

Diskussionspapier

Forschungsgruppe EU-Außenbeziehungen
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Franz-Lothar Altmann/Dušan Reljić

Weiß, Schwarz, Grün

Drei Szenarien für Kosovo
nach dem 10. Dezember 2007

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

Diskussionspapiere sind
Arbeiten im Feld der For-
schungsgruppe, die nicht
als SWP-Papiere heraus-
gegeben werden. Dabei kann
es sich um Vorstudien zu
späteren SWP-Arbeiten
handeln oder um Arbeiten,
die woanders veröffentlicht
werden. Kritische Kommen-
tare sind den Autoren in
jedem Fall willkommen.

Bis zum 10. Dezember soll der deutsche Botschafter in London, Wolfgang Ischinger, dem VN-Generalsekretär Ban Ki-Moon berichten, zu welchem Ergebnis die so genannte *Kosovo-Troika* (EU, USA und Russland) gekommen ist. Seit dem 29. Juli vertritt Wolfgang Ischinger die EU in der *Troika*, die auf Vorschlag des deutschen Außenministers Frank-Walter Steinmeier gebildet worden ist, um durch zusätzliche diplomatische Bemühungen doch ein Verhandlungsergebnis für Kosovo zu erreichen. Der im März 2007 vom UN-Unterhändler für Kosovo, Martti Ahtisaari, vorgestellte Plan über eine „beaufsichtigte Unabhängigkeit“ der mehrheitlich von Albanern bewohnten serbischen Provinz Kosovo wurde von Belgrad abgelehnt. Russland hatte daraufhin angedroht, die Annahme des von den USA und der EU unterstützten Ahtisaari-Plans im VN-Sicherheitsrat mit einem Veto zu blockieren. Ohne einen neuen VN-Beschluss über den zukünftigen Status Kosovos ist es jedoch für die EU, so ihr außenpolitischer Beauftragter Xavier Solana, nicht möglich, die bestehende VN-Verwaltung in Kosovo durch eine EU-Friedensmission zu ersetzen. Die EU-Mission gehört jedoch zu den zentralen Elementen des Ahtisaari-Plans. Die ersten Berichte über die Gespräche der *Troika* mit Belgrad und Pristina im September lassen keinen Fortschritt erkennen, so dass die Ungewissheit steigt, wie sich die Kosovo-Krise weiter entfalten wird.

In diesem Diskussionsbeitrag werden drei verschiedene Szenarien durchgespielt, die nach dem 10. Dezember eintreten könnten.

Szenario 1: Weiß

Wolfgang Ischinger stellt in seinem Bericht an den VN-Generalsekretär fest, dass Belgrad und Pristina kein Ergebnis erzielen konnten. Daraufhin erklärt das Parlament Kosovos im Dezember die Unabhängigkeit der Provinz. Sie soll mit Verzögerung von 3-4 Monaten in Kraft treten, nach Abhaltung eines Referendums. Die Verzögerung dient dem Zweck, dass der Westen noch Zeit gewinnt, um mit Russland über eine neue UN-Resolution politisch einig zu werden, in der die einseitige Ausrufung der Unabhängigkeit nachträglich sanktioniert wird. Der Hintergedanke dabei ist die Hoffnung, dass sich Moskau und Belgrad mit dem *fait accompli* abfinden werden.

Die neue Resolution, die im Frühjahr 2008 mit den Stimmen der ständigen westlichen Mitglieder im VN-Sicherheitsrat angenommen wird (Russland und China enthalten sich), setzt den Ahtisaari-Plan ein, so dass die EU die völkerrechtliche Grundlage bekommt, mit der Zivilmission zu beginnen, d.h., die politische Verantwortung für Kosovo zu übernehmen.

Und tatsächlich: Trotz heftiger Kritik arbeitet Belgrad weiterhin mit der UN-Verwaltung vor Ort zusammen. Dem Aufruf der Serbischen Orthodoxen Kirche folgend, bleiben die meisten Serben südlich des Flusses Ibar in Kosovo und beteiligen sich an den politischen Institutionen des zweiten albanischen Staates in Europa.

In Albanien, Kosovo und den anderen albanisch besiedelten Gebieten in der Region bringt die Euphorie wegen der Unabhängigkeit Kosovos zumindest vorläufig die Vereinigungsdebatte in der politischen Öffentlichkeit zum Stillstand.

Brüssel verspricht Serbien für Ende 2008 den Status eines EU-Beitrittskandidaten, mit der Perspektive des Beitritts 2012-2014. Das stärkt die zuletzt brüchig gewordene Koalition der Parteien vom Staatspräsidenten Boris Tadić (Demokratische Partei, DS) und von Ministerpräsidenten Vojislav Koštunica (Demokratische Partei Serbiens, DSS). Bei den Präsidentschaftswahlen (Ende 2007/Anfang 2008) wird Tadić in seinem Amt bestätigt; die national-populistische Serbische Radikale Partei (SRS), derzeit die stärkste im Parlament, wird in Lokalwahlen 2008 geschwächt.

Die Beruhigung der Lage in Kosovo wirkt sich auch in der Region positiv aus. So einigen sich die Vertreter der Volksgruppen in Bosnien und Herzegowina auf die Verfassungsreform. Dadurch wird der Weg auch für dieses Land frei, das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit der EU in 2008 zu unterschreiben. In Makedonien sehen die Vertreter der albanischen Volksgruppe von weiteren Forderungen ab, die dem Ziel der Föderalisierung des Landes dienen.

Szenario 2 : Schwarz

Obwohl Wolfgang Ischinger in seinem Bericht an die VN am 10. Dezember auf die Notwendigkeit weiterer Verhandlungen verweist und erneut die Dringlichkeit einer Klärung des zukünftigen völkerrechtlichen Status Kosovos durch den Sicher-

heitsrat der VN hervorhebt, erklärt das Parlament in Pristina wenige Tage danach die Unabhängigkeit Kosovos.

Die UNMIK-Spitze ist nicht bereit, diese Erklärung für null und nichtig zu erklären und die verantwortlichen Mitglieder der Kosovo-Regierung ihrer Ämter zu entheben. Joachim Rücker, derzeit UNMIK-Chef, verlässt Kosovo. Die bestehende Grundlage für den Status von Kosovo (VN-Resolution 1244) gilt rechtlich zwar weiterhin, wird aber faktisch nicht mehr durchgesetzt. Im Norden Kosovos, wo Serben die große Mehrheit stellen, wird der einseitige Unabhängigkeitsbeschluss Pristinas ignoriert; dieser Teil integriert sich wieder in den serbischen Staat.

Die erneute Zuspitzung in Kosovo findet zum Zeitpunkt der Parlamentswahlen (Dezember 2007) sowie der Präsidentschaftswahlen in Russland (März 2008) statt. Die Spannungen zwischen Moskau und Washington wegen Kosovo und anderer internationaler Streitfragen nehmen weiter zu. Russlands Außenminister Sergej Lawrow erklärt die Regelung des Status von Kosovo zu einer roten Linie für Moskau, die nicht überschritten werden dürfe. Moskau blockiert mit Unterstützung Chinas (eventuell auch Südafrikas und Indonesiens) eine neue VN-Resolution, mit der die Unabhängigkeit Kosovos nachträglich sanktioniert werden soll.

Dennoch erkennen die USA Kosovo als unabhängigen Staat an. Diesem Schritt folgen Albanien und einige nichteuropäische Staaten. Innerhalb der EU setzen sich die Meinungsverschiedenheiten fort, die letztlich dazu führen, dass Großbritannien, Frankreich und mehrere andere EU-Staaten ebenfalls die Anerkennung aussprechen, nicht jedoch Spanien, Rumänien, die Slowakei, Zypern, Schweden, Griechenland und die Tschechische Republik. Die EU, unter slowenischer Präsidentschaft im ersten Halbjahr 2008, vermag keine einheitliche Position einzunehmen.

Kroatien, Bosnien-Herzegowina, Makedonien und Montenegro, die Nachbarstaaten aus dem ehemaligen Jugoslawien, zögern mit einer Entscheidung. Zum einen hoffen sie auf ein richtungsweisendes Signal der EU. Zum anderen befürchten sie negative Folgen für ihre Beziehungen mit Serbien (im Falle von Bosnien-Herzegowina und Montenegro gilt dies auf die Beziehungen mit der serbischen Volksgruppe in diesen Staaten). Daraufhin bricht in Makedonien ein Streit zwischen den makedonischen und albanischen Parteien aus. Dies verschärft

die ohnehin fortgeschrittene ethnische Spannung in der Republik. Die Anzahl gewaltsamer Konflikte in Makedonien sowie in den albanisch bewohnten Gebieten Südserbiens nimmt zu.

In Bosnien-Herzegowina verschlechtert sich das Verhältnis zwischen dem OHR und sowohl der bosniakischen (moslemischen) als auch der serbischen Volksgruppe weiter. Sarajewo verlangt die Re-Zentralisierung des Staates und die Auflösung der Republika Srpska. Im Gegenzug weitet Banja Luka demonstrativ die politischen und wirtschaftlichen Beziehungen zu Belgrad aus und arbeitet immer augenfälliger auf die Auflösung des Staates Bosnien-Herzegowina hin. Die Streitigkeiten unter bosnischen Kroaten nehmen zu, da sie einerseits auch nicht mit den Moslems in einem Staat bleiben wollen, andererseits ohne Unterstützung aus Zagreb keinen Schritt Richtung Sezession wagen.

In Albanien wird jetzt offen über die Vorgehensweise bei der Vereinigung der Albaner diskutiert. Da die Perspektive der Aufnahme in die EU immer weiter in die Zukunft rückt, steht von nun an im Vordergrund, ob der Staat Kosovo Albanien beitreten soll (nach dem Muster der zwei deutschen Staaten) oder eine Konföderation angebracht wäre. Die Beziehungen mit Serbien und Mazedonien und anderen Staaten in der Region werden deswegen weiter belastet.

Gleich nach der Ausrufung der Unabhängigkeit hat Belgrad den albanisch kontrollierten Teil Kosovos unter wirtschaftliche Blockade gestellt. Im serbisch dominierten nördlichen Teil sind paramilitärische Verbände zu sehen. Serben verlassen den südlichen Teil Kosovos mit der Ausnahme des Kleins in den Klöstern und Kirchen. Das Verhältnis beider Volksgruppen zu der von der NATO geführten internationalen Friedenstruppe KFOR wird immer angespannter.

In Serbien bewegt sich Ministerpräsident Koštunica innenpolitisch weiter in Richtung einer sogenannten Koalition der Volksparteien, d.h., er zeigt sich für ein Bündnis mit der extrem nationalistischen Serbischen Radikalen Partei offen. Diese braucht ihn jedoch nicht: Die Radikalen verlangen nach Neuwahlen, in der Hoffnung, doch noch allein oder in Koalition mit 1-2 kleineren Parteien die Regierung übernehmen zu können. Präsident Tadić steht als der größte Verlierer da, denn seine pro-westliche Politik hat offenbar nichts gebracht. Im Gegenteil, so der Vorwurf, Washington und Brüssel hätten ihn, aus Furcht von

einem Ausbruch der Gewalt seitens der Albaner, fallengelassen. Mit der Rückkehr der Radikalen an die Macht (wie 1999) bricht die westliche Stabilisierungspolitik in Serbien und der Region zusammen. Im Lande beginnt die Hetze gegen „Verräter, die Kosovo verloren haben“. Außenpolitisch orientiert sich Belgrad von nun an Moskau und bemüht sich um die Aufnahme in die *Shanghai Co-operation Initiative*.

Szenario 3: Grün

Die Troika schlägt die Bildung einer Konföderation aus Serbien und Kosovo vor, ähnlich dem Konstrukt der „Union Unabhängiger Staaten Serbien und Montenegro“. Kosovo darf sich unabhängig erklären, wird aber verpflichtet, in diese Gemeinschaft einzutreten. Voraussetzung bzw. Bedingung ist die Implementierung des Ahtisaari-Planes, insbesondere der Teile, die die Dezentralisierung und die Sicherstellung der Minderheitenrechte sowie die Absicherung des kulturellen orthodoxen Erbes betreffen. Hierfür muss die internationale Staatengemeinschaft, vertreten durch die EU, USA und Russland, die Durchführungs- und Kontrollgarantie übernehmen und entsprechend tätig werden.

In dieser Konföderation bewahren beide Staaten Selbständigkeit. Es gelten getrennte Währungen (die jeweils im anderen Konföderationsteil auch als 2. Zahlungsmittel gelten), unterschiedliche Steuer- und Zollregelungen; und eine jeweils eigene kleine Armee ist erlaubt, wobei ein Koordinierungsrat für die Zusammenarbeit im Verteidigungsfall geschaffen wird. Zunächst bleiben auch unterschiedliche Gesetzes- und Durchführungsverordnungen bestehen, sie werden jedoch im Laufe der EU-Beitrittsvorbereitungen zunehmend harmonisiert. Jeder Konföderationsstaat unterhält ein eigenes Außenministerium (wie es auch bei Montenegro der Fall war bzw. wie im Falle der belgischen Region Flandern) und hat die Möglichkeit der Mitgliedschaft in Internationalen Organisationen. In bestimmten Fällen kann auch die Konföderation als (3.) Völkerrechtssubjekt alleine in Vertretung der beiden Teile auftreten.

Eine gemeinsame Außengrenze bleibt bestehen, wobei jeweils der betreffende Konföderationsteil den auf ihn entfallenden Teil der Außengrenze mit seinen Grenzposten besetzt. Intern bestehen keine

Grenzen, allen Bürgern ist Bewegungsfreiheit in der Konföderation zugesichert.

Damit könnte Belgrad das Gesicht wahren, weil keine neue Grenzfestlegung erfolgte, gegenüber den Wählern könnte argumentiert werden, dass lediglich eine qualitative Veränderung im Verhältnis Serbien-Kosovo erfolgt sei, die aber zu einer positiven Erneuerung der serbischen EU-Aspirationen geführt hätte.

Pristina würde sein erklärtes Hauptziel, die faktische und weitestgehend auch völkerrechtliche Unabhängigkeit, erhalten und über die Implementierung des Ahtisaari-Planes Unterstützung der EU für die Zeit des Übergangs und der Vorbereitung auf die EU-Annäherung bekommen.

Die EU einigt sich während der französischen Präsidentschaft im zweiten Halbjahr 2008 darauf, den Beitrittsprozess der Westbalkanländer durch zusätzliche Maßnahmen zu beschleunigen, z.B. Aufstockung der IPA-Mittel, Öffnung des geregelten Zugangs zum Arbeitsmarkt für Arbeitnehmer aus dem Westbalkan, Aufhebung der Visapflicht und Festlegung auf das Jahr 2014 als mögliches Beitrittsdatum für die Westbalkanländer.