

# SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale  
Politik und Sicherheit

*Marie-Janine Calic*

## Kosovo 2004

Optionen deutscher und europäischer Politik

S 1  
Januar 2004  
Berlin

**Alle Rechte vorbehalten.**

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

© Stiftung Wissenschaft und  
Politik, 2004

**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](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN 1611-6372

# Inhalt

<b>Problemstellung und Empfehlungen</b>	5
<b>Die Aktualisierung der Kosovo-Frage</b>	7
<b>Perspektiven demokratischer Stabilisierung</b>	9
Fortschritte beim institutionellen Aufbau	9
Defizitäre Sicherheitslage	12
<b>Aufbau einer multi-ethnischen Gesellschaft?</b>	14
Vertriebenenrückkehr und Minderheitenschutz	15
Fehlende Integration der Serben	17
<b>Wirtschaftliche Entwicklungspotentiale</b>	19
Strukturelle Entwicklungsprobleme	19
Wiederaufbau und Geberabhängigkeit	20
<b>Interessen, Ziele und Strategien der Hauptakteure</b>	23
Prishtina: das Problem aussitzen	23
Belgrad: Zeit gewinnen	25
<b>Ansätze für eine europäische Kosovo-Politik</b>	28
<b>Abkürzungen</b>	31



## Kosovo 2004

### Optionen deutscher und europäischer Politik

In den letzten Monaten des Jahres 2003 hat sich der Druck verstärkt, eine langfristig tragfähige politische Lösung für Kosovo zu suchen. Gründe dafür sind:

- ▶ die wachsende Entfremdung zwischen der albanischen politischen Klasse und der UN-Protectoratsverwaltung (UNMIK);
- ▶ neue terroristische und ethnisch motivierte Gewalt im Kosovo, in Südserbien und Mazedonien im Frühjahr und Sommer 2003;
- ▶ die bevorstehende weitere Reduktion der internationalen Sicherheitspräsenz und der Rückgang der Wiederaufbauhilfen;
- ▶ der Beginn des direkten Dialogs zwischen Belgrad und Prishtina im Herbst 2003;
- ▶ Forderungen von internationaler Seite, besonders aus den USA, 2005 mit Verhandlungen über die Unabhängigkeit der Provinz zu beginnen.

Spätestens 2006, wenn Serbien und Montenegro über den Verbleib in der gemeinsamen Staatenunion entscheiden müssen, rückt die Statusfrage auf die internationale Agenda.

Welche Aussichten bestehen für demokratische und rechtsstaatliche Konsolidierung? Welche Chancen hat das von der Staatengemeinschaft verfolgte Ziel einer multi-ethnischen Gesellschaft? Welche wirtschaftlichen Perspektiven stellen sich? Welche Interessen und Ansätze verfolgen die Hauptakteure in Prishtina und Belgrad? Und letztlich: An welchen Punkten könnte europäische Politik realistischerweise ansetzen?

Eine frühzeitige Anerkennung der Unabhängigkeit Kosovos (oder jeder anderen endgültigen Statuslösung) kann die substantiellen institutionellen, rechtsstaatlichen sowie entwicklungs- und sicherheitspolitischen Probleme der Provinz nicht lösen. Statt dessen wäre die regionale Stabilität in Gefahr, sollte die Staatengemeinschaft ein Modell gegen den Willen eines der Hauptbeteiligten, Prishtina oder Belgrad, durchsetzen. Vorgeschlagen wird deshalb eine Strategie, die an den legitimen Interessen der beiden Parteien ansetzt und versucht, diese – soweit möglich – miteinander in Übereinstimmung zu bringen.

Im einzelnen ergeben sich folgende Empfehlungen:

- ▶ Anzustreben wäre mittelfristig ein Modell, das de facto Unabhängigkeit Kosovos bedeutet, jedoch

nicht so heißt. Angesichts der unvereinbaren Positionen von Belgrad und Prishtina, aber auch wegen der regional destabilisierenden Wirkung oktroyierter Lösungen, sind – so unbefriedigend es klingen mag – frühzeitige Diskussionen über den endgültigen Status Kosovos (seine Unabhängigkeit) wenig empfehlenswert.

- ▶ An der Formel »Standards vor Status« ist grundsätzlich festzuhalten. Sie ist der zentrale Hebel für Einflußnahme auf spätere Statusentscheidungen. Allerdings sollte sie mehr als politisches Prinzip und strategischer Rahmen denn als operatives Handlungskonzept begriffen werden.
- ▶ Die der internationalen Verwaltung vorbehaltenen Befugnisse (reserved powers) sollten schrittweise auf die Provisorischen Institutionen Kosovos übertragen werden, vor allem Kompetenzen im Bereich der auswärtigen Beziehungen. Es ginge darum, volle Regierungsfähigkeit herzustellen, ehe über eine Statuslösung verhandelt wird. Voraussetzung wäre ein Moratorium in bezug auf die Unabhängigkeit.
- ▶ Die Instrumente des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses sollten gezielter zur Unterstützung der politischen Ziele der Staatengemeinschaft eingesetzt werden. Mit dem Stabilisation and Association Process Tracking Mechanism (STM) steht ein Evaluierungsinstrument zur Förderung ausgewählter Politikbereiche zur Verfügung. Es sollte mit der Politik der UN-Verwaltung verknüpft werden. Vor Ort anzustreben ist eine Engführung der bürokratischen Stränge der EU.
- ▶ Der Prozeß direkter Gespräche zwischen Prishtina und Belgrad sollte dynamisiert sowie über Regierungskreise hinaus ausgeweitet werden. Relevante gesellschaftliche Gruppen (etwa Intellektuelle und Experten, Vertreter von Medien und Nichtregierungsorganisationen) sollten in einem parallelen Prozeß die Möglichkeit erhalten, ihre Themen und Vorschläge in den offiziellen Dialog einzufüttern.
- ▶ In der Flüchtlingspolitik sollte ein pragmatischer Ansatz nach dem vom Stabilitätspakt im Länderdreieck Kroatien–Bosnien–Herzegowina–Serbien–Montenegro eingesetzten Vorbild gewählt werden. Grundidee ist, in weniger sicherheitsgefährdeten Schwerpunktregionen die Rückkehr von Vertriebenen modellhaft zu fördern sowie gleichzeitig den Nichtrückkehrwilligen bei der Integration in ihre Aufnahmeländer behilflich zu sein. Gleichzeitig müßten stärkere Anstrengungen zur Sicherung der Eigentumsrechte der Vertriebenen im Kosovo unternommen werden.
- ▶ Die legitimen wirtschaftlichen Interessen Belgrads sollten stärker berücksichtigt werden, zum Beispiel durch angemessene Entschädigung von privatisiertem gesellschaftlichem Eigentum und bei Aufteilung der Schulden (die derzeit Belgrad auch für Kosovo tilgt).
- ▶ Der gemeinsame Aktionsplan zum Schutz des Kulturerbes Kosovos unter Schirmherrschaft der UNESCO sollte prominent gefördert werden.
- ▶ Die europäischen Hilfsprogramme sollten stärker auf soziale und wirtschaftliche Entwicklungsziele ausgerichtet werden. Beispielsweise sollten über das Hilfsprogramm CARDS die entwicklungspolitischen Strategien von Weltbank (Poverty Reduction Strategy) und UNDP (Country Assistance Strategy) gefördert werden.
- ▶ Trotz Abbau der internationalen Friedenstruppen sollte eine militärische Mindestpräsenz auf absehbare Zeit in der Region bleiben. Ihr Mandat sollte sich jedoch auf bestimmte Kernaufgaben beschränken, darunter den Schutz der im Kosovo verbliebenen (und dahin zurückkehrenden) Minderheiten in bestimmten Modellregionen.

## Die Aktualisierung der Kosovo-Frage

Mehr als vier Jahre nach Aufbau der internationalen Verwaltung gibt die die Lage im Kosovo in vieler Hinsicht Anlaß zu Sorge. Zwar hat sich die Sicherheits-situation seit 1999 graduell verbessert, institutioneller und wirtschaftlicher Wiederaufbau machen Fortschritte. Die dem Kosovo-Konflikt zugrundeliegenden strukturellen und politischen Probleme blieben jedoch unbewältigt, eine Rezeptur für nachhaltige Lösungen gibt es bislang nicht. Auf seiten der Kosovaren erschreckt die Intransigenz, mit der die politische Klasse ihre Maximalforderungen nach Übernahme aller Kompetenzen sowie staatlicher Unabhängigkeit vorträgt. Belgrad dagegen schwankt zwischen demonstrativem Wohlverhalten und an die serbische Öffentlichkeit gerichteter nationaler Rhetorik. Zu einer Annäherung bei den mit Souveränitätsrechten und nationaler Identität verknüpften Kontroversen, insbesondere der Statusfrage, ist es bisher nicht gekommen.

Spätestens 2006 naht der Moment, an dem die Architektur auf dem südlichen Balkan noch einmal ihr Erscheinungsbild verändern könnte: In der durch Vermittlung der EU geschmiedeten Staatenunion Serbien-Montenegro läuft die in der Verfassungscharta vorgeschriebene dreijährige Probezeit aus. Die Republiken haben dann das Recht, sich mit Hilfe eines Referendums aus der Union zu verabschieden.<sup>1</sup> Zwar kann heute noch nicht mit Sicherheit vorhergesagt werden, ob das nach Unabhängigkeit strebende Montenegro die Verbindung mit dem 12mal größeren Serbien tatsächlich aufkündigen wird. Sollte dies aber der Fall sein, ergäbe sich aus der Sicht Kosovos ein »worst case«: Laut Verfassungscharta fiele die Provinz und alle damit in Zusammenhang stehenden Fragen in die alleinige Kompetenz Serbiens. Es ist zu erwarten, daß der von der UNO verfolgte Normalisierungskurs einen schweren Rückschlag erleiden würde. Spätestens dann rückte die völkerrechtliche Stellung Kosovos wieder auf die internationale Agenda.

Im Herbst 2003 ist Bewegung in den zähen Kosovo-prozeß gekommen. Hierfür sind folgende Entwicklungen verantwortlich:

- ▶ Die Entfremdung zwischen der albanischen politischen Klasse und der Protektoratsverwaltung wächst: Die Kosovaren werfen der UNMIK koloniales Gebaren vor und fordern mit wachsender Ungeduld einen rascheren Machttransfer auf die lokalen Institutionen. Sie verlangen, spätestens 2005 mit Verhandlungen über die Unabhängigkeit der Provinz zu beginnen. Auch in der NATO, vor allem bei den USA, sowie im Europaparlament gibt es Fürsprecher einer beschleunigten Statuslösung.<sup>2</sup>
- ▶ Im Frühjahr und Sommer 2003 ist es erneut zu terroristischer und ethnisch motivierter Gewalt im Kosovo, in Südserbien und Mazedonien gekommen. Die Untergrundorganisation Albanische Nationalarmee (AKSh), die für ein Großalbanien kämpft, ist mit Anschlägen auf Zivilisten und Polizeistationen in Erscheinung getreten. Auch in Griechenland soll die Organisation tätig sein.<sup>3</sup> Dies verweist auf die nach wie vor bestehende regionale Sicherheitsdimension des Konflikts.
- ▶ Mit großer Dringlichkeit erhebt sich die Frage, wie angesichts der beschränkten Ressourcen und neuen außenpolitischen Prioritäten langfristig Stabilität auf dem südlichen Balkan gewährleistet werden kann. Denn die 21 000 Mann starke internationale Truppenpräsenz (KFOR) soll weiter reduziert werden, und die Wiederaufbaumittel gehen zurück (2003 bereits um rund 25 Prozent gegenüber den Vorjahren). Beide Faktoren – innere und äußere – werden im kommenden Jahr noch stärker zu Buche schlagen.
- ▶ Im Herbst 2003 begann der direkte Dialog zwischen Belgrad und Prishtina. Auf Druck der Staatengemeinschaft trafen sich erstmals seit 1999 serbische und albanische Politiker, um über praktische Probleme in den bilateralen Beziehungen zu bera-

<sup>2</sup> So etwa der amerikanische Vize-Staatssekretär Mark Grossman bei seinem Besuch in Belgrad am 5.11.2003. Voraussetzung sei allerdings die Erfüllung bestimmter Standards.

<sup>3</sup> Vgl. Aufstand der Skipetaren, in: Der Spiegel, 10.11.2003, S. 156.

<sup>1</sup> Constitutional Charter of the State Union of Serbia and Montenegro, <<http://www.srbia.sr.gov.yu/news/2003-02/17/327782.html>>.

ten, nicht allerdings schon über Kosovos völkerrechtliche Stellung. Die Aufnahme direkter Verhandlungen ist einer von acht »Standards«, die die UNMIK zur Voraussetzung für Statusverhandlungen macht.

Diese Entwicklungen geben Anlaß, das Erreichte im Kosovo kritisch zu evaluieren. Gefragt werden soll: Welche Aussichten bestehen für demokratische und rechtsstaatliche Konsolidierung? Welche Chancen hat das von der Staatengemeinschaft verfolgte Ziel einer multi-ethnischen Gesellschaft? Welche wirtschaftlichen Perspektiven stellen sich? Welche Interessen und Ansätze verfolgen die Hauptakteure in Prishtina und Belgrad? Und letztlich: An welchen Punkten könnte europäische Politik realistischerweise ansetzen?



## Perspektiven demokratischer Stabilisierung

Die Staatengemeinschaft hat im Kosovo ein extrem anspruchsvolles Aufbauprojekt begonnen. Die Zwei-Millionen-Einwohner-Provinz wurde im Sommer 1999 durch UN-Sicherheitsratsresolution 1244 unter Protektoratsverwaltung der Vereinten Nationen gestellt, sämtliche staatlichen Funktionen wurden von internationaler Seite übernommen. Der Sicherheitsrat ließ den völkerrechtlichen Status Kosovos mit Absicht offen und übertrug es der UNMIK, einen politischen Prozeß einzuleiten, um »den künftigen Status des Kosovo zu bestimmen« und eine politische Regelung herbeizuführen. Vorerst garantiert sind lediglich die »Herstellung substantieller Autonomie und Selbstverwaltung«, nicht jedoch bereits die von den Kosovaren verlangte staatliche Unabhängigkeit. Formell blieb die Provinz Bestandteil der BR Jugoslawien (heute Serbien-Montenegro), dies ist jedoch nicht auf alle Zeit festgeschrieben.

Gemessen an Auftrag und Umfang gibt es weltweit keine dem Kosovo vergleichbare internationale Mission. Anders als etwa in Bosnien-Herzegowina oder in Afghanistan galt das Motto »Hilfe zur Selbsthilfe« im Kosovo bislang nicht: Ziel ist es statt dessen, zunächst staatliche Institutionen zu schaffen sowie das Wirtschafts-, Sozial- und Rechtssystem von Grund auf zu erneuern. Zu diesem Zweck stehen heute immer noch rund 21 000 KFOR-Soldaten in der Provinz, mindestens 30 000 weitere ausländische Zivilisten arbeiten für Verwaltung und Wiederaufbau.

Dieses beispiellose Projekt der Nations- und Staatsbildung ist naturgemäß langfristig angelegt. Die – wahrscheinlich negativ zu beantwortende – Schlüsselfrage lautet: Gelingt es, den Kernauftrag der Mission zu erfüllen und Grundformen multi-ethnischen Zusammenlebens in der Provinz zu verankern?

### Fortschritte beim institutionellen Aufbau

Die nach Abschluß der NATO-Intervention in der BR Jugoslawien im Kosovo errichtete internationale UN-Verwaltung UNMIK zeigt nach vier Jahren eine äußerst gemischte Bilanz. Auf der positiven Seite sind die (weitgehend demokratisch verlaufenen) Wahlen vom 17. November 2001 und der Aufbau der Proviso-

rischen Institutionen (Provisional Institutions of Self-Government – PISG) im März 2002 zu verzeichnen, nämlich Parlament, Präsidentschaft und Lokalverwaltungen. Aus den Wahlen ging – auf Druck des UN-Verwalters – eine Koalition aus drei wenig kooperationswilligen Parteien hervor: der Demokratischen Liga des Kosovo (LDK) von Ibrahim Rugova, der Demokratischen Partei (PDK) unter dem ehemaligen UÇK-Führer Hashim Thaçi sowie der serbischen Koalition Povratak (Rückkehr).<sup>4</sup>

Die UNMIK ist dabei, in der Provinz ein völlig neues institutionelles Gerüst aufzubauen, darunter Parlament und Ministerien, Polizei und Sicherheitsapparat sowie wirtschaftliche Behörden. Obwohl der politische Status Kosovos ungeklärt ist, wurden praktisch alle wirtschaftlichen Verbindungen mit Serbien-Montenegro gekappt. Kosovo erhielt ein eigenständiges Steuer-, Banken- und Zahlungssystem. Die ehemalige Rebellenorganisation UÇK wurde teilweise (mit 5000 von rund 20 000 Mitgliedern) in das Kosovo Protection Corps überführt. Weitere 1000 Kämpfer sind bei der Polizei untergekommen. Das Schutzkorps fungiert als zivile Organisation für Katastrophenschutz, gilt im Kosovo jedoch als künftige Armee eines unabhängigen Kosovo. Alle staatlichen Funktionen werden früher oder später von lokalen Institutionen wahrgenommen werden können.

2003 begann die UNMIK gemäß § 11 von Resolution 1244, legislative und exekutive Machtbefugnisse an diese Institutionen zu übertragen. Grundlage ist der im Mai 2001 verabschiedete Verfassungsrahmen für die Provinz.<sup>5</sup> Nach Kapitel 8 sollen alle Kompetenzen mit Ausnahme der »reserved powers« an die lokalen Autoritäten übergeben werden. Kernbefugnisse wie Außenpolitik, Minderheitenschutz, Flüchtlingsrückkehr sowie die Aufsicht über Justiz und Sicherheits-

<sup>4</sup> Von 120 Parlamentssitzen eroberte die LDK 47. Weitere 26 Sitze gingen an die PDK und 22 an Povratak. Die ebenfalls aus der UÇK hervorgegangene Allianz für die Zukunft Kosovos (AAK) unter Ramush Haradinaj erhielt 8 Sitze. Vgl. Report of the Secretary-General on the UN Interim Administration Mission in Kosovo, S/2002/62, 15.1.2002, <www.unmikonline.org>.

<sup>5</sup> Constitutional Framework for Provisional Self-Government, UNMIK/REG/2001/9 – 15.5.2001.

kräfte, unter anderem über das aus der UÇK hervorgegangene Kosovo Protection Corps, bleiben »exklusiv« in der Hand des UN-Verwalters – aus Sicht der Kosovaren eine unerträgliche Beschränkung ihrer Souveränitätsrechte. Die UNMIK hat allerdings die Absicht erklärt, stetig mehr Kompetenzen an die provisorischen Institutionen Kosovos abzutreten. Damit käme auf die lokalen Autoritäten kontinuierlich mehr Verantwortung zu.<sup>6</sup> Im Oktober 2003 waren 19 Kompetenzen übertragen, die restlichen »non-reserved competencies« sollten bis Jahresende an die lokalen Institutionen übergehen.<sup>7</sup>

Angesichts der anhaltenden politischen Probleme, vor allem der prekären Menschenrechtssituation, verfügte der damalige UN-Verwalter Michael Steiner das Prinzip »Standards vor Status«. Damit ist gemeint, daß erst bestimmte Konditionen erfüllt sein müssen, ehe ernsthafte Verhandlungen über eine Unabhängigkeit Kosovos begonnen werden können. Sie betreffen den Aufbau funktionierender staatlicher Institutionen, Rechtsstaatlichkeit, Bewegungsfreiheit, Flüchtlingsrückkehr, wirtschaftliche und eigentumsrechtliche Voraussetzungen, Dialog mit Belgrad und Reform des paramilitärischen Kosovo Protection Corps.<sup>8</sup>

In bezug auf die Standards entzündete sich bei den Kosovaren viel Unmut. Sie sehen darin ein Mittel der Willkür, mit dem ihnen die Unabhängigkeit vorenthalten werden soll. Dies hat zu Entfremdung und heftiger Kritik an der UNMIK geführt.<sup>9</sup> In der Tat sind die anspruchsvollen Standards, denen praktische Ziele zugeordnet sind (benchmarks), recht umfassend (s. Übersicht auf S. 11). Im Herbst 2003 wurden sie »operationalisiert«, das heißt hinsichtlich Fristen und Erfolgskriterien weiter konkretisiert. Am 10. Dezember wurden die »Standards für Kosovo« präsentiert, die Kontaktgruppe legte zuvor einen umfassenden Überprüfungsmechanismus vor. Auf Wunsch der USA soll 2005 erstmals evaluiert werden, inwieweit die gesetz-

ten Kriterien tatsächlich erfüllt wurden. Viele fürchten, daß die Operationalisierung als Automatismus zur Unabhängigkeit begriffen werden könnte. Die Europäer wollen vermeiden, daß die Diskussion über Unabhängigkeitsverhandlungen gerade in den Zeitraum fällt, in dem auch Serbien und Montenegro über die staatlich-territoriale Neuordnung verhandeln: Es wäre für die Staatengemeinschaft schwierig, beide Entwicklungen in einem parallelen (oder sogar miteinander verknüpften) Prozeß angemessen zu steuern. Bei der Beurteilung, ob die Standards tatsächlich erfüllt wurden, wird es aber in jedem Fall auch noch Spielraum geben. Denn es ist nicht davon auszugehen, daß binnen Jahresfrist alle Standards 1:1 umgesetzt werden.

Das Parlament Kosovos hat verschiedene Initiativen unternommen, um den politischen Souveränitätsanspruch zu untermauern: Erklärungen zur Frage der Grenzen (Mai 2002), zur Unabhängigkeit (Februar 2003) und zur Veränderung des Verfassungsrahmens (Oktober 2003) wurden vorbereitet und zum Teil verabschiedet, jedoch von der UNMIK insoweit annulliert, als sie dem Geist von Resolution 1244 widersprechen.<sup>10</sup> Die UNMIK argumentiert, die Umsetzung rechtsstaatlicher Prinzipien lasse immer noch zu wünschen übrig, der UN-Verwalter müsse deshalb gewährleisten »daß die Rechte und Interessen der Gemeinschaften voll geschützt werden«. <sup>11</sup> Obwohl die Möglichkeiten in den letzten vier Jahren besser geworden sind, sich als Nichtalbaner im Kosovo frei zu bewegen, fürchten sich viele Minderheitenangehörige immer noch vor dem Tag, an dem die internationale Gemeinschaft das Land verläßt. Es ist unschwer erkennbar, daß eine volle Übertragung aller Kompetenzen auf die lokalen Autoritäten ohne weitere Sicherheitsgarantien zu einer vollständigen Verdrängung der nichtalbanischen Bevölkerung führen würde.

Weil Sanktionen und Isolationspolitik die Demokratisierung Kosovos bremsen würden, beschloß die Europäische Kommission im Herbst 2002, Kosovo in den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozeß (SAP) für den Westbalkan einzubinden, und schuf einen Mechanismus, um Fortschritte in bezug auf die EU-Annäherung zu beobachten und zu beschleunigen (Stabilisation and Association Process Tracking Mechanism – STM). Das Vorgehen ähnelt dem von

6 UNMIK Regulation 2001/9, Kapitel V beschreibt die Kompetenzen der Provisorischen Institutionen sowie die »reserved powers and responsibilities«, die in der Verantwortung des Special Representative of the Secretary-General (SRSG) bleiben.

7 Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, S/2003/996, 15.10.2003, Paragraph 3.

8 <[http://www.unmikonline.org/pub/focuskos/apr02/benchmarks\\_tablefinal.pdf](http://www.unmikonline.org/pub/focuskos/apr02/benchmarks_tablefinal.pdf)>.

9 *International Crisis Group*, Two to Tango: An Agenda for the New Kosovo SRSG, Brüssel/Prishtina, 2.9.2003 <<http://www.crisisweb.org/home/index.cfm?id=1618&l=1>>.

10 Stefan *Dehnert*, Was tun mit Kosovo? Der Umgang mit der Status-Frage in Serbien und im Kosovo, Belgrad: Friedrich-Ebert-Stiftung, 10.11.2003.

11 UNMIK Regulation 2001/09, Chapter 8.1a.



der EU-Kommission für die Westbalkanländer entworfenen Verfahren: Auf der Grundlage von Fragebögen werden Strategien und Gesetzgebung in bestimmten Sektoren bewertet und entsprechende Anpassungen empfohlen. Bisher standen Justiz und Inneres, Energie, Transport, Medien und Telekommunikation auf der Agenda. Dieser Prozeß funktioniert bislang praktisch ohne Auflagen, gleichgültig, ob und inwieweit die Provinz etwa die vom UN-Verwalter gesetzten Standards erfüllt. In der Kommission herrscht die Meinung, daß politische Konditionierung aufgrund der EU-spezifischen Verfahren praktisch nicht umsetzbar ist und mehr Schaden als Nutzen würde. Gleichwohl muß man fragen, wie mögliche Anreize (Beratungsleistungen, finanzielle Förderung durch CARDS usw.) gezielter eingesetzt werden können, um die politischen Ziele der Union im Kosovo zu unterstützen, etwa die Erfüllung der Kopenhagener Kriterien und den Aufbau regierungsfähiger Institutionen. Damit würde ein wichtiger Beitrag geleistet, um die Selbstverwaltung der Provinz mit Leben zu erfüllen.

### Defizitäre Sicherheitslage

Den Fortschritten im institutionellen Bereich stehen immer noch große Probleme in Bezug auf die Sicherheitslage gegenüber. Verglichen mit 1999 hat sie sich zwar insgesamt sichtlich gebessert: Es gibt weniger ethnisch motivierte Gewalt, und mehr Menschen können sich gefahrlos frei bewegen. Aber Diskriminierung und Verfolgung von Minderheiten existieren fort, und auch gegen die bis in die höchsten Führungsebenen hineinreichende Kriminalität hat die Staatengemeinschaft noch kein Mittel gefunden. Hinweise, daß hohe Funktionsträger in illegale Aktivitäten verstrickt sein könnten, werden – aus Angst vor Destabilisierung der Provinz – nur ungern weiterverfolgt.

Zwar meldet die UNMIK Erfolge bei der Bekämpfung organisierter Kriminalität, besonders im Bereich von Betrug, Korruption und Schmuggel. Sie hat ferner eine Task Force zur Bekämpfung von Terrorismus und Extremismus eingesetzt.<sup>12</sup> Aber immer noch gibt es einen nicht abreißen Strom grenzüberschreitender krimineller Aktivitäten, vor allem Menschenhandel, Geldwäsche und Schmuggel von Waffen und

<sup>12</sup> Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, 14.4.2003, S. 6. Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, S/2003/996, 15.10.2003, Paragraph 19 u. 20.

Zigaretten.<sup>13</sup> Es steht außer Frage, daß die Provinz von der effektiven Bekämpfung dieses Problems noch weit entfernt ist.

Die UNMIK investiert erhebliche Ressourcen in den Aufbau der multi-ethnischen Polizei (Kosovo Police Service) und des Justizsystems. Dennoch ist es im Sommer 2003 erneut zu einer Welle der Gewalt gegen ethnische Minderheiten und Ordnungskräfte gekommen. Wer hinter den brutalen Anschlägen auf serbische Zivilisten steckt, blieb unklar.<sup>14</sup> Die von den Vereinten Nationen aufgebaute Polizei hat angesichts unzureichenden Zeugenschutzes substantielle Ermittlungsprobleme. Wer gegen Verdächtige aussagt, wird in der sozial stark kontrollierten kosovarischen Gesellschaft von Racheakten bedroht. Hinter den Anschlägen könnte lediglich eine kleine Minderheit radikaler, gewaltbereiter und in kriminelle Aktivitäten verstrickter Banden stecken. Aber offenbar gibt es auch eine schweigende Mehrheit, die die Verfolgungen ohne Widerspruch duldet.<sup>15</sup>

Auch in Bezug auf die eigene Vergangenheit gibt es noch wenig Unrechtsbewußtsein. Kaum jemand versteht die Notwendigkeit, sich angemessen mit der Verantwortung für eventuell begangene Kriegsverbrechen auseinanderzusetzen, so wie es in den anderen ex-jugoslawischen Ländern mittlerweile der Fall ist. Frühere Mitglieder der UÇK werden im Kosovo als Freiheitskämpfer und Helden verehrt, Kritik an möglicherweise begangenen Untaten gibt es nicht. Dreieinhalb Jahre nach dem Ende des Krieges, im Februar 2003, hat das UN-Kriegsverbrechertribunal erstmals Anklage gegen ehemalige Mitglieder der kosovarischen Guerilla erhoben. Kommandeur Rrustem Mustafa wurde im Juli zu einer langjährigen Haftstrafe verurteilt. Mittlerweile wurden weitere Personen verhaftet, darunter Fatmir Limaj, Fraktionssprecher und Vizepräsident der Demokratischen Partei von Hashim Thaçi, sowie weitere niederrangige UÇK-Mitglieder. Festnahme und Verurteilung lösen regelmäßig gewaltsame Proteste und Anschläge aus. So demonstriert die politische Klasse Solidarität mit den wenigen, mittlerweile in Den Haag einsitzenden Verdächtigen. Lediglich die Demokratische Liga Präsident Rugovas, die nicht in der Erbfolge der UÇK steht und von Anklagen

<sup>13</sup> *OSCE Spillover Monitor Mission to Skopje*, Report. FYROM Border Security and Management, Skopje, Juli 2002.

<sup>14</sup> Dušan *Reljić*, Extremisten nutzen das politische Vakuum in Kosovo, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2003 (SWP-Aktuell 30/03).

<sup>15</sup> Gewalt vergiftet politisches Klima in Kosovo, in: Neue Zürcher Zeitung, 23.8.2003, S. 3.

noch nicht betroffen wurde, vermeidet offene Sympathiebekundungen.<sup>16</sup>

Auch die regionale Sicherheitsproblematik erscheint noch nicht gelöst. Wenig Aufschluß gibt es beispielsweise über aktive Terrorgruppen wie die Albanische Nationalarmee (Armata Kombëtare Shqiptare – AKSh), die für ein Großalbanien kämpft. Die AKSh gilt als militärischer Arm der radikalen Organisation Front für die nationale Vereinigung der Albaner, die neben Kosovo auch in den von Albanern besiedelten Regionen im südserbischen Preševo-Tal und in Mazedonien, eventuell auch in Griechenland operiert.<sup>17</sup> Sie tritt mit bewaffneten Übergriffen auf Sicherheitskräfte sowie Bombenanschläge auf öffentliche Gebäude in Erscheinung.<sup>18</sup> Sie soll rund 200 Mitglieder in Mazedonien, rund 2000 auf dem ganzen Balkan zählen.<sup>19</sup> Die Staatengemeinschaft betrachtet die AKSh mittlerweile als terroristische Organisation. Offenbar gibt es aber auch Verbindungen zu dem international beaufsichtigten Kosovo Protection Corps: Im April 2003 wurde ein Mitglied des KPC als Angehöriger der Terrorgruppe enttarnt, mehrere Offiziere mußten daraufhin vom Dienst suspendiert werden.

Die tiefgreifenden institutionellen, sicherheitspolitischen und rechtsstaatlichen Defizite bedeuten im übrigen nicht, daß Kosovo prinzipiell demokratieunfähig wäre. Die Mehrheit der Kosovaren, so zeigt eine empirische Studie der Weltbank, ist keineswegs auf das Recht des Stärkeren oder gar vermeintliche Stammestraktionen eingeschworen. Sie wünscht sich im Gegenteil eine an modernen rechtsstaatlichen Normen orientierte Zukunft.<sup>20</sup> Davon ist die Provinz freilich noch weit entfernt.

**16** Die serbische Regierung hat detaillierte Unterlagen über angebliche Kriegsverbrechen zusammengestellt, die von albanischen Extremisten im Kosovo verübt worden sein sollen.

**17** Vgl. Aufstand der Skipetaren, in: Der Spiegel, 10.11.2003, S. 156.

**18** Im September 2003 wurden bei einem Gefecht zwischen bewaffneten albanischen Gruppen um die AKSh und mazedonischen Sicherheitskräften im Norden des Landes, nahe der Grenze zu Kosovo, mehrere Personen getötet, mehrere Hundert flohen. Zwar ist der Konflikt, der zeitweilig die Regierungskoalition zu sprengen drohte, mittlerweile unter Kontrolle, aber Unsicherheiten bleiben.

**19** Ann Rogers/John Hill, Testing Times ahead for Macedonia's Tenuous Security, in: Jane's Intelligence Review, 15.8.2003, S. 20–23.

**20** G. La Cava/R. Nanetti/T. Nezam/S. Schwandner-Sievers et al., Conflict and Change in Kosovo: Impact on Institutions and Society, Washington, D.C.: World Bank, 2000.

## Aufbau einer multi-ethnischen Gesellschaft?

Weil die Staatengemeinschaft den Militäreinsatz gegen Serbien und Montenegro 1999 mit dem Schutz von Menschenrechten und der Verhinderung weiterer ethnischer Verfolgung begründet hat und ethnische Verfolgung nicht nachträglich legitimiert werden soll, wird von internationaler Seite versucht, Grundprinzipien multi-ethnischen Zusammenlebens im Kosovo zu verankern. Die UNMIK bemüht sich deshalb mit gewissem Erfolg, Minderheitenangehörige in allen staatlichen Institutionen unterzubringen. Insgesamt ist das Ergebnis jedoch »unbefriedigend«.<sup>21</sup> Es besteht wenig Zweifel, daß diese Personen, die trotz internationaler Aufsicht Diskriminierungen ausgesetzt sind, ihre Posten umgehend verlassen müßten, wenn der von der UNO ausgeübte Druck einmal nachläßt.

Wie die Rechte der ethnischen Minderheiten, vor allem der Serben, effektiv zu schützen sind, ist die wahrscheinlich komplizierteste Frage im gesamten Prozeß. Die Frage von Minderheitenrückkehr und -rechten rührt am Grundverständnis des noch im Entstehen begriffenen kosovarischen Staates, das die Mehrheit als albanisch, nicht multi-ethnisch begreift. Aus der Anwesenheit von Minderheiten könnten, wie vielfach befürchtet, unzulässige territoriale und politische Mitspracherechte abgeleitet werden. Diese Ängste werden von Belgrad geschürt, wenn es öffentlich erklärt, Kosovo sei ein integraler Bestandteil Serbiens, zum Beispiel in der Parlamentserklärung vom August 2003.

Weil sich mit der Anwesenheit von Minderheiten neben demokratischen Mitspracherechten auch Fragen nationaler Identität verbinden, sind nicht nur Menschen, sondern ist auch ihre kulturelle Umwelt Übergriffen ausgesetzt. Um beispielsweise die im Kosovo beheimateten serbischen Kulturgüter (orthodoxe Klöster, Kirchen und Friedhöfe) vor intentionaler Zerstörung zu schützen, müssen diese immer noch von der KFOR bewacht werden, was nicht nur gegen die legitimen Interessen Belgrads verstößt, sondern

auch gegen internationales Recht.<sup>22</sup> Diese historischen Orte versinnbildlichen serbische nationale Identität, Kultur und Geschichte. Zahlreiche im Kosovo beheimatete Kulturdenkmäler gehören aber zum gemeinsamen Erbe von Albanern und Serben, entweder weil sie aus prähistorischer Zeit stammen oder weil sie durch die Jahrhunderte ihre kulturelle Bestimmung veränderten. Viele Kulturstätten, etwa archäologische Ausgrabungsorte, verfallen. Es läge unzweifelhaft im beiderseitigen Interesse, sie für die Nachwelt zu bewahren. Allerdings zeigt die kosovarische Regierung daran wenig Interesse.

Wie das Zusammenleben künftig friedvoll organisiert werden kann, ist vor diesem Hintergrund unklar. Mehrheitlich orthodoxe Serben und überwiegend muslimische Albaner hatten schon vor dem Krieg wenig gemein: Selten haben sie Freundschaften, fast nie Ehen miteinander geschlossen.<sup>23</sup> Krieg, NATO-Intervention und Nachkriegszeit haben die Gräben noch weiter vertieft, ethnische Vielfalt wird mehrheitlich als Problem angesehen.<sup>24</sup> 42 Prozent der Albaner und 73 Prozent der Serben glauben, daß das Verhältnis der Volksgruppen gespannt bleiben wird. Beide Seiten sind wenig geneigt, Angehörige anderer ethnischer Gruppen in ihre Mehrheitsgemeinden zurückkehren zu lassen.<sup>25</sup> Beide Gruppen sehen sich in der exklusiven Opferrolle mit wenig Einfühlungsvermögen für das erlittene Unrecht der jeweils anderen. Auf beiden Seiten wird Gewalt immer noch als probates Mittel der Konfliktlösung angesehen.<sup>26</sup> Bei der Ver-

<sup>21</sup> Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, S/2003/996, 15.10.2003, Paragraph 13.

<sup>22</sup> Resolution 1244/Annex 2 gestand sogar eine serbische Präsenz an diesen historischen Orten zu, die allerdings nie realisiert wurde.

<sup>23</sup> Dragomir *Pantić*, Nacionalna distanca gradjana Jugoslavije [Nationale Distanz der Bürger Jugoslawiens], in: Jugoslavija na kriznoj prekretnici, Belgrad 1991, S. 168–186.

<sup>24</sup> Lazar *Nikolic*, Ethnic Prejudices and Discrimination: The Case of Kosovo, in: Florian *Bieber*/*Zidas Daskalovski* (Hg.), Understanding the War in Kosovo, London 2003, S. 53–76; Predrag J. *Marković*, Ethnic Stereotypes: Ubiquitous, Local or Migrating Phenomena? The Serbian-Albanian Case, Bonn: Michael-Zikic-Stiftung, 2003.

<sup>25</sup> Kosovo Early Warning Report, Report 3, Januar–April 2003, S. 17.

<sup>26</sup> *Nikolic*, Ethnic Prejudices and Discrimination [wie Fn. 24], S. 69.

triebenenrückkehr und im Minderheitenschutz gibt es aus diesen Gründen daher die wenigsten Fortschritte.

## Vertriebenenrückkehr und Minderheitenschutz

Das Ende der serbischen Herrschaft im Kosovo läutete eine massive ethnische Flurbereinigung ein. Trotz internationaler Sicherheitspräsenz wurden nach Angaben des UN-Flüchtlingshilfswerks (UNHCR) seit Ende Juni 1999 rund 237 000 Menschen aus der Provinz vertrieben, darunter 198 000 Serben, des Weiteren slawische Muslime, Zigeuner (das heißt die ethnisch miteinander verwandten Gruppen der Roma, Ashkali und Ägypter<sup>27</sup>) sowie andere Nichtalbaner. Nach Schätzungen internationaler Organisationen leben noch ungefähr 100 000 Serben und Montenegriner, 35 000 slawische Muslime, 30 000 Roma, 20 000 Türken, 12 000 Goraner und 500 Kroaten in Kosovo auf.<sup>28</sup>

Rund 234 000 Flüchtlinge bzw. Vertriebene aus Kosovo halten sich in Serbien-Montenegro auf, weitere 54 000 sind intern Vertriebene (Internally Displaced Persons – IDPs).<sup>29</sup> Die UNMIK hat Rückkehr und Reintegration der Vertriebenen aus Kosovo zu einer mittelfristigen Schlüsselpriorität erklärt. Das im Mai 2002 verabschiedete Konzept »Recht auf dauerhafte Rückkehr« buchstabiert Voraussetzungen für langfristig tragfähige Lösungen aus, vor allem Zugang zu öffentlichen und sozialen Dienstleistungen.<sup>30</sup> Die Zahl der Minderheiten-Rückkehrer blieb aber trotz erheblicher Anstrengungen der internationalen Gemeinschaft bescheiden: Sie lag im Jahr 2000 bei 1906 Personen, 2001 waren es 1453, 2002 weitere 2756 und bis August 2003 noch einmal 2264 Personen.<sup>31</sup> Ungefähr jeder zweite Rückkehrer ist Serbe, jeder dritte Zigeuner (Ägypter, Ashkali oder Roma), der Rest waren slawische Muslime (Bosniaken und Goraner). Immer noch

liegt die Zahl der Abwanderer deutlich über der der Rückkehrer.

Die Rückkehrbedingungen variieren von Gemeinde zu Gemeinde. Je stärker ein Gebiet von Kriegshandlungen betroffen war, desto schwieriger gestaltet sich dieser Prozeß. So gibt es bislang kaum Rückkehr in die damals hart umkämpfte Gemeinde Peje/Peć, besser sind die Aussichten in anderen Landesteilen, etwa Gjilan/Gnjilane. Haupthindernisse einer Rückkehr sind offene Verfolgung und Einschüchterung durch Albaner sowie Diskriminierung in Bezug auf Bildung, Beschäftigung und Gesundheitsversorgung. Minderheiten sind auf Schutz und Versorgung durch UNMIK und KFOR angewiesen, sie leben quasi im Belagerungszustand. In den Worten von OSZE und UNHCR: »... Diskriminierung stellt weiterhin ein bedeutendes Hindernis für Minderheiten dar, ein vernünftiges Leben im Kosovo zu führen.«<sup>32</sup>

Vor allem die Lage der serbischen Gemeinschaft ist prekär. In den meisten Gegenden ist die Bewegungsfreiheit eingeschränkt, wer außer Haus geht, ist auf bewaffneten Schutz der KFOR angewiesen. Viele Menschen, sowohl in den Enklaven als auch in den gemischten Gebieten, glauben nicht, daß sie und ihre Kinder eine Zukunft im Kosovo haben. Serben kehren deshalb praktisch nur in rein serbische Ortschaften zurück. Allerdings gibt es auch hier kaum Aussichten auf Beschäftigung, Grund und Boden wurden meist konfisziert, und Rückkehrer können in der Regel nicht damit rechnen, ihren angestammten Betrieb wieder in Besitz zu nehmen.<sup>33</sup> Lediglich im Norden, wo die Serben in der Mehrheit sind, ist die Situation anders. Abgeschnitten vom Fluß Ibar und mit freiem Zugang von Mitrovica nach Serbien, fühlen sich die Serben wesentlich sicherer als im übrigen Kosovo. Aber die Zukunftsaussichten sind auch hier nicht rosig. Gewalttätige Konflikte werden nur durch massive Präsenz der KFOR verhindert.

Die UNMIK hofft auf eine bessere Rückkehrer-Bilanz für 2003. Jedoch ist nach Expertenmeinung zweifelhaft, ob dies realistisch ist.<sup>34</sup> Die Gebergemeinschaft betont, daß nicht die Zahl der Rückkehrer entscheidend ist, sondern die Frage, ob nicht-albanische oder multi-ethnische Siedlungen entstehen können, die

<sup>27</sup> Ägypter und Ashkali sprechen als Muttersprache nicht Romanes, sondern Albanisch oder Serbisch.

<sup>28</sup> *UNHCR/OSCE*, Assessment of the Situation of Ethnic Minorities in Kosovo (Period covering November 1999 through January 2000), S. 3.

<sup>29</sup> Profile of Internal Displacement, Compilation of the Information Available in the Global IDP Database of the Norwegian Refugee Council (as of 2 December 2002), S. 51.

<sup>30</sup> *UNMIK*, The Right to Sustainable Return, Concept Paper, 17.5.2002.

<sup>31</sup> *UNHCR OCM Pristina*, Minority Voluntary Returns to Kosovo, as at 31 Aug 2003 (22.10.2003).

<sup>32</sup> *UNHCR/OSCE*, Tenth Assessment of the Situation of Ethnic Minorities in Kosovo (Period Covering May 2002 to December 2002), S. 6.

<sup>33</sup> Ebd., S. 24.

<sup>34</sup> *USAID*, Prospects for Minority Returns and Sustainable Integrated Communities in Kosovo, Washington, D.C., Juni 2003.

Karte  
Serbische Siedlungsgebiete im Kosovo



Quelle: Anna *Matveeva*/Wolf-Christian *Paes*, The Kosovo Serbs: An Ethnic Minority between Collaboration and Defiance, Bonn: Bonn International Center for Conversion, Friedrich Naumann Foundation and Saferworld, Juni 2003, S. 5.



überlebensfähig sind, unabhängig davon, wie der politische Status Kosovos einmal definiert wird. Dies würde allerdings bedeuten, daß für Menschen, die nicht in ihre Heimat zurückkehren wollen und können, dauerhafte Lösungen an ihrem Aufnahmeort gefunden werden müßten. Davor schreckt derzeit nicht nur die serbische Regierung noch zurück, sondern auch die Staatengemeinschaft.

Die aus Kosovo Vertriebenen leben unter teilweise unwürdigen Bedingungen. Sie halten sich in Serbien-Montenegro in Notaufnahmелagern (collective centers) oder bei Verwandten auf. Integrationshilfen gibt es nicht. Die serbische Regierung argumentiert, daß sie andernfalls ein falsches Signal setzen und den Anspruch ihrer Konnationalen auf Rückkehr unterminieren würde. Auch außerhalb Serbiens wird vielfach die Meinung vertreten, man dürfe ethnische Säuberungen nicht nachträglich legitimieren. Doch hat es diesbezüglich schon einmal einen Meinungswandel gegeben: Für viele der vor 1995 aus Kroatien und Bosnien-Herzegowina geflohenen, nicht rückkehrwilligen Menschen wurden mittlerweile pragmatische Lösungen gefunden. 60 Prozent dieser Flüchtlinge haben sich in Umfragen für die Integration in Serbien-Montenegro ausgesprochen. Für diese Personen baut die serbische Regierung, unterstützt vom UNHCR, neue Unterkünfte, eine Rückkehr ist nicht mehr vorgesehen.<sup>35</sup>

Auch für die Kosovo-Vertriebenen müssen früher oder später vergleichbare Lösungen gefunden werden, ohne menschenrechtliche Standards zu verletzen. Grundidee könnte sein, in bestimmten, weniger sicherheitsgefährdeten Schwerpunktregionen die Rückkehr von Vertriebenen modellhaft zu fördern, sowie gleichzeitig den Nichtrückkehrwilligen bei der Integration an ihren jetzigen Aufenthaltsorten behilflich zu sein (vgl. Schlußkapitel).

## Fehlende Integration der Serben

Wie viele Serben heute noch im Kosovo leben, ist unklar. Nach großzügigsten Schätzungen dürften es nicht mehr als 100 000 sein, nur halb soviel wie vor dem Krieg. Sie teilen sich in zwei große Gemeinden: Erstens jene, die unter dem Schutz der KFOR im Süden der Provinz mehr schlecht als recht mit den Albanern koexistieren, sowie zweitens die Serben, die nördlich des Flusses Ibar leben, etwa in der geteilten Stadt

Mitrovica und anderen Orten. Sie hoffen auf Vereinigung mit dem Mutterland Serbien.<sup>36</sup>

Die unterschiedlichen Lebensbedingungen spiegeln sich auch in der politischen Szenerie wider: Der moderateren, kooperativen serbischen Führung im Süden, die mit der UNMIK zusammenarbeitet und im Parlament mitwirkt, stehen die auf politischen Boykott gepolten Hardliner des Nordens gegenüber. Ihr politisches Zentrum ist der nördliche Teil Mitrovicas.

Die kooperationswilligen Serben (südlich des Ibar) glauben, daß die Zusammenarbeit mit der UNMIK die Unabhängigkeit Kosovos verzögern wird. Hier sieht man die Mitwirkung an einem multi-ethnischen Kosovo als Voraussetzung für die Reintegration der Provinz in den serbisch-montenegrinischen Staatsverband.<sup>37</sup> Im serbischen Teil Mitrovicas wird die Herrschaft der UNMIK dagegen abgelehnt und als Vorstufe der Unabhängigkeit Kosovos angesehen. Serbische Politiker verweigern aus diesem Grund die Kooperation mit der Zivilverwaltung und haben statt dessen parallele Strukturen im Bildungs- und Gesundheitswesen errichtet. Zudem gibt es hier eine mehrere hundert Mann starke paramilitärische Truppe, die für die »Selbstverteidigung« zuständig ist.

Das parallele serbische Gesundheits- und Bildungswesen wird von Belgrad durch die Zahlung von Gehältern, Pensionen und Budgethilfen unterstützt. Ferner stellt Belgrad weiterhin Pässe, Autokennzeichen und andere Dokumente aus. Zwar hat die internationale Verwaltung die parallelen Strukturen im Februar 2002 offiziell aufgelöst, de facto lebt das serbische Verwaltungs- und Sozialsystem in vielen Teilen Kosovos fort.<sup>38</sup> Die UNMIK toleriert dies nolens volens, da die Serben andernfalls von öffentlichen Dienstleistungen ganz ausgeschlossen wären. 2003 haben sich zum Unmut der UNO auch separate Lokalverwaltungen und ein Gemeindeverband etabliert. Alle großen Parteien in Serbien pflegen ihre jeweiligen Ableger im Kosovo –

<sup>36</sup> Die Serben stellen in fünf Gemeinden die Mehrheit: Štrpce (an der mazedonischen Grenze) sowie in den im Norden Kosovos gelegenen Gemeinden Nord-Mitrovica, Zvečan, Leposav und Zubin Potok. Substantielle Siedlungen gibt es ferner in Obilić, Kosovo Polje, Lipljan, Gnjilane und Orahovac. In Prishtina leben nur noch wenige hundert Serben. Vgl. Anna *Matveeva*/Wolf-Christian *Paes*, *The Kosovo Serbs: An Ethnic Minority between Collaboration and Defiance*, Bonn: Bonn International Center for Conversion, Friedrich Naumann Foundation and Saferworld, Juni 2003.

<sup>37</sup> *Matveeva/Paes*, *The Kosovo Serbs* [wie Fn. 36], S. 35.

<sup>38</sup> Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, S/2003/996, 15.10.2003, Paragraph 11 und 12.

<sup>35</sup> <<http://www.serbia.sr.gov.yu/cms/view.php?id=1017>>.

als Instrument der politischen Einflußnahme ebenso wie als Wählerreservoir.

Belgrad hat immer wieder die Dezentralisierung und Föderalisierung Kosovos verlangt, einschließlich kollektiver Rechte für die serbische Volksgruppe. Im Kosovo wird diese Forderung jedoch als Schritt zur Vorbereitung der territorialen Teilung der Provinz begriffen.

## Wirtschaftliche Entwicklungspotentiale

Zu den am schwierigsten zu beantwortenden Fragen gehört jene, wovon die Kosovaren wohl einmal leben werden, wenn sich die internationale Verwaltung aus ihrer Provinz zurückzieht. Sozialökonomische Strukturschwächen, Kriegszerstörungen und die Begleiterscheinungen der Systemtransformation haben das Land in eine tiefgreifende Krise geführt. Trotz (oder gerade wegen) der immensen internationalen Wiederaufbauleistungen ist Kosovo ökonomisch in eine Schieflage geraten: Es wird wesentlich mehr ausgegeben, als erwirtschaftet werden kann. Das Land befindet sich in totaler Abhängigkeit von ausländischen Finanzhilfen. Diese gehen seit 2003 beträchtlich zurück, immer weniger Geld wird von den Gastarbeitern überwiesen, und mit dem Abbau internationalen Personals nimmt auch die durch die ausländischen Gehälter stimulierte Inlandsnachfrage ab. Eine der größten Herausforderungen bleibt dementsprechend der Entwurf für eine Wirtschafts- und Finanzpolitik, die ausreichend Erwerbsmöglichkeiten schafft und die Provinz mittelfristig aus der Abhängigkeit von internationalen Gebern befreit.

### Strukturelle Entwicklungsprobleme

Kosovo hat zahlreiche strukturelle Entwicklungsprobleme geerbt. Zwar ist das Land reich an Bodenschätzen, etwa an Eisen- und Zinkreserven in den berühmten Trepča-Minen. Jedoch besitzt es eine heute kaum noch leistungsfähige schwerindustrielle Prägung.<sup>39</sup> Aufgrund von veralteter Infrastruktur, fehlenden Absatzmärkten und Globalisierungsdruck sind auch andere Produktionszweige kaum konkurrenzfähig. Viele der Unternehmen, die sich zu jugoslawischer Zeit im »gesellschaftlichen Eigentum« befanden, sind stillgelegt oder können nur noch zeitweilig in Betrieb genommen werden.<sup>40</sup>

Zu den strukturellen Erblasten gesellen sich die 1999 erlittenen Kriegszerstörungen: 30 Prozent aller

Häuser und ein erheblicher Teil der Infrastruktur wurden schwer beschädigt, das Land weiträumig vermint. Mehr als 50 Prozent der landwirtschaftlichen Produktionsgüter gingen unwiederbringlich verloren.<sup>41</sup>

Krieg und langjährige Investitionsausfälle haben vor allem im Energiebereich schwere Schäden hinterlassen. Strom wird im Kosovo von zwei alten Kohlekraftwerken (1500 MW) und einem kleinen Wasserkraftwerk (35 MW) produziert. Zwar wurden die Anlagen wiederaufgebaut und modernisiert, dennoch leidet das Land unter Elektrizitätsmangel und häufigen Stromausfällen. Rund ein Sechstel des Bedarfs muß importiert werden.<sup>42</sup>

Zu den struktur- und kriegsbedingten Erblasten kommen die Probleme, die sich aus dem Übergang der sozialistischen Selbstverwaltung in die Marktwirtschaft ergeben. 2003 wurden die gesetzlichen Hürden zur Privatisierung des vordem gesellschaftlichen Eigentums (u.a. in den Sektoren Luftfahrt, Eisenbahnen, öffentlicher Verkehr, Post und Telekommunikation) praktisch überwunden, die Veräußerung mehrerer hundert Unternehmen wurde der von der UNMIK beaufsichtigten Kosovo Trust Agency (KTA) übertragen. Die UNMIK schätzt, daß allerdings maximal nur 40 Betriebe gute Aussichten haben, ausländische Investoren anzuziehen. Ein Viertel bis die Hälfte der Unternehmen dürfte dagegen überhaupt nicht überlebensfähig sein. Der Rest verfüge zwar über ein gewisses Entwicklungspotential, jedoch fehle es an Interesse ausländischer Investoren.<sup>43</sup>

Mit der Privatisierung verbindet sich zudem ein politisches Problem, das die zügige Abwicklung behindert. Belgrad (unterstützt vom UN-Hauptquartier in New York) unterstreicht, daß der serbische Staat jahrzehntelang in Kosovo investiert habe und dort die

<sup>41</sup> Report on Activities of the European Commission/World Bank Office for South East Europe 2002, Brüssel, Juni 2003, S. 9.

<sup>42</sup> *The Central and Eastern Europe Business Information Center (CEEbICnet)*, Kosovo 2003 Investment Climate Statement, <<http://www.mac.doc.gov/ceebic/Cables/2003/Jul/PRISTINA1224.htm>> (24.10.2003), S. 2.

<sup>43</sup> *International Monetary Fund (IMF)*, Kosovo. Institutions and Policies for Reconstruction and Growth, Washington, D.C., 2002, S. 19.

<sup>39</sup> Miranda *Vickers*, *Between Serb and Albanian. A History of Kosovo*, London 1998, S. XV.

<sup>40</sup> Die Angaben über die Zahl der gesellschaftlichen Betriebe schwankt zwischen 200 und 350.

Eigentumsverhältnisse noch nicht geklärt seien. Es betrachtet die von der UNMIK begonnene Privatisierung als illegal. Zudem müsse gesichert werden, daß die Schulden dieser Unternehmen bei serbischen Wirtschaftsträgern beglichen werden.<sup>44</sup> Zwar will die UNMIK die Privatisierung dennoch vorantreiben. Aber ausländische Interessenten werden von den ungeklärten Eigentumsfragen abgeschreckt.

Aus den beschriebenen Problemen resultiert eine tiefgreifende Erwerbs- und Einkommenskrise, die große Teile der Gesellschaft erfaßt hat und als wichtigstes Modernisierungshindernis der Provinz angesehen werden kann. Die Arbeitslosenrate liegt nach offiziellen Angaben bei 49 Prozent. Unter der jungen Generation stellt sich das Problem noch schärfer: Mehr als 71 Prozent der 16- bis 24jährigen haben überhaupt keine Beschäftigung.<sup>45</sup> Nach Schätzungen der Weltbank lebt mehr als die Hälfte der Bevölkerung unter der Armutsgrenze. Es liegt auf der Hand, daß mit der sozialen Perspektivlosigkeit auch die Anfälligkeit für radikales Gedankengut steigt.

Viele Kosovaren und ausländische Beobachter sehen in der Privatisierung und Steigerung ausländischer Investitionen die wirtschaftliche Zukunft der Provinz. Aber dies erscheint unrealistisch. Wirtschaftskreise beklagen das wegen fehlender Rechtssicherheit ungünstige Investitionsklima. Zudem erlauben Budgetzwänge es der UNMIK nicht, potentiellen Investoren genügend wirtschaftliche Anreize zu bieten, zum Beispiel Steuer- oder Zollerleichterungen. Die UNMIK veräußert die zur Debatte stehenden Betriebe auf Grundlage des Höchstgebots. Andere Erwägungen, zum Beispiel Investitionszusagen und Arbeitsplatzgarantien, spielen bei der Auswahl der Interessenten angeblich keine Rolle.<sup>46</sup> Bislang gibt es also nur wenig Anreize, im Kosovo unternehmerisch tätig zu werden. Daran würde auch die Klärung des politischen Status, wie häufig behauptet, wenig ändern: Ähnlich wie beispielsweise in Moldova wären mit der staatlichen Unabhängigkeit nicht automatisch ausreichende Anreize für ausländische Investitionen gegeben. Statt gebetsmühlenartig die Unabhängigkeit Kosovos zu fordern, sollten sich die zuständigen politischen

Autoritäten deshalb stärker für die Herstellung von Rechtssicherheit einsetzen.

## Wiederaufbau und Geberabhängigkeit

Die beachtlichen Wiederaufbaubemühungen der Staatengemeinschaft haben die strukturellen Entwicklungshindernisse Kosovos nicht effektiv bekämpfen können. Sehr viel Geld wurde bereits in die kleine Balkanprovinz gepumpt: Auf vier seit 1999 abgehaltenen Geberkonferenzen wurden bis Ende 2003 rund 2,4 Milliarden Euro Wiederaufbaumittel zugesagt und ein bedeutender Teil auch in Projekte umgesetzt (Ende 2002 waren von zugesagten 2,332 Milliarden 1,921 Milliarden Euro ausbezahlt – ein im internationalen Vergleich sehenswertes Resultat).<sup>47</sup>

Besonders die Europäische Union und ihre Mitgliedsstaaten haben sich für den Wiederaufbau Kosovos stark engagiert, vor allem durch die Europäische Wiederaufbauagentur und das Hilfsprogramm CARDS. Kosovo stellt mit rund zwei Millionen Einwohnern rund 8 Prozent der Gesamtbevölkerung des Westlichen Balkans, erhielt zwischen 2001 und 2003 jedoch 19 Prozent der für die Region bereitgestellten Mittel.<sup>48</sup> Pro Kopf der Bevölkerung hat die Provinz von allen Empfängerländern damit die höchsten Zuwendungen erhalten.

Das Gros der Mittel floß bislang in die Infrastruktur: 23 Prozent in den Energiesektor, weitere 16 Prozent in Hausbau. Zu den aner kennenswerten Resultaten dieses Engagements gehört unzweifelhaft die Wiederherstellung der physischen Infrastruktur, darunter von 40 251 Häusern und 500 Kilometern Straßen sowie sechs Brücken.

Zudem hat der Wiederaufbau gewisse Wachstumseffekte ausgelöst. Das BSP Kosovos wuchs 2001 – ausgehend von sehr niedrigem Niveau – schätzungsweise um 11 Prozent und erreichte im Jahr 2002 einen Wert von rund 900 US-Dollar pro Kopf. Auch die Wirtschaftsproduktion zog in allen Sektoren an.<sup>49</sup> Ferner sind wirtschaftliche Aktivitäten, vor allem die landwirtschaftliche Produktion, wieder in Gang gekommen. Zwischen 2000 und 2002 stieg die Zahl der angemel-

44 Problemi sa privatizacijom na Kosovu [Privatisierungsproblem in Kosovo], in: *Institute for War and Peace Reporting (IWPR)*, Izveštaj o balkanskoj krizi, 25.10.2003).

45 Kosovo Early Warning Report, Report 3, Januar–April 2003, S. 1.

46 *CEEBCnet*, Kosovo 2003 Investment Climate Statement [wie Fn. 42].

47 Report on Activities of the European Commission/World Bank Office [wie Fn. 41], S. 9.

48 <[http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/sec/fry/kosovo/index.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/sec/fry/kosovo/index.htm)>.

49 *IMF*, Kosovo [wie Fn. 43], S. 6.

deten Unternehmen von 29 564 auf 48 507.<sup>50</sup> Einschränkung ist festzuhalten, daß diese Betriebe mehrheitlich klein sind, keine Steuern zahlen und eine gewisse Anfälligkeit für kriminelle Aktivitäten zeigen. Noch fehlen der gesetzgeberische Rahmen und die Institutionen, um den Privatsektor in einen modernen und wirtschaftlich tragfähigen Unternehmensbereich zu überführen.<sup>51</sup>

Die Liste der noch bevorstehenden Reformaufgaben ist lang. Nach Auffassung des Internationalen Währungsfonds (IWF) gibt es folgende Prioritäten für eine langfristige Wirtschaftsentwicklungspolitik:

- ▶ Herstellung einer ausgewogenen Einnahmen-Ausgaben-Struktur durch Erhöhung von Einnahmen (Aufbau eines effizienten Steuersystems) und Festlegung von Prioritäten für die Ausgaben (Reform des öffentlichen Dienstes, der Staatsbetriebe, des Pensionssystems),
- ▶ Reform des Finanzsektors (Banken, Versicherungen),
- ▶ Entwicklung der Privatwirtschaft,
- ▶ Governance (Bekämpfung von Steuerhinterziehung, Korruption und andere Formen von Wirtschaftskriminalität, Transparenz und Verlässlichkeit von Regierungsentscheidungen).<sup>52</sup>

Es liegt auf der Hand, daß eine so umfassende Agenda keine schnellen Erfolge erwarten läßt.

Unterdessen ist die Volkswirtschaft Kosovos in eine gefährliche Schieflage geraten. Es zeigen sich starke Ungleichgewichte in der Einnahmen- und Ausgabenstruktur: Die Haupteinnahmequelle in der Provinz sind internationale Wiederaufbaumittel, private Transfers von Auslandskosovaren sowie die Gehälter von 50–60 000 Mitarbeitern ausländischer Truppen und ziviler Organisationen. Produktive wirtschaftliche Aktivitäten gibt es dagegen kaum. Allein die im Ausland lebenden Kosovaren transferierten nach IWF-Schätzungen 1,5 Milliarden D-Mark im Jahr 2000 und 1,6 Milliarden D-Mark im Jahr 2001 in die Provinz. So kommt es, daß die kosovarische Volkswirtschaft ein Viertel mehr ausgibt, als sie selbst erwirtschaftet (2001 lag der Konsum bei 120 Prozent des BSP, und damit bei 1000–1100 Dollar pro Kopf).<sup>53</sup>

Seit 2003 ist der Zufluß ausländischer Gelder deutlich geschrumpft: Die Gebergemeinschaft betrachtet den kapitalintensiven Wiederaufbau als weitgehend abgeschlossen. Bereits für 2003 wird ein Rückgang der

Geberaktivitäten um 25 Prozent gegenüber 1999–2002 geschätzt, was sich in einer Reduzierung des BSP (auf vermutlich 4,5 Prozent in 2003) niederschlagen wird.<sup>54</sup> Auch die Transferleistungen der Auslandskosovaren gehen bereits deutlich zurück. Und mit dem Abbau ausländischen Personals fließt immer weniger Geld in den kosovarischen Wirtschaftskreislauf. Das durch die ausländischen Aktivitäten ausgelöste Scheinwachstum wird früher oder später in sich zusammenfallen.

Immer wieder wird deshalb gefordert, den Mittelzufluß nach Südosteuropa zu erhöhen oder zumindest auf sehr hohem Niveau aufrechtzuerhalten bzw. sogar neue Instrumente wie etwa Strukturfonds bereitzustellen. Dem ist entgegenzuhalten, daß Kosovo weder die institutionellen Voraussetzungen zur Anwendung komplizierter Hilfsmechanismen (Strukturfonds) besitzt noch in vielen Sektoren die Absorptionsfähigkeit zur Aufnahme großer Mittel. Je stärker der Schwerpunkt von reinen Wiederaufbauaufgaben in komplexere Entwicklungssektoren (etwa Institutionenaufbau) verschoben wird, desto weniger Geld kann sinnvoll umgesetzt werden.

Dennoch muß man sich fragen, ob die EU bei der Wiederaufbauhilfe die richtigen Prioritäten setzt. Seit dem Gipfeltreffen von Thessaloniki im Juni 2003 soll in allen Westbalkanländern der Aufbau von Institutionen, Verwaltung und europäisch orientierter Reformpolitik stärker gefördert werden als bisher. Die Anpassung an EU-Standards ist jedoch nicht das drängendste Problem Kosovos und mithin auch nicht vorrangiges Ziel von politischer Führung und Bevölkerung. Denn anders als die in der Transformation ihres Wirtschaftssystems weiter fortgeschrittenen Nachbarstaaten, leidet die Provinz wie oben beschrieben an sehr elementaren sozialen und wirtschaftlichen Problemen. Empfehlenswert wäre es deswegen eher, die vorhandenen Mittel umzulenken und Themen wie Wirtschaftsförderung, Beschäftigungspolitik und Armutsbekämpfung einen größeren Stellenwert einzuräumen. Die Europäische Union sollte ihr Augenmerk künftig stärker auf sozialökonomische Entwicklungsziele richten, die sie im Sinne der internationalen Arbeitsteilung bislang den Internationalen Finanzinstitutionen überläßt. Es ginge also nicht darum, zusätzliche Instrumente zu entwickeln oder unbedingt zusätzliches Geld zu mobilisieren. Viel wäre angesichts des riesigen Bedarfs in bezug auf Beschäfti-

<sup>50</sup> Report on Activities of the European Commission/World Bank Office [wie Fn 41], S. 10f.

<sup>51</sup> *IMF*, Kosovo [wie Fn. 43], S. 19.

<sup>52</sup> Ebd., S. 14ff.

<sup>53</sup> Ebd., S. 6.

<sup>54</sup> *European Commission/Directorate-General for Economic and Financial Affairs*, European Economy. The Western Balkans in Transition, Brüssel 2002, S. 46f.

gung und Einkommen gewonnen, wenn bestehende Entwicklungsstrategien stärker unterstützt würden, zum Beispiel die der Weltbank (Poverty Reduction Strategy) und von UNDP (Country Assistance Strategy).

## Interessen, Ziele und Strategien der Hauptakteure

Mit Beginn des praktischen Dialogs zwischen Belgrad und Prishtina erhielt der politische Prozeß im Herbst 2003 eine neue Dynamik. Auf Druck der Staatengemeinschaft trafen sich erstmals seit 1999 serbische und albanische Politiker, um über technische Probleme in den bilateralen Beziehungen zu beraten. Die Aufnahme direkter Verhandlungen ist einer von acht Standards, die die UNMIK zur Voraussetzung für Verhandlungen über den Status Kosovos macht.

Grundidee des Prozesses ist es, in bestimmten konkreten Themengebieten Übereinkunft zu erzielen, ohne bereits die übergeordnete Statusfrage zu berühren. Auf Grundlage greifbarer Verhandlungsergebnisse und Regelungen soll ein vertrauensbildender Prozeß in Gang kommen, der kooperative Beziehungen einübt und später in einen Dialog über den endgültigen völkerrechtlichen Status Kosovos einmündet. Nach der Auftaktveranstaltung am 14. Oktober 2003 in Wien sollen sich Arbeitsgruppen auf technischer Ebene mit den Themen Energieversorgung, Transport und Telekommunikation, Flüchtlingsrückkehr und vermißten Personen befassen. Ob sich diese kurzfristig behandelbaren, technischen Fragen von den langfristigen politischen Optionen abtrennen lassen, erscheint aufgrund der extremen Politisierung jeglicher Thematik mehr als fraglich. Dennoch ist es wichtig, den direkten Dialog der Kontrahenten in Gang zu setzen und auf eine Politik des Ausgleichs hinzuarbeiten.

Die Erwartungen und Strategien der serbischen und kosovarischen Vertreter sind allerdings extrem unterschiedlich. Sie ergeben sich aus der Asymmetrie der Interessenlage. Nur Belgrad kann in den bilateralen Verhandlungen bislang Vorteile erkennen. Obwohl Kosovo offiziell weiter als Bestandteil Serbiens dargestellt wird, gilt die Provinz faktisch als verloren. Dennoch liegt es im serbischen Interesse, handfeste praktische Probleme zu bewältigen, die sich aus der völkerrechtlichen Abtrennung der Provinz ergeben. Zudem will Belgrad Verhandlungsmasse für spätere Statusgespräche schaffen. In Prishtina ist man dagegen der Auffassung, daß der Dialog nur ein Mittel ist, um die Unabhängigkeit Kosovos auf die lange Bank zu schieben. Ernsthaftes Interesse an praktischer Problemlösung ist derzeit kaum erkennbar. Das heißt

aber nicht, daß sich Verhandlungsbereitschaft nicht doch noch im Laufe des Prozesses einstellen könnte.

### Prishtina: das Problem aussitzen

Obwohl die politische Szenerie im Kosovo zerklüftet ist und sich die Parteien und ihre Führer im täglichen Geschäft meistens uneins sind, herrscht in grundlegenden Fragen Konsens. Alle Kräfte räumen einem einzigen Ziel oberste Priorität ein: der Unabhängigkeit Kosovos. Daraus abgeleitet ergibt sich die zweite Grundforderung nach Übernahme der vollen Souveränitätsrechte durch die örtlichen Institutionen (full transfer of powers). Sie kann als Mittel begriffen werden, möglichst bald den unabhängigen Staat Kosova zu etablieren. Drittens wird aber auch häufig die Überwindung der sozialökonomischen Probleme, vor allem der Beschäftigungskrise, als politische Priorität genannt. Über keines dieser Themen will Prishtina mit Belgrad allerdings in Dialog treten.

Den direkten Dialog mit Belgrad betrachten die kosovarischen Politiker als aufgezwungen. Da er einer von acht Standards ist, die die UNMIK zur Voraussetzung für Statusverhandlungen gemacht hat, wird gemunkelt, die Gespräche müßten nur deshalb stattfinden, damit der internationale Verwalter einen greifbaren Erfolg vorweisen könne. Zur Teilnahme sei man genötigt worden, es fehle den Kosovaren der Wille zur Verständigung.

Daß an der Lösung praktischer Probleme überhaupt ernsthaftes Interesse besteht, darf auf Grundlage zahlreicher Gespräche mit Politikern, Abgeordneten und Intellektuellen bezweifelt werden. Die Unabhängigkeit wird als politisches Allheilmittel gesehen. Viele Probleme würden sich von selbst lösen, wird behauptet, wenn erst einmal die internationale Anerkennung der Selbständigkeit Kosovos erreicht sei. Die Kosovaren fordern deshalb, die Lösung der Statusfrage nach dem Motto »standards parallel to status« zu vollziehen. Wer also in Prishtina nachfragt, auf welchen Gebieten ein Dialog mit Belgrad aus der Sicht Kosovos vielleicht Vorteile bringen könnte, erhält – als habe darüber noch nie jemand nachgedacht – nur diffuse Antworten.

Prishtina verlangt von Belgrad unter anderem die Anerkennung von Reisedokumenten und Autokennzeichen, die Rückgabe von Katasterbüchern, die Aufklärung des Schicksals der Vermissten sowie die Auszahlung von im Kosovo erworbenen Pensionsansprüchen. Man sieht dies jedoch eher als ultimative Forderungen an, weniger als Verhandlungsgegenstand. Verbreitet ist die Meinung, Belgrad müsse bestimmte Vorleistungen erbringen. Daß es einen ernsthaften Dialog mit der serbischen Regierung auf gleicher Augenhöhe geben kann, halten die meisten für ausgeschlossen. Es herrscht die Befürchtung, über den Tisch gezogen zu werden, da man Belgrad immer noch großserbische Machtansprüche unterstellt.

Die wenigsten erkennen, daß im Dialog mit Belgrad auch die Chance liegt, international zum gleichberechtigten Gesprächspartner aufzuwachsen. Statt dessen wird beklagt, daß die kosovarischen Institutionen ja gar nicht die Befugnis besitzen, um mit Serbien substantielle Verhandlungen zu führen. Die Regierung ergreift also die Gelegenheit, um weitere Fortschritte beim Übertrag der Kompetenzen zu erzielen und gleichzeitig den ohnehin unerwünschten Dialogprozeß mit Belgrad zu hintertreiben. So stellte Premierminister Bajram Rexhepi im Vorfeld des Dialogs dem gerade neu im Amt eingetroffenen UN-Sonderbeauftragten Harri Holkeri ein Ultimatum: Bis Ende September 2003 sollten neue Ministerien für Inneres, Justiz, Verteidigung und Äußeres geschaffen und an die Regierung übertragen werden. Da dies für die UNMIK inakzeptabel war, hatte die Regierung einen Vorwand, dem Auftakttreffen in Wien fernzubleiben. Dort erschien nur eine Rumpfdelegation, bestehend aus Präsident Rugova und Parlamentspräsident Daci. Die Regierung Kosovos war nicht vertreten.

Die kosovarische Seite treiben – neben grundsätzlichen – auch innenpolitische Erwägungen. Es wird befürchtet, daß ein Zugehen auf Belgrad als Ausverkauf nationaler Interessen gewertet wird. Im Oktober 2004 stehen Wahlen an, und jeder, dem Nachgiebigkeit gegenüber Serbien unterstellt werden kann, muß harte Angriffe fürchten. Die innenpolitischen Restriktionen sind um so stärker spürbar, als die gegenwärtige Regierungskoalition nur durch die harte Hand des früheren UN-Verwalters Steiner zusammengeschmiedet wurde. Die Position des als »gemäßigt« angesehenen Premierministers Rexhepi ist schwach. Er steht unter Druck seines Konkurrenten, des ehemaligen UÇK-Führers Taçi. Es geht bei all dem also auch darum, im Vorfeld der nächsten Wahlen bei der Bevölkerung Punkte zu machen.

Ferner ist zu bedenken, daß Kosovo mit tiefgreifenden Identitätsproblemen kämpft, die die Definition außenpolitischer Interessen und Ziele vernebeln. Die Kosovaren verstehen sich als Teil der über den Balkan verstreut lebenden albanischen Nation, die bei Staatsgründung Albanien 1913 von den Großmächten ungerechterweise auseinandergerissen worden sei. Gleichzeitig haben aber die unterschiedlichen institutionellen und politischen Entwicklungen der Balkanländer auch Loyalitäten mit den jeweiligen Heimatstaaten (Kosovo, Mazedonien, Serbien-Montenegro, Griechenland) und somit ein gewisses Abgrenzungsbewußtsein innerhalb der albanischen Nation geschaffen. So erklären sich Unsicherheiten in bezug auf die Wahl nationaler Symbole (albanische oder neu zu schaffende kosovarische Flagge und Hymne?), Grenzen (Nichtanerkennung des Grenzverlaufs zu Mazedonien) und nationalstaatliche Zugehörigkeit (eigenständiges Kosovo oder Groß-Albanien?). Der kleinste gemeinsame Nenner dieser verschiedenen Identifikationsmerkmale ist die Forderung nach staatlicher Unabhängigkeit; die Regierung hat Schwierigkeiten, darüber hinausgehende Ziele zu konkretisieren, etwa in bezug auf regionale Zusammenarbeit oder europäische Integration.

Setzt man diese Identitätsprobleme in Beziehung zum außenpolitischen Handeln, wird deutlich, wie eng die Spielräume der politischen Klasse im Dialogprozeß sind. Schließlich wird in der Öffentlichkeit die Gestaltung der Außenbeziehungen als Gradmesser für die Kompetenz der Regierung angesehen, nationale Interessen umzusetzen.<sup>55</sup> Keine politische Kraft könnte es sich demnach leisten, die Unabhängigkeit Kosovos in Verhandlungen aufzugeben. Und es ist fraglich, ob dem ein anderes Ziel, etwa die europäische Integration, übergeordnet werden kann. Zwar wird die Annäherung an die EU als wichtiges politisches Ziel angesehen, so daß Brüssel Instrumente der Konditionalität gezielt einsetzen kann. Jedoch werden die Gestaltungsmöglichkeiten der EU von westlichen Beobachtern leicht überschätzt.<sup>56</sup> Denn vielen Kosovaren erscheint die »europäische Perspektive« als undurchsichtig und fern und vor allem als durchaus vereinbar mit dem weiterreichenden Ziel der unkonditionierten politischen Selbständigkeit.

<sup>55</sup> Ilya *Prizel*, *National Identity and Foreign Policy: Nationalism and Leadership in Poland, Russia and Ukraine*, Cambridge University Press 1998.

<sup>56</sup> Etwa in *United States Institute of Peace*, *Kosovo Decision Time*, Washington, Februar 2003, <[www.usip.org/pubs/specialreports/sr100.html](http://www.usip.org/pubs/specialreports/sr100.html)>.



Ob die intransigente Grundhaltung der Kosovaren durch praktische Erfolge (etwa die avisierte Rückgabe der von Belgrad verschleppten kosovarischen Katasterbücher) aufgeweicht wird, ist fraglich. Derzeit scheint Kosovo immer tiefer in die Sackgasse zu treiben: Je härter die Forderungen der albanischen politischen Klasse, desto schwieriger wird es international, auf Prishtina zuzugehen. Je mehr Druck andererseits auf die lokalen Politiker ausgeübt wird, desto deutlicher artikulieren sich dort Verhärtungen und Trotz.

Dennoch erscheinen direkte Verhandlungen mit Belgrad als unabdingbar. Die Normalisierung der Außenbeziehungen zwischen den ehemaligen Kriegsgegnern Kroatien, Bosnien-Herzegowina und Serbien-Montenegro zeigt im übrigen, daß es keine unüberwindbaren historischen Erbfeindschaften gibt. Es könnte im Gegenteil dazu kommen, daß der Verhandlungsprozeß eine größere Dynamik entfaltet, wenn es in Teilbereichen Fortschritte gibt. Auf jeden Fall dürfte es wesentlich schwerer werden, die Arbeit der UNMIK im Kosovo zu sabotieren, wenn (möglicherweise nur vorgeschobene) Argumente gegen kooperative Politik entfallen. Praktische Ergebnisse sind zudem unabdingbare Voraussetzung dafür, den beginnenden Prozeß zu legitimieren und später auf weiterreichende, delikater Probleme hinzulenken. Ohne praktische Teilnahme am Dialog ließe sich kein kooperativer Politikstil einüben.

Obwohl derzeit fraglich ist, ob der hohe Grad der Politisierung die Ziele des direkten Dialogs (praktische Lösungen für technische Fragen zu finden) nicht fundamental unterläuft, sollte der Prozeß direkter Gespräche zwischen Prishtina und Belgrad verbreitert und dynamisiert werden. Da jegliche Annäherung (selbst in Detailfragen) einen breiten gesellschaftlichen Konsens voraussetzt, ist eine Erweiterung des serbisch-albanischen Dialogs über Regierungskreise hinaus anzustreben. Relevante gesellschaftliche Gruppen (etwa Intellektuelle und Experten, Vertreter von Medien und Nichtregierungsorganisationen) sollten in einen parallelen Prozeß eingebunden werden sowie die Möglichkeit erhalten, ihre Themen und Vorschläge in den offiziellen Dialog einzufüttern. Das wäre gleichzeitig eine Maßnahme, die häufig nur unter Machtgesichtspunkten handelnden Eliten durch zivilgesellschaftliche Akteure besser zu kontrollieren.

## Belgrad: Zeit gewinnen

In Serbien ist die Interessenlage der maßgeblichen politischen Kräfte erheblich komplexer als im Kosovo. Für alle relevanten Kräfte ergeben sich durch die deutliche Distanzierung vom Milošević-Regime Spielräume in der Kosovofrage. Niemand möchte mehr in der Tradition des in Den Haag einsitzenden Autokraten stehen. Jedoch wird Kosovo aus historischen und kulturellen Gründen als »Wiege der serbischen Nation« angesehen, und die Bevölkerung hat den durch NATO-Bombardements herbeigeführten schmachvollen Verlust des »heiligen Landes« noch nicht voll überwunden. Die meisten haben jedoch begriffen, daß eine Rückkehr der Südprovinz unter serbische Herrschaft unvorstellbar und angesichts des albanischen Widerstandes auch nicht wünschenswert ist. Jedoch wird es weithin als ungerecht empfunden, daß Serbien die Hauptschuld an Krieg und Menschenrechtsverletzungen im Kosovo vorgeworfen wird. Nachdem Den Haag kürzlich Anklage gegen vier ehemalige jugoslawische Generäle erhob, ist der innenpolitische Druck gewachsen, sich vom Vorwurf der alleinigen Täterschaft zu befreien.<sup>57</sup> Die Forderung des UN-Verwalters Holkeri, Belgrad solle sich für die im Kosovo begangenen Untaten öffentlich entschuldigen, quittiert man in Serbien mit Empörung.

Regierung und Opposition beharren darauf, daß Kosovo laut SR-Resolution 1244 ein völkerrechtlicher Bestandteil der Staatenunion Serbien-Montenegro ist. Sowohl die Demokratische Partei und ihre Koalitionspartner unter dem bisherigen Ministerpräsidenten Zoran Živković als auch die nationalkonservative Demokratische Partei Serbiens von Vojislav Koštunica fordern mit unterschiedlichem Zungenschlag die volle Umsetzung der Entschließungen des Sicherheitsrats, insbesondere was die Rückkehr der Vertriebenen und den Minderheitenschutz angeht. Lediglich die in den letzten Wochen gestärkte Serbische Radikale Partei hält in ihrem Parteiprogramm an der staatlichen Vereinigung aller serbischen Länder und damit am Projekt Großserbien fest.

Vor dem Hintergrund innerer Unsicherheiten (gescheiterte Präsidentschaftswahl, Schwächung des demokratischen Lagers bei den Parlamentswahlen Ende Dezember 2003, bevorstehende Verabschiedung der serbischen Verfassung) bleibt das emotional stark befrachtete Thema Kosovo heikel. Zudem besitzt

<sup>57</sup> Vgl. Serbien wehrt sich gegen die Täterrolle, in: Neue Zürcher Zeitung, 6.11.2003, S. 3.

Serbien auch legitime Interessen in der Kosovopolitik, die aus der Protektoratssituation resultieren. Sie betreffen vor allem:

- ▶ die sozialökonomisch und psychologisch schwierige Lage der 234 000 in Serbien-Montenegro lebenden Vertriebenen aus Kosovo, die zu den 350 000 aus Bosnien-Herzegowina und Kroatien stammenden Flüchtlingen hinzukommen. Im Acht-Millionen-Einwohnerstaat leben derzeit also rund 584 000 Flüchtlinge und Vertriebene;<sup>58</sup>
- ▶ die Rechte und Schutzmöglichkeiten der in der Provinz verbliebenen bis zu 100 000 Serben;
- ▶ Eigentumsrechte an vormals vergesellschafteten (selbstverwalteten) Unternehmen, die jetzt privatisiert werden, sowie Entschädigungsansprüche auf enteignetes Privateigentum;
- ▶ die von intentionaler Zerstörung bedrohten Kulturgüter (orthodoxe Klöster, Kirchen, Friedhöfe).

Vor dem Hintergrund der breiten und komplexen Interessenlage auf serbischer Seite wären grundsätzlich verschiedene Optionen für eine politische Lösung in bezug auf Kosovo akzeptabel. Mehrere Alternativen sind im Gespräch, keine von ihnen scheint allerdings momentan politisch durchsetzbar zu sein:

- ▶ Hoher Autonomiestatus Kosovos innerhalb Serbiens gemäß Resolution 1244: Dieses (in Serbien beliebteste) Modell erscheint angesichts des erbitterten Widerstands der Kosovaren als kaum zukunftsfähig.
- ▶ Aufteilung Kosovos in einen serbischen und einen kosovarischen Teil: eine im demokratischen Lager (und dort vor allem von Führungskräften) befürwortete (jedoch gleichfalls unrealistische) Lösung. Zwar hätte dann im Sinne einer »win-win-Lösung« jede Seite »ihr« Kosovo, doch ist nicht davon auszugehen, daß die Kosovaren freiwillig Territorium aufgeben. Auch die Staatengemeinschaft schreckt vor Grenzveränderungen und Anerkennung ethnischer Grundsätze für eine Staatsgründung mit Blick auf mögliche Präzedenzwirkungen zurück.
- ▶ Faktische, aber nicht erklärte Unabhängigkeit des Kosovo im Rahmen einer Konföderation ohne gemeinsame Institutionen: bislang nur eine Minderheitsmeinung.<sup>59</sup>

<sup>58</sup> Im Dezember 2002 hielten sich in Serbien-Montenegro (ausschließlich Kosovos) nach Angaben des UNHCR 121 425 Flüchtlinge aus Bosnien-Herzegowina, 228 236 aus Kroatien, 650 aus Slowenien und 100 aus Mazedonien auf. Hinzu kamen 235 261 Vertriebene aus Kosovo.

<sup>59</sup> Čedomir *Antić*, *Nezavisna Srbija u Evropskoj uniji* [Ein unabhängiges Serbien in der Europäischen Union], in: *Nova srpska politička misao*, 31.10.2003 ([www.nspm.org](http://www.nspm.org)).

Eine endgültige Statuslösung, die die Interessen Serbiens hinreichend berücksichtigt, ist somit international momentan nicht durchsetzbar und würde zudem eine neue SR-Resolution erfordern. Die bisherige Regierung setzte daher auf Zeitgewinn. Mit dem Beharren auf legalistischen Positionen (volle Umsetzung von Resolution 1244) bewegt man sich international auf sicherem Boden. Deshalb dürfte sich die serbische Kosovopolitik auch unter der neuen Regierung grundsätzlich kaum ändern.

Da eine Rückgewinnung Kosovos mehrheitlich als unrealistisch angesehen wird, man dies aus innenpolitischen Erwägungen jedoch nicht offen aussprechen darf, ist es für jede Regierung, gleich welcher Zusammensetzung, schwierig, längerfristige verfassungspolitische Visionen zu entwickeln. Mit einem Offenhalten der Kosovofrage glaubt man in Belgrad, am wenigsten falsch machen zu können, und greift zu leicht durchschaubaren Mitteln: Dramatisierung der (zugegeben unzureichenden) Sicherheitslage im Kosovo sowie Unterstützung der serbischen parallelen Institutionen in der Provinz. Mit Belgrads Unterstützung wurde etwa im Februar 2003 der serbische Gemeindeverband gegründet und die Forderung nach Föderalisierung Kosovos gestellt. Der Verband verlangt die enge Verbindung der kosovoserbischen Entität mit dem engeren Serbien, vor allem in bezug auf Bildungs-, Justiz-, Kultur- und Sicherheitssysteme.<sup>60</sup> Belgrad hat sich zwar später von diesem Projekt distanziert, andererseits jedoch keine klaren Maßnahmen ergriffen, um Zweifel an seiner destruktiven Rolle im Kosovo zu zerstreuen.

Auch die neue serbische Regierung wird die Latte hochhängen, um sich im Fall des Falles Konzessionen teuer entgelten zu lassen. So ist auch die im Januar 2003 ergriffene Initiative des damaligen Ministerpräsidenten Zoran Djindjić zu erklären. Er forderte, serbische Sicherheitskräfte sollten – wie in Resolution 1244 erlaubt – zur Wahrnehmung bestimmter Aufgaben erneut in die Provinz einrücken dürfen.<sup>61</sup> Damals hatte der UN-Beauftragte Steiner den bevorstehenden Übertrag von Kompetenzen an die Provisorischen Institutionen angekündigt, worin Belgrad eine unzulässige Mandatsüberschreitung und ein politisches Präjudiz in bezug auf die Statusfrage sah. Man muß den Schritt Djindjićs nicht nur als Manöver interpre-

<sup>60</sup> Zoran *Culafic*, *Kosovo Serbs Demand Ethnic Division*, in: *IWPR*, *Izveštaj o balkanskoj krizi*, 4.3.2003.

<sup>61</sup> Resolution 1244 erlaubt grundsätzlich eine serbische Sicherheitspräsenz als Liaison zu UNMIK, Entminung, Sicherung von Kulturgütern und Grenzen.

tieren, innenpolitisch Punkte zu machen, sondern auch um die verlorene Initiative in der Kosovopolitik zurückzugewinnen.

Im Sommer 2003 scheiterte der stellvertretende serbische Ministerpräsident und Kosovo-Beauftragte Nebojša Čović mit dem Versuch, der serbischen politischen Klasse Kompromisse in der Kosovofrage verfassungsmäßig ein für allemal zu verbieten. Sein am 22. Juli 2003 vorgelegtes Strategiepapier konstatierte, daß die serbische Souveränität über Kosovo nicht verhandelbar sei und daß die Provinz niemals dem Ziel der euro-atlantischen Integration geopfert werden dürfe.<sup>62</sup>

Im Beraterstab von Premierminister Zoran Živković wurde dagegen betont, das Čović-Papier spiegele nicht die offizielle Regierungsposition wider. Diese sei dagegen in der Parlamentserklärung von Ende August 2003 zu finden. Sie enthält:<sup>63</sup>

- ▶ die Forderung nach voller Implementierung von Resolution 1244, dem militärisch-technischen Abkommen (9.6.1999) und den mit der UNMIK geschlossenen Vereinbarungen (5.1.2001);
- ▶ Kritik an mangelhafter Implementierung von Resolution 1244 (v.a. in bezug auf Flüchtlingsrückkehr, Menschenrechtslage und Sicherheit);
- ▶ die Behauptung, Kosovo sei trotz der internationalen Verwaltung Bestandteil Serbiens (in bezug auf Souveränität und territoriale Integrität);
- ▶ einen Aufruf zu voller Unterstützung der UN-Mission in Kosovo und der KFOR zur vollen Implementierung von Resolution 1244 durch das Coordination Center;
- ▶ die Forderung nach Dezentralisierung Kosovos sowie Garantie kollektiver Rechte für die dort lebenden Serben;
- ▶ einen Aufruf zur Zusammenarbeit mit dem Kriegsverbrechertribunal, um vor allem die an Serben begangenen Untaten zu ahnden.

Die noch im Frühjahr ins Spiel gebrachte mögliche Rückkehr serbischer Militärs in die Provinz taucht in der Resolution jedoch nicht auf.

Ein grundsätzlicher Wandel der serbischen Kosovopolitik ist vorerst nicht zu erwarten, auch wenn sich der Tonfall wieder verschärfen könnte. Instabile Regierungenmehrheiten und parteitaktische Überlegungen nach dem Grundsatz »nach den Wahlen ist vor den

Wahlen« dürften auch die neue Regierung dazu veranlassen, die Kosovofrage weiter offenzuhalten.

Keine Regierung in Serbien kann sich jedoch angesichts der Vielzahl drängender Probleme (besonders in Zusammenhang mit der Vertriebenenfrage) langfristig pragmatischen Kompromissen verschließen, besonders da die Frage der »Europafähigkeit« Serbiens immer größere Bedeutung gewinnt. Nach Beginn der Machbarkeitsstudie für ein Assoziierungsabkommen – und vor dem Hintergrund des kroatischen Gesuchs um EU-Beitritt – wächst der Druck auf die politisch Handelnden, die politischen Konditionalitäten für eine Annäherung an die EU zu berücksichtigen.

<sup>62</sup> Basic Guidelines for Resolving the Kosovo-Metohija Crisis, Belgrad, 22.7.2003.

<sup>63</sup> <<http://www.serbia.sr.gov.yu/news/kosovo>>.

## Ansätze für eine europäische Kosovo-Politik

Aufgrund der als verfahren geltenden Situation im Kosovo wird immer häufiger auch außerhalb der Provinz gefordert, sich der Macht des Faktischen zu beugen und dem Willen der kosovarischen Mehrheit nachzugeben.<sup>64</sup> Vor allem in den USA gibt es Fürsprecher einer beschleunigten Regelung der Statusfrage. Auch das Europaparlament fordert, innerhalb der nächsten zwei Jahre über den Status Kosovos zu entscheiden.<sup>65</sup> Mit der Klärung der völkerrechtlichen Stellung Kosovos und seiner Entlassung in die Unabhängigkeit, so glauben viele, wäre das Haupthindernis für die politische, sicherheitspolitische und sozial-ökonomische Befriedung der Provinz beseitigt.

Diese Studie argumentiert statt dessen, daß die Statusdebatte von den Kernproblemen ablenkt: Es wäre unrealistisch anzunehmen, die sofortige Unabhängigkeit Kosovos könne irgendeines seiner substantiellen Probleme lösen. Vor dem Beginn von Statusverhandlungen geht es vielmehr darum, volle Regierungsfähigkeit und Rechtsstaatlichkeit in der Provinz herzustellen. Die Provinz braucht viel mehr Zeit, um das erst vor wenigen Jahren begonnene Projekt Nationalstaat zum Erfolg zu führen. In Kosovo erklären Regierungsmitglieder, Präsidentenberater und -sprecher im persönlichen Gespräch offen, daß es in einem unabhängigen Kosovo nur wenig Raum für nichtalbanische Bevölkerungsgruppen gäbe. An die Rückkehr der Vertriebenen in großer Zahl wäre kaum noch zu denken.

Grundsätzlich sind in bezug auf die Statusdebatte folgende Argumente festzuhalten:

- ▶ Es gibt wenig überzeugende Argumente dafür, daß die Unabhängigkeit Kosovos als solche die Voraussetzungen für Demokratie und wirtschaftliche

<sup>64</sup> Janusz *Bugajski*/R. Bruce *Hitchner*/Paul *Williams*, *Achieving a Final Status Settlement for Kosovo*, Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies, April 2003 <[www.csis.org/ee/kosovo\\_final\\_status.pdf](http://www.csis.org/ee/kosovo_final_status.pdf)> und *United States Institute of Peace*, *Kosovo Decision Time*, Washington, D.C., Februar 2003, <[www.usip.org/pubs/specialreports/sr100.html](http://www.usip.org/pubs/specialreports/sr100.html)>; Reinhold *Vetter*, 'Konditionierte Unabhängigkeit: für Kosovo', in: *Südosteuropa*, 52 (2003) 1–3, S. 66–85.

<sup>65</sup> *European Parliament*, *Report on the Stabilisation and Association Process for South East Europe: Second Annual Report (A5-0397/2003)*, Brüssel, 6.11.2003.

Erneuerung verbessert. Zwischen einer Statuslösung und der Verbesserung der Menschenrechtslage gibt es keinen kausalen Zusammenhang. Auch dürfte es kaum mehr Auslandsinvestitionen geben, solange Rechtssicherheit und ökonomische Anreize fehlen. Nach Entlassung in die Unabhängigkeit gäbe es dagegen überhaupt kein Druckmittel mehr, um Nichtalbaner in der Provinz vor Verfolgung zu schützen oder den Vertriebenen zu ihrem Recht zu verhelfen. Gegen den von der UNO verfolgten Kurs »Standards vor Status« ist abgesehen vom Trotz der Kosovaren wenig vorzubringen.

- ▶ Die regionale Stabilität auf dem südlichen Balkan ist in Gefahr, wenn Kosovo zum Präzedenzfall für die Legitimierung gewaltsamer Grenzänderungen und ethnischer Vertreibungen würde. In den multiethnisch verfaßten Nachbarstaaten Bosnien-Herzegowina und Mazedonien gerieten die international überwachten Friedensprozesse in Gefahr. Für einen großen Teil der dort lebenden Bevölkerung ist das letzte Wort über politische Ordnung und Grenzen noch nicht gesprochen. Die Klärung der Statusfrage darf schon deshalb nur im Konsens, mit Zustimmung Prishtinas und Belgrads, erfolgen.
- ▶ Es liegt im Interesse des Westens, mit den Reformkräften auch die noch fragile Demokratie in Serbien zu stärken. Erst wenn die inneren Verhältnisse einigermaßen konsolidiert sind, kann eine in der Kosovo-Frage zum Einlenken bereite Regierung dem Druck der nationalistischen Opposition standhalten. Zur Zeit wäre es aber politischer Selbstmord, bei diesem national hochempfindlichen Thema nennenswert nachzugeben. Deshalb wäre es unklug, die für europäische Reformen eintretenden serbischen Politiker mit der Forderung nach Statusverhandlungen zu stark in Bedrängnis zu setzen.
- ▶ Die Europäische Union hat, betont Javier Solana, auf dem Balkan modellhaft mit dem Aufbau eines »Sicherheitsgürtels« in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft begonnen.<sup>66</sup> In der Region müssen sich die neuen Instrumente zur Krisenbewältigung aber

<sup>66</sup> Javier *Solana*, *A Secure Europe in a Better World*. European Security Strategy, Brüssel, 12.12.2003, S. 9, <<http://ue.eu.int/pressdata/EN/reports/78367.pdf>>.

erst noch bewähren, etwa in Form der europäischen Polizei- und Militärmissionen in Bosnien-Herzegowina und Mazedonien. Da der große politische, finanzielle und sicherheitspolitische Einsatz auf dem Balkan modellhaft auf künftige globale Aufgaben verweist, verbieten sich Experimente, die seinen Erfolg in Frage stellen könnten.

Im übrigen würde eine endgültige Statusregelung im Kosovo eine neue Entschließung des Sicherheitsrates voraussetzen. Aus oben genannten Gründen wäre sie ohne Zustimmung der Hauptbeteiligten Belgrad und Prishtina international wohl kaum durchsetzbar. So muß es also darum gehen, Wege für einen Kompromiß zu suchen, die Interessen der beiden Kontrahenten ernst zu nehmen und mögliche »trade offs« auszuloten. Im folgenden werden zehn Punkte vorgeschlagen, bei denen deutsche und europäische Politik ansetzen könnte.

### 1. Gesichtswahrende mittelfristige Statuslösung

Angesichts der unvereinbaren Positionen von Belgrad und Prishtina, aber auch in Hinblick auf die regionale Destabilisierungswirkung oktroyierter Lösungen, sind – so unbefriedigend dies klingen mag – frühzeitige Diskussionen über den endgültigen Status Kosovos (sprich: seine Unabhängigkeit) wenig empfehlenswert. Strategisch anzustreben wäre mittelfristig ein Modell, das de facto Unabhängigkeit Kosovos bedeutet, jedoch nicht so heißt. Es könnte für alle Beteiligten gesichtswahrende Komponenten enthalten: Prishtina hätte seine politischen Souveränitätsrechte weitestgehend durchgesetzt, ohne eine spätere, internationale Anerkennung seiner Unabhängigkeit zu verwirken. Belgrad könnte sich zugute halten, den endgültigen Verlust Kosovos verhindert und eine völkerrechtlich legitimierte Lösung gefunden zu haben. Die Staatengemeinschaft würde sich weiter voll im Rahmen von Resolution 1244 bewegen und hätte kritische Präzedenzfälle umschiffen. Die Ausgestaltung eines solchen Modells hinge allerdings maßgeblich von der Frage ab, ob und unter welchen Bedingungen Serbien und Montenegro über 2006 hinaus in der Staatenunion verbleiben.

### 2. »Standards vor Status« als politisches Prinzip

An der Formel »Standards vor Status« ist grundsätzlich festzuhalten. Es ist der zentrale Hebel, um Einfluß auf spätere Statusentscheidungen nehmen zu können. Allerdings sollte es mehr als politisches Prinzip und strategischer Rahmen, nicht als operatives Handlungskonzept begriffen werden. Die im Herbst 2003 begonnene (und von den Kosovaren gewünschte) Festlegung

klarer Evaluierungskriterien (Operationalisierung der Standards) führt zu bürokratischer Aufblähung und suggeriert, daß es einen Automatismus in bezug auf die Unabhängigkeitsfrage gibt. Kein operatives Konzept wird jedoch das Grunddilemma lösen können: daß zwar früher oder später bestimmte Ziele erfüllt sein werden (funktionierende Institutionen, wirtschaftliche Reformen), daß aber Fortschritte in den mit nationalen Interessen verbundenen Fragen, etwa bei Flüchtlingsrückkehr und Minderheitenschutz, sehr viel schwieriger zu erreichen sind. Aus Gründen der regionalen Stabilität und der eigenen Glaubwürdigkeit darf die Staatengemeinschaft menschenrechts- und rechtsstaatliche Prinzipien nicht ohne weiteres aufgeben.

### 3. Konditionierter Souveränitätstransfer

Die UNMIK sollte – über kurz oder lang – die ihr im Verfassungsrahmen vorbehaltenen Befugnisse aufgeben und (fast) alle Souveränitätsrechte an die örtlichen Institutionen übertragen, darunter vor allem Kompetenzen im Bereich von Außenpolitik. Es ginge darum, volle Regierungsfähigkeit herzustellen, ehe über eine Statuslösung verhandelt wird.<sup>67</sup> Allerdings müßten zuvor bestimmte Bedingungen erfüllt werden: Beispielsweise sollte die Kooperation mit dem Strafgerichtshof in Den Haag Voraussetzung für die Übernahme des Justizministeriums sein; die des Innenministeriums müßte effektiven Minderheitenschutz voraussetzen. Vor Installierung eines kosovarischen Außenministeriums müßte ein Moratorium in bezug auf die Unabhängigkeit vereinbart werden. Beim heutigen Stand der Dinge mag dies nicht weniger unrealistisch klingen als die Erfüllung der »benchmarks«, vor allem, wenn man vor politischen und finanziellen Sanktionsdrohungen im Bereich der europäischen Zusammenarbeit zurückschreckt. Ein an Auflagen gebundener Transfer der »reserved powers« wäre jedoch Bedingung dafür, daß die Kosovaren ihr in Resolution 1244 verbrieftes Recht auf »substantielle Autonomie und Selbstverwaltung« verwirklichen können, ohne dadurch bereits eine Statuslösung zu präjudizieren. Dies würde nicht nur Frustrationen im Land abbauen, sondern auch Druck von der UNMIK nehmen. Wie oben ausgeführt, wäre es zudem eine unabdingbare Voraussetzung dafür, handlungsfähige

<sup>67</sup> Ein solcher Übertrag von Rechten würde im übrigen auch noch keine Statuslösung präjudizieren: Die Teilrepubliken der ehemaligen Bundesrepublik Jugoslawien führten schließlich auch eine eigenständige Außenpolitik.

Eliten auszubilden und einen kooperativen Politikstil im Kosovo zu verankern. Solange der Gestaltungsraum der Kosovaren zu eng beschnitten ist, wird sich kaum Problemlösungskompetenz aufbauen können.

#### **4. Gezielterer Einsatz der Instrumente des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses**

Die Instrumente des SAP sollten gezielter zur Unterstützung der politischen Ziele der Staatengemeinschaft eingesetzt werden. Mit dem Stabilisation and Association Process Tracking Mechanism (STM) steht ein Evaluierungsinstrument zur Verfügung, das es erlauben würde, bestimmte Politikbereiche gezielt zu fördern. Um dies zu erreichen, müßte der STM aber besser mit der Politik der UN-Verwaltung verknüpft werden (zur Zeit laufen beide Prozesse parallel). Die im STM zur Verfügung stehenden Anreize (Beratungsleistungen, finanzielle Förderung durch CARDS) sollten eingesetzt werden, um nicht nur die EU-relevanten Sektoren (Energie, Justiz und Inneres etc.) zu bearbeiten, sondern auch die fundamentaleren, für die Erfüllung der Kopenhagener Kriterien bedeutsamen Politikbereiche. Ferner ginge es darum, jene Funktionsbereiche und Institutionen aufzubauen, die zur Ausübung der später zu übertragenden staatlichen Kompetenzen notwendig sind. Dies würde zudem eine Harmonisierung der verschiedenen bürokratischen Stränge der EU voraussetzen, die momentan relativ unabhängig voneinander operieren (es geht um den für wirtschaftlichen Aufbau zuständigen EU-Pfeiler IV der UNMIK, die Europäische Wiederaufbauagentur, die die CARDS-Mittel verteilt, sowie die Delegation der Europäischen Kommission in Prishtina).

#### **5. Dynamisierung und Verbreiterung des direkten Dialogs**

Obwohl derzeit fraglich ist, ob der hohe Grad der Politisierung die Ziele des direkten Dialogs (praktische Lösungen für technische Fragen zu finden) nicht fundamental unterläuft, sollte der Prozeß direkter Gespräche zwischen Prishtina und Belgrad verbreitert und dynamisiert werden. Da jegliche Annäherung (selbst in Detailfragen) einen breiten gesellschaftlichen Konsens voraussetzt, ist eine Erweiterung des serbisch-albanischen Dialogs über Regierungskreise hinaus anzustreben. Relevante gesellschaftliche Gruppen (etwa Intellektuelle und Experten, Vertreter von Medien und Nichtregierungsorganisationen) sollten in einen parallelen Prozeß eingebunden werden sowie die Möglichkeit erhalten, ihre Themen und Vorschläge in den offiziellen Dialog einzufüttern. Dies

wäre gleichzeitig eine Maßnahme, die häufig nur unter Machtgesichtspunkten handelnden Eliten durch zivilgesellschaftliche Akteure besser zu kontrollieren.

#### **6. Regionale Lösungen in der Flüchtlingspolitik**

Da die Bevölkerungspolitik eine Schlüsselfunktion im Prozeß der Ausbildung von Staat und Nation innehat, würde ein Strategiewechsel in der Flüchtlingspolitik wahrscheinlich die Fronten am ehesten durchbrechen. Die Entschärfung der Flüchtlings- und Vertriebenenfrage wäre nicht nur um der Betroffenen selbst willen wichtig, sondern auch, um Ängste auf Seiten der Kosovaren vor unbotmäßiger Einflußnahme von außen abzubauen. Denn die serbische Regierung hat die Vertriebenen-Problematik immer wieder instrumentalisiert, um territoriale Ansprüche und politische Mitsprache im Kosovo begründen zu können.

Realistischerweise ist kaum davon auszugehen, daß es in nächster Zeit zu nennenswerter Vertriebenenrückkehr nach Kosovo kommt, worauf im übrigen auch das Beispiel Kroatiens verweist. Selbst der modernste und mit Blick auf die EU-Annäherung am weitesten fortgeschrittene Staat des westlichen Balkans tut sich schwer, den vertriebenen Serben volle Rückkehrrechte und -möglichkeiten zu gewähren. Deswegen müssen früher oder später pragmatische Lösungen gefunden werden, ohne die Verwirklichung der menschenrechtlichen Mindeststandards vollkommen über Bord zu werfen.

Vorgeschlagen wird ein vom Stabilitätspakt bereits im Länderdreieck Kroatien-Bosnien-Herzegowina-Serbien-Montenegro eingesetztes Modell: in bestimmten, weniger sicherheitsgefährdeten Schwerpunktregionen die Rückkehr von Vertriebenen modellhaft zu fördern sowie gleichzeitig den Nichtrückkehrwilligen bei der Integration in ihre Aufnahmeländer behilflich zu sein. Elemente wären:

1. Sicherung der Eigentumsrechte der Vertriebenen (oft ein Haupthindernis für Rückkehr);
2. Fokussierung der Rückkehr auf weniger problematische Gemeinden mit dem Ziel, in diesen Modellregionen auch die nötigen wirtschaftlichen, sozialen und sicherheitsrelevanten Mindestbedingungen zu schaffen (sog. Leuchtturm-Projekte);
3. Integrationshilfen für die nicht rückkehrwilligen Vertriebenen an ihrem Aufenthaltsort durch internationale Geber (etwa durch den Stabilitätspakt).

## 7. Entschädigung für privatisiertes gesellschaftliches Eigentum

Wenn es eine Lösung mit Zuarbeit Belgrads geben soll, müssen auch seine legitimen wirtschaftlichen Interessen Berücksichtigung finden. Deshalb wäre es wichtig, bei der Privatisierung gesellschaftlichen Eigentums, ebenso wie bei Aufteilung der Schulden (die momentan Belgrad auch für Kosovo tilgt), etwaige Ansprüche Belgrads zu berücksichtigen und finanziell zu entschädigen.

## 8. Gemeinsamer Aktionsplan zum Schutz des Kulturerbes unter Schirmherrschaft der UNESCO

Weil es im Kosovo in erster Linie um die verspätete Bildung von Staat und Nation geht, kommt kulturellen Fragen für die Problemlösung eine hohe Bedeutung zu. Dieser Aspekt hat zwei Seiten: Zum einen sind historische Kulturdenkmäler, die serbische nationale Identität symbolisieren, von absichtsvoller Zerstörung bedroht.<sup>68</sup> Zum anderen verfallen zahlreiche Kulturstätten, etwa archäologische Ausgrabungsorte, angesichts fehlender finanzieller Mittel. Vorgeschlagen wird, den gemeinsamen Aktionsplan zum Schutz des Kulturerbes unter Schirmherrschaft der UNESCO prominent zu fördern und umzusetzen.<sup>69</sup> Das wäre ein Beitrag zur historisch-kulturellen Selbstfindung der Kosovaren, der ihnen helfen würde, die eigene Rolle selbstsicherer und nicht nur als Reflex auf wahrgenommene Bedrohung zu definieren. Das gleiche gilt, umgekehrt, auch für die Serben. Zudem wäre es ein Ansatzpunkt dafür, ein Themenfeld zu beackern, in dem Albaner und Serben gemeinsame Interessen besitzen.

## 9. Neuausrichtung von CARDS

Um in Kosovo eine wirtschaftliche Perspektive aufzubauen und soziale Spannungen zu mildern, wäre zu empfehlen, die europäischen Hilfsprogramme stärker auf soziale und wirtschaftliche Entwicklungsziele auszurichten. Statt den Schwerpunkt auf die langfristige gesetzgeberische und institutionelle Heranführung Kosovos an die EU zu legen, sollten über CARDS die entwicklungspolitischen Strategien von Weltbank (Poverty Reduction Strategy) und UNDP (Country Assistance Strategy) gefördert werden. Mittelfristiges

<sup>68</sup> Resolution 1244/Annex 2 gestand sogar eine serbische Präsenz an diesen historischen Orten zu, die allerdings nie realisiert wurde.

<sup>69</sup> UNESCO, Cultural Heritage in Kosovo. Protection and Conservation of a Multi-ethnic Heritage in Danger, Mission Report, 2003 (unveröffentlichtes Manuskript).

Ziel wäre die Verringerung von Geberabhängigkeit (was Forderungen nach Bereitstellung zusätzlicher Mittel ausschließt).

## 10. Internationale Sicherheitsgarantien im Minderheitenschutz

Die internationalen Friedenstruppen werden – je mehr sich die Lage im Kosovo normalisiert – weiter abgebaut werden können und müssen. Eine militärische Mindestpräsenz wird jedoch auf absehbare Zeit in der Region stehen bleiben müssen. Ihr müßte es im wesentlichen zufallen, die Sicherheit der im Kosovo verbliebenen (und dahin zurückkehrenden) Minderheiten in bestimmten Kernregionen zu gewährleisten.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß die Situation in und um Kosovo wenig Anlaß zu Optimismus gibt: Die Provinz wird weiterhin mit tiefgreifenden strukturellen, politischen und sozialökonomischen Problemen zu kämpfen haben; gleichzeitig zeigen die politischen Eliten in Serbien und Kosovo wenig Bereitschaft zu konstruktiven Politikansätzen. Dementsprechend ist zu befürchten, daß die Provinz noch lange Zeit von internationaler Hilfe abhängig sein wird, schnelle Lösungen gibt es nicht. Auch unabhängig vom ungeklärten Status ist fraglich, ob und wann das Land je auf den europäischen Integrationszug wird aufspringen können. Deutsche und europäische Politik muß sich folglich darauf einstellen, auf dem südlichen Balkan einen langen Atem zu beweisen.

## Abkürzungen

AKSh	Armata Kombëtare Shqiptare
CARDS	Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation
FYROM	Former Yugoslav Republic of Macedonia
IWF/IMF	Internationaler Währungsfonds/International Monetary Fund
IWPR	Institute for War and Peace Reporting
KFOR	Kosovo Force
KPC	Kosovo Protection Corps
KTA	Kosovo Trust Agency
PISG	Provisional Institutions of Self-Government
SAP	Stabilisierungs- und Assoziierungsprozeß
SR	Sicherheitsrat
SRSG	Special Representative of the Secretary-General
STM	SAP Tracking Mechanism
UÇK	Ushtria Çlirimtare e Kosovës
UNDP	United Nations Development Program
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNMIK	United Nations Interim Administration Mission in Kosovo