

A stylized world map composed of grey dots, with several dots in the Balkan region highlighted in red. The title is overlaid on this graphic.

## Der Norden des Kosovo – ein gewaltoffener Raum?

DR. MICHAEL EHRKE  
August 2011

Ende Juli war der Konflikt zwischen Serbien und dem Kosovo nicht nur erneut für Schlagzeilen im Ausland gut, sondern veranlasste auch Außenminister Westerwelle zu seiner zweiten offiziellen Reise auf den Balkan. Für die Auseinandersetzungen um eine Grenzstation im mehrheitlich von Serben bewohnten Norden des Kosovo scheint eine Lösung gefunden zu sein – die KFOR-Truppen der NATO betreiben die Station. Dennoch bleibt die Situation instabil, da die Frage nach der *effektiven Souveränitätsausübung* im Norden des Kosovo nach wie vor unbeantwortet ist. Bis heute klafft eine Lücke zwischen der international – das heißt von der Mehrheit der EU-Länder und den USA – anerkannten Souveränität des Kosovo und seiner nicht ausgeübten effektiven Souveränität im Norden des Landes. Die Regierung des Kosovo ist derzeit nicht in der Lage, ihre Entscheidungen autoritativ und notfalls mit Zwang in allen Teilen des von ihr beanspruchten Territoriums durchzusetzen. Sollte dieser Zustand längere Zeit andauern, hätte dies die schleichende Entwertung des Souveränitätsanspruchs der kosovarischen Regierung auf den Norden des Landes zur Folge. Daher war der Versuch der kosovarischen Regierung, eine nördliche Zollstation mit einer hochgerüsteten Spezialeinheit der Polizei zu besetzen, auch nur vordergründig zur Durchsetzung eines Importverbots für serbische Waren gedacht. Im Kern handelte es sich um eine (gescheiterte) Demonstration effektiver Souveränitätsausübung. Allerdings ist eine effektive Souveränität im Norden des Kosovo nicht ohne Krieg zu erreichen – einen Krieg kann der Kosovo jedoch nicht führen, ohne für diesen Zweck eine stark aufgerüstete KFOR »anzumieten«.

Davon abgesehen wird der Norden des Kosovo *de facto* von Serbien aus verwaltet, obwohl hinter dieser Verwaltung kein offizielles staatliches Gewaltmonopol steht. Offiziell kann der serbische Staat südlich seiner Grenze

keinen Zwang ausüben – dies müsste vom Kosovo und seinen Schutzmächten als kriegerischer Akt gewertet werden. Die Verwaltung ist nicht mit der Autorität eines Staates versehen. Dementsprechend ließ der Konflikt im Norden eine Region mit eingeschränkter Staatlichkeit entstehen; eine Region, die keiner legalen Autorität unterworfen ist. In diesem »gewaltoffenen Raum« gilt – anstelle einer legalen Autorität – das rechtlich nicht eingehegte »Gesetz des Stärkeren«, also das Gesetz serbischer und kosovo-albanischer Banden, die von keiner legalen Instanz zur Rechenschaft gezogen werden (und die offensichtlich keine Probleme haben, über ethnische und nationale Grenzen hinweg zu kooperieren). Entsprechend begründete der kosovarische Ministerpräsident Hashim Thaçi den von ihm verantworteten Polizeieinsatz: Es gelte, ein »schwarzes Loch« der Gesetzlosigkeit zu stopfen. Allerdings scheint der Kosovo selbst dem »schwarzen Loch« zu gleichen, das er im Norden stopfen wollte.<sup>1</sup>

Die rechtliche Unlösbarkeit des Konflikts liegt darin begründet, dass sich Serbien, der Kosovo und dessen Schutzmächte willkürlich und abwechselnd auf eines der beiden einander ausschließenden Grundprinzipien des Völkerrechts berufen: Das *Recht auf die Integrität des nationalen Territoriums* und das *Selbstbestimmungsrecht der Völker*. Der Widerspruch zwischen diesen beiden Prinzipien zog sich wie ein roter Faden durch die gesamten Jugoslawienkriege: Serbien bestand auf der territorialen Integrität Jugoslawiens, Kroatien – von Teilen der internationalen Gemeinschaft unterstützt – auf dem Selbstbestimmungsrecht des kroatischen Volkes. Als die serbische Minderheit in Kroatien dann ihrerseits auf ihr Selbstbestimmungsrecht pochte, bestand Kroatien

1. Die Frage der Verfilzung von Regierung und organisierter Kriminalität soll hier nicht kommentiert werden. Aufschlussreich ist der Wikipedia-Artikel zum Kosovo.

hingegen auf seiner territorialen Integrität. Hinsichtlich des Kosovo schlug Serbien den umgekehrten Weg ein: Es bestand (und besteht bis heute) auf der territorialen Integrität Serbiens, während die Kosovo-Albaner ihr Selbstbestimmungsrecht einforderten. Nach der Unabhängigkeitserklärung von 2008 vollzogen dann die Kosovo-Albaner eine völkerrechtliche Kehrtwende: Sie bestehen auf der Integrität ihres Territoriums, während sich die Serben im Norden auf das Selbstbestimmungsrecht – als das Recht, weiterhin zu Serbien zu gehören – berufen könnten.

Ist ein Konflikt rechtlich unlösbar, weil die von beiden (bzw. drei) Seiten erhobenen rechtlichen Ansprüche einander ausschließen, kann eine Lösung nur mit illegalen Mitteln erreicht werden – also der rechtlich nicht gedeckten Ausübung von *Macht*. Die mit weitem Abstand stärkste Machtposition nimmt im Kosovo-Konflikt die internationale Gemeinschaft ein, das heißt die Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten sowie die USA. Diplomatisch wird diese von der so genannten Quint repräsentiert: USA, Deutschland, Großbritannien, Frankreich und Italien. Hinsichtlich ihres militärischen und wirtschaftlichen Potentials sind die Schutzmächte des Kosovo eine *hard power*. Gleichzeitig stellen sie aber auch eine *soft power* dar, weil Serbien Mitglied der EU werden will und ganz konkret erwartet, im Oktober dieses Jahres den Kandidatenstatus zu erhalten. Erwartungsgemäß handeln die Schutzmächte nach dem Prinzip »Zuckerbrot und Peitsche« – mit dem Zuckerbrot der kommenden EU-Mitgliedschaft und der (versteckten) Peitsche ihrer enormen wirtschaftlichen und militärischen Überlegenheit.

So konnte die EU mit der Drohung, dass eine nicht-kooperative Haltung Serbiens die Verzögerung oder gar Suspendierung seiner EU-Integration nach sich ziehen werde, Serbien und den Kosovo zu Verhandlungen zwingen (was als diplomatischer Erfolg gefeiert wurde). Obwohl diese Verhandlungen offen gestaltet werden sollten, konnten sie eins nicht thematisieren: den Status des Kosovo. So sprachen die Verhandlungsteams ausschließlich »praktische Fragen« an, wie Visumsangelegenheiten, Nummernschilder, Kataster usw., und konnten in einigen Fällen auch Lösungen erzielen. Die – in serbischer Diktion – »Gespräche zwischen Belgrad und Pristina« wurden mit dem Grundlagenvertrag zwischen der Bundesrepublik und der DDR verglichen, in denen »praktische Fragen« auch ohne wechselseitige Anerken-

nung gelöst werden konnten.<sup>2</sup> Allerdings führt dieser Vergleich auch in die Irre: Die beiden deutschen Staaten standen nicht unter dem Druck, ihren grundlegenden Konflikt zu lösen. Die wechselseitige Nichtanerkennung hätte – bei gleichzeitiger Abarbeitung der so genannten praktischen Fragen – jahrzehntelang fortbestehen können. Der Konflikt zwischen den beiden deutschen Staaten löste sich unabhängig von diplomatischen Statusfragen schließlich dadurch, dass die DDR unerwartet von der Bühne verschwand.

Im Hinblick auf den Kosovo stehen aber sowohl die Konfliktparteien als auch die Schutzmächte unter Lösungsdruck. Seit der Entstehung der Al-Qaida in Afghanistan gelten »gewaltoffene Räume« als gefährlich, da die in diesen Räumen nicht wirksam kontrollierte Gewalt auch nach außen dringen kann. Allerdings werden Verhandlungen in diesem Fall keine Lösung ergeben: Weder wird Serbien in absehbarer Zeit den Kosovo als unabhängigen Staat anerkennen noch wird sich der Kosovo zurück unter serbische Souveränität begeben bzw. den nördlichen Landesteil freiwillig abgeben. Da sich die internationale Gemeinschaft verpflichtet hat, die territoriale Integrität des Kosovo zu schützen,<sup>3</sup> bleiben den Schutzmächten im Grunde nur zwei Auswege: Entweder müssen sie die effektive Souveränität der kosovarischen Regierung im Norden repressiv *erzwingen* – was bedeuten würde, Krieg und die Gefahr ethnischer Säuberungen in Kauf zu nehmen – oder sie setzt auf *Zeit*, in der eher vagen Hoffnung, dass die serbische Regierung ihre Position irgendwann ändern wird – sei es unter wirtschaftlichem Druck oder durch die Gewährung wirtschaftlicher Vorteile. Hierbei sollte man jedoch die Kapazitäten serbischer Regierungen zur Vernachlässigung der wirtschaftlichen Interessen ihres Landes nicht unterschätzen. Die Hoffnung auf einen Regierungswechsel entfällt dabei von vornherein, da keine Regierung in Serbien denkbar ist, die sich kooperativer verhalten würde als die derzeit regierenden Koalition.

Dass die internationale Gemeinschaft bzw. die Mehrheit der EU auf Zeit setzt, zeigte bereits ihre erste offizielle Reaktion auf die Aktion der kosovarischen Polizei. Diese Aktion wurde als Provokation bewertet, die die fragile

2. Der deutsche Diplomat Wolfgang Ischinger hatte bereits in den Troika-Verhandlungen mit Serbien und dem Kosovo eine entsprechende Lösung vorgeschlagen.

3. Außenminister Guido Westerwelle, 2010: »Die Landkarte für die Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien steht fest.«

Ruhe der Region bedrohe.<sup>4</sup> Derartige Provokationen sind aber »objektiv« im Typus des Konflikts angelegt. Wie oben bereits angedeutet, droht der Souveränitätsanspruch der kosovarischen Regierung mit der Zeit an Gültigkeit zu verlieren. Daher werden sich kosovarische Regierungen auch in Zukunft veranlasst sehen, im Norden zu intervenieren. Sie werden dabei Konflikte mit den Kosovo-Serben auslösen, die nur von der internationalen Gemeinschaft – sprich: den KFOR-Truppen – geschlichtet werden können. Dass diese Konflikte so glimpflich ausgehen wie in der letzten Juli-Woche, ist dann nicht garantiert.

Gleichzeitig steht auch die serbische Regierung vor einem Problem: Einerseits muss sie demonstrieren, dass sie zwar nicht befugt, aber in der Lage ist, die effektive Souveränität im Norden des Kosovo auszuüben; das heißt, dass sie fähig sein muss, Gewaltexzesse auszuschließen – insofern war der Hooligan-Angriff auf die Zollstelle ein Rückschlag für Serbien. Andererseits muss sie aber auch dafür sorgen, dass die Kosovo-Serben mobilisiert bleiben und verhindern, dass die Regierung des Kosovo in der nördlichen Region effektiv Fuß fasst. Sie muss also für friedliche und international akzeptable Formen des Protests werben. Da die serbische Regierung unter den Kosovo-Serben jedoch nicht besonders populär ist, könnte ihr dies sehr schwer fallen. *Wenn* sie diese Gratwanderung aber bewältigt, könnte sie einen zwar nicht legalen, aber praktisch durch effektive Souveränitätsausübung legitimierten Anspruch auf den Nord-Kosovo erheben. Freilich nicht mehr: Die offizielle Position der serbischen Regierung, die auf eine Rückkehr des gesamten Kosovo unter serbische Souveränität hinausläuft, ist illusionär.

Die Frage bleibt, ob aus der sich deutlich abzeichnenden *de facto*-Teilung des Kosovo eine auch völkerrechtlich anerkannte Teilung werden könnte? Zurzeit sieht es danach aus, dass sich die Haltung der serbischen Regierung auf die Akzeptanz einer Teilung hinbewegt, die zu einem späteren Zeitpunkt auch die Grundlage für die Anerkennung des Kosovo sein könnte (*partition for recognition*). Der Kosovo und die internationale Gemeinschaft sind strikt gegen jede Teilung, da die Landkarte des Balkans nicht mehr verändert wer-

den soll. Allerdings ist diese Position nicht frei von einer gewissen Willkür: Vor gerade dreieinhalb Jahren hat die internationale Gemeinschaft durch die Anerkennung des Kosovo auf dem Balkan neue Grenzen gezogen – die erste Grenzveränderung in Europa seit 1945, die ohne Zustimmung aller beteiligten Parteien erfolgte. Begründet wurde diese Schaffung eines neuen Staates mit der besonderen Lage des Kosovo, die die Sezession eben nicht zu einem Präzedenzfall mache, zu dem sie aber im Kaukasus dann doch gemacht wurde. Die Unabhängigkeit des Kosovo war der Preis, den Serbien für die Unterdrückung der Kosovo-Albaner seit der Aufhebung des Autonomie-Statuts von 1989 zu zahlen hatte. Den Preis zahlt aber nicht nur Serbien, sondern in besonders hohem Maße auch die Bevölkerung der Kosovo-Serben, die für die Taten des Milošević-Regimes haftbar gemacht werden.

Mit der Anerkennung des Kosovo förderte die internationale Gemeinschaft einen neuen Staat auf ethnischer Grundlage und bestätigte damit indirekt die Primordialität des Ethnischen, das sich in den Jugoslawienkriegen auf so grausame Weise durchgesetzt zu haben schien. Gleichzeitig wirkte sie jedoch darauf hin, dass der Kosovo als multi-ethnischer Staat verfasst wurde (die sieben Sterne in seinem Wappen symbolisieren die sieben konstitutiven Ethnien), das heißt sie verfuhr wie in Bosnien und Mazedonien, wo nicht ethnisch homogene, sondern multi-ethnische Staatskonstruktionen durchgesetzt wurden. Eine Teilung des Kosovo entlang ethnischer Grenzen käme wiederum einer (Teil-)Demontage des multi-ethnischen Prinzips gleich. Ein weiteres Mal wäre bestätigt, dass Albaner und Serben nicht in einem Staat zusammenleben können – und diese Bestätigung könnte sich als negatives Vorbild für Bosnien und insbesondere für Mazedonien erweisen. Allerdings bleibt der Kosovo auch nach einer möglichen Teilung der Form nach multi-ethnisch: Es verbleiben die serbischen Enklaven im Süden des Landes, die vier anderen konstitutiven Ethnien und eine ganze Reihe kleinerer Einheiten. Diese müssen möglicherweise die Konsequenzen einer Teilung tragen – oder die Multi-Ethnizität erweist sich dann doch als mögliches Staatsprinzip, solange die Minderheiten klein sind, voneinander isoliert siedeln und nicht an der Grenze eines Staates leben, in dem sie die Mehrheit stellen.<sup>5</sup>

4. Hier besteht eine gewisse Schizophrenie, da auf der einen Seite die territoriale Integrität des Kosovo garantiert werden soll, auf der anderen Seite aber der Versuch, sie durchzusetzen, als Provokation kritisiert wird.

5. In der Realität ist der Kosovo nicht multi-ethnisch. Der albanische Bevölkerungsanteil liegt, vom Norden abgesehen, bei 95 Prozent. Der Kosovo dürfte damit ethnisch homogener sein als jeder EU-Staat.



Für die Zukunft des kosovarischen Nordens sind theoretisch drei Zustände vorstellbar:

1. *Die Souveränität der kosovarischen Regierung wird auch im Norden effektiv durchgesetzt.* Dies wäre mit hohen Kosten verbunden, die vor allem die Kosovo-Serben und die KFOR zu tragen hätten. Gewalt-same Auseinandersetzungen wären unvermeidbar, und nach ihrem Abklingen müsste im Prinzip jeder Vertreter der Regierung mit militärischen Mitteln geschützt werden. Der »internationale« Konflikt zwischen Serbien und dem Kosovo bliebe ungelöst.
2. *Die gegenwärtige Situation bleibt bestehen.* Der Norden wird *de jure* vom Kosovo aus und *de facto* von Serbien aus regiert. Diese Lösung birgt, wie die letzten Wochen zeigten, hohe Risiken – zum einen, weil ein gewaltoffener Raum fortbesteht; zum anderen, weil die Regierung in Pristina unter dem permanenten innenpolitischen Druck steht, ihre Souveränität zu demonstrieren; ebenso wie die serbische Minderheit bestrebt sein wird, das Gegenteil nachzuweisen.<sup>6</sup>
3. *Die Teilung* würde aller Wahrscheinlichkeit nach sowohl den Serbien-Kosovo-Konflikt einer Lösung zuführen als auch die lokale Instabilität überwinden helfen. Obwohl sie nicht zur Bildung eines neuen Zwergstaats führen würde, könnte von ihr ein negativer Demonstrationseffekt ausgehen – insbesondere auf Mazedonien. Zudem wäre das Prinzip der Multi-Ethnizität des Kosovo aufgeweicht, wenn auch nicht notwendig gänzlich aufgehoben.

Fazit: Eine in jeder Hinsicht saubere Lösung wird es nicht geben. Dennoch scheint die Teilung des Kosovo bei allen Nachteilen derjenige Ansatz zu sein, der mit den niedrigsten Kosten (im Hinblick auf Menschenleben, Flüchtlingsbewegungen, militärische Präsenz) den größtmög-

lichen Nutzen (im Hinblick auf den Konflikt zwischen Serbien und dem Kosovo sowie auf die lokale Stabilität) bringt. Vielleicht muss die Landkarte des Balkans doch noch einmal umgeschrieben werden.

6. Der Fall Zyperns scheint zu belegen, dass ein instabiler Zustand auch jahrzehntelang ohne schwere Gewaltausbrüche aufrechterhalten werden kann. Allerdings war dies nur möglich, weil die Grenze über 35 Jahre lang von UN-Blauhelmen, der bis heute ältesten *peace-keeping*-Mission der UNO, geschützt wurde.

#### Disclaimer

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

ISBN 978-3-86872-860-6

#### Über den Autor

Dr. Michael Ehrke ist Landesvertreter der FES in Serbien und in Montenegro.