kosovo durch möglichst viele Staaten die einzige Möglichkeit, die Region dauerhaft zu stabilisieren.⁶ Diese Bewertung deckte sich mit der Einschätzung des Sondergesandten Martti Ahtisaari, der im Auftrag des VN-Generalsekretärs 2007 einen umfassenden Vorschlag für eine Statusregelung präsentiert und sich für eine international überwachte Unabhängigkeit des Kosovo ausgesprochen hatte.⁷ Die im Ahtisaari-Plan vorgesehenen Verpflichtungen akzeptierte der Kosovo später ausdrücklich in seiner Unabhängigkeitserklärung.⁸ Damit hat es sich für einen begrenzten Zeitraum (dessen Dauer jedoch unbestimmt blieb) einem Regime unterworfen, das als ähnlich einschneidend beurteilt wird wie die 1999 vom Sicherheitsrat installierte internationale Übergangsverwaltung.⁹ Allerdings war der Kosovo faktisch gezwungen, das im Ahtisaari-Plan vorgezeichnete Regime zu akzeptieren. Andernfalls hätte es kaum mit einer raschen Anerkennung

6 Bundesregierung, »Deutschland erkennt Kosovo an«, *Regierung Online*, 20.2.2008, <www.bundesregierung.de/nm_774/Content/DE/Archiv16/Artikel/2008/02/2008-02-20-deutschland-erkennt-kosovo-an.html> (Zugriff am 11.4.2011).

7 *Report of the Special Envoy of the Secretary-General on Kosovo's Future Status* (VN-Dok. S/2007/168, 26.5.2007); *Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement* (VN-Dok. S/2007/168/Add. 1, 26.5.2007; S/2007/168/Add. 2, 1.6.2007).

8 *Kosovo Declaration* [wie Fn. 1], Absätze 3, 5 und 12.

9 Vgl. etwa die Stellungnahme Italiens im Sicherheitsrat (VN-Dok. S/PV.5839, 18.2.2008, S. 10): »The limits of its sovereignty are clear. The presence of the international community on the ground is strong, while its role will be intrusive in all of the more delicate and significant sectors, especially when facing any real but manageable risks for regional stability.« Vgl. auch Ulrich K. Preuß, »Asymmetrisches Völkerrecht? Ein Status minderer Souveränität für bestimmte Staatsgebilde könnte ein bedeutender rechtsnormativer Fortschritt sein«, in: *Internationale Politik*, 62 (Juli/August 2007) 7/8, S. 32–39 (34).

durch die USA und andere einflussreiche Staaten rechnen können. Nach deren Vorstellung soll der Kosovo nun Schritt für Schritt in die Rolle eines souveränen Staates hineinwachsen – unter internationaler Aufsicht und mit erheblicher Förderung durch die EU.

Der VN-Sicherheitsrat ist in der Kosovo-Frage gespalten. Im Juni 1999, rund drei Monate nach der Nato-Intervention gegen die damalige Bundesrepublik Jugoslawien, hatte er mit Resolution 1244 (1999) die Verantwortung für die Friedenssicherung in der Region übernommen. Er berief sich dabei auf Kapitel VII der VN-Charta, was den Beschluss für alle Staaten völkerrechtlich verbindlich machte.¹⁰ Die Resolution bildete unter anderem die Grundlage zur Errichtung der zivilen Übergangsverwaltung im Kosovo (United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, UNMIK) und zur Stationierung einer internationalen Sicherheitspräsenz unter Führung der Nato (Kosovo Force, KFOR). Die Leitung von UNMIK wurde einem Sonderbeauftragten des VN-Generalsekretärs übertragen. Er sollte die gesamte legislative und exekutive Gewalt über den Kosovo ausüben und für die Verwaltung der Gerichtsbarkeit verantwortlich sein.¹¹ Außerdem schuf man gemäß Resolution 1244 einen Verfassungsrahmen sowie Institutionen für eine vorläufige Selbstverwaltung des Kosovo, die ebenfalls der Aufsicht des Sonderbeauftragten unterstellt wurden.¹² Darüber hinaus hatte der Sicherheitsrat mit der Resolution die Weichen gestellt, um in einem politischen Prozess die Statusfrage zu lösen – ohne allerdings konkret zu bestimmen, welchen Status der Kosovo erlangen und unter welchen Voraussetzungen eine solche Lösung gefunden werden sollte. Dass der Wortlaut der Resolution hier sehr offen blieb, spiegelte deutlich wider, wie zerstritten die ständigen Mitglieder des Rates in dieser Frage waren.

Einen Tag nach der Unabhängigkeitserklärung von Februar 2008 wurde auf Antrag Serbiens und Russlands eine Sondersitzung des Sicherheitsrates einberufen. Im Rahmen dieser Sitzung äußerten sich neben Russland auch China und weitere Staaten kritisch zur Abspaltung des Kosovo.¹³ Selbst innerhalb der Euro-

päischen Union fand man keine einheitliche Linie. Auf einer Sitzung des EU-Rats am 18. Februar 2008 verständigten sich die Außenminister nur darauf, dass die Mitgliedstaaten der Union über ihre Beziehungen zum Kosovo nach ihrer nationalen Praxis und dem Völkerrecht selbst entscheiden würden.¹⁴ Griechenland, Rumänien, die Slowakei, Spanien und Zypern lehnen im Gegensatz zu allen anderen EU-Mitgliedern eine Anerkennung des Kosovo nach wie vor ab.

Im September 2008 wandte sich Serbien schließlich an die VN-Generalversammlung und brachte einen Resolutionsentwurf ein. Dem Papier zufolge sollte der Internationale Gerichtshof durch ein Gutachten klären, ob die einseitige Unabhängigkeitserklärung der vorläufigen Selbstverwaltungs-Institutionen des Kosovo im Einklang mit dem Völkerrecht steht. Anders als Urteilsentscheidungen, die gemäß Artikel 59 des IGH-Statuts für die Streitparteien in der jeweiligen Sache bindend sind, entfalten Gutachten des Internationalen Gerichtshofs keinerlei verbindliche Wirkung. Sie stellen keine Rechtsmittel für einzelne Staaten dar, sondern dienen der juristischen Beratung von Organen der Vereinten Nationen. So können die Generalversammlung und der Sicherheitsrat gemäß Artikel 96 Absatz 1 VN-Charta über jede Rechtsfrage ein Gutachten des Gerichtshofs anfordern. Die Tatsache, dass eine Frage auch von erheblicher politischer Bedeutung ist, hindert den Gerichtshof nicht daran, seine Jurisdiktion auszuüben. Bereits in früheren Verfahren hatte der IGH klargestellt, dass er sich weder mit den politischen Motiven der Antragsteller noch mit möglichen politischen Folgen seiner Gutachten auseinandersetzt. Diese Konsequenzen abzuschätzen sei allein Sache des jeweiligen Organs, auf dessen Ersuchen das Gutachten erstellt worden sei.

Die Resolution zur Einholung des Gutachtens wurde von der Generalversammlung mit 77 zu 6 Stimmen bei 74 Enthaltungen verabschiedet.¹⁵ Deutschland und die anderen 21 EU-Mitglieder, die den Kosovo bis zu diesem Zeitpunkt anerkannt hatten, enthielten sich bei der Abstimmung.

¹⁰ SR-Res. 1244 (1999), 10.6.1999.

¹¹ UNMIK Regulation No. 1999/1 on the Authority of the Interim Administration in Kosovo (UNMIK/REG/1999/1, 25.7.1999).

¹² UNMIK Regulation No. 2001/9 on a Constitutional Framework for Provisional Self-Government in Kosovo (UNMIK/REG/2001/9, 15.5.2001).

¹³ Ihre Unterstützung für den Kosovo erklärten Frankreich, Großbritannien, die USA, Belgien, Costa Rica, Italien und

Kroatien. Keine eindeutige Position bezogen Burkina Faso, Libyen, Panama und Südafrika. Kritisch und teilweise ablehnend äußerten sich China, Indonesien und Vietnam, während Russland die Sezession als Verletzung des Völkerrechts verurteilte (VN-Dok. S/PV.5839, 18.2.2008).

¹⁴ Council of the European Union, External Relations, Press Release, »Kosovo – Council Conclusions«, 18.2.2008, Dok. 6496/08 (Presse 41).

¹⁵ GV-Res. 63/3, 8.10.2008.

Die Auffassung des Gerichtshofs im Überblick

Zunächst hatte der Gerichtshof darüber zu entscheiden, ob er seine Jurisdiktion überhaupt ausüben und das Gutachten erstellen sollte. Er hätte das Anliegen der Generalversammlung nach eigenem Ermessen durchaus zurückweisen können. Dieser Punkt war innerhalb des IGH besonders umstritten. Konkret wurde darüber diskutiert, ob die Generalversammlung mit der Anforderung des Gutachtens möglicherweise ihre Kompetenzen gegenüber dem Sicherheitsrat überschritten habe und welche Konsequenzen sich daraus für den Gerichtshof ergeben würden. Einige Richter vertraten in ihren abweichenden Sondervoten die Ansicht, nur der Sicherheitsrat sei befugt, ein solches Gutachten anzufordern.¹⁶ Der Gerichtshof dürfe nicht auf Initiative der Generalversammlung in einen politischen Prozess eingreifen, für den der Sicherheitsrat verantwortlich zeichne.¹⁷ Die Mehrheit der Richter war jedoch der Auffassung, dass es der Generalversammlung nicht verboten sei, sich mit einzelnen Aspekten der Situation im Kosovo zu befassen und dazu ein Gutachten einzuholen. Auch der Umstand, dass der IGH eine verbindliche Resolution des Sicherheitsrates auszulegen habe, stelle keinen zwingenden Grund dar, das Ersuchen der Generalversammlung zurückzuweisen. Der Gerichtshof sei als Hauptrechtssprechungsorgan der Vereinten Nationen immer wieder gefordert, die Entscheidungen politischer Organe zu interpretieren und auf ihre Rechtsfolgen hin zu überprüfen.¹⁸ Mit neun zu fünf Stimmen entschied der Gerichtshof, das Gutachten zu erstellen.

Hinsichtlich der vorgelegten Rechtsfrage gelangte der Gerichtshof mit zehn zu vier Stimmen zu der Auffassung, dass die Unabhängigkeitserklärung vom 17. Februar 2008 das allgemeine Völkerrecht, die Resolution 1244 des Sicherheitsrats und den Verfassungsrahmen für eine vorläufige Selbstverwaltung des Kosovo nicht verletzt habe. Dabei stellte der Gerichtshof zunächst in knappen Ausführungen fest, dass das allgemeine Völkerrecht Unabhängigkeitserklärungen nicht verbiete. Insbesondere gelte der Grundsatz, die

territoriale Integrität zu achten, nur für die Beziehungen zwischen Staaten. Darüber hinaus habe der Sicherheitsrat zwar in der Vergangenheit schon mehrfach Unabhängigkeitserklärungen verurteilt; ausschlaggebend seien dabei aber stets die völkerrechtswidrigen Begleitumstände gewesen, nicht die jeweilige Erklärung selbst.¹⁹

Den Schwerpunkt des Gutachtens bildeten die Ausführungen zur Resolution 1244; auch diese waren innerhalb des IGH höchst umstritten.²⁰ Die Mehrheit der Richter vertrat den Standpunkt, dass sich aus der Resolution kein Verbot für die erfolgte Unabhängigkeitserklärung ableiten lasse. Mit der Resolution habe der Sicherheitsrat eine internationale territoriale Verwaltung geschaffen, um den Kosovo zunächst zu stabilisieren und wiederaufzubauen. Dabei sei es um ein Übergangsregime gegangen, unter dem die Verwaltungsmission UNMIK auch die Aufgabe gehabt habe, den langfristigen politischen Prozess zu kanalisieren und eine Verhandlungslösung für den künftigen Status des Kosovo zu ermöglichen, ohne das Ergebnis dieses Prozesses vorherzubestimmen. Die Resolution enthalte weder Vorgaben zum endgültigen Status des Kosovo noch bestimme sie die Voraussetzungen dafür, wie ein solcher Status zu erreichen sei. So habe es sich auch der Sicherheitsrat nicht vorbehalten, abschließend über die Situation vor Ort zu entscheiden.²¹ Die Argumentation entsprach in wesentlichen Punkten der Position der Bundesregierung. Diese hatte in ihrer Stellungnahme vor dem IGH ebenfalls darauf hingewiesen, dass Resolution 1244 ein unilaterales Vorgehen nur für die Dauer des politischen

¹⁹ Ebd., Absätze 79ff.

²⁰ In ihren Sondervoten äußerten einige Richter, dass mit der Unabhängigkeitserklärung versucht worden sei, die Übergangsverwaltung eigenmächtig zu beenden und den Ahtisari-Plan umzusetzen, obwohl dieser vom Sicherheitsrat nicht gebilligt worden sei. Die endgültige Lösung der Statusfrage hätte entweder einer Übereinkunft zwischen den betroffenen Parteien oder einer Entscheidung durch den Sicherheitsrat bedurft. Eine unilaterale Abspaltung sei hingegen nicht mit der Forderung der Resolution nach einer politischen Regelung vereinbar. Durch diesen Schritt habe man den Sicherheitsrat unterlaufen. Darüber hinaus wurde argumentiert, die einseitige Unabhängigkeitserklärung verstoße gegen das Prinzip der Souveränität und territorialen Integrität, welches der Sicherheitsrat in Bezug auf Jugoslawien in Resolution 1244 an mehreren Stellen bekräftigt habe. Vgl. dazu die Erklärung des Vizepräsidenten Tomka (Absätze 22ff) und die abweichenden Sondervoten der Richter Bennouna (Absätze 55ff), Koroma (Absätze 13ff und 21ff) und Skotnikov (Absätze 13f) [wie Fn. 16].

²¹ Advisory Opinion [wie Fn. 4], Absätze 95ff, 113ff.

¹⁶ Die Erklärungen und Sondervoten der Richter sind auf der Website des Internationalen Gerichtshofs zugänglich: <www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=4&code=kos&case=141&k=21> (Zugriff am 11.4.2011).

¹⁷ Vgl. die Erklärung des Vizepräsidenten Tomka und die abweichenden Sondervoten der Richter Keith, Bennouna, Koroma und Skotnikov [wie Fn. 16].

¹⁸ Advisory Opinion [wie Fn. 4], Absätze 36ff.

Prozesses ausschließe. Da Letzterer jedoch endgültig gescheitert sei, habe die Resolution der Unabhängigkeitserklärung nicht mehr im Wege gestanden.²²

Besonderes Gewicht maß der Gerichtshof auch der Feststellung bei, dass sich die Resolution 1244 mit ihren Verpflichtungen und Ermächtigungen nur an die Mitgliedstaaten der VN und die VN-Organen gerichtet habe. Andere Akteure seien hingegen nicht daran gebunden gewesen.²³ In diesem Zusammenhang betonte das Gericht, dass die Unabhängigkeitserklärung nicht der Versammlung des Kosovo – und damit einer der unter dem Verfassungsrahmen geschaffenen vorläufigen Selbstverwaltungs-Institutionen – zuzurechnen sei. Vielmehr hätten die auf der Sitzung vom 17. Februar 2008 anwesenden Personen in ihrer Eigenschaft als demokratisch gewählte Führer ihres Volkes (»We, the democratically-elected leaders of our people«) und damit außerhalb des von Resolution 1244 erfassten Rahmens gehandelt. Diese Argumentation, die im Übrigen auch von der Bundesregierung vorgetragen wurde, stieß in den abweichenden Sondervoten einiger Richter auf heftige Kritik.²⁴ Die Mehrheit der Richter machte jedoch geltend, die Unabhängigkeitserklärung sei zu einem Zeitpunkt abgegeben worden, als alle Beteiligten gewusst hätten, dass die Verhandlungen über den endgültigen Status des Kosovo gescheitert seien. Außerdem werde aus Formulierungen in der Präambel der Deklaration deutlich, dass die Autoren nicht die Absicht gehabt hätten, innerhalb des von UNMIK geschaffenen Verfassungsrahmens zu handeln. Die Unabhängigkeitserklärung sei daher nicht den vorläufigen Selbstverwaltungs-Institutionen im Kosovo zuzurechnen.²⁵ Aus demselben Grund habe die Unabhängigkeitserklärung auch nicht den Verfassungsrahmen verletzt, der ebenfalls nur die betreffenden Institutionen gebunden habe. Für diese Argumentation spreche zudem, dass der Sonderbeauftragte des VN-Generalsekretärs, der für die Aufsicht der Selbst-

verwaltungs-Institutionen verantwortlich war, nicht auf die Unabhängigkeitserklärung reagiert habe.²⁶

Reaktionen im VN-Sicherheitsrat

Am 3. August 2010 tagte der VN-Sicherheitsrat erstmals seit Veröffentlichung des Gutachtens zur Situation im Kosovo.²⁷ An der Sitzung nahmen neben dem zuständigen Sonderbeauftragten des Generalsekretärs auch die Außenminister Serbiens und Kosovos teil. Bei diesem Anlass wurde deutlich, dass die Fronten zwischen den Parteien und ihren Verbündeten weiterhin verhärtet waren. Skënder Hyseni, der Außenminister des Kosovo, begrüßte das Gutachten als klar und eindeutig. Es bestätige in jeder Hinsicht die Position des Kosovo und lasse keinen Zweifel an dessen Staatsqualität, die ein unabwiesbares Faktum sei. Gleichzeitig betonte Hyseni erneut die Einmaligkeit der Ereignisse und bekräftigte, dass dem Fall keinerlei Präcedenzwirkung zukomme. Man erwarte nun eine Anerkennung durch weitere Staaten. Für Kosovo und Serbien sei die Zeit gekommen, als gleichberechtigte Partner bei der Lösung der gemeinsamen Probleme zusammenzuarbeiten.²⁸

Jene Sicherheitsrats-Mitglieder, die wie Frankreich und Großbritannien die Unabhängigkeit des Kosovo befürworten, wiesen darauf hin, dass die rechtliche Debatte durch das Gutachten nun endgültig abgeschlossen sei.²⁹ Der Richterspruch bedeute einen positiven Wendepunkt und eröffne die Chance für eine Verständigung zwischen Kosovo und Serbien. Beide Staaten müssten in eine neue Phase des politischen Dialogs eintreten und einen pragmatischen Ansatz finden, um die vielen noch unbewältigten praktischen Probleme, die vor allem die Bevölkerung betreffen, gemeinsam zu lösen. Die Zukunft beider Staaten liege im Beitritt zur EU. Ein solcher Schritt setze jedoch voraus, dass sie ihre Beziehungen zueinander normalisierten. Großbritannien betonte erneut, dass das Gutachten des Gerichtshofs keinen Präcedenzfall schaffe. Der Fall Kosovo sei einmalig und könne nicht als Blaupause für künftige Sezessionen herangezogen werden. Zudem warnte Großbritannien die serbische Seite eindringlich davor, die Debatte über den Status des Kosovo wieder anzu-

²² Stellungnahme der Bundesrepublik Deutschland vor dem Internationalen Gerichtshof (Botschaft der Bundesrepublik Deutschland Den Haag, Verbalnote Nr. 54), 15.4.2009, <www.icj-cij.org/docket/files/141/15624.pdf> (Zugriff am 11.4.2011), S. 40.

²³ Advisory Opinion [wie Fn. 4], Absätze 115ff.

²⁴ Vgl. u.a. das abweichende Sondervotum des Richters Bennouna [wie Fn. 16], Absätze 46, 53. Der Umstand, so Bennouna, dass sich die Autoren der Unabhängigkeitserklärung als demokratisch gewählte Vertreter des Volkes bezeichnet hätten, habe sie nicht von ihren Verpflichtungen gemäß Resolution 1244 entbunden.

²⁵ Advisory Opinion [wie Fn. 4], Absätze 102ff.

²⁶ Ebd., Absatz 108.

²⁷ VN-Dok. S/PV.6367, 3.8.2010.

²⁸ Ebd., S. 9.

²⁹ Auch die USA, Österreich und Japan nahmen Stellung in diesem Sinne (ebd.).

fachen. Die Unabhängigkeit des Kosovo sei unumkehrbar, seine Grenzen dürften nicht verletzt werden.

Russland und einige andere Sicherheitsrats-Mitglieder beriefen sich hingegen darauf, dass Resolution 1244 nach wie vor die völkerrechtliche Grundlage und den Rahmen für eine Regelung der Kosovo-Frage bilde und dass der Sicherheitsrat weiterhin die Führungsrolle in diesem Prozess inne habe. Serbien und Kosovo müssten die Verhandlungen über die Kosovo-Frage wieder aufnehmen und nach einer legitimen, für beide Seiten akzeptablen Lösung suchen.³⁰

Eine neue Sicherheitsrats-Resolution für den Kosovo?

Auf der Sitzung des Sicherheitsrates am 3. August 2010 forderte der kosovarische Außenminister das Gremium auf, Resolution 1244 durch eine neue Resolution zu ersetzen, die der Unabhängigkeit des Kosovo und dem IGH-Gutachten Rechnung trage.³¹ Zugleich stellte er klar, dass man zwischenzeitlich weiterhin von der Gültigkeit der Resolution 1244 ausgehe.³² Damit fügte sich die Regierung des Kosovo der offiziellen Position der Vereinten Nationen, deren Verwaltungsmission UNMIK nach wie vor unter dem Schirm der Resolution 1244 vor Ort tätig ist. Dass diese Resolution weiter gilt, hatte im Übrigen auch der Internationale Gerichtshof in seinem Gutachten bestätigt.³³

Zwar haben sich die äußeren Bedingungen für die Umsetzung des UNMIK-Mandats seit der Unabhängigkeitserklärung grundlegend verändert. Der Umstand, dass ein Sicherheitsrats-Beschluss, der immerhin auf Kapitel VII der VN-Charta basiert, von der Realität überholt wurde, führt jedoch nicht automatisch zur Rechtsunwirksamkeit dieses Beschlusses. Deshalb liegt es weiterhin in der Verantwortung des Sicherheitsrates, die Resolution gegebenenfalls aufzuheben oder zu modifizieren, auch wenn er in der Kosovo-Frage noch immer blockiert ist. Serbien betonte ebenfalls immer wieder die fortdauernde Zuständigkeit des

Rates und die Gültigkeit von Resolution 1244 im Hinblick auf eine Statusregelung. So hob der serbische Außenminister Vuk Jeremić in seiner Interpretation des Gutachtens unter anderem darauf ab, der Gerichtshof habe deutlich bekräftigt, dass die Provinz Kosovo nach wie vor unter der VN-Übergangsverwaltung stehe und dass die Resolution 1244 sowie der Verfassungsrahmen für eine vorläufige Selbstverwaltung des Kosovo weiterhin in Kraft seien.³⁴

Würde der Sicherheitsrat nun einen Beschluss fassen, um auf die veränderte Sachlage zu reagieren, und eventuell sogar die Übergangsverwaltung auflösen, so könnte diese Reaktion – je nach Wortlaut der neuen Resolution – unter Umständen als faktische Anerkennung der Existenz eines Staates Kosovo interpretiert werden. Daher steht außer Frage, dass jeder Versuch, eine Folgeresolution zu verabschieden, auf absehbare Zeit am Widerstand Russlands und wohl auch Chinas scheitern würde.

Auswirkungen auf den Rechtsstatus der internationalen Präsenz im Kosovo?

In der Praxis haben sich die Vereinten Nationen bei der Umsetzung von Resolution 1244 rasch auf die veränderte politische Lage eingestellt, nachdem die Unabhängigkeitserklärung erfolgt war. So hat der Generalsekretär die Personalstärke der Verwaltungsmission UNMIK entsprechend reduziert. Außerdem bemühen sich die Verantwortlichen vor Ort darum, das vom Sicherheitsrat 1999 erteilte Mandat realitätsnah und pragmatisch auszulegen, damit es einer Umsetzung des Ahtisaari-Plans und insbesondere der Tätigkeit der EU-Rechtsstaatlichkeitsmission EULEX nicht entgegensteht.³⁵ Rechtlich stellt sich aber die Frage, wie der Umbau von UNMIK und die Aktivitäten von EULEX mit den Vorgaben der Resolution 1244 in Einklang gebracht werden können. Insbesondere das Mandat der Rechtsstaatlichkeitsmission lässt sich in seiner vollen Bandbreite nicht ohne weiteres in den Rahmen der Resolution einpassen.³⁶ Bis Anfang 2011

³⁰ So auch die Reaktionen Chinas, Brasiliens, Gabuns und Mexikos. Zurückhaltend äußerten sich Bosnien und Herzegowina, Libanon, Nigeria und Uganda, die das Gutachten lediglich zur Kenntnis nahmen (ebd.).

³¹ Ebd., S. 8.

³² Kosovo Ministry of Foreign Affairs, Skender Hyseni, »The Truth about Replacing the Resolution«, <www.mfa-ks.net/?page=2,4,564> (Zugriff am 11.4.2011).

³³ Advisory Opinion [wie Fn. 4], Absätze 91ff.

³⁴ Serbien vor dem Sicherheitsrat (VN-Dok. S/PV.6367, 3.8.2010, S. 5ff).

³⁵ Vgl. die Ausführungen des Generalsekretärs vor dem Sicherheitsrat (S/PV.5839, 18.2.2008, S. 3) sowie den ersten UNMIK-Bericht des Generalsekretärs nach der Unabhängigkeitserklärung (S/2008/211, 28.3.2008), Absätze 28ff.

³⁶ Ausführlicher Christian Schaller, »Die Sezession des Kosovo und der völkerrechtliche Status der internationalen Präsenz«, in: *Archiv des Völkerrechts*, 46 (2008) 1, S. 131–171 (151ff).

betonte der VN-Generalsekretär in seinen offiziellen UNMIK-Berichten regelmäßig, dass EULEX vor Ort unter der Autorität und innerhalb des statusneutralen Rahmens der Vereinten Nationen operiere.³⁷ Dass der Grundsatz der Statusneutralität ausdrücklich bekräftigt wurde, stellte in erster Linie ein politisches Zugeständnis an Serbien dar. Welche konkreten Folgen sich daraus juristisch ergeben, scheint bislang allerdings nicht vollständig geklärt. Auffällig ist zudem, dass diese Bezugnahme im jüngsten UNMIK-Bericht des Generalsekretärs vom 28. Januar 2011 fehlt.³⁸

Auch nach Veröffentlichung des Gutachtens wird sich an der Vorgehensweise der Vereinten Nationen vor Ort zunächst nichts ändern. So betonte der Sonderbeauftragte des VN-Generalsekretärs bereits im August 2010 vor dem Sicherheitsrat, dass das Gutachten nach vorläufiger rechtlicher Würdigung durch das Sekretariat den Status von UNMIK nicht berühre.³⁹ Diese Einschätzung wurde einige Monate später vom Generalsekretär nochmals bestätigt.⁴⁰

Die Behandlung des Gutachtens in der Generalversammlung

Die Generalversammlung der Vereinten Nationen, die das Gutachten beim IGH in Auftrag gegeben hatte, setzte sich am 9. September 2010 erstmals mit dem Richterspruch auseinander. Bereits im August hatte der serbische Außenminister vor dem Sicherheitsrat angekündigt, sein Land werde alle diplomatischen Mittel ausschöpfen, um sich dem Versuch einer zwangsweisen Änderung der eigenen Grenzen zu widersetzen. Die wesentlichen Fragen seien durch das Gutachten nicht geklärt worden. Insbesondere müsse in den Blick genommen werden, wie sich die einseitige Unabhängigkeitserklärung auf das internationale System auswirke.⁴¹ Zu diesem Zweck legte Serbien unmittelbar nach Veröffentlichung des Gutachtens den Entwurf für eine Resolution der Generalversammlung vor, über den diese abstimmen sollte. In seiner Prä-

ambel stellte der Entwurf unter anderem fest, dass die Parteien keine Übereinkunft zu den Folgen der einseitigen Unabhängigkeitserklärung des Kosovo erzielt hätten und eine unilaterale Sezession keinen akzeptablen Weg darstelle, um Territorialfragen zu lösen. Im operativen Teil wurden die Parteien aufgerufen, durch friedlichen Dialog eine für beide Seiten annehmbare Lösung aller noch ausstehenden Fragen zu finden. Außerdem sah der Entwurf vor, dass die Angelegenheit künftig in die Agenda der Generalversammlung aufgenommen werden sollte.⁴²

Viele Befürworter der kosovarischen Unabhängigkeit betrachteten den von Serbien vorgelegten Resolutionsentwurf als unausgewogen und konfrontativ. Nach Meinung der USA und zahlreicher EU-Staaten war die Vorlage inakzeptabel, weil damit der Status des Kosovo als Staat von der Generalversammlung in Frage gestellt und auf unbestimmte Zeit zu einem Streitpunkt innerhalb dieses Gremiums gemacht würde.⁴³ Aus diesem Grund hatte die EU bereits den Entwurf für eine Resolution ausgearbeitet, mit der die Generalversammlung das Gutachten akzeptieren würde, ohne auf den Status des Kosovo einzugehen. Außerdem sollten Serbien und Kosovo darin zu Gesprächen ermuntert werden, die es ermöglichen würden, zugunsten einer gemeinsamen europäischen Zukunft wirtschaftliche Zusammenarbeit, demokratische Entwicklung und politische Stabilität in der Region zu verbessern.⁴⁴

Letztlich jedoch gelang es der EU, Belgrad durch starken diplomatischen Druck zum Einlenken zu bewegen. Aus Sorge, die Chance auf eine weitere Annäherung an die Europäische Union zu verspielen, verzichtete Serbien darauf, seinen Resolutionsentwurf zur Abstimmung zu stellen. Stattdessen brachten die 27 EU-Mitgliedstaaten gemeinsam mit Serbien eine neue, erheblich entschärfte Vorlage ein, die von der Generalversammlung am 9. September im Konsens verabschiedet wurde.⁴⁵ In der Resolution heißt es, die Generalversammlung nehme den Inhalt des IGH-

³⁷ Vgl. zuletzt VN-Dok. S/2010/562, 29.10.2010, Absatz 4.

³⁸ VN-Dok. S/2011/43, 28.1.2011.

³⁹ VN-Dok. S/PV.6367, 3.8.2010, S. 3.

⁴⁰ VN-Dok. S/2010/562, 29.10.2010, Absatz 2.

⁴¹ Position of the Republic of Serbia concerning the Advisory Opinion on »Accordance with the international law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo«, rendered by the International Court of Justice on 22nd July 2010, <www.un.int/serbia/Statements/76.pdf> (Zugriff am 11.4.2011).

⁴² Draft Resolution on Agenda Item 77 of the sixty-fourth session of the General Assembly: »Request for an advisory opinion of the International Court of Justice on whether the unilateral declaration of independence of Kosovo is in accordance with international law«, <www.un.int/serbia/Statements/77.pdf> (Zugriff am 11.4.2011).

⁴³ »Big Powers Strongly Oppose Serbia's Resolution on Kosovo«, *BBC*, 30.7.2010.

⁴⁴ »Kosovo Expects UN General Assembly Resolution to Approve ICJ Ruling«, *BBC*, 3.8.2010.

⁴⁵ GV-Res. 64/298, 9.9.2010.

Gutachtens zur Kenntnis und begrüße die Bereitschaft der EU, einen Dialogprozess zwischen den Parteien zu moderieren. Dieser Prozess sei ein Faktor für Frieden, Sicherheit und Stabilität in der Region. Es gehe dabei um eine Förderung der Zusammenarbeit, um Fortschritte auf dem Weg zur EU und darum, das Leben der Bevölkerung zu verbessern. Im März und April 2011 fanden in Brüssel unter Vermittlung der EU tatsächlich die ersten drei Gesprächsrunden statt. Zumindest sein ursprüngliches Ziel, die VN-Generalversammlung inhaltlich auf Dauer mit der Angelegenheit zu beschäftigen, hat Serbien nicht erreicht.

Eine Aufnahme des Kosovo in die Vereinten Nationen?

Der selbstbewusste Anspruch des Kosovo, so schnell wie möglich Mitglied der Vereinten Nationen zu werden, dürfte bis auf weiteres unerfüllt bleiben. Nach Artikel 4 Absatz 2 und Artikel 18 Absatz 2 der VN-Charta entscheidet die Generalversammlung mit Zweidrittelmehrheit über die Aufnahme neuer Mitglieder. Dem muss eine Empfehlung des Sicherheitsrates vorausgehen, die der Abstimmung nach Artikel 27 Absatz 3 unterliegt.⁴⁶ Dies bedeutet, dass die fünf ständigen Mitglieder im Sicherheitsrat ein Vetorecht haben, wenn über eine solche Empfehlung zu befinden ist.

Gemäß Artikel 4 der VN-Charta kann nur ein Staat Mitglied der Vereinten Nationen werden. Mit einer Aufnahme würde dem Kosovo demnach innerhalb der Vereinten Nationen automatisch die Qualität eines Staates attestiert. In den Rechtsbeziehungen, die sich aus der Mitgliedschaft ergeben, könnten dann selbst jene Staaten, die gegen eine Aufnahme stimmen würden, den Einwand fehlender Staatsqualität zu Lasten des Kosovo nicht mehr geltend machen.⁴⁷ Daher ist zu erwarten, dass Russland und möglicherweise auch China bereits die Verabschiedung einer Empfehlung durch den Sicherheitsrat blockieren würden. Zudem kann man nicht davon ausgehen, dass in der Generalversammlung eine Zweidrittelmehrheit der anwesenden Mitgliedstaaten für eine Aufnahme des Kosovo stimmen würde. Bislang haben nur 75 von 192 VN-

Mitgliedstaaten den Kosovo anerkannt.⁴⁸ Die Erwartung, nach Veröffentlichung des IGH-Gutachtens würden weitere Staaten nachziehen, hat sich bislang nicht bestätigt. Lediglich sechs Staaten haben seitdem diesen Schritt vollzogen.⁴⁹ Im Übrigen wurde niemals zuvor eine sezeptionswillige Gebietseinheit – außerhalb des Kontexts der Dekolonisierung – gegen den Willen des Mutterstaates als Mitglied in die Vereinten Nationen aufgenommen.⁵⁰

⁴⁶ Konrad Ginther, in: Bruno Simma (Hg.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, 2. Aufl., Bd. I, Oxford/New York: Oxford University Press, 2002, Article 4, Rn. 31 (S. 184).

⁴⁷ Vgl. Jochen A. Frowein, »Recognition«, in: Rudolf Bernhardt (Hg.), *Encyclopedia of Public International Law (EPIL)*, Bd. IV, Amsterdam u.a. 2000, S. 33–41 (36).

⁴⁸ Stand: 15.5.2011 [wie Fn. 3].

⁴⁹ Honduras, Kiribati, Tuvalu, Katar, Guinea-Bissau und Oman.

⁵⁰ James Crawford, *The Creation of States in International Law*, 2. Aufl., Oxford: Oxford University Press, 2007, S. 415.

Die Unabhängigkeit des Kosovo – ein völkerrechtlicher Präzedenzfall?

Christian Schaller

Die Gegner einer Unabhängigkeit des Kosovo warnen davor, dass sich separatistische Bewegungen in vielen Regionen der Welt auf diesen Fall berufen könnten. Jene Staaten, die den Kosovo unterstützen, haben hingegen immer wieder die Einmaligkeit der Ereignisse betont.⁵¹ Aufgrund der besonderen Geschichte des Konflikts und angesichts der speziellen Art und Weise, wie die Vereinten Nationen seit 1999 damit umgegangen seien, komme dem Fall keinerlei Präzedenzwirkung zu.⁵² Eine solche Klarstellung findet sich sogar in der Präambel der Unabhängigkeitserklärung.⁵³ Darüber hinaus vermeiden die Befürworter einer kosovarischen Unabhängigkeit weitgehend jede Argumentation, die auf Anerkennung eines völkerrechtlichen Sezessionsrechts zugunsten des Kosovo hinauslaufen würde. Selbst der Ahtisaari-Plan ging mit keinem Wort darauf ein, auf welcher völkerrechtlichen Basis der Kosovo seine Unabhängigkeit überhaupt erlangen sollte. Stattdessen bezogen sich die Staaten bei der ersten Anerkennungswelle vor allem auf die tatsächlichen Ereignisse.⁵⁴

Zur Unterscheidung zwischen völkerrechtlicher und politischer Präzedenzwirkung

In der Debatte über eine Präzedenzwirkung der Unabhängigkeit des Kosovo wird bislang kaum zwischen der juristischen und der politischen Dimension des Falles unterschieden. Mit Blick auf eine mögliche völkerrechtliche Präzedenzwirkung stellt sich die Frage, ob die aktuellen Ereignisse – insbesondere im Lichte des IGH-Gutachtens – die geltende Völkerrechtslage verändert haben oder verändern können. Soweit es um die Souveränität der Staaten, um das Selbstbestimmungsrecht der Völker und um Fragen von Sezession

und Anerkennung geht, handelt es sich um Kernbereiche des Völkerrechts, die alle Staaten gleichermaßen betreffen. Deshalb sind die Anforderungen entsprechend hoch, wenn nachgewiesen werden soll, dass neues Völkergewohnheitsrecht entstanden ist. Dazu müssten sich Praxis und Rechtsauffassung in der Staatenwelt auf globaler Ebene erkennbar verändern.

Selbst wenn die Ereignisse im Zusammenhang mit der Unabhängigkeit des Kosovo keine gravierenden völkerrechtlichen Konsequenzen haben, bleibt dennoch die Frage nach der Wirkung des Falles auf andere schwelende Sezessionskonflikte und die im Hintergrund ablaufenden politischen Prozesse. So könnten Separatisten in anderen Staaten durch das Verhalten der Befürworter eines unabhängigen Kosovo darin bestärkt worden sein, ihre eigenen Ziele noch nachdrücklicher, eventuell sogar mit Gewalt, zu verfolgen. Auf der anderen Seite sehen sich potentiell betroffene Staaten nun möglicherweise gezwungen, zu härteren Maßnahmen zu greifen, um Abspaltungstendenzen frühzeitig zu unterbinden. Im Extremfall könnte eine Welle von Sezessionen oder Sezessionskonflikten dann wiederum Rückwirkungen auf die internationale Rechtsordnung haben, sofern sich im Umgang mit solchen Folgeentwicklungen eine bestimmte Staatenpraxis und Rechtsüberzeugung herauskristallisiert.

Völkerrechtliche Implikationen des IGH-Gutachtens

Da die Gutachten des Internationalen Gerichtshofs nicht bindend sind, steht es den VN-Organen und den Staaten frei, welche Schlüsse sie daraus ziehen. Allerdings besitzen Gutachten des IGH erhebliches Gewicht, wenn es darum geht, das geltende Völkerrecht auszulegen. Sie dienen den Staaten dazu, ihre eigenen Rechtsauffassungen zu untermauern oder anzupassen. Auf diesem Wege können Gutachten des Gerichtshofs durchaus auch die Staatenpraxis beeinflussen und mittelbar sogar zur Weiterentwicklung völkerrechtlicher Normen beitragen.

Gemessen an der Vielfalt und Komplexität der völkerrechtlichen Probleme, die der Fall Kosovo aufwirft,

⁵¹ Vgl. die Ausführungen im Bericht des Sondergesandten Martti Ahtisaari (VN-Dok. S/2007/168, 26.5.2007, Absatz 15), die von zahlreichen Staaten aufgegriffen wurden.

⁵² Vgl. insbesondere die Stellungnahme Deutschlands vor dem Internationalen Gerichtshof [wie Fn. 22], S. 26f, 43.

⁵³ *Kosovo Declaration* [wie Fn. 1], Absatz 6 der Präambel.

⁵⁴ Die Texte sämtlicher Anerkennungsschreiben sind abrufbar unter <www.kosovothanksyou.com>.

ist die juristische Aussagekraft des IGH-Gutachtens indes relativ begrenzt. Der Gerichtshof hat darin lediglich konstatiert, dass die Unabhängigkeitserklärung des Kosovo das Völkerrecht nicht verletzt habe. Ob der Kosovo ein Recht darauf hatte, seine Unabhängigkeit zu erklären und sich von Serbien abzuspalten, wurde nicht untersucht.

Serbien, Russland und andere Gegner der Unabhängigkeit hoben die begrenzte Reichweite des Gutachtens immer wieder hervor, um das Ergebnis des Richterspruchs zu relativieren. Zur Schlussfolgerung, dass die Unabhängigkeitserklärung das Völkerrecht nicht verletze, sei der Gerichtshof gelangt, weil er einen engen, rein technischen Ansatz gewählt und nur den Wortlaut der Erklärung untersucht habe. Darüber hinaus betonte Serbien, das Gericht habe dem Kosovo weder eine eigene Staatsqualität noch ein Recht auf Sezession attestiert. Auch das behauptete Recht der Kosovo-Albaner auf Selbstbestimmung sei vom IGH nicht anerkannt worden. Dennoch eröffne das Gutachten Raum für gefährliche Fehlinterpretationen. Es lasse sich so verstehen, als ob der Gerichtshof den Versuch einer unilateralen Sezession legalisiert habe. Dies könne ethnische Minderheiten weltweit dazu verleiten, die Unabhängigkeitserklärung des Kosovo gewissermaßen als Muster zu nutzen, um ihre eigenen Sezessionsbestrebungen zu legitimieren.⁵⁵

Selbst einige Richter kritisierten in ihren Sondervoten die fehlende Bereitschaft des IGH, sich mit dem Selbstbestimmungsrecht der Völker und einem möglichen Sezessionsrecht auseinanderzusetzen.⁵⁶ Immerhin waren zahlreiche Staaten während des Verfahrens auf diese Problematik eingegangen. Die damit zusammenhängenden Fragen sind von grundlegender Bedeu-

tung und zum Teil höchst umstritten.⁵⁷ Das Völkerrecht kennt zwar Kriterien, anhand derer beurteilt werden kann, ob tatsächlich ein Staat entstanden ist. Außerdem knüpft es an die Existenz eines Staates bestimmte Rechtsfolgen. Der Vorgang, der zur Entstehung eines Staates führt, wird durch das Völkerrecht jedoch grundsätzlich nicht reglementiert. Eine Unabhängigkeitserklärung und eine daran anknüpfende Sezession können nach der nationalen Rechtsordnung des betroffenen Staates gravierende Probleme aufwerfen; das Völkerrecht hingegen mischt sich in solche Vorgänge traditionell nicht ein. Selbst in Fällen, in denen der VN-Sicherheitsrat aktiv geworden ist, um einseitige Unabhängigkeitserklärungen für unwirksam zu erklären, stand dahinter nicht das Motiv, sezessionistische Bestrebungen generell zu verurteilen. Ziel war vielmehr, konkrete Bedrohungen des Friedens abzuwenden.⁵⁸ So darf eine Sezession beispielsweise nicht unter Verletzung des Gewaltverbots durchgesetzt werden, mit völkerrechtlichen Verbrechen gegen Individuen einhergehen oder das Selbstbestimmungsrecht eines Volkes in schwerwiegender Weise beeinträchtigen.

Auf der anderen Seite hat sich im Völkerrecht bis heute kein Recht auf Sezession herausgebildet. Einzig zur Befreiung von Kolonialherrschaft, fremder Besatzung oder einem rassistischen Regime sollen Völker ein solches Recht in Anspruch nehmen können. Trotzdem werden in der Literatur verschiedene Ansätze diskutiert, die darauf abzielen, Sezessionen auch in anderen als den genannten Fällen völkerrechtlich zu legitimieren. Sofern ein Volk in besonders schwerwiegender Weise und über einen längeren Zeitraum

⁵⁵ Serbien vor dem Sicherheitsrat (VN-Dok. S/PV.6367, 3.8.2010, S. 7).

⁵⁶ Vgl. die separaten Auffassungen der Richter Sepúlveda-Amor und Yusuf. Vgl. insbesondere auch die Kritik des Richters Simma: Der Gerichtshof habe sich unnötigerweise darauf beschränkt, nach völkerrechtlichen Normen zu suchen, die eine Unabhängigkeitserklärung verbieten. Um die vorgelegte Frage umfassend zu beantworten, hätte es jedoch auch der Prüfung bedurft, ob sich aus dem Völkerrecht möglicherweise ein Recht auf Sezession ableiten lasse. Der vom Gerichtshof gewählte Ansatz entspreche einer überholten formalistischen Vorstellung von Völkerrecht, wonach aus dem Fehlen eines Verbots automatisch geschlossen werde, dass ein Akt erlaubt sei. Dabei werde verkannt, dass sich das Völkerrecht in bestimmten Punkten durchaus neutral verhalten könne oder bewusst keine Regelung vorsehe (Declaration of Judge Simma, Absätze 3, 8f) [wie Fn. 16].

⁵⁷ Vgl. Christian Schaller, *Sezession und Anerkennung. Völkerrechtliche Überlegungen zum Umgang mit territorialen Abspaltungsprozessen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2009 (SWP-Studie 33/2009); Marcelo G. Kohen (Hg.), *Secession. International Law Perspectives*, Cambridge u.a.: Cambridge University Press, 2006.

⁵⁸ Dies betraf zum Beispiel den Einsatz von Söldnern, durch den die Abspaltung Katangas von der Republik Kongo durchgesetzt werden sollte (1961). Im Falle Südrhodesiens richteten sich die Maßnahmen des Sicherheitsrates gegen ein rassistisches Minderheitenregime, das einseitig seine Unabhängigkeit erklärt hatte (1965). Außerdem wurde auch der türkische Einmarsch in Nordzypern, der 1974 zur faktischen Teilung des Landes führte, vom Sicherheitsrat als Verletzung der Souveränität, Unabhängigkeit und territorialen Integrität der Republik Zypern verurteilt. Unmittelbar nachdem 1983 die Gründung der Türkischen Republik Nordzypern proklamiert worden war, bezeichnete der Sicherheitsrat die darauf Bezug nehmende Erklärung der türkisch-zyprischen Behörden als rechtlich unwirksam.

hinweg an der Ausübung seines inneren Selbstbestimmungsrechts gehindert worden sei und falls alle anderen Mittel zur Beilegung des Konflikts ausgeschöpft worden seien oder keine Aussicht auf Erfolg hätten, könne sich das Selbstbestimmungsrecht zu einem Anspruch auf Eigenstaatlichkeit verdichten. Das betroffene Volk habe dann das Recht, durch einen Akt der Sezession gewissermaßen selbst Abhilfe zu schaffen. Damit käme dem Recht auf Sezession gleichsam die Funktion eines Notrechts zu (»remedial secession«).⁵⁹

Um darzulegen, dass das Völkerrecht der kosovarischen Unabhängigkeit nicht entgegenstehe, hatte zwar auch die Bundesregierung in ihrer schriftlichen Stellungnahme vor dem IGH argumentiert, dem Kosovo habe in seiner speziellen Situation ein Recht auf äußere Selbstbestimmung zugestanden.⁶⁰ In Rechtsüberzeugung und Praxis der überwiegenden Mehrheit der Staaten ist die grundsätzliche Ablehnung eines Rechts auf Sezession jedoch nach wie vor tief verwurzelt – ungeachtet der gewachsenen Bedeutung des Selbstbestimmungsrechts. Somit kann nicht davon ausgegangen werden, dass sich im Völkergewohnheitsrecht für die oben diskutierten Fälle bereits ein gesicherter Anspruch auf Sezession herausgebildet hat. Auch die offiziellen Stellungnahmen der Staaten zur Anerkennung des Kosovo ergeben insofern kein anderes Bild. In dieses Bild fügt sich die deutliche Zurückhaltung des Internationalen Gerichtshofs nahtlos ein. Der Fall Kosovo dürfte damit kaum geeignet sein, die Völkerrechtsordnung in ihren Grundfesten zu erschüttern.

⁵⁹ Vgl. Christian Tomuschat, »Secession and Self-determination«, in: Kohen (Hg.), *Secession* [wie Fn. 57], S. 23–45 (38ff).

⁶⁰ Stellungnahme der Bundesrepublik Deutschland [wie Fn. 22], S. 36ff: »In other words, the fact that over several years [...] the Kosovars attempted to arrive at a consensual solution cannot now serve as a basis for the argument that during this time the Kosovars have lost their right of external self-determination by this very lapse of time.«

Politische Auswirkungen auf andere Autonomie- und Sezessionskonflikte in Südosteuropa und im postsowjetischen Raum

Uwe Halbach / Solveig Richter

Kritiker der kosovarischen Unabhängigkeit und ihrer Anerkennung durch Drittstaaten haben stets auf die Präcedenzwirkung hingewiesen, die der Fall auf ungelöste Sezessionskonflikte weltweit ausüben könnte. Sie bezogen sich vor allem auf zwei Regionen – den Balkan und den postsowjetischen Raum. Hier hat der Zerfall kommunistischer Vielvölkerstaaten eine Vielzahl von Nachfolgestaaten hinterlassen, von denen einige mit Sezessionspotentialen innerhalb ihrer international anerkannten Grenzen konfrontiert sind. Bei der Auflösung der Sowjetunion kollidierte, ähnlich wie beim Zerfall Jugoslawiens, das Prinzip der Souveränität und territorialen Integrität bestehender Staaten mit dem Recht auf nationale Selbstbestimmung. Letzteres wird nun von autonomen Gebietskörperschaften und Minderheiten-Enklaven in einigen dieser Staaten beansprucht, um eigene Forderungen nach Unabhängigkeit zu legitimieren.

Unter »bestehenden Staaten« verstand die internationale Gemeinschaft beim Übergang in die nachsowjetische Periode die ehemaligen Gliedstaaten der UdSSR, das heißt 15 Unionsrepubliken einschließlich der Russischen Föderation. Nur ihnen wurde Eigenstaatlichkeit zugestanden, nicht den nachgeordneten autonomen Entitäten (autonome Republiken und autonome Gebiete) – wie dem Aserbaidzhan unterstellten Berg-Karabach mit seiner armenischen Bevölkerungsmehrheit, den von Georgien abtrünnigen Landesteilen Abchasien und Südossetien oder der tschetschenischen Republik, die zwei Sezessionskriege mit dem ihr übergeordneten Russland führte. Die gleiche Haltung nahm die Staatengemeinschaft gegenüber den Föderationssubjekten des jugoslawischen Bundesstaates ein, wobei hier vor allem die Mitglieder der damaligen Europäischen Gemeinschaft federführend waren. Hier wurde, basierend auf juristischen Gutachten der sogenannten Badinter-Kommission, nur den ehemaligen Föderationsrepubliken von Slowenien im Norden bis Mazedonien im Süden staatliche Unabhängigkeit zugestanden.⁶¹ Zur ersten Revision dieser

Haltung kam es, als ein Großteil der EU-Staaten die Unabhängigkeit des Kosovo unterstützte, das eine autonome Provinz innerhalb der Föderationsrepublik Serbien war. Ein weiterer Einschnitt erfolgte im August 2008; damals wurden Abchasien und Südossetien von Russland diplomatisch anerkannt. Diesem Schritt schlossen sich bis heute drei weitere Staaten an – Venezuela, Nicaragua und Nauru.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob das Kosovo-Gutachten des Internationalen Gerichtshofs eine neue Welle von Separatismus und unilateralen Unabhängigkeitserklärungen ausgelöst hat. Erwartungsgemäß wurde der Richterspruch auf Seiten sezessionsbedrohter Staaten skeptisch kommentiert, aber ausdrücklich nicht als Präcedenzfall für ihre eigenen ungelösten Konflikte gewertet. Regierungen bzw. Vertreter abspaltungswilliger Einheiten dagegen deuteten das Gutachten als Bekräftigung ihrer Souveränitätsbehauptung und sahen sich dadurch in ihrem Streben nach internationaler Anerkennung ermuntert. Zumindest im postsowjetischen Raum hatten sich diese Einheiten allerdings meist schon lange vor dem Kosovo für unabhängig erklärt. Neue Unabhängigkeitserklärungen bewirkte das IGH-Gutachten nicht. Einfluss hat es allenfalls auf bereits bestehende Sezessionskonflikte. Dabei spielt auch die Politik externer Akteure eine Rolle. Im postsowjetischen Raum etwa nutzte Russland die »Kosovo-Präcedenzformel«, um Politik gegenüber seinem »nahen Ausland« – vor allem Georgien – zu machen. Dagegen betonte die EU immer wieder, die Unabhängigkeit des Kosovo sei ein Fall sui generis; die Union stehe nach wie vor für multiethnische Staaten in Südosteuropa und werde keine weiteren unilateralen Sezessionen akzeptieren. Der gesamte Europäisierungs-Prozess wirkte sich in Südosteuropa insofern stark moderierend aus, als er Politiker von radikalen Schritten abhielt, welche die von allen Ländern angestrebte Integration in die EU hätten gefährden können.

61 Arbitration Committee/Arbitration Commission of the International Conference on Yugoslavia. Die Gutachten der

Kommission sind dokumentiert in: *European Journal of International Law*, 3 (1992) 1, S. 182ff, und 4 (1993) 1, S. 74ff.

Auswirkungen auf die Nachbarschaft in Südosteuropa

Die Kosovo-Frage betrifft in erster Linie den Raum des zerfallenen Jugoslawien und die Nachbarstaaten in Südosteuropa. Ein Großteil der ethno-politischen Konflikte wurde hier reguliert, unter anderem dadurch, dass man Minderheiten umfangreiche Rechte einräumte. Daher hatten die kosovarische Unabhängigkeitserklärung und das IGH-Gutachten vielerorts nur lokale und zeitlich begrenzte Implikationen. Dies gilt vor allem für die serbisch besiedelten Gebiete in Kroatien (und dabei besonders die ehemalige Krajina und Ostslawonien), den von Bosniaken besiedelten Sandschak (territorial größtenteils zu Serbien gehörig, in geringerem Umfang zu Montenegro) und die mehrheitlich von Ungarn bewohnten Regionen in Rumänien (Transsylvanien), Serbien (Vojvodina) und der Slowakei. Zunehmende Spannungen waren gleichwohl 2010 im Sandschak zu beobachten, wo die islamische Gemeinschaft mehr Autonomie für sich forderte. Den Nährboden für die Unzufriedenheit bildeten dabei sozio-ökonomische Probleme im Zusammenhang mit einer schlechten Wirtschaftslage und hoher Arbeitslosigkeit.⁶² Auch die Auseinandersetzungen um die Auslands-Ungarn in Rumänien, Serbien und der Slowakei hatten sich verschärft, unter anderem weil in Ungarn ein umstrittenes Staatsbürgerschafts-Gesetz eingeführt wurde. In allen Fällen beriefen sich radikale Kräfte auf die Sezession des Kosovo.

Weitaus stärker noch als diese Minderheitengebiete werden Mazedonien sowie Bosnien und Herzegowina von den Ereignissen im Kosovo beeinflusst. Hier leben slawische und albanische Volksgruppen bzw. Bosniaken, Kroaten und Serben jeweils in einem multi-ethnischen Staat, und in beiden Ländern ist nach wie vor das Ob und Wie gemeinsamer Staatlichkeit zwischen den Volksgruppen umstritten – wenn auch in sehr unterschiedlichem Ausmaß.⁶³ Trotz eines konsensdemokratisch ausgerichteten politischen Systems und des intensiven Engagements der internationalen Gemeinschaft bleiben beide Länder von ethnischer Polarisierung und Desintegration bedroht. Kosovos Abspaltung bot nationalistisch orientierten Politikern eine Gelegenheit, die ethnische Karte zu spielen und

das Szenario von Staatszerfall für ihre Zwecke zu instrumentalisieren. Noch sehr viel gefährlichere Vorbildwirkung als die kosovarische Sezession könnte die Teilung des Kosovo entlang ethnischer Trennlinien entfalten, also seine Aufspaltung in serbisch und albanisch besiedelte Gebiete. Eine solche Entwicklung würde womöglich die Desintegrations-Tendenzen in Bosnien und Herzegowina sowie Mazedonien beschleunigen und Folgen haben auch für andere, bislang stabile Minderheitengebiete in Südosteuropa.

Bosnien und Herzegowina

Am stärksten zeigen sich die Auswirkungen der Kosovo-Frage in Bosnien und Herzegowina (BiH), dem in ethnisch-territorialer Hinsicht kompliziertesten unter den hier behandelten Staatsgebilden. Kosovos Unabhängigkeitserklärung und das IGH-Gutachten haben die Auseinandersetzung verschärft, die zwischen Bosniaken, Kroaten und Serben über die Staatsstruktur des Landes ausgetragen wird. Die gegenwärtige Verfassung, die im Vertrag von Dayton festgelegt wurde, definiert das Land als einen dezentralen Staat mit den genannten drei Volksgruppen und zwei territorialen Einheiten, der bosnisch-kroatischen Föderation (51 Prozent des Territoriums) und der Republika Srpska (RS, 49 Prozent).⁶⁴ Diese Staatsstruktur hat sich als dysfunktional für die Regierungsfähigkeit des Landes erwiesen, weil die weitreichenden Partizipations- und Vetorechte besonders von den Serben in der RS dazu genutzt wurden, eine Stärkung der zentralstaatlichen Institutionen zu blockieren. Die verfassungsrechtliche Ausgestaltung des gemeinsamen Staates ist bis heute umstritten geblieben. Während sich Kroaten und Serben für eine stärkere (Kon-) Föderalisierung einsetzen, fürchten die Bosniaken um den Bestand »ihres« Staates und favorisieren eine Zentralisierung. Dabei nutzen Parteien und ethnische Eliten die nationalistische Stimmung im Land zur eigenen Profilierung und zum Machterhalt.

In diesem Kontext trug die Unabhängigkeitserklärung des Kosovo 2008 dazu bei, die innenpolitische Szene in BiH weiter zu polarisieren. Vor allem Eliten der RS griffen die Präzedenzfall-Formel auf, um politisches Kapital aus der Drohung mit Sezession zu schlagen und die eigene Vetomacht zu stärken. Die

⁶² Vgl. hierzu Zoran Maksimovic/Gordana Andric, »Serbian Islamic Community Demands Dialogue«, *Balkan Insight*, 17.9.2010.

⁶³ Vgl. hierzu die jeweiligen Länderbeiträge in: Wolfgang Ismayr (Hg.), *Die politischen Systeme Osteuropas*, 3., aktual. u. erw. Aufl., Wiesbaden 2010.

⁶⁴ Siehe Solveig Richter/Saša Gavrić, »Das politische System Bosnien und Hercegovinas«, in: Ismayr (Hg.), *Die politischen Systeme Osteuropas* [wie Fn. 63], S. 837–895.

Nationalversammlung in Banja Luka beanspruchte das Recht, den Status der RS durch ein Referendum klären zu lassen. Ebenso wurde die Frage einer Anerkennung des Kosovo zwischen Serben und Bosniaken heftig diskutiert. Die dreiköpfige Präsidentschaft von BiH einigte sich darauf, den Kosovo vorerst nicht anzuerkennen. Das brachte zwar eine gewisse Entspannung, doch der grundsätzliche Streit über die eigene Staatsstruktur wurde auf geradezu ritualisierte Weise fortgesetzt. Der Premierminister der RS, Milorad Dodik, berief sich auf den Fall Kosovo, um die Sezessionsdrohung zu bekräftigen. Die Bosniaken antworteten mit der Forderung, den Zentralstaat zu stärken. Die kroatische Bevölkerungsgruppe wiederum erhob Anspruch auf mehr Autonomie bis hin zur Gründung einer dritten ethno-territorialen Entität in BiH.

Das im Sommer 2010 veröffentlichte IGH-Gutachten fiel dann ins Vorfeld allgemeiner Wahlen am 3. Oktober und damit in eine Phase zusätzlich aufgeheizter Atmosphäre. Dodik kündigte an, für einen Status der RS kämpfen zu wollen, der jenem des Kosovo entspreche. Das Gutachten wertete er dabei als willkommenen Wegweiser. Von ihm wie auch von anderen serbischen Politikern wurde ein Referendum gefordert. Erneut tritt man im Land darüber, ob BiH den Kosovo anerkennen sollte. Alles in allem blieb es aber bei verbalen Muskelspielen im Rahmen des Wahlkampfes. Zwar sieht sich die RS durch den Richterspruch in ihrer Auffassung bestärkt, ein Recht auf das Referendum zu besitzen. Gleichwohl sind die politischen Erfolgsaussichten für eine Sezession gering. Es mangelt an externer Unterstützung durch einflussreiche Staaten. Selbst die derzeitige Regierung in Belgrad – die einen pro-europäischen Kurs verfolgt – betont weiterhin die territoriale Integrität von BiH und übt moderierenden Einfluss auf Banja Luka aus.⁶⁵

Gleichzeitig trifft es keineswegs zu, dass der Anspruch der RS auf Sezession durch das Gutachten untermauert werde. Dieses nimmt im Gegenteil Bezug auf Fälle, in denen der Sicherheitsrat aufgrund bestimmter Begleitumstände gegen eine einseitige Unabhängigkeitserklärung vorgegangen ist.⁶⁶ Im Falle der Republika Srpska könnte ein solcher Umstand darin bestehen, dass sie durch den Dayton-Vertrag fest in den Staatsverbund von BiH integriert wurde.⁶⁷ Doch

auch wenn das Szenario einer Abspaltung unrealistisch erscheint, ist nicht auszuschließen, dass die Führung der RS ein Unabhängigkeitsreferendum durchsetzt. In diesem Kontext wird nicht nur das Argument ins Gewicht fallen, dass die kosovarische Sezession einen Präzedenzfall darstelle. Von Bedeutung ist darüber hinaus auch der Ausgang der Gespräche, die – gemäß Resolution der VN-Generalversammlung von September 2010 – unter Vermittlung der EU im März 2011 begonnen haben. Eine besondere Rolle spielt dabei die Entwicklung um den serbisch besiedelten Norden des Kosovo. Weitere Grenzverschiebungen dürften Gedankenspiele von nationalistischen Politikern beflügeln, die Unabhängigkeit der RS oder deren Anschluss an Serbien als Kompensation für den Verlust des Kosovo einzufordern.

Mazedonien

Auch in Mazedonien waren politische Entwicklungen in der Vergangenheit eng mit dem Kosovo verwoben.⁶⁸ Schließlich stellt hier die albanische Minderheit, die vor allem im Norden an der Grenze zum Kosovo angesiedelt ist, etwa 25 Prozent der Bevölkerung. 2001 kam es in Mazedonien zu blutigen Unruhen, die auch als Nachwirkung des Kosovo-Konflikts von 1999 gelten. Nach intensiver Vermittlung durch USA und EU gelang es mit dem Ohrider Rahmenabkommen vom 13. August 2001, die Ausschreitungen einzudämmen. Die Übereinkunft räumte der albanischen Minderheit umfangreiche kulturelle Freiheiten und politische Partizipationsrechte ein. Auch wenn die Umsetzung des Abkommens immer wieder stockte, stand die Mehrheit der Albaner fortan loyal zum Staat Mazedonien. Ihre Eliten verzichteten darauf, weiter eine gewaltsame Sezession zu forcieren.⁶⁹

Durch die kosovarische Unabhängigkeitserklärung 2008 verschärften sich die innenpolitischen Spannungen. Grund dafür waren nicht nur die Differenzen zwischen albanischen und slawischen Mazedoniern in der Frage, ob der Kosovo als Staat anzuerkennen sei.⁷⁰

ein Recht auf Sezession. Vgl. Michael Martens, »Trick 17 mit Selbstüberlistung«, in: FAZ, 24.7.2010.

⁶⁸ Zhidas Daskalovski, »The Independence of Kosovo and the Consolidation of Macedonia: A Reason to Worry?«, in: *Journal of Contemporary European Studies*, 16 (2008) 2, S. 276.

⁶⁹ Ebd., S. 279.

⁷⁰ Während eine Mehrheit der albanischen Mazedonier dies unterstützte, standen die slawischen Bürger des Landes der kosovarischen Unabhängigkeit überwiegend kritisch gegen-

⁶⁵ Jelena Obradovic, *Kosovo: One Year On*, Paris: European Union Institute for Security Studies (EUISS), Februar 2009 (Opinion), S. 2.

⁶⁶ Ziffer 81, siehe dazu auch oben S. 9, 15.

⁶⁷ Zumindest nach Auffassung bosnischer Verfassungsrechtler verweigert der Vertrag den betreffenden Entitäten

Bereits 2006 waren Demokratisierungsprozess und Integration in die EU – Faktoren, von denen der inter-ethnische Frieden bis dahin profitierte – unter einer national-konservativen Regierung ins Stocken geraten. Radikalisiert wurde die mazedonische Innenpolitik zudem durch die Auseinandersetzung mit Griechenland um den offiziellen Landesnamen, die 2008 zum Veto Athens gegen den Nato-Beitritt Mazedoniens führte. Für weitere Belastungen sorgte ein Machtkampf innerhalb des albanischen Lagers. Im Zuge vorgezogener Neuwahlen verstärkte sich so die nationalistische Rhetorik.⁷¹

Die Regierungspartei und der damalige Präsident Branko Crvenkovski reagierten jedoch besonnen auf Kosovos Unabhängigkeitserklärung und die enthusiastischen Reaktionen auf albanischer Seite. Sie traten für eine außenpolitische Linie ein, die sich an EU und Nato orientierte. In Abstimmung mit Montenegro sowie auf Druck aus Washington und einigen EU-Mitgliedstaaten erkannte die mazedonische Regierung die kosovarische Unabhängigkeit im Oktober 2008 an – auch weil der Demarkationsprozess hinsichtlich der Grenze mit dem Nachbarstaat auf Basis des Ahtisaari-Plans Fortschritte brachte, die im Interesse Mazedoniens lagen.⁷² Die Anerkennung führte dazu, dass sich die politische Atmosphäre im Land entspannte. Auch das IGH-Gutachten von 2010 wirkte in diesem Kontext eher stabilisierend. Es bestätigte die Linie der maze-

über; vgl. Biljana Vankovska, »Kosovo: Macedonia's Perspective«, in: *Südosteuropa*, 56 (2008) 3, S. 412–417 (414).

⁷¹ Vgl. Solveig Richter, *Zielkonflikte der Erweiterungs politik? Kroatien und Mazedonien zwischen Stabilität und Demokratie*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2009 (SWP-Studie 19/2009), S. 27.

⁷² Der Demarkationsprozess wurde im Oktober 2009 mit einem Abkommen zwischen Kosovo und Mazedonien abgeschlossen. Vgl. »EU Hails Macedonia and Kosovo for Solving Border Quarrel«, *EurActiv*, 19.10.2009, <www.euractiv.com/en/enlargement/eu-hails-macedonia-kosovo-solving-border-quarrel/article-186514> (Zugriff am 16.8.2010); Natasha Gaber-Damjanovska/Aneta Jovevska, *Barometer – Current Events and Political Parties Development in the Republic of Macedonia*, Skopje: Friedrich-Ebert-Foundation Macedonia, Dezember 2008 (Issue 19), S. 36f; Vankovska, »Kosovo: Macedonia's Perspective« [wie Fn. 70], S. 412. Dem Anerkennungsbeschluss selbst ging ein intransparenter politischer Prozess im Land voraus, bei dem Regierungschef Nikola Gruevski jede öffentliche Konfrontation vermied. Angeblich war die Anerkennung bereits im Frühsommer 2008 ausgehandelt worden, als Gruevskis Partei VMRO-DPMNE mit der albanischen DUI ein Koalitionsabkommen schloss. Bestätigt wurde dies aber nie. Die Parlamentsdebatte zur Frage der Anerkennung fand ohne die VMRO-DPMNE vor nahezu leerem Plenum statt. Vankovska, »Kosovo: Macedonia's Perspective« [wie Fn. 70], S. 415.

donischen Regierung und ihren Willen, gutnachbar-schaftliche Beziehungen mit dem Kosovo aufzubauen.

Auch im Fall Mazedonien hatten Sezession und Anerkennung des Kosovo allein noch kaum gravierende Auswirkungen. Risiken drohen aber dann, wenn der Kosovo durch Abtrennung des serbisch besiedelten Nordens in seine ethnischen Bestandteile zerfallen sollte. Dieses Szenario könnte als Präzedenzfall auf Mazedonien durchschlagen und die Integrität des Staates in Frage stellen. Erneute Grenzverschiebungen würden womöglich eine weitere Radikalisierung nach sich ziehen und die Unzufriedenheit der Albaner steigern, die schon jetzt eine zögerliche Umsetzung des Ohrider Rahmenabkommens beklagen. In einem solchen Fall wären nicht nur weitere Autonomieforderungen der Albaner denkbar, sondern mittel- und langfristig auch eine Angliederung der albanisch besiedelten Gebiete Mazedoniens an ein etwaiges Großalbanien. Angesichts solcher Perspektiven bilden der inneralbanische Machtkampf, der ungelöste Namensstreit mit Athen und ein stagnierender EU- und Nato-Integrationsprozess eine riskante Gemengelage.

Die »Kosovo-Präzedenzformel« in Russlands Politik und die Probleme ungelöster Regional-konflikte im postsowjetischen Raum

Ungelöste Sezessionskonflikte aus sowjetischer Erbschaft betreffen vor allem die kaukasische Region, den politisch am stärksten fragmentierten und in ethnisch-territorialer Hinsicht kompliziertesten Abschnitt des postsowjetischen Raumes. Außerhalb dieser Region bildet das von der Republik Moldau abtrünnige Gebiet Transnistrien einen weiteren ungelösten Streitfall in der östlichen Nachbarschaft der EU. Dabei mag Transnistrien zwar jener Konfliktherd in der postsowjetischen Sphäre sein, der Europa am nächsten liegt. Die größeren politischen Herausforderungen gehen indes vom Südkaukasus aus.

Russlands damaliger Präsident Wladimir Putin erklärte bereits 2006 den Kosovo zum Präzedenzfall. Er forderte von der internationalen Politik allgemeingültige Prinzipien zur Regelung von Sezessionskonflikten und warnte: Wenn man glaube, Kosovo volle Unabhängigkeit gewähren zu können, »warum wird diese dann Abchasien und Südossetien verwehrt?«⁷³

⁷³ Uwe Halbach, *Ungelöste Regionalkonflikte im Südkaukasus*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2010 (SWP-Studie 8/2010), S. 26ff.

Anlass zu dieser Erklärung gab damals die zunehmende Belastung des bilateralen Verhältnisses zwischen Russland und Georgien. Das Argument, der Fall Kosovo sei nicht mit anderen ungelösten Sezessionskonflikten vergleichbar, wurde später von Moskau ebenso wenig akzeptiert wie von den separatistischen Parteien in »frozen conflicts« von Transnistrien bis Berg-Karabach.

Transnistrien

Der Konflikt um die Unabhängigkeit Transnistriens gilt als der am ehesten lösbare. Er bietet auch im Verhältnis zwischen EU und Russland mehr Manövrier- raum als die Streitfälle im Kaukasus. Kanzlerin Merkel setzte deshalb Transnistrien 2010 im sogenannten Prozess von Meseberg auf eine neue EU-Russland- Agenda – als Testprojekt für konstruktive Konflikt- bearbeitung. Zwar ist Russland insofern in die Ausein- andersetzung involviert, als es Friedenstruppen nach Transnistrien entsandt hat und die separatistische Konfliktpartei unterstützt. Moskau erklärte aber die Bereitschaft, sich für eine Lösung einzusetzen, die Transnistrien als autonomes Gebiet innerhalb seines »Elternstaats« Moldau konstituiert.

Auf das Kosovo-Gutachten des IGH reagierten die Konfliktseiten erwartungsgemäß. Die Regierung in Tiraspol nahm den Richterspruch zum Anlass, um an die Vereinten Nationen zu appellieren, die Unabhängigkeit Transnistriens anzuerkennen. Allerdings trug die »Kosovo-Präzedenzformel« kaum dazu bei, das Kon- fliktverhalten auf beiden Seiten zu verschärfen. In dem Gutachten sahen die Akteure keine echte Neue- rung. Die moldauische Regierung bekundete die Ab- sicht, die Verhandlungen fortzuführen und das dafür vorgesehene Format »5 plus 2« (Moldau und Trans- nistrien sowie Russland, Ukraine, OSZE, EU und USA) wiederherzustellen.

Abchasien und Südossetien

Mit heute gerade noch 40 000 Einwohnern ist Südosse- tien der kleinste aller durch Abspaltung entstandenen De-facto-Staaten. 2008 führte die Entwicklung in und um das Sezessionsgebilde zum russisch-georgischen »FünfTage-Krieg«, der den Kaukasus unvermittelt in die Weltpolitik katapultierte. Der internationalen Ge- meinschaft wurde hier eine Lektion erteilt – sie darf

sich nicht länger darauf verlassen, dass »frozen con- flicts« auch eingefroren bleiben.

Vor allem seine Georgien-Politik stellte Russland in engen Zusammenhang mit dem Geschehen um die Unabhängigkeit des Kosovo. Faktisch hatte der Kreml die Regierungen der von Georgien abtrünnigen Regio- nen schon massiv unterstützt, bevor der Kosovo seine Unabhängigkeit erklärte und zahlreiche westliche Staaten dies anerkannten. Doch in Reaktion auf diese Ereignisse erklärte der scheidende russische Präsident Putin im April 2008 den Schulterschluss mit den kau- kasischen Sezessionseinheiten für offiziell. Schon ehe die Moskauer Führung Abchasien und Südossetien nach dem FünfTage-Krieg mit Georgien am 26. August 2008 diplomatisch anerkannte, rückte sie damit von ihrem formalen Bekenntnis zur territorialen Integrität des Nachbarlandes ab. Die diplomatische Anerken- nung der beiden Sezessionsgebilde wie auch die mili- tärlichen Maßnahmen gegen Georgien begründete Russlands neuer Präsident Medwedew mit der Aus- sage: »Wir haben getan, was andere im Kosovo getan haben.«⁷⁴

Dabei wandte Moskau die »Kosovo-Präzedenz- formel« allerdings selektiv an, nämlich hauptsächlich gegenüber Georgien. Um andere abspaltungsgeschä- digte oder -bedrohte Staaten in seiner Nachbarschaft zu beruhigen, betonte Russland nach dem Krieg, die diplomatische Anerkennung Abchasiens und Süd- ossetiens sei keineswegs als Vorbild für andere schwe- lende Sezessionskonflikte im GUS-Raum zu werten. So verstrickte sich der Kreml mit seiner Politik gegenüber Separatismus in Widersprüche – während er seiner- seits dem Westen vorwarf, auf diesem Feld mit zweier- lei Maß zu messen. Russlands Nachbarstaaten in der GUS blickten äußerst zurückhaltend auf Moskaus Anerkennungspolitik zugunsten der beiden abge- spaltene Entitäten. Sie dachten dabei an ihre eigene unvollendete Nations- und Staatsbildung und an separatistische Potentiale innerhalb ihrer Grenzen.

Berg-Karabach

Welche Störkraft der internationalen Politik von un- gelösten Regionalkonflikten im Südkaukasus droht, wurde zuletzt auf dem OSZE-Gipfel von Astana im Dezember 2010 deutlich. Dort scheiterte ein gemein- samer Aktionsplan, weil man sich nicht auf Formulie-

⁷⁴ Interview mit Präsident Medwedew in der BBC, Präsident Russland, Offizielles Webportal (russisch), 26.8.2008.

rungen zu bestehenden Territorialkonflikten einigen konnte. Die Präsidenten Armeniens und Aserbaidschans lieferten sich einen heftigen Schlagabtausch, der vor aller Welt die Brisanz des ungelösten Karabach-Konflikts aufzeigte.⁷⁵ Dieser Streitfall ist verbunden mit einem Prozess rasanter militärischer Aufrüstung, wie er auch die Sezessionskonflikte Georgiens mit Abchasien und Südossetien bis zum Kriegsausbruch 2008 begleitete. Aserbaidschans Militäretat hat sich innerhalb von fünf Jahren vervielfacht und übersteigt längst den Gesamthaushalt Armeniens. Dabei zeigt sich die aserbaidschanische Führung zunehmend ungehalten. Seit fast zwei Jahrzehnten wird im Rahmen der Minsker Gruppe der OSZE hohe Konflikt-diplomatie betrieben. Doch bislang hat dies keinen politischen Durchbruch in der Karabach-Frage erbracht oder zum Abzug armenischer Truppen aus den Berg-Karabach umgebenden Provinzen Aserbaidschans geführt. Frustriert über diese Lage, drohte die aserbaidschanische Regierung wiederholt (vor und nach der »Georgien-Lektion«), den Konflikt notfalls militärisch zu lösen.

Auch in diesem Fall kamen die Kommentare zum IGH-Gutachten vor allem von der separatistischen Konfliktpartei und ihrem Verbündeten. Stimmen aus Berg-Karabach und der Republik Armenien hoben darauf ab, die Richter hätten den Vorrang nationalen Selbstbestimmungsrechts gegenüber der territorialen Integrität des ehemaligen Elternstaats bekräftigt.⁷⁶ Die andere Seite hielt dem entgegen – was man auch in Den Haag ausdrücklich betont hatte –, dass hier eben kein generelles Urteil über Legitimität oder Verbot von Sezessionen gefällt worden sei. Eine Welle der diplomatischen Anerkennung Berg-Karabachs aufgrund des Kosovo-Gutachtens erwartete keine der beiden Seiten.

Doch auch wenn der Richterspruch diesen Konflikt nicht wesentlich beeinflusst, bleibt die unregelmäßige Karabach-Frage die größte Herausforderung, mit der die EU und die internationale Politik derzeit im Südkaukasus konfrontiert sind. Mehrere Merkmale machen diesen Konflikt besonders problematisch. Abgesehen von einem winzigen OSZE-Team gibt es keine internationale Organisation, welche die Waffenstillstandslinie von 1994 konsequent beobachten und überwachen würde. An dieser Linie kam es 2010 mehrfach zu gewalttätigen Zwischenfällen, die eine akute

Kriegsgefahr heraufbeschworen. Im Falle Georgiens hat die EU ihre Rolle bei der Konfliktbearbeitung verstärkt, indem sie eine Beobachtermission an die administrativen Grenzen zu Abchasien und Südossetien entsandte. Im Karabach-Konflikt hingegen ist die EU abwesend, was sie damit begründet, dass hier andere Organisationen – nämlich die OSZE – involviert seien. Von den Konfliktparteien aber wird die EU zunehmend als neutraler Akteur im Südkaukasus angefordert.

In diesem Konflikt geht es territorial nicht nur um das eigentliche Sezessionssubjekt, die von keinem Staat der Welt (auch nicht Armenien) diplomatisch anerkannte Republik Berg-Karabach. Gestritten wird darüber hinaus auch um sieben aserbaidschanische Provinzen in ihrer Umgebung, die bis heute von armenischen Truppen besetzt sind. Deren Abzug wird zwar international gefordert, doch die ständigen militärischen Drohungen aus Baku tragen kaum dazu bei, dieses Ziel zu erreichen. Gegenüber solch kontraproduktivem Säbelrasseln sollten EU und internationale Gemeinschaft eine konsequentere Haltung einnehmen. Dann könnten sie zugleich mit Nachdruck darauf bestehen, dass Armenien – als erste Stufe eines Friedensfahrplans – seine Truppen abzieht.

Mit Blick auf die Unabhängigkeit des Kosovo wird vielfach darüber diskutiert, ob es nicht zu weiteren Abspaltungen führen müsste, wenn das Selbstbestimmungsrecht konsequent umgesetzt würde. Konkret geht es um die Frage, ob die serbisch besiedelten Teile im Norden des Kosovo ein Recht darauf haben, sich von ihrem jetzt unabhängigen »Elternstaat« abzutrennen und sich mit ihrem »ethnischen Mutterstaat« Serbien zu vereinigen (dazu ausführlicher S. 30f). Ein Parallellfall im Südkaukasus wäre die Provinz Gali, ein überwiegend von ethnischen Georgiern besiedelter Landesteil Abchasiens. In diesem Zusammenhang kamen Vorschläge auf, zwischen Abchasien und Georgien solle ein Gebietsaustausch durchgeführt und von Tiflis dann die Unabhängigkeit des restlichen Abchasiens anerkannt werden. Aber mit solchen Gedankenspielen droht nur eine weitere Büchse der Pandora geöffnet zu werden. Ohnehin stießen sie bislang weder in Georgien noch in Abchasien auf Zustimmung. Ebenso wenig Gegenliebe fand die Idee, zur Lösung des Karabach-Konflikts einen territorialen Austausch zwischen Armenien und Aserbaidschan zu verwirklichen. Jede Grenzveränderung nach der Formel »Ethnos = Staat« würde im Kaukasus nur neue Spannungen heraufbeschwören.

⁷⁵ »OSZE-Gipfel endet im Streit. Aktionsplan scheitert an Kontroversen über abtrünnige Gebiete«, in: FAZ, 3.12.2010.

⁷⁶ »Armenian MP Says Kosovo Ruling Precedent for Karabakh«, *BBC Monitoring Global Newline, Former Soviet Union Political File*, 2.8.2010.

Zur Zukunft des Kosovo – Politische Entwicklungen und Szenarien

Solveig Richter

Weil der IGH in seinem Gutachten die Frage der kosovarischen Eigenstaatlichkeit ausgeklammert hat, bleibt diese weiterhin Gegenstand der politischen Auseinandersetzung. Zwar hat der Richterspruch keine unmittelbare neue Dynamik ausgelöst; im Frühjahr 2011 ist das Momentum für grundlegende Veränderungen mittlerweile vorbei. Gleichwohl hat das Gutachten in vierfacher Hinsicht politische Relevanz.

Erstens steht es einer Entwicklung nicht entgegen, die seit 1999 – und nunmehr unumkehrbar – zur Eigenstaatlichkeit des Kosovo geführt hat. Indem es zweitens einer Streitpartei (und zwar Serbien) die völkerrechtliche Argumentation erheblich erschwert, verschiebt es auch die realpolitischen Machtverhältnisse. Serbien hat seine Kosovo-Politik geändert und steht weiter unter Druck, sich gesprächs- und kompromissbereit zu zeigen. Drittens spielt infolge des eher zurückhaltenden Richterspruchs die Diplomatie wieder eine stärkere Rolle. Im März 2011 begannen unter Vermittlung der EU die ersten direkten Gespräche zwischen Pristina und Belgrad seit Kosovos Unabhängigkeitserklärung 2008. Gleichwohl zeigt – viertens – die ausbleibende Wirkung des Gutachtens, dass der internationale Dissens in der Kosovo-Frage sich verfestigt hat und nur durch eine Einigung zwischen Pristina und Belgrad aufgelöst werden kann. Der Status des Kosovo bleibt umstritten, eine neue Anerkennungswelle ist ausgeblieben.

Reaktionen in Pristina und Belgrad

Anders als bei der Unabhängigkeitserklärung des Kosovo 2008 reagierte man in Belgrad und Pristina eher zurückhaltend auf das IGH-Gutachten von 2010 – sowohl offiziell als auch auf der Straße. Es kam nicht zu blutigen Unruhen oder euphorischen Siegesfeiern, die Lage blieb ruhig.⁷⁷ Regierung und Parlament in

⁷⁷ Bezeichnend ist etwa, dass die serbisch-orthodoxe Kirche dazu aufrief, Frieden und Geduld zu wahren und zu beten. Vgl. Bledar Feta/Apostolis Karabairis, *Reactions to the ICJ Ruling on Kosovo: The Domestic and Regional Dimension*, Athen: US-Greek Task Force, Juli 2010, <http://ekemprogram.org/csis/index.php?option=com_content&view=article&id=98:reactions-to

Pristina feierten das Gutachten zwar als historische Entscheidung und als klaren Sieg im Kampf um die Anerkennung des Kosovo als legitimer Staat. Jedoch zerstoßen die Hoffnungen schnell, dass damit die Vormundschaft durch die internationale Gemeinschaft beendet würde. Man musste erkennen, dass die Staatenwelt weiter auf Geltung der Resolution 1244 (1999) beharrte, in der weitreichende Befugnisse für die Vereinten Nationen verankert sind. Außerdem stellte Pristina ernüchtert fest, dass die erhoffte Welle der Anerkennung durch weitere Staaten ausblieb.⁷⁸ Der Kosovo stand so zwar als moralischer Sieger, aber ohne greifbare Ergebnisse da. Regierungschef Hashim Thaçi signalisierte daher seine Bereitschaft, mit Serbien zu kooperieren – freilich nur auf Basis einer Beziehung gleichberechtigter Staaten – und Gespräche über technische Herausforderungen, etwa die Suche nach Vermissten, aufzunehmen.⁷⁹ Allerdings schlichterte der Kosovo im September 2010 in eine innenpolitische Krise, die bis zum Frühjahr 2011 andauerte, und war daher zu keinem effektiven außenpolitischen Handeln mehr in der Lage.

Im Gegensatz zur passiven Haltung Pristinas war Belgrads Vorgehen nach der Veröffentlichung des Gutachtens von außenpolitischem Aktionismus geprägt. Damit gelang es der serbischen Regierung, die internationale Agenda zu dominieren, was die politischen Konsequenzen des Richterspruchs betrifft. Mit hohem diplomatischen Einsatz verfolgte Serbiens Führung außenpolitisch zwei Ziele ihrer Kosovo-Politik – sie suchte zu verhindern, dass weitere Länder die Provinz als Staat anerkennen, und drängte gleichzeitig auf neue Status-Verhandlungen.⁸⁰

[the-icj-ruling-on-kosovo-the-domestic-and-regional-dimension&catid=3:articles&Itemid=69](http://www.the-icj-ruling-on-kosovo-the-domestic-and-regional-dimension&catid=3:articles&Itemid=69) (Zugriff am 16.8.2010).

⁷⁸ Bis Ende April 2011 erkannten nur sechs neue Staaten den Kosovo an: Honduras, Kiribati, Tuvalu, Guinea-Bissau, Katar, Oman.

⁷⁹ Vgl. Feta/Karabairis, *Reactions to the ICJ Ruling on Kosovo* [wie Fn. 77]; »Kosovo PM Rules Out Talks with Serbia on Status after ICJ Opinion«, *BBC Monitoring*, 22.7.2010; Andreas Ernst, »Belgrad scheidet vor dem Internationalen Gerichtshof«, in: *NZZ*, 23.7.2010.

⁸⁰ Serbiens Regierung entsandte etwa 55 Diplomaten, um jene Staaten, die möglicherweise vor einer Anerkennung des

Zunächst setzte Serbien auf die Strategie, unilateral in der VN-Generalversammlung eine Resolution zu erwirken, welche die Sezession als inakzeptabel bezeichnen würde. Doch diese Vorgehensweise erwies sich als nicht zielführend, da sie einerseits kaum Unterstützung fand, andererseits die oberste Priorität der Regierung Tadić – Fortschritte im EU-Beitrittsprozess – gefährdete. Boris Tadić reagierte auf die EU-Politik von Zuckerbrot (Aussicht auf zügige Bearbeitung des Beitrittsantrages) und Peitsche (mögliche Blockade im Beitrittsverfahren) und schwenkte auf eine multilaterale, kooperative Linie um. Dass Serbien im Streit um eine neue Resolution der VN-Generalversammlung einlenkte, erwies sich als kluger Schachzug. Zwar musste Belgrad als Co-Sponsor des neuen Entwurfs öffentlich eine diplomatische Niederlage auf internationaler Bühne einstecken. Denn mit der im September 2010 verabschiedeten Resolution nahm die Generalversammlung den Inhalt des Gutachtens lediglich zur Kenntnis, ohne es zu bewerten. Die serbische Regierung scheiterte so in dem Bemühen, die Generalversammlung für ihre Interessen zu mobilisieren. Gleichzeitig gewann sie dadurch aber außenpolitische Bewegungsfreiheit, konnte sie doch an ihrem wichtigsten Ziel in Sachen Kosovo – neuen Status-Verhandlungen – festhalten. Der Resolutionstext lässt hier schließlich weiten Interpretationsspielraum zu und trifft keine Festlegung in der Sache, nämlich bei der Frage der kosovarischen Eigenstaatlichkeit. Und nicht zuletzt belohnten die EU-Mitgliedstaaten im Oktober 2010 Serbiens konstruktive Haltung tatsächlich, indem sie den Beitrittsantrag zur weiteren Bearbeitung an die Europäische Kommission weiterleiteten.⁸¹

Das Einlenken der Regierung Tadić darf in seiner Bedeutung nicht unterschätzt werden, stellt es doch die bislang wichtigste Zäsur in der serbischen Kosovo-Politik dar.⁸² Dass dieser Wandel durchaus weitreichend ist, zeigte auch Belgrads Haltung gegenüber den auf Dezember 2010 vorgezogenen Parlamentswahlen im Kosovo. Anders als bei der letzten Wahl 2007 rief die serbische Regierung nicht zu einem Boykott auf – auch wenn sie die kosovarischen Serben natürlich ebenso wenig zur Stimmabgabe ermunterte,

Kosovo standen, zur Zurückhaltung zu bewegen. Belgrad gelang es so, Zeit für Verhandlungen zu gewinnen.

⁸¹ Council of the European Union, *Conclusions on Serbia*, 25.10.2010, <www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/117314.pdf> (Zugriff am 11.4.2011); vgl. auch Stephen Castle, »A Long Road Ahead for Serbia and EU«, in: *International Herald Tribune*, 29.10.2010.

⁸² Vgl. *BetaWeek*, Nr. 738, 16.9.2010.

hätte man dies doch als Anerkennung einer Eigenstaatlichkeit des Kosovo werten können. Regierungsvertreter betonten jedoch, dass Personen, die wählen gingen, nicht mit Sanktionen aus Belgrad rechnen müssten.⁸³ Serbiens Führung entfernte sich damit ein Stück weit vom strikten Widerstand gegen die Unabhängigkeit des Kosovo.⁸⁴

Innenpolitische Rahmenbedingungen in Serbien und im Kosovo

Möglich war dieser Schritt nur, weil sich Tadić zu Hause auf ein breites pro-europäisches und pro-demokratisches Bündnis stützen konnte. Am 26. Juli 2010 stellte sich das serbische Parlament in der Kosovo-Frage hinter den Premier. Mit großer Mehrheit verabschiedete es eine Resolution, welche die Regierung ermächtigte, Serbiens Souveränität und territoriale Integrität weiterhin mit allen politischen wie diplomatischen Mitteln zu verteidigen und eine friedliche, für alle Seiten akzeptable Lösung anzustreben.⁸⁵ Einzig die Liberaldemokraten forderten eine Anerkennung des Kosovo und plädierten damit für einen deutlichen Kurswechsel. Gleichwohl ist der Konsens in Serbien fragil; bereits jetzt zeichnen sich größere Konfliktlinien und innenpolitischer Gegenwind ab. 2012 stehen Wahlen an, so dass nicht nur die nationalistischen Parteien, sondern auch die derzeitigen Koalitionspartner und Unterstützer von Tadić das Thema Kosovo – wie bereits 2008 geschehen – zur eigenen Profilierung nutzen könnten.

Die öffentliche Meinung ist eher gespalten. Zwar ist die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung (71 Prozent) weiterhin der Meinung, dass der Kosovo bei Serbien bleiben solle. 70 Prozent sind auch nicht bereit, die Abtrennung als Preis für einen serbischen

⁸³ Thomas Fuster, »Serbiens Hadern mit den Wahlen im Kosovo«, in: *NZZ*, 13.11.2010.

⁸⁴ Jovan Teokarevic, *Is the EU Capable of Making Serbs and Albanians Finally Reconcile?*, Paris: EUISS, September 2010 (Opinion).

⁸⁵ Die Resolution wurde mit 192 Ja-Stimmen bei 26 Gegenstimmen und zwei Enthaltungen angenommen. Sie ist im Wortlaut zu finden unter <www.parlament.gov.rs/files/eng/doc/2010/RS18-10%20eng.doc> (Zugriff am 30.3.2011). Vgl. dazu Thomas Fuster, »Durchhalteparolen in Serbien. Das Parlament stärkt der Regierung in der Kosovo-Politik den Rücken«, in: *NZZ*, 28.7.2010; und Bojana Barlovac, »Serbian MPs Back Govt's Kosovo Policy«, *Balkan Insight*, 27.7.2010.

EU-Beitritt zu bezahlen.⁸⁶ Doch der Bevölkerung ist die Diskrepanz zwischen Wunsch und Wirklichkeit durchaus bewusst: Nur 15 Prozent glauben, dass Kosovo jemals wieder unter serbische Kontrolle kommen wird. Und auf der Prioritätenliste der Bürger nimmt die Kosovo-Frage mittlerweile nur noch den siebten Rang ein, weit hinter Problemen wie etwa der Arbeitslosigkeit.⁸⁷ Die Bevölkerung dürfte zunehmend erkennen, dass es notwendig ist, die Beziehungen zu Pristina zu normalisieren und praktische Fragen zu regeln.⁸⁸

Während sich in dieser Hinsicht die innenpolitischen Rahmenbedingungen in Serbien als stabil erwiesen, stürzte der Kosovo im Herbst und Winter 2010/2011 innenpolitisch von einer Krise in die nächste. Obwohl dies kaum eine direkte Auswirkung des IGH-Gutachtens war, behinderte es bis zum Beginn der Gespräche im Frühjahr 2011 doch Kosovos äußere Handlungsfähigkeit. Im September 2010 trat Präsident Fatmir Sejdiu von seinem Amt zurück.⁸⁹ Dies führte zur Selbstaflösung des Parlaments und zu vorgezogenen Neuwahlen im Dezember 2010, bei denen es laut internationalen Beobachtern zu Manipulationen kam. Erst Ende Februar 2011 gelang es dem alten und neuen Premier Thaçi, eine Regierungskoalition zu bilden. Die Wahl eines neuen Präsidenten durch das Parlament wurde wegen Irregularitäten für verfassungswidrig erklärt. Im April 2011 musste sie wiederholt werden.⁹⁰ Unter diesen Vorgängen hat die Glaubwürdigkeit der Regierung stark gelitten.⁹¹ Weiteren Schaden nahm die Integrität Thaçis – und Kosovos Image insgesamt – durch einen Bericht des Schweizer Senators Dick Marty für den Europarat. Thaçi wurde

darin des Organhandels und des Heroinschmuggels beschuldigt.⁹² Der Report ließ den internationalen Rückhalt deutlich schwinden, den Thaçi bis dahin in Washington und bei vielen EU-Staaten genossen hatte. All dies schwächte die Regierung in Pristina, die Kosovos Interessen außenpolitisch kaum noch schlagkräftig verteidigen kann.

Hinsichtlich der begonnenen Gespräche mit Serbien lässt zudem der Wahlerfolg der neugegründeten Partei Vetëvendosje (Selbstbestimmung) aufhorchen, die im Dezember auf Anhieb drittstärkste Kraft wurde. Ihr Chef Albin Kurti lehnt jegliche Verhandlungen mit Belgrad ab; sein zentrales Wahlkampfthema war die Forderung, Kosovo mit Albanien zu vereinen. Als starke Opposition wird es Kurtis Bewegung der kosovarischen Regierung deutlich erschweren, Verhandlungen mit Serbien zu führen oder dabei gar Zugeständnisse zu machen.⁹³

Eine neue Gesprächsrunde, aber weiter Dissens in der Sache

Die VN-Generalversammlung begrüßte in ihrer Resolution von September 2010 die Bereitschaft der EU, einen Dialogprozess zwischen den Parteien zu moderieren. Am 8./9. März, 28. März und 15. April 2011 fanden in Brüssel die ersten drei Gesprächsrunden dieses Dialogs statt. Behandelt wurden offene Fragen zur Bewegungsfreiheit (z.B. Anerkennung von Pässen und Autokennzeichen), zu Grundbüchern, Telekommunikation und Elektrizität.⁹⁴ Die EU hofft darauf,

⁸⁶ Gallup Balkan-Monitor, »Kosovo's Independence«, Juli 2010, <http://balkan-monitor.eu/files/Gallup_Balkan_Monitor-Focus_On_Kosovo_Independence.pdf> (Zugriff am 16.8.2010).

⁸⁷ Vgl. *BetaWeek*, Nr. 738, 16.9.2010; »Serbian Government Must Show Public Benefits of Kosovo Resolution – Commentary«, *BBC Monitoring*, 16.9.2010.

⁸⁸ Castle, »A Long Road Ahead for Serbia and EU« [wie Fn. 81].

⁸⁹ Anlass des Rücktritts war ein Urteil des kosovarischen Verfassungsgerichts. Dieses hatte es für verfassungswidrig erklärt, dass Sejdiu gleichzeitig die Ämter des Präsidenten und des Parteivorsitzenden der Demokratischen Liga des Kosovo (LDK) bekleidete; vgl. »Kosovo power vacuum delays Serbia talks«, *EurActiv*, 5.11.2010.

⁹⁰ Thomas Fuster, »Eine Präsidentin für Kosovo. Wahl einer Polizistin in das höchste Amt des Balkanstaates«, in: *NZZ*, 8.4.2011.

⁹¹ Deutsche Welle, *Fokus Südosteuropa*, 13.1.2011; Andrew Willis, »Organ harvesting clouds start of Serbia-Kosovo talks«, *EUObserver*, 7.3.2011.

⁹² Der Bericht wurde am 25. Januar 2011 mit großer Mehrheit vom Europarat angenommen, der zugleich eine offizielle Untersuchung forderte. Mittlerweile hat die Rechtsstaatslichkeitsmission der EU im Kosovo, EULEX, Vorermittlungen zu den Vorwürfen aufgenommen. Auch Serbien reagierte prompt und unterstrich angesichts des Marty-Reports seine Position, dass Kosovo ein illegitimer Staat sei; vgl. Petrit Collaku, »Marty Report Reverberates from Brussels to Pristina«, in: *Balkan Insight*, 23.12.2010; »Organhandel wird untersucht«, *NZZ Online*, 2.3.2011, <www.nzz.ch/nachrichten/politik/international/organhandel_in_kosovo_wird_untersucht_1.9743597.html> (Zugriff am 15.5.2011).

⁹³ Michael Martens, »Panalbanische Träume. Im Kosovo ist von einer Vereinigung mit Albanien die Rede«, *FAZ*, 16.12.2010; »Kosovo: Rebuilding a Battered Image«, *Balkan Insight*, 5.1.2011.

⁹⁴ European Union Press Statement, »EU facilitated dialogue: focus on freedom of movement«, Brüssel, 15.4.2011, <<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/11/106&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=de>> (Zugriff am 15.5.2011).

durch Lösung wichtiger Alltagsprobleme die Beziehungen zwischen Kosovaren und Serben deutlich zu verbessern, um beiden Ländern so den Weg in Richtung EU-Mitgliedschaft zu ebnen. Noch liegen keine greifbaren Ergebnisse der Gespräche vor. Alle Beteiligten betonten jedoch die konstruktive Atmosphäre des Austauschs und zeigten sich zuversichtlich, zügig einige der technischen Fragen klären zu können.⁹⁵

Dass Serbien und Kosovo nun mit Hilfe der EU wieder direkt miteinander sprechen, kann indes kaum darüber hinwegtäuschen, dass in der Sache profunder Dissens zwischen den Konfliktparteien herrscht. Die Resolution der VN-Generalversammlung lieferte kein klares Verhandlungsmandat, so dass die Agenda oder der Zeitrahmen für die Gespräche nicht klar eingegrenzt sind.⁹⁶ Beispielsweise forderte die EU-Rechtsstaatlichkeitsmission im Kosovo bereits, in Brüssel die prekäre Frage zu diskutieren, wie die Gerichte im Nordkosovo besetzt werden sollen. Pristina lehnt dies jedoch rundweg ab.⁹⁷ Differenzen zwischen Pristina und Belgrad gibt es auch in der Frage, welche Rolle andere Akteure bei den Verhandlungen spielen sollen. Obwohl Serbien mit der Resolution die EU als wesentlichen Vermittler akzeptiert hat, beharrt es weiter darauf, dass die letzte Entscheidung beim VN-Sicherheitsrat liegen müsse. Auf Einladung der EU nimmt ein amerikanischer Gesandter als Gast teil, während die serbische Seite gern auch Russland mit am Tisch gesehen hätte.⁹⁸

In der Tat kann die vage formulierte Resolution der Generalversammlung nicht kaschieren, dass die Divergenzen zwischen Belgrad und Pristina durch das Patt unter den internationalen Schlüsselakteuren begünstigt werden. Gegner und Befürworter eines unabhängigen Kosovo haben nach Veröffentlichung des Gutachtens an ihren Positionen festgehalten. Russland betont, nur durch fortgesetzte Verhandlungen auf Basis der weiterhin gültigen Resolution 1244 (1999)

95 Thomas Fuster, »Ein neues Kapitel für Kosovo. Erste Direktgespräche mit Serbien seit der Proklamation der Unabhängigkeit«, in: *NZZ*, 9.3.2011.

96 Enver Robelli, »Das Ende des Schweigens. Zum ersten Mal seit der Trennung führen Serbien und Kosovo offizielle Gespräche – das Konfliktpotential ist groß«, in: *Süddeutsche Zeitung*, 10.3.2011.

97 Petrit Collaku, »Kosovo: Pressure Mounts on EU Over Court in North«, *BalkanInsight*, 2.5.2011.

98 »Russia ›Should Be Involved‹ in Serbia-Kosovo Talks – Official«, *BBC Monitoring*, 16.9.2010; Interview mit Thomas Countryman von Radio Free Europe vom 22.4.2011, unter: <http://pristina.usembassy.gov/das_thomas_countrymans_interview_to_rfe.html> (Zugriff am 15.5.2011).

und durch einen Konsens zwischen Belgrad und Pristina könne der Status des Kosovo festgelegt werden. China als weitere Vetomacht im Sicherheitsrat teilt die russische Position und drängt ebenfalls auf neuerliche Verhandlungen. Ähnlich ist der Standpunkt von vier der fünf EU-Mitgliedstaaten, die Kosovos Unabhängigkeit nicht anerkannt haben. Spanien, Rumänien, Zypern und die Slowakei bekräftigten nahezu unisono, auch nach dem IGH-Gutachten bei ihrer Haltung zu bleiben.⁹⁹ Den Weg zu einer Anerkennung ebnen könnten nur weitere Verhandlungen und eine konsensuale Lösung zwischen beiden Streitparteien. Die Motive dieser Länder sind klar – sie fürchten nach wie vor, Kosovo könnte zumindest politisch zu einem Präzedenzfall werden, der ihre eigenen Autonomiekonflikte anheizt. Die Befürworter der Unabhängigkeit, etwa Deutschland und die USA, sehen sich durch das Gutachten dagegen in ihrer Sichtweise bestätigt, dass die Unabhängigkeitserklärung des Kosovo rechtmäßig gewesen sei. Sie forderten beide Seiten auf, nun konstruktiv und pragmatisch Fragen des täglichen Zusammenlebens anzupacken.¹⁰⁰

Technische Gespräche oder neue Status-Verhandlungen?

Alle Seiten – einschließlich Serbien – stimmten darin überein, dass die Gespräche sich zunächst auf technische Aspekte und Fragen von gegenseitigem Interesse konzentrieren sollen.¹⁰¹ Dazu zählt man etwa Energieversorgung, Telekommunikation, Verkehr, Zoll und Handel – Themen, von denen die umstrittene Frage der kosovarischen Eigenstaatlichkeit nicht berührt werden soll.¹⁰² Dies ist kurzfristig durchaus im serbi-

99 Griechenland äußerte sich hingegen zurückhaltender. Zum griechischen Standpunkt vgl. *Statement of the Ministry of Foreign Affairs on the Advisory Opinion of the ICJ on Kosovo*, 23.7.2010 <www.mfa.gr/www.mfa.gr/Articles/en-US/230710_PR_2145.htm> (Zugriff am 11.4.2011).

100 Vgl. hierzu das offizielle Statement des Auswärtigen Amtes, »Bundesminister Westerwelle zur Veröffentlichung des IGH-Gutachtens zu Kosovo«, 22.7.2010, <www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Meldungen/2010/100722-ISTGH-Kosovo.html?nn=349640> (Zugriff am 13.4.2011).

101 »Serbia-Kosovo talks open under Ashton's watch«, *EurActiv*, 8.3.2011; »Belgrad und Pristina reden wieder«, *Deutsche Welle*, Fokus Südosteuropa, 10.3.2011.

102 Vgl. zu diesen Themen und den jeweils umstrittenen Fragen: International Crisis Group (ICG), *Kosovo and Serbia after the ICJ Opinion*, August 2010 (Europe Report, 206); »North Kosovo to Be ›Hottest‹ Issue in Future Talks«, *BBC Monitoring*, 23.9.2010.

schen Interesse, schließlich wird Belgrad so von niemandem gezwungen, einen Schritt in Richtung Anerkennung des Kosovo zu tun. Und gerade die serbische Bevölkerung in den Enklaven des Kosovo erwartet vom Dialog mit Pristina tatsächlich vor allem praktische Verbesserungen.¹⁰³

Gleichwohl sieht Serbien in den Gesprächen das Potential für neue Status-Verhandlungen. Über kurz oder lang wird Belgrad darauf drängen, auch die Zukunft des Nordkosovo und einen besonderen Schutz der serbischen heiligen Stätten¹⁰⁴ (bis hin zu deren Extraterritorialität) auf die Agenda zu setzen.¹⁰⁵ Die kosovarischen Serben im Norden gehören zu den stärksten Befürwortern neuer Status-Verhandlungen. Abgelehnt werden solche Verhandlungen von den anerkennenden EU-Staaten, den USA und Kosovo selbst. Premier Thaçi hat mehrfach betont, dass er jegliche Verhandlungen mit Serbien über die territoriale Integrität seines Landes ausschliesse. Fragen wie die Entwicklung von Nordkosovo oder der Schutz der Klöster seien interne Angelegenheiten des souveränen Staates Kosovo, die man bereits im Ahtisaari-Plan adäquat geregelt habe.¹⁰⁶ Äußerungen aus dem Kreis von EU-Staaten lassen indes darauf schließen, dass die Europäische Union bei der Agenda weitaus mehr Kompromissbereitschaft zeigen wird. Von dieser Seite wird offenbar nicht ausgeschlossen, etwa über einen Sonderstatus für den Norden des Landes zu verhandeln.¹⁰⁷

103 So ist es insbesondere im serbischen Interesse, die Frage der Telekommunikation zu klären, haben doch im September 2010 kosovarische Offizielle die Mobilfunk-Antennen serbischer Anbieter im Kosovo zerstört; vgl. »Brussels Beckons. Serbia comes a step closer to EU membership«, in: *Economist*, 30.10.2010; »Serbs from Different Parts of Kosovo View Belgrade-Pristina Talks Differently«, *BBC Monitoring*, 15.9.2010; »Serbian Patriarch Calls for Dialogue with Kosovo Albanians«, *BBC Monitoring*, 16.9.2010; »Russia ›Should Be Involved‹ in Serbia-Kosovo Talks« [wie Fn. 98].

104 Dazu zählen einige der wichtigsten serbisch-orthodoxen Kirchen und Klöster aus dem Mittelalter, etwa das Kloster Visoki Dečani, das auf der Liste des UNESCO-Weltkulturerbes steht. Diesen Stätten kommt eine hohe religiöse Bedeutung zu.

105 Petrit Collaku, »Serbian Negotiator Pushes Talks on ›Big Issues‹«, *BalkanInsight*, 13.5.2011; »Serbian negotiator says status issue ›inherent‹ in ›all‹ Kosovo talks«, *BBC Monitoring*, 27.4.2011.

106 »Kosovo PM Rules Out Talks with Serbia, Welcomes ›Cooperation between States‹«, *BBC Monitoring*, 16.9.2010.

107 Vgl. Augustin Palokaj, »EU Meetings in New York to Pave Way for Kosovo-Serbia Dialogue«, *WAZ.EUobserver.com*, 21.9.2010. Die Berichterstatterin des Europäischen Parlaments für den Kosovo nannte Südtirol als Beispiel für einen möglichen Sonderstatus; vgl. »Kosovo government, opposi-

Gleichwohl ist mehr als fraglich, ob es mittelfristig gelingen kann, die Gespräche – wie von Pristina und Brüssel gewünscht – auf technische Aspekte zu begrenzen. Auch externe Vermittler wie die EU werden nur schwer verhindern können, dass Belgrad die Gespräche politisiert, selbst wenn sie klare Konditionen und rote Linien vorgeben. Dies gilt schon allein deshalb, weil sich Aufgaben wie Zoll- und Grenzkontrolle faktisch kaum nachhaltig regulieren lassen, wenn genuine Fragen der Eigenstaatlichkeit nicht geklärt sind – etwa welches Recht auf einem Territorium anzuwenden ist, welche Instanzen für Rechtssetzung und -kontrolle zuständig sind oder wer die Exekutivkräfte stellt. Dass man es hier tatsächlich mit der Quadratur des Kreises zu tun hat, zeigt das Engagement von EULEX seit 2008. Die Mission agiert unter dem statusneutralen Schirm der Vereinten Nationen und stößt mit einem ebenso statusneutralen »technischen Mandat« zum Aufbau von Rechtsstaatlichkeit immer wieder an Grenzen. Allein schon die Formulierung der Agenda erweist sich in so einem Fall als Politikum: Diskutiert man über Kontrollen an »Grenzen« und impliziert damit eine Zwei-Staaten-Lösung, wie von Pristina gewünscht? Oder nimmt man die »administrative Linie« als Ausgangspunkt, die den Status der angrenzenden Territorien – wie von Belgrad favorisiert – offen lässt?¹⁰⁸

Ohnehin stellt sich die Frage, ob es überhaupt wünschenswert ist, zunächst vermeintlich einfach zu regelnde technische Fragen zu diskutieren, bevor die Streitparteien vereinbart haben, in welchen staatlichen Rahmen diese Regelungen eingebettet sein werden. Es besteht die Gefahr, dass sich die Gespräche in einer Fülle von Details verlieren und damit die Kernfrage aufgeschoben wird – die nach der kosovarischen Eigenstaatlichkeit, bei der Serbien Zugeständnisse machen muss.

Ein Handlungsdilemma für Pristina und Belgrad

Für Pristina ergibt sich nach dem IGH-Gutachten und zu Beginn der Gespräche eine paradoxe Situation und somit ein Handlungsdilemma. Zwar ist der Richterspruch zugunsten des Kosovo ausgefallen, und alle Entwicklungen weisen eindeutig in Richtung Unab-

tion reject ideas for special status for Serbs in north«, *BBC Monitoring*, 14.9.2010.

108 »Kosovo, Serbian officials disagree on terminology of possible talks agenda«, *BBC Monitoring*, 22.9.2010.

hängigkeit. Doch seine Verhandlungsposition hat sich in den letzten Monaten verschlechtert. Der Prozess der Anerkennung dürfte sich nämlich kaum beschleunigen, da viele Staaten zunächst auf den Ausgang der Gespräche warten werden. Pristina jedoch benötigt trotz des moralischen Vorteils durch das Gutachten dringend weitere Anerkennungen – erst sie bringen faktisch mehr Legitimität und eine stärkere internationale Position. Je mehr Verhandlungsbereitschaft die kosovarische Seite aber signalisiert, desto wahrscheinlicher ist, dass die territoriale Integrität des Landes, vor allem das Schicksal des Nordens, erneut auf die Agenda kommt.¹⁰⁹

Auch Serbien steht vor einem Dilemma. Es hat zwar – gegen die Tendenz des Gutachtens – dank seines außenpolitischen Aktionismus und des breiten pro-europäischen Konsenses im Land Spielräume gewonnen. Diese lassen es durchaus realistisch erscheinen, dass die gegenwärtige serbische Führung, anders als die Vorgängerregierungen, einige (Übergangs-) Regelungen durchsetzen kann, etwa gemäß dem im Folgenden skizzierten Szenario 2. Und weitaus mehr als Kosovo kann Serbien von den laufenden Gesprächen profitieren, indem es sich kooperativ zeigt und so Fortschritte im EU-Beitrittsprozess ermöglicht. Dennoch darf die serbische Regierung im Vorfeld der Wahlen von 2012 nicht den Eindruck erwecken, sie hätte in den Gesprächen die Eigenstaatlichkeit faktisch anerkannt und so den Kosovo »verkauft«. Dies dürfte ihre Kompromissbereitschaft wiederum verringern. Zudem erhält Belgrad nach dem Gutachten weiterhin Rückendeckung durch die Vetomacht Russland und die nichtanerkennenden EU-Mitgliedstaaten. Daher profitiert Serbien eigentlich mehr von einer kompromisslosen Strategie in der Statusfrage, kann es so doch die internationalen Akteure, insbesondere die EU-Staaten, weiterhin gegeneinander ausspielen und damit den internationalen Dissens nähren. Beide Seiten sind zwar auf die Gespräche und einen Kompromiss angewiesen. Gleichwohl setzen innenpolitische Zwänge und die internationale Konstellation den Chancen auf eine Einigung deutliche Grenzen.

¹⁰⁹ Ekrem Krasniqi, »A Wake-up Call for the EU on Kosovo«, *EUobserver*, 20.12.2010, <<http://euobserver.com/9/31548>> (Zugriff am 13.4.2011); Shirley Cloyes DioGuardi/Roland Gjoni, »Stop Appeasing Serbia over Kosovo«, *Balkan Insight*, 25.10.2010.

Zukunftsszenarien

Entgegen den Erwartungen, das IGH-Gutachten würde klare politische Verhältnisse schaffen, ist weiter ungewiss, welche staatliche Entwicklung der Kosovo nehmen wird. Grundsätzlich sind vier Szenarien vorstellbar. Diese werden im Folgenden erläutert und danach bewertet, wie groß ihre Realisierungschancen und die politischen Risiken jeweils sind.

Szenario 1: Anerkennung durch Serbien

Die völkerrechtlich sauberste Lösung wäre es, wenn Serbien die Republik Kosovo in ihren derzeitigen Grenzen anerkennen würde. Kurz- bis mittelfristig ist ein solches Szenario politisch jedoch unrealistisch. Die Vorteile dieser Lösung bestünden zum einen darin, dass sie den internationalen Dissens auflösen könnte, würde sie doch den Weg öffnen zur völkerrechtlichen Anerkennung durch andere Schlüsselstaaten, allen voran die fünf genannten EU-Mitglieder sowie die Vetomächte Russland und China. Mit einem solchen Konsens wäre zum anderen eine neue Resolution des VN-Sicherheitsrates möglich, die den hybriden Status der internationalen Akteure im Kosovo beenden und deren Engagement auf eine solide Basis stellen würde. Darüber hinaus könnte die EU eine einheitliche Strategie mit einer klaren Beitrittsperspektive für den Kosovo entwickeln und sich so ein wirksames Politikinstrument verschaffen. Die Gefahr einer Präzedenzfallwirkung auf andere Autonomie- und Sezessionskonflikte bliebe begrenzt.

Allerdings ist ein solcher Schritt von der serbischen Regierung auch mittelfristig nicht zu erwarten, bewegt sie sich doch in einem verfassungsrechtlich eng gesteckten Korridor. Die Präambel der Verfassung von 2006 definiert Kosovo als integralen Bestandteil Serbiens. Gleichzeitig hat das serbische Parlament in seiner Resolution von Juli 2010 die Regierung darauf verpflichtet, in Übereinstimmung mit der Verfassung zu handeln und niemals, weder explizit noch implizit, die unilateral erklärte Unabhängigkeit des Kosovo anzuerkennen. Auf dieser Position beharren Regierungschef Tadić und Außenminister Jeremić auch nach ihrem Zugeständnis zugunsten der Resolution der VN-Generalversammlung. Serbiens Verhandlungsführer hat dies zu Beginn der Gespräche noch einmal deutlich unterstrichen. Eine Anerkennung der Unabhängigkeit wäre daher nur im Zuge einer Verfassungsänderung möglich, für die jedoch angesichts der

hohen Hürden (Zwei-Drittel-Mehrheit im Parlament und absolute Mehrheit in einem Referendum) ein parteienübergreifender Konsens notwendig wäre. Zieht man in Betracht, dass bereits Ende 2011 der Wahlkampf in Serbien beginnen wird und Belgrad bis dahin angesichts des zunächst rein technischen Fokus der Gespräche keinerlei Druck oder Anreiz für eine Anerkennung bekommen dürfte, scheint dieses Szenario bis 2012 eher unrealistisch.¹¹⁰

Szenario 2: Vertragliche Zwei-Staaten-Lösung ohne direkte Anerkennung

Als Modell für eine temporäre vertragliche Lösung der Statusfrage ist unter anderem der Grundlagenvertrag zwischen Bundesrepublik und DDR von 1972 in der Diskussion. In der letzten Runde der Status-Verhandlungen zwischen Belgrad und Pristina 2007 brachte Wolfgang Ischinger, damals EU-Vertreter in der sogenannten Kosovo-Troika (bestehend aus EU, USA und Russland), einen entsprechenden Vorschlag ein.¹¹¹

Der deutsch-deutsche Grundlagenvertrag vom 21. Dezember 1972 sollte – als Modus Vivendi und ungeachtet fortbestehender Differenzen bei grundsätzlichen Aspekten, insbesondere Statusfragen – die Aufnahme geregelter Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik ermöglichen. Obwohl in der Präambel des Vertrags von den »beiden deutschen Staaten« gesprochen wurde, erfolgte keine völkerrechtliche Anerkennung der DDR durch die Bundesrepublik. Anstelle der Aufnahme diplomatischer Beziehungen vereinbarte man lediglich, »Ständige Vertretungen« einzurichten. Darüber hinaus bekundeten beide Parteien in der Präambel ihren Dissens in der nationalen Frage. Zusätzlich stellte die Bundesregierung in ihrem »Brief zur Deutschen Einheit« gegenüber der DDR fest, dass der Grundlagenvertrag »nicht im Widerspruch zu dem politischen Ziel der Bundesrepublik Deutschland steht, auf einen Zustand des Friedens in Europa hinzuwirken, in dem das deutsche

Volk in freier Selbstbestimmung seine Einheit wieder erlangt«.

Auch wenn sich der deutsch-deutsche Grundlagenvertrag kaum als Blaupause für eine Regelung der Beziehungen zwischen Serbien und dem Kosovo heranziehen lässt, könnte doch der Charakter des Abkommens wegweisend sein für eine Annäherung in der Kosovo-Frage. Denkbar wäre, mit einer ähnlichen Übereinkunft zwischen Belgrad und Pristina ein solides und mittelfristig tragfähiges rechtliches Fundament zu schaffen, auf welchem sich die in den technischen Gesprächen vorgesehene praktische Zusammenarbeit beider Länder vollziehen könnte. Mit einem Rahmenabkommen, das etwa auch Fragen des anwendbaren Rechts, der zuständigen Rechtssetzungsinstanz etc. klärt, entfielen auch die Notwendigkeit, in den Gesprächen jedes entsprechende Detail zu verhandeln.

Beide Länder könnten so diplomatische Beziehungen miteinander aufnehmen. Serbien würde davon ablassen, die Integration des Kosovo in die internationale Völkergemeinschaft zu blockieren; Pristina würde im Gegenzug unter anderem akzeptieren, dass die endgültige Grenzziehung auf einen späteren Zeitpunkt vertagt wird. Integrieren ließen sich in einen solchen Vertrag darüber hinaus Sonderregelungen für den Norden des Kosovo bzw. für die serbischen Klöster. Und bei viel gutem Willen wäre mit dem Vertrag auch ein EU-Beitritt beider Staaten möglich – nach dem Vorbild von Großbritannien und Irland, die der damaligen EG zu einem Zeitpunkt beitraten, als der Status von Nordirland noch ungeklärt war.¹¹²

Die politischen Realisierungschancen eines solchen Vertrags dürften mit dem IGH-Gutachten gestiegen sein, sind dadurch doch neue Machtverhältnisse und ein gewisser Kompromisszwang für die serbische Seite entstanden. Der Regierung in Belgrad ist durchaus bewusst, dass die albanischen Gebiete im Kosovo faktisch verloren sind.¹¹³ Serbien lehnte den Vorschlag ursprünglich zwar ab, hat die Idee – neben anderen Vorschlägen wie dem Modell von Hongkong – mittlerweile aber selbst wieder in die Diskussion gebracht.¹¹⁴

110 Vgl. zur Verfassung den Beitrag von Irena Ristic, »Das politische System Serbiens«, in: Ismayr (Hg.), *Die politischen Systeme Osteuropas* [wie Fn. 63], S. 897–940, und den Originaltext der Verfassung unter <www.parlament.gov.rs/content/eng/akta/ustav/ustav_ceo.asp> (Zugriff am 12.4.2011).

111 Ischinger war zum damaligen Zeitpunkt deutscher Botschafter in London. Vgl. hierzu den Beitrag von Wolfgang Ischinger/Oliver Rolofs, »Jetzt ist die EU am Zug«, in: *FAZ*, 26.7.2010.

112 Judy Batt, *The International Court of Justice and future of Kosovo*, Madrid: Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), Juli 2010 (Policy Brief, Nr. 52).

113 Das legen die von Wikileaks publizierten Depeschen der US-Botschaft in Belgrad nahe. Vgl. Ian Traynor, »The US Embassy Cables: The Balkans Wary US Fears Europe Will Allow Serbs to Split Kosovo. Pressure for Partition Could Bring a Return to Violence, Diplomats Warn«, *The Guardian*, 10.12.2010.

114 »Djelic: Serbien für »kreative Lösungen« mit Kosovo«, *EurActiv*, 10.3.2011.

Es ist daher nicht auszuschließen, dass die serbische Führung einem solchen Rahmenabkommen zustimmen würde, zumal sie dabei nicht die (innenpolitisch wie verfassungsrechtlich) problematischen Konsequenzen einer vollen Anerkennung des Kosovo tragen müsste.

Szenario 3: Teilung des Kosovo oder Gebietstausch

Drittes Szenario ist eine Teilung des Kosovo bzw. ein Gebietstausch. 2005 hatte die internationale Kontaktgruppe eine solche Grenzverschiebung noch ausgeschlossen, als sie »guiding principles« für die Status-Verhandlungen festlegte.¹¹⁵ Öffentlich lehnen die Europäische Union (als Vermittler) und die USA (als stärkster Unterstützer der kosovarischen Unabhängigkeit) diese Option weiterhin ab. Jedoch erfuhr die Idee 2010/2011 eine deutliche Enttabuisierung – sowohl in Serbiens offenem Meinungsbildungsprozess als auch im internationalen Diskurs.¹¹⁶

Die Teilung des Kosovo und ein Anschluss des mehrheitlich serbisch besiedelten Nordens an Serbien (bzw. sein Verbleib innerhalb Serbiens) wird in Belgrad zunehmend als mögliche Kompensation für die eigene Anerkennung des unabhängigen Kosovo betrachtet.¹¹⁷ Laut Depeschen des US-Außenministeriums, die von Wikileaks veröffentlicht wurden, haben höhere Mitglieder der serbischen Regierung hinter verschlossenen Türen in Brüssel und Washington bereits indirekt auf eine solche Teilung gedrängt.¹¹⁸ Und der serbische Verhandlungsführer für die Gespräche mit dem Kosovo äußerte sich jüngst ähnlich.¹¹⁹

Die kosovarische Regierung schließt öffentlich jede Form von territorialen Zugeständnissen an Belgrad aus. Jedoch ist fraglich, ob sie auf dieser harten Linie

beharren würde, sollte ihr Belgrad die volle innere und äußere Souveränität über den Kosovo in Aussicht stellen. Gleichwohl dürfte sie für den Fall einer Teilung einfordern, dass im Tausch das serbische Territorium des mehrheitlich albanisch besiedelten Prešovo-Tals an den Kosovo fällt.

Das Prešovo-Tal in Südserbien – für Albaner auch Ost-Kosovo – grenzt an Mazedonien und den Kosovo. 2001 kam es hier zu Unruhen, die durch ein detailliertes Abkommen, den sogenannten Čović-Plan, beigelegt wurden. Vorgesehen war darin, die Albaner besser in öffentliche Institutionen zu integrieren und ihnen mehr kulturelle wie politische Rechte einzuräumen.¹²⁰ Seitdem ist es in der Tat zu spürbaren Verbesserungen für die albanische Bevölkerung gekommen, die sich mittlerweile mehrheitlich zu Serbien gehörig fühlt. Dies erklärt auch, warum sowohl Kosovos Unabhängigkeitserklärung als auch das IGH-Gutachten nur geringe Auswirkungen auf die politische Stabilität in der Region hatten.¹²¹ Dennoch gibt es hier bei Bildung, ökonomischer Lage sowie Integration in Polizei und Justiz weiterhin Probleme, welche die Unzufriedenheit der Albaner nähren.¹²²

Bereits seit Beginn der Status-Verhandlungen um den Kosovo in den 1990er Jahren wurde die Region von beiden Seiten als Verhandlungsmasse gesehen. Die Albaner in Südserbien selbst sind geteilter Meinung. Moderate Politiker wie der einzige albanische Abgeordnete im serbischen Parlament, Riza Halimi, sprechen sich für einen Verbleib bei Serbien aus. Jedoch werden die Rufe nach einem Gebietstausch immer lauter, würde er doch Frieden und Stabilität bringen.¹²³ So forderte etwa das Oberhaupt der Gemeinde Prešovo, Ragmi Mustafa, jüngst auf einem Treffen albanischer Parteien aus Südserbien und Kosovo, diese Option auf die Agenda der Brüsseler Gespräche zu setzen.¹²⁴ Gegen das Szenario, dass Belgrad einer Abtretung zustimmen könnte, spricht

¹¹⁵ Vgl. Dokumente unter United Nations Office of the Special Envoy for Kosovo (UNOSEK), »Documents of Reference«, <www.unosek.org/unosek/en/docref.html> (Zugriff am 13.4.2011).

¹¹⁶ Entsprechend äußerten sich etwa die International Crisis Group als einflussreiche Advocacy-Organisation sowie einige Wissenschaftler der Region. Siehe auch das Interview mit Tibor Varady, dem ehemaligen Leiter des serbischen Rechtsteams vor dem IGH, »Man hätte Milošević das Kosovo wegnehmen sollen«, *EurActiv*, 26.7.2010; vgl. auch Batt, *The International Court of Justice and future of Kosovo* [wie Fn. 112], S. 3.

¹¹⁷ Vgl. hierzu ICG, *Kosovo and Serbia after the ICJ opinion* [wie Fn. 102].

¹¹⁸ Traynor, »The US Embassy Cables« [wie Fn. 113].

¹¹⁹ Collaku, »Serbian Negotiator Pushes Talks on »Big Issues«« [wie Fn. 105].

¹²⁰ Der Plan ist benannt nach dem damaligen Leiter des Koordinierungsbüros der serbischen Regierung für Südserbien, Nebojša Čović; vgl. ICG, *Southern Serbia's Fragile Peace*, Belgrad/Brüssel 2003 (Europe Report Nr. 152).

¹²¹ Vgl. zum Konflikthintergrund ICG, *Southern Serbia: In Kosovo's Shadow*, Belgrad/Pristina/Brüssel, 27.6.2006 (Europe Briefing, Nr. 43), sowie Tim Judah, »Could Balkan Break Up?«, *BBC News*, 22.2.2008.

¹²² Vgl. Tim Judah, »Serbia's Southern Borderland Remains Stuck in Limbo«, *Balkan Insight*, 14.4.2010.

¹²³ Nicola Lazic, »ICJ Ruling Revives Border Debate in Southern Serbia«, *Balkan Insight*, 21.7.2010.

¹²⁴ Bojana Barlovac, »Serbia: Ethnic Albanians Want Partition on the Agenda«, *BalkanInsight*, 16.5.2011.

die strategische Bedeutung von Teilen Südserbiens. In der Region befinden sich zentrale serbische Infrastrukturprojekte, allen voran die erst 2009 eröffnete Militärbasis »Base Jug« in Cepotina sowie die Autobahn in Richtung Thessaloniki (Griechenland). Letztere ist Teil des Paneuropäischen Verkehrskorridors 10, von dem sich Serbien Gewinne aus Handelsströmen und Transitverkehr erhofft.¹²⁵

Mit einer Teilung des Kosovo bzw. einem Gebiets-tausch würden sich zudem neue, völlig ungeklärte Grenzfragen stellen, da man hier nicht auf frühere administrative Linien zurückgreifen könnte. Dies betrifft etwa auch den Status der von beiden Volksgruppen besiedelten Orte Bujanovac und Mitrovica. Würden sich Pristina und Belgrad am Reißbrett dennoch auf eine Grenzziehung einigen, die den jeweiligen strategischen Interessen entspricht, läge die Chance eines solchen Szenarios vor allem darin, relativ zügig eine umfassende, abschließende und konsensuale Regelung zwischen beiden Seiten zu ermöglichen.

Die politischen Risiken sind jedoch evident und überwiegen alles in allem den möglichen Nutzen bei weitem.¹²⁶ Denn die Option einer Teilung des Kosovo erscheint ja vor allem deswegen realisierbar, weil es bislang weder den kosovarischen Behörden noch internationalen Akteuren wie EULEX gelungen ist, die serbischen Parallelstrukturen im Nordkosovo zu beseitigen. Diese Strukturen unterstützt Belgrad gerade mit dem Ziel, die faktische Teilung des Kosovo voranzutreiben und sich so eine bessere Verhandlungsposition zu verschaffen. Honorieren würde man bei diesem Szenario also nicht die kosovarischen Bemühungen, die Dezentralisierungsvorgaben für die serbische Minderheit aus dem Ahtisaari-Plan umzusetzen; belohnt würde im Gegenteil das destruktive Verhalten Belgrads und der Nordserben. Zwar hat die serbische Regierung ihre finanzielle Unterstützung für die Region inzwischen deutlich reduziert. Gleichzeitig wurde dadurch aber auch das Vertrauen der Nordserben geschwächt, dass Belgrad ihre Gemeinschaft schützt. Die politische Macht unter ihnen ver-

lagerte sich daher in den vergangenen Monaten noch stärker zu den Hardlinern, die nicht davor zurückschrecken, kooperationswilligen Serben zu drohen. Zudem haben seit September 2010 die interethnischen Spannungen und Gewaltakte im Nordkosovo deutlich zugenommen. Diese politische Konstellation macht es noch aussichtsloser, dass sich das Gebiet vollständig in den kosovarischen Staat integrieren lässt. Umso wahrscheinlicher ist dagegen, dass sich die Abspaltungstendenzen verstärken werden.¹²⁷

Selbst in der von jahrhundertelangen Territorialveränderungen geprägten Region Südosteuropa wäre es jedoch ein einzigartiger Fall, sollte es zu einer Teilung des Kosovo oder einem Gebietstausch kommen und dabei fast willkürlich eine neue Grenze gezogen werden. Ein solches Szenario könnte eine verheerende Signalwirkung auf ungelöste Autonomie- und Sezessionskonflikte in der Nachbarschaft entfalten. Die bisherigen Spill-over-Effekte in den angrenzenden albanisch besiedelten Provinzen waren zwar eher gering. Doch gerade in Mazedonien besteht die Sorge unter der slawischen Bevölkerungsmehrheit, dass eine Grenzverschiebung nach rein ethnischen Gesichtspunkten die albanische Minderheit im Land zu verstärkten separatistischen Aktivitäten bewegen könnte. Befürchtet werden weitreichende Autonomieforderungen bis hin zu einer Abspaltung. Auch in Bosnien und Herzegowina beobachten alle Volksgruppen den geopolitischen Verhandlungspoker sehr genau und eruieren dabei eigene Chancen und Risiken. Doch unabhängig davon, ob das Teilungsszenario unmittelbare Auswirkungen in Mazedonien oder Bosnien und Herzegowina hätte, wäre es langfristig gesehen ein Schritt in Richtung weiterer territorialer und/oder administrativer Neu-Arrangements in der Region.

Immer mehr Anhänger gewinnt vor allem die Forderung, die albanischen Siedlungsgebiete in Kosovo, Mazedonien und Albanien zu einem Großalbanien zusammenzuschließen. Dies untermauern Umfragen von Gallup-Europe. In Albanien unterstützen 70,5 Prozent der Bevölkerung die Bildung eines Großalbanien, im Kosovo sogar 74,2 Prozent (Daten von 2009). Und in beiden Ländern erwartet fast die Hälfte der Menschen, dass es bald dazu kommen wird (Albanien 39,5 Prozent; Kosovo 47,3 Prozent).¹²⁸ Der Erfolg der kosovarischen Partei Vetëvendosje, die in

¹²⁵ Vgl. ICG, *Kosovo and Serbia after the ICJ opinion* [wie Fn. 102], S. 13; »Army Base in South Officially Opened«, *B92*, 23.11.2009, <www.b92.net/eng/news/politics-article.php?yyyy=2009&mm=11&dd=23&nav_id=63232> (Zugriff am 23.5.2011).

¹²⁶ Eine gegenteilige Meinung vertritt etwa die International Crisis Group (»these concerns are no longer well-founded«). ICG, *Kosovo and Serbia after the ICJ opinion* [wie Fn. 102], S. II.

¹²⁷ Inge Baanders, »Blasts Shake Mitrovica as Negotiations Loom«, *Balkan Insight*, 1.11.2010.

¹²⁸ Siehe die Daten des Gallup Balkan-Monitors von 2009 unter <www.balkan-monitor.eu> (Zugriff am 26.9.2010).

ihrem Wahlprogramm den Zusammenschluss mit Albanien forderte, ist ein weiteres Indiz für diese Entwicklung.¹²⁹ Ein zusätzliches Momentum brachte der erwähnte Marty-Bericht, rückten doch alle albanischen Führer näher zusammen, um Kosovos Premier Thaçi zu verteidigen.¹³⁰

Szenarien wie die Schaffung eines Großalbanien oder Großserbien sind bei der gegenwärtigen politischen Konstellation zwar eher unrealistisch, bietet sich Albanien und Serbien doch eine starke Perspektive zur Integration in euro-atlantische Strukturen. Aber mit jeder weiteren Grenze, die auf Basis ethnischer Kriterien gezogen wird, werden solche Szenarien ein Stück plausibler. Zugleich sind die Entwicklungen in Richtung EU fragil und nicht unumkehrbar. So hat die Europäische Kommission in ihrer Stellungnahme von November 2010 die politischen Verhältnisse in Albanien stark kritisiert und keine Empfehlung an den Europäischen Rat abgegeben, dem Land den Kandidatenstatus zu verleihen. Die politische Instabilität Anfang 2011 infolge der umstrittenen Wahlen macht es unwahrscheinlich, dass sich in Albanien kurz- bis mittelfristig Fortschritte einstellen. Nationalisten bietet diese Situation einen günstigen Nährboden.¹³¹

Szenario 4: Verfestigung des Status quo

Einerseits würde also eine Teilung des Kosovo bzw. ein Gebietstausch nahezu unkalkulierbare Risiken bergen; andererseits ist aber auch nicht damit zu rechnen, dass Serbien den Kosovo bald anerkennen wird. Daher ist alles in allem am wahrscheinlichsten – zumindest als kurz- bis mittelfristiges Zukunftsszenario –, dass sich der Status quo verfestigen wird. Das Gutachten des IGH hat keine faktischen Änderungen in der Statusfrage bewirken können. Damit bestimmt der Dissens zwischen Belgrad und Pristina sowie im VN-Sicherheitsrat weiterhin das gesamte institutionelle Gefüge des Kosovo. Dies hat erhebliche Folgen für die politische Entwicklung. Der kaum zu überblickende Wildwuchs an internationalen Akteuren, die sich in Mandat und Rechtsstatus stark voneinander unter-

scheiden, die offene Frage des anwendbaren Rechts, die blockierte Integration des Kosovo in internationale Organisationen – all das hemmt Fortschritte beim Aufbau der staatlichen Institutionen, verhindert klare politische Verantwortlichkeiten, verschlechtert die wirtschaftliche Lage weiter (da ausländische Investoren weitgehend ausbleiben) und stärkt so die Rolle des Kosovo als sicheren Hafen für die organisierte Kriminalität.

Langfristig bedeutet eine Verfestigung des Status quo, dass der Kosovo isoliert und von internationalen Geldern und Unterstützung abhängig bleibt. Dieses Szenario birgt auch regional Zündstoff, denn die Entwicklungsunterschiede zwischen den einzelnen Ländern Südosteuropas würden sich weiter verstärken. Während Serbien etwa Fortschritte im EU-Beitrittsverfahren macht, hat der Kosovo noch nicht einmal die klare Perspektive auf Visaliberalisierung für den Schengen-Raum. Der fortbestehende Dissens in der Frage der kosovarischen Eigenstaatlichkeit bedingt auch, dass weitere Grenzveränderungen in der Region eine latente Option bleiben.

Serbien kommt der Status quo durchaus gelegen, da nach Veröffentlichung des IGH-Gutachtens eine Rückkehr zum Status quo ante – das heißt eine Rücknahme der Unabhängigkeitserklärung und die Wiedereingliederung des Kosovo in den serbischen Staat – nicht realistisch ist. Für den Kosovo bedeutet es zwar Perspektivlosigkeit, wenn die jetzige Situation andauert. Doch angesichts der internen Krise zu Beginn des Jahres 2011 ist die kosovarische Führung so geschwächt, dass sie kaum Mittel hat, um auf Veränderungen zu drängen. Was ihr bleibt, ist vor allem die Hoffnung, von den USA und der EU unterstützt zu werden. Und selbst wenn alle Seiten trotz der schwierigen Ausgangslage erste Erfolge in den Gesprächen erzielen, besteht die Gefahr, dass sich die Konzentration auf technische Aspekte kontraproduktiv auswirkt. Wie ausgeführt, könnte ein solcher Fokus auch bei besten Intentionen dazu beitragen, den dysfunktionalen Status quo des Kosovo weiter zu verlängern.

¹²⁹ Martens, »Panalbanische Träume« [wie Fn. 93].

¹³⁰ Krasniqi, »A Wake-up Call for the EU on Kosovo« [wie Fn. 109].

¹³¹ *Stellungnahme der Kommission zum Antrag Albaniens auf Beitritt zur Europäischen Union*, 9.11.2010, <http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2010/package/al_opinion_2010_de.pdf> (Zugriff am 13.4.2011); Enver Robelli, »Annäherung durch Reisefreiheit«, in: *Süddeutsche Zeitung*, 10.11.2010.

Schlussfolgerungen: Handlungsspielräume für die Europäische Union

Solveig Richter

Die laufenden Gespräche bilden die einzige Möglichkeit, um vom dysfunktionalen Status quo zu einem Modus Vivendi für den Kosovo zu gelangen. Einzige Option mit gewissen Realisierungschancen und kalkulierbaren politischen Risiken bleibt ein rechtliches Rahmenabkommen zwischen Belgrad und Pristina, das die kosovarische Souveränität bestätigt, die Frage der endgültigen gegenseitigen Anerkennung in festen Grenzen jedoch ausklammert.

Bereits kurz- und mittelfristig ist es mehr als geboten, dass in einem solchen bilateralen Abkommen die offenen Rechtsfragen zwischen beiden Ländern – zumindest temporär bis zur endgültigen Einigung – geregelt werden. Serbiens jetzige Regierung unter Boris Tadić mag sich zu Zugeständnissen in der Kosovo-Frage bewegen lassen. Doch es gibt keine Gewähr, dass nach den Wahlen 2012 eine neue Koalition in Belgrad den pro-europäischen Kurs von Tadić fortsetzen würde. Eine rasche Einigung zwischen beiden Streitparteien dürfte auch die Wahrscheinlichkeit verringern, dass die Unabhängigkeit des Kosovo als politischer Präzedenzfall für andere Sezessionskonflikte gedeutet wird. Noch hat allerdings keiner der international beteiligten Akteure – weder Washington noch die EU – eine langfristige Strategie zur Regelung des Status vorzuweisen. Eine solche Strategie ist dringend vonnöten, soll der dysfunktionale Zustand, in dem sich der Kosovo befindet, nicht eingefroren bleiben. Werden kritische Fragen auf einen späteren Zeitpunkt verschoben, macht dies ihre Lösung nicht unbedingt leichter, da sich die Probleme, gerade etwa im Nordkosovo, zu verschärfen drohen.

Instrumente zur Einflussnahme

Welche Einflussmöglichkeiten bieten sich Deutschland und der Europäischen Union? Mit der Resolution der VN-Generalversammlung kommt die zentrale Vermittlerrolle zwischen Pristina und Belgrad der EU zu – und damit einem Akteur, der eigentlich auf ein beachtliches Einflusspotential gegenüber beiden Verhandlungsparteien zurückgreifen kann. Dies umfasst zum einen das gesamte Arsenal an Instrumenten der

Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Die Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik Catherine Ashton ist bereits eingebunden; sie konnte das Einlenken Belgrads erwirken, mit dem die Resolution der VN-Generalversammlung möglich wurde.¹³² In Ashtons Auftrag leitet der EU-Vermittler Robert Cooper die Gespräche; er drängt auch mit eigenen Vermittlungsvorschlägen auf einen Durchbruch.¹³³ Im Kosovo aktiv sind zudem ein EU-Sonderbeauftragter sowie EULEX, die größte Rechtsstaatlichkeitsmission der Europäischen Union.

Noch bedeutender ist zum anderen die Erweiterungspolitik der EU bzw. deren Vorstufe in Südosteuropa, der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess. Beide Instrumente basieren im Wesentlichen auf dem Konditionalitätsprinzip – eine stärkere Bindung an die EU und finanzielle Unterstützung sind an bestimmte Kriterien gekoppelt. Die Beitrittsperspektive hat sich so in der Vergangenheit als wichtigster Reform- und Konfliktlösungsanreiz in Mittelost- und Südosteuropa erwiesen. Dieser Faktor begrenzte auch maßgeblich die destabilisierende Wirkung der kosovarischen Sezession in der regionalen Nachbarschaft. Der entscheidende Anreiz für Tadić, dem Resolutionsentwurf der EU zuzustimmen, war denn auch die Zusage von Ashton und wichtigen Mitgliedstaaten wie Deutschland, man werde sich für eine weitere Bearbeitung des serbischen Beitrittsantrages einsetzen bzw. den Widerstand dagegen aufgeben. Am 25. Oktober 2010 beschloss der Europäische Rat schließlich, den Antrag an die Europäische Kommission weiterzuleiten.¹³⁴ Die serbische Regierung hat es als strategisches Ziel ausgegeben, im Herbst

132 Vgl. »UN-Resolution zum Kosovo – Serbien lenkt ein«, *EurActiv*, 9.9.2010.

133 »Serbia-Kosovo talks open under Ashton's watch«, *EurActiv*, 8.3.2011.

134 Council of the European Union, *Conclusions on Serbia* [wie Fn. 81]. Vgl. Simon Taylor, »Serbia 'Rewarded' for Kosovo Resolution«, *European Voice*, 13.9.2010; Zeljko Pantelic, »What Did Baroness Ashton Promise Tadic?«, *WAZ.EUobserver.com*, 14.9.2010.

2011 den Kandidatenstatus zu erhalten.¹³⁵ Dies eröffnet der EU gerade in den nächsten Monaten die Möglichkeit, in Belgrad auf weitere Zugeständnisse zu drängen.

Unstimmigkeiten in der EU

Gleichwohl bleiben Einsatz und Wirksamkeit dieser Instrumente von den Interessen der Mitgliedstaaten abhängig, und da liegt die Crux für die Kosovo-Politik der EU. Noch ist die Union in der Frage der kosovarischen Eigenstaatlichkeit zerstritten, denn fünf Mitgliedstaaten haben die Unabhängigkeit des Landes bislang nicht anerkannt. Damit kann die EU – allen voran Ashton als ihr wichtigster außenpolitischer Akteur – nur begrenzt eine einheitliche Position vertreten und kaum Druck auf Serbien ausüben. Äußerst mühselig war es bereits, sich innerhalb der EU auf den Resolutionsentwurf zu einigen. Der Vorschlag spiegelte in der Substanz denn auch nur den kleinsten gemeinsamen Nenner wider, dass Dialog eine gute Sache sei.¹³⁶ Dies ist eine relativ bescheidene Ausgangsbasis für eine wirkungsvolle Außenpolitik gegenüber Serbien und dem Kosovo. Und mit jedem Schritt, den Belgrad im Beitrittsverfahren in Richtung EU macht, stellt sich die Gretchenfrage dringlicher, wie mit dem Kosovo umzugehen sei. Positiv ist indes festzuhalten, dass die fünf nichtanererkennenden Staaten bislang keine Blockadepolitik betreiben, sondern gemeinsame Maßnahmen der EU für den Kosovo unterstützen. Sie haben etwa technische und finanzielle Hilfe ermöglicht sowie die kosovarischen Pässe anerkannt, um Fortschritte des Landes auf dem Weg zur Visaliberalisierung nicht zu verhindern.¹³⁷ Auch sie haben kein Interesse daran, dass die Situation instabiler wird, und zeigen sich daher prinzipiell konstruktiv.

Über Fortschritte im EU-Erweiterungsprozess wird ebenfalls nur im Konsens entschieden. Einzelne Institutionen und Mitgliedstaaten der EU bezogen gleichwohl klar Stellung und nutzten ihre Mitspracherechte innerhalb der Union für eine (unilaterale) Konditionalitätspolitik gegenüber Belgrad und/oder Pristina. Die Signale konnten dabei kaum unterschiedlicher sein.

¹³⁵ »Djelic: Serbien für ›kreative Lösungen‹ mit Kosovo« [wie Fn. 114].

¹³⁶ Vgl. Toby Vogel, »Kosovo ›Concessions‹ Benefit Serbia«, *European Voice*, 16.9.2010.

¹³⁷ Batt, *The International Court of Justice and future of Kosovo* [wie Fn. 112], S. 5.

Deutschland und Großbritannien übten Druck auf Belgrad aus und signalisierten, dass ihre Unterstützung für den Beitrittsantrag nur dann gewährleistet sei, wenn Serbien sich kooperativ verhalte. Andere Staaten wie Italien, Österreich und die Slowakei bekundeten hingegen, nach der Niederlage Serbiens vor dem IGH müsse die Europäische Union auf das Land zugehen, um es wieder stärker einzubinden und vor Isolation zu bewahren.¹³⁸ Auch Rumänien sprach sich klar dagegen aus, den serbischen Beitrittsprozess an die Kosovo-Frage zu koppeln. Die Niederlande wiederum legten großen Wert darauf, dass es für Serbien keine Abkürzung im Beitrittsverfahren geben dürfe, solange der mutmaßliche Kriegsverbrecher Ratko Mladić nicht an den Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien in Den Haag ausgeliefert worden sei.¹³⁹ Angesichts dieses vielstimmigen Chors blieb der Hohen Vertreterin Ashton und dem EU-Kommissar für Erweiterung und Nachbarschaft, Štefan Füle, nicht viel mehr übrig, als immer wieder die europäische Perspektive beider Länder zu betonen und auf gutnachbarschaftliche Beziehungen als Beitrittskriterium zu verweisen.¹⁴⁰

¹³⁸ Vgl. hierzu Werner Balsen/Andreas Schwarzkopf, »Die EU soll stärker auf Serbien zugehen«, in: *Frankfurter Rundschau*, 24.7.2010; Interview mit Guido Westerwelle im Deutschlandradio zu seiner Balkan-Reise, 26.8.2010, <www.auswaertigesamt.de/DE/Infoservice/Presse/Interviews/2010/100826-BM-D-Funk.html>; auch Leigh Phillips, »Push for Serbia EU Accession Speed-up in Wake of Kosovo Court Ruling«, *EUobserver*, 26.7.2010.

¹³⁹ Vgl. Toby Vogel, »EU and Serbia at Odds over Joint Resolution on Kosovo«, *European Voice*, 30.9.2010.

¹⁴⁰ European Commission, *Serbia 2010 Progress Report*, Brüssel, 9.11.2010, <http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2010/package/sr_rapport_2010_en.pdf> (Zugriff am 13.4.2011); *Declaration by High Representative Catherine Ashton on behalf of the European Union on the ICJ Advisory Opinion*, Brüssel, 22.7.2010, <www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/115902.pdf> (Zugriff am 13.4.2011); *Statement by EU High Representative Catherine Ashton on the Adoption of the UN General Assembly Resolution on the ICJ Opinion on Kosovo*, Brüssel, 10.9.2010, <www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/116439.pdf> (Zugriff am 13.4.2011); Štefan Füle, »Serbia 10 Years after: Moving On towards the EU – What Is Expected of Serbia as a Candidate Country?«, 16.9.2010, <<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/10/446&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>> (Zugriff am 13.4.2011); »Don't Miss Your Chance, Füle Tells Belgrade«, *EurActiv*, 20.9.2010.

Der Weg über eine neutrale, aber proaktive Vermittlerrolle

Die EU-Erweiterungspolitik darf zudem nicht auf die Lösung der Kosovo-Frage allein fokussiert werden, denn sie besitzt neben der sicherheitspolitischen auch eine wichtige integrationspolitische Funktion. Letztere zielt auf eine nachhaltige Demokratisierung der Beitrittskandidaten, die zugleich darauf vorbereitet werden sollen, den gesamten *acquis communautaire* zu übernehmen. Der Fall Kroatien hat gezeigt, wie schnell eine einseitig ausgerichtete Konditionalitätspolitik – hier bezogen auf die Kooperation mit dem Internationalen Strafgerichtshof – dazu führen kann, dass Reformen zur Stärkung von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie vernachlässigt werden.¹⁴¹ Die Transformationswirkung der Erweiterungspolitik ist für Serbien und den Kosovo jedoch gerade in diesen Bereichen immens wichtig, sollen sich in den beiden Ländern nicht über kurz oder lang semi-demokratische Systeme verfestigen.

Die Europäische Union kann aus der Not eine Tugend machen. Catherine Ashton muss aufgrund der inneren Zerrissenheit der EU eine eher neutrale Position einnehmen. Gerade diese gestattet ihr aber, als ehrlicher Makler zwischen Pristina und Belgrad aufzutreten. Damit kann die EU auch proaktiv eigene Verhandlungsvorschläge entwerfen, mit denen sich Blockaden leichter auflösen lassen. Die ersten Vermittlungsvorschläge des EU-Verhandlungsführers Cooper in einigen Schlüsselfragen, etwa hinsichtlich der Zollstempel, sind prinzipiell ein Schritt in die richtige Richtung.¹⁴² Ebenso kann die EU gegenüber Serbien klarmachen, welche Ergebnisse der Gespräche sie weiterhin kategorisch ausschließt; dazu sollten eindeutig eine Teilung des Kosovo und ein Gebiets-tausch gehören. Denn käme es zu Grenzverschiebungen am grünen Tisch als Ergebnis eines geopolitischen *bargaining* und zum Tausch von ethnisch relativ homogenen Territorien, so würde auch die Glaubwürdigkeit der Außen- und Sicherheitspolitik sowie der Erweiterungspolitik der EU unterminiert. Die Europäische Union orientiert sich hier schließlich nach eigenem Anspruch an Normen und Werten und fordert für Regionen wie Südosteuropa ein multi-ethnisches Mit-

einander als klare Bedingung für jede weitere Annäherung.

Um der Option einer Teilung den Nährboden zu entziehen, ist eine funktionierende Integration des Nordens in den Kosovo entscheidend. In diesem Zusammenhang kann die EU von Belgrad verlangen, die Unterstützung für die serbischen Parallelstrukturen weiter zu reduzieren und darauf zu drängen, dass die kosovarischen Serben besser mit EULEX kooperieren. Die Regierung Tadić ist empfänglich für Anreize der EU. Im Wahlkampf für die Parlamentswahlen 2012 wird sie konkrete Ergebnisse im Beitrittsverfahren präsentieren wollen – zum Beispiel den Kandidatenstatus. Erstaunlich schnell hat sie etwa den umfassenden Fragebogen der Europäischen Kommission zur Erstellung des Beitrittsgutachtens beantwortet.¹⁴³

Für einen Erfolg der Gespräche ist ebenso wichtig, dass der Kosovo eine Regierung hat, die nicht nur handlungsfähig ist, sondern intern wie extern Legitimität genießt. Die EU darf ihre Demokratisierungs-Agenda daher nicht dem Stabilitätsgedanken unterordnen. Vielmehr kommt es darauf an, die Umsetzung des Ahtisaari-Plans nach den ersten Erfolgen zügig weiterzutreiben. Hier ist Flexibilität im Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess gefragt, damit auch dem Kosovo eine klare, wiewohl entfernte Beitrittsperspektive als Anreiz geboten werden kann. Entscheidend ist außerdem, den kosovarischen Autoritäten zu vermitteln, dass jedweder Modus Vivendi mit Belgrad, etwa eine erste rechtliche Regelung, besser ist als der Status quo und daher in den Gesprächen akzeptiert werden sollte. Von großer Bedeutung ist auch der Umgang mit den Anschuldigungen des Marty-Berichts. EULEX hat eine Untersuchung begonnen, die die Organhandel-Vorwürfe aufklären soll.¹⁴⁴ Nur wenn in dieser Frage ein transparentes und juristisch sauberes Verfahren stattfindet, hat der Kosovo die Chance, wieder eine glaubwürdige und handlungsfähige Regierung zu bekommen.

¹⁴¹ Vgl. hierzu Richter, *Zielkonflikte in der EU-Erweiterungspolitik?* [wie Fn. 71].

¹⁴² »EU mediator presents proposals for next round of Serbian-Kosovo talks«, *BBC Monitoring*, 9.5.2011.

¹⁴³ Štefan Füle, Member of the European Commission, »Serbia Delivers Its Answers to the Commission's Questionnaire«, <http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/fule/headlines/news/2011/01/20110131_en.htm> (Zugriff am 13.4.2011).

¹⁴⁴ Petrit Collaku, »Probe Stalls Into Marty Report Claims on Kosovo«, *BalkanInsight*, 28.4.2011.

Einbindung Russlands

Die neutrale Vermittlerrolle der EU eröffnet zudem Chancen an einer anderen Verhandlungsfront. Serbiens Kompromissbereitschaft hängt auch davon ab, welche Rückendeckung es künftig bei den nichtanererkennenden Staaten findet. Dabei kommt Russland als Vetomacht im Sicherheitsrat eine Schlüsselstellung zu. Moskau hat angekündigt, Serbiens territoriale Integrität weiter zu unterstützen und an einer Lösung im VN-Rahmen festzuhalten – trotz des serbischen Meinungswandels in der Generalversammlung, der für Russland überraschend kam, hatte es doch offen den ersten Resolutionsentwurf befürwortet.¹⁴⁵ Deshalb ist nicht davon auszugehen, dass der Kreml von sich aus seine Haltung zum Kosovo ändern wird.

Gleichwohl stehen auch hier die Zeichen vermutlich eher auf Ausgleich als auf Eskalation. Die harte Konfrontation zwischen den USA und Russland in der Kosovo-Frage hatte nur teilweise mit einem echten Interesse beider Seiten an den Belangen des Westlichen Balkans zu tun. In erster Linie erklärt sich diese Auseinandersetzung mit der starken geo- und ordnungspolitischen Konkurrenz, die das Verhältnis beider Länder von 1999 bis 2008 prägte und für die stellvertretend auch der Kosovo-Konflikt instrumentalisiert wurde. Inzwischen bemühen sich Washington und Moskau jedoch um sicherheitspolitische Entspannung. Angesichts seiner schwierigen innenpolitischen und wirtschaftlichen Lage ist nicht davon auszugehen, dass Russland weiter auf offene Konfrontation mit dem Westen geht.

Der Kreml unterstützt die Gespräche, und hier kommt die Europäische Union wieder ins Spiel. So wichtig es ist, dass die EU Rücksprache mit den USA hält, so zentral ist es für einen zügigen Erfolg der Gespräche, Russland einzubinden und dort einen Meinungswandel anzuregen. Erhält Serbien erst einmal Signale des Ausgleichs aus Moskau, wird es sich gezwungen sehen, wesentlich kompromissbereiter aufzutreten. Nicht zuletzt sollte es Ziel aller Beteiligten sein, auf eine neue Resolution des Sicherheitsrates hinzuarbeiten. Diese muss die Verwaltungsstrukturen im Kosovo und die dortige Präsenz der internationalen Gemeinschaft auf eine solide rechtliche Grundlage stellen und die Parallelwelten vor Ort zwischen Ahtisaari-Plan und Resolution 1244 endlich beenden.

¹⁴⁵ Vgl. »Envoy Says Russia Still Backs Serbia's Kosovo Policy despite ›Surprise‹ at UNGA«, *BBC Monitoring*, 29.9.2010.

Abkürzungen

BiH	Bosna i Hercegovina (Bosnien und Herzegowina)
DUI	Demokratska Unija za Integracija (Demokratische Union für Integration)
EPIL	Encyclopedia of Public International Law
EUISS	European Union Institute for Security Studies (Paris)
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FRIDE	Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (Madrid)
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
GV	Generalversammlung (der Vereinten Nationen)
ICG	International Crisis Group
ICJ	International Court of Justice
IGH	Internationaler Gerichtshof
KFOR	Kosovo Force
Nato	North Atlantic Treaty Organization
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
RS	Republika Srpska
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNMIK	United Nations Interim Administration Mission in Kosovo
VMRO-DPMNE	Vnatreshno-Makedonska Revolucionerna Organizacija – Demokratska Partija za Makedonsko Nacionalno Edinstvo (Innere Makedonische Revolutionäre Organisation – Demokratische Partei für Makedonische Nationale Einheit)
VN	Vereinte Nationen

Literaturhinweise

Uwe Halbach

Ungelöste Regionalkonflikte im Südkaukasus
SWP-Studie 8/2010, März 2010, <www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2010_S08_hlb_ks.pdf>

Christian Schaller

Sezession und Anerkennung. Völkerrechtliche Überlegungen zum Umgang mit territorialen Abspaltungsprozessen

SWP-Studie 33/2009, Dezember 2009, <www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2009_S33_slr_ks.pdf>

Solveig Richter

»Rechtsstaatlichkeit fördern, ohne Eigenstaatlichkeit zu stärken: Schafft die EULEX-Mission im Kosovo die Quadratur des Kreises?«

in: Muriel Asseburg / Ronja Kempin (Hg.), *Die EU als strategischer Akteur in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik? Eine systematische Bestandsaufnahme von ESVP-Missionen und -Operationen*, SWP-Studie 32/2009, Dezember 2009, S. 32–49, <www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2009_S32_ass_kmp_ks.pdf#page=32>