



Auswärtiges Amt

C.A.P



Arbeitsgruppe Balkan

„Neuordnung von Staat und Nation in Jugoslawien“

Berlin, 26. März 2001

Gutachten

Sezession als Option für Montenegro und Kosovo?

von Dr. Ulrich Schneckener

Kooperationsveranstaltung:

Bertelsmann Stiftung, Gütersloh
Centrum für angewandte Politikforschung, München
Planungsstab des Auswärtigen Amtes, Berlin

Die Option der Unabhängigkeit für Montenegro und Kosovo

Dr. Ulrich Schneckener
Institut für Interkulturelle und Internationale Studien
Universität Bremen

Inhalt

1. Ausgangslage
2. Die völkerrechtliche Position: Sezession als "last resort"
3. Typen von Sezession
4. Grundprobleme von Sezession
5. Kriterien für Sezession als konstruktive Konfliktlösung
6. Re-Integration als Alternative?
7. Schritte zu einer geordneten Auflösung der BRJ
8. Schlußbemerkung

1. Ausgangslage

Die Frage nach dem künftigen Status von Montenegro und Kosovo rückt nach dem Machtwechsel in Belgrad (Oktober 2000) rascher auf die Tagesordnung, als dies von der internationalen Gemeinschaft antizipiert wurde. Das Paradox besteht darin, daß zwar mit dem Sturz des Milosevic-Regimes einerseits eine grundlegende Voraussetzung dafür geschaffen wurde, den jugoslawischen Staatsverband zu erhalten und zu reformieren. Andererseits sind aber für die Sezessionisten in Montenegro und im Kosovo die Chancen zur Realisierung ihrer Ziele eher gewachsen, da sie keine militärische Bedrohung aus Belgrad mehr zu erwarten haben. In Montenegro hat die Regierung für die Zeit nach den April-Wahlen ein Referendum über die Unabhängigkeit angekündigt (vermutlich im Juni 2001), im Februar 2001 verabschiedete das Parlament bereits entsprechende prozedurale Regelungen. Im Kosovo wächst zeitgleich der Unmut über die schleppende Umsetzung der UN-Resolution 1244, die explizit vorsah, den Kosovaren "provisional democratic self-governing institutions" zu ermöglichen, was von moderaten wie radikalen Albaner-Führern gleichermaßen als erster Schritt in die Unabhängigkeit betrachtet wird. Seit Monaten droht ferner eine erneute Radikalisierung unter Teilen der albanischen Bevölkerung; in Südserbien und im Norden Mazedoniens versuchten seit Beginn des Jahres ehemalige UCK-Kämpfer weitere Konflikte zu provozieren und groß-albanische Propaganda zu betreiben; im Kosovo selbst mehrten sich die Zusammenstöße zwischen radikalen Albanern und der KFOR. Diese Aktionen können ebenfalls als ein Zeichen wachsender Ungeduld, insbesondere jüngerer Albaner, gewertet werden, die Status-Frage in ihrem Sinne – notfalls mit Gewalt – zu lösen.

Solange Milosevic an der Macht war, konnte die internationale Gemeinschaft dämpfend auf die Unabhängigkeitsbestrebungen in Montenegro und im Kosovo einwirken, da sie in beiden Regionen als Schutzschild gegen Milosevic angesehen wurde. Die Frage nach dem künftigen Status wurde vorerst ausgeklammert. Formal wird, gemäß der UN-Resolution 1244, an der territorialen Integrität Jugoslawiens festgehalten, gleichzeitig werden jedoch beide Gebiete de facto unabhängig von Belgrad regiert. Die Frage ist nun, ob sich unter den veränderten Bedingungen der externe Einfluß auf die Akteure in Montenegro und im Kosovo aufrechterhalten läßt, zumal in beiden Regionen die internationale Unterstützung für die neue Belgrader Führung eher mit Mißtrauen verfolgt wird. Vor allem im Kosovo besteht die akute Gefahr, daß die internationale Präsenz mehr und mehr als Besatzung empfunden wird, die die Kosovo-Albaner daran hindert, ihren eigenen Staat aufzubauen. Vor diesem Hintergrund ist es zweifelhaft, ob die internationale Gemeinschaft gut beraten ist, an ihrer bisherigen Strategie festzuhalten, die Status-Frage nicht zu thematisieren und gleichzeitig auf den Erhalt der Bundesrepublik Jugoslawien zu dringen. Dies wird von führenden Kräften in Montenegro und im Kosovo zunehmend als einseitige Parteinahme für Belgrad betrachtet, was die Position der internationalen Gemeinschaft gegenüber Podgorica und Pristina eher schwächen dürfte. Insbesondere im Kosovo besteht die Gefahr, daß die moderaten und kooperationsbereiten

Politiker um Ibrahim Rugova erneut unter den Druck von militanten Kräften geraten, wenn sie mittelfristig in der Frage der Unabhängigkeit keine Fortschritte vorweisen können.

Damit die internationale Gemeinschaft nicht zwischen die Fronten gerät, d.h. nicht vom "Beschützer" zum "Besitzer" mutiert, ist eine veränderte Strategie vonnöten, die einerseits die staatliche Unabhängigkeit Montenegros und Kosovos als eine Option ernsthaft in Erwägung zieht, andererseits aber klare Kriterien benennt, die die Akteure erfüllen müssen. Mit anderen Worten: Die internationale Gemeinschaft sollte zwar weiterhin deutlich machen, daß ihre erste Präferenz in einem demokratisierten und föderalisierten Jugoslawien besteht. Sollten sich allerdings die Akteure (einschließlich der Belgrader Regierung) auf eine geordnete Auflösung des Staates einigen, wird dies von außen unterstützt und konstruktiv begleitet. Grundsätzlich gilt: Oberste Priorität haben langfristig stabile und friedliche Verhältnisse in der Gesamtregion, demgegenüber scheint die territoriale Ordnung eher von sekundärer Bedeutung. Denn ob sich diese Zielsetzung letztlich nur durch den Erhalt Jugoslawiens oder vielmehr durch einen geordneten Auflösungsprozeß des Staatsverbandes erreichen lassen, ist eine offene Frage.¹

Ziel des Gutachten ist es daher, diese aus Sicht der internationalen Gemeinschaft *second best*-Option durchzuspielen. Dies soll in sechs Schritten geschehen: *Erstens* wird die völkerrechtliche Position zum Thema Selbstbestimmung und Sezession referiert. *Zweitens* wird zwischen verschiedenen Typen von Sezession differenziert, um zu demonstrieren, daß die Umstände territorialer Abspaltung sehr unterschiedlich sein können. *Drittens* werden die typischen Grundprobleme, die mit einer territorialen Neuordnung verbunden sind, erläutert, ehe darauf aufbauend *viertens* ein Katalog an Kriterien entwickelt wird, auf dessen Erfüllung die internationale Gemeinschaft dringen sollte. Dieser Katalog wird mit Blick auf Montenegro und Kosovo durchdekliniert. *Fünftens* wird die Option der Unabhängigkeit gegenüber anderen Lösungsmöglichkeiten, die auf Re-Integration und damit auf den Erhalt des Bundesstaates abzielen, abgewogen. *Sechstens* werden konkrete Schritte beschrieben, die erforderlich sind, um eine geordnete Auflösung Jugoslawiens zu erreichen.

2. Die völkerrechtliche Position: Sezession als "last resort"

Das Völkerrecht kennt grundsätzlich kein explizites Recht auf Sezession, das es einer – wie auch immer definierten – Bevölkerungsgruppe gestatten würde, sich im Zuge einer territorialen Abspaltung aus einem bestehenden Staat herauszulösen. Um ihre Position gleichwohl unter Rückgriff auf internationale Normen zu legitimieren, beziehen sich Separatisten daher in aller Regel auf das im Rahmen der Vereinten Nationen verbriefte

"Selbstbestimmungsrecht der Völker".² Danach hätten sie das Recht, ihre politischen, ökonomischen und kulturellen Angelegenheit selbst zu bestimmen. Aus Sicht der Separatisten kommt dies einem Recht auf einen eigenen Nationalstaat und damit in letzter Konsequenz auf Sezession gleich. Diese Lesart deckt sich allerdings keinesfalls mit dem völkerrechtlichen Verständnis von Selbstbestimmung, wie es sich seit 1945 entwickelt hat. Danach kann man drei spezifische Sinnzusammenhänge unterscheiden, in denen dieses Prinzip Anwendung findet (vgl. Schneckener 1996: 80-113):³ (i) die "klassische" Bedeutung von Selbstbestimmung im Sinne von staatlicher Souveränität, (ii) Selbstbestimmung im Kontext der Dekolonisierung, (iii) Selbstbestimmung als Grundlage für die Realisierung von Menschenrechten.

Der erste Kontext ergibt sich unmittelbar aus der UN-Charta, wo in Art. 1 (2) der "Grundsatz der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker" (*equal rights and self-determination of peoples*) als gleichbedeutend mit staatlicher Souveränität nach Innen und Außen betrachtet wird, die jedem international anerkannten Staat gleichermaßen zusteht (*sovereign equality*). In diesem Sinne korrespondiert Selbstbestimmung – verstanden als Abwesenheit von Fremdbestimmung – mit anderen Normen internationaler Politik wie dem in Art. 2 (4) garantierten Schutz der territorialen Integrität und dem in Art. 2 (7) niedergelegten Gebot der Nicht-Einmischung in innere Angelegenheiten. Es handelt sich insofern um das "Recht" der Bevölkerung eines jeden Staates, ihre Belange ohne Einmischung von außen selbst zu bestimmen; das "Selbst" sind in diesem Fall die bestehenden Staaten.

Der zweite Kontext bezieht sich auf den von der UNO forcierten Prozeß der Dekolonisierung: Die *Non-Self-Governing Territories* (Art. 73 UN-Charta) und die UN-Treuhandgebiete (Art. 76) sollten schrittweise in die Unabhängigkeit entlassen werden. Die normative Basis dafür bildete das "Recht auf Selbstbestimmung", wie dies insbesondere in der Dekolonisierungs-Erklärung von 1960 betont wurde. Die Entkolonisierung sollte allerdings die übrigen internationalen Normen nicht verletzen: Sowohl die Kolonialmächte als auch die künftigen Staaten waren daher aufgefordert, die während der Kolonialzeit gezogenen Grenzen anzuerkennen. Dieses Prinzip, *uti possidetis* genannt, diente vor allem dazu, das Selbstbestimmungsrecht nicht in einen Widerspruch zum Schutz der territorialen Integrität geraten zu lassen. Von dieser Regel, wonach die neuen Staaten auf den bestehenden Kolonialgrenzen basieren sollten, gab es in der Tat nur wenige Ausnahmen. Das "Selbst" ist hier die Bevölkerung innerhalb der Grenzen der einstigen Kolonialverwaltung.

¹ Für eine ähnliche Position mit Blick auf Montenegro, siehe jüngst auch International Crisis Group (2001a).

² Dieses Recht nimmt die Regierung Montenegros explizit in Anspruch. In ihrer *Platform for talks with Government of Serbia on new relations between two states* (Dezember 2000) spricht sie vom "inalienable right of Montenegro to self-determination, verified by the decisions of the United Nations".

Beim dritten Kontext geht es um den Zusammenhang von Selbstbestimmung, Volkssouveränität und Menschenrechten, wie er in Art. 1 des Zivil- bzw. Sozialpakts (1966) betont wird. Dort heißt es: "Alle Völker haben das Recht auf Selbstbestimmung. Kraft dieses Recht entscheiden sie frei über ihren politischen Status (...)." Selbstbestimmung gilt danach als Voraussetzung von Menschenrechten, d.h. erst unter den Bedingungen einer von der Bevölkerung frei gewählten politischen Ordnung ist die Realisierung menschenrechtlicher Standards möglich. Diese Lesart, die implizit Selbstbestimmung an bestimmte (wenn auch minimalistische) "demokratische" Prinzipien bindet, findet sich auch in der *Friendly Relations Declaration* (1970). Die Existenz des Staates ist danach grundsätzlich vom Willen seiner Bürger abhängig, möglich seien daher die Unabhängigkeit, die "freie Assoziation oder Vereinigung mit einem anderen Staat" oder der "Eintritt in einen anderen politischen Status". In jedem Fall können sich nur jene Staaten auf internationale Normen berufen, die sich dem "Grundsatz der (...) Selbstbestimmung der Völker entsprechend verhalten und dementsprechend über eine Regierung verfügen, die das gesamte zum Gebiet gehörige Volk (...) vertritt."⁴ Diese Formulierung, die sich konkret gegen jede Form von Apartheid richtete, läßt durchaus den Umkehrschluß zu: Ein Staat mit einer Regierung, die nicht als repräsentativ gelten kann, weil etwa bestimmte Gruppen systematisch von der politischen Partizipation ausgeschlossen sind, büßt unter Umständen Souveränitätsrechte ein (vgl. Oeter 1992: 758). Mit anderen Worten: Verletzt eine Regierung das Selbstbestimmungsrecht seiner Bürger oder einer Teilbevölkerung, kann sie sich auf internationaler Ebene nur noch schwerlich auf ihr Recht auf Selbstbestimmung im Sinne von Nicht-Einmischung berufen. Die menschenrechtliche Qualität eines Staates gerät zum Maßstab für die legitime Inanspruchnahme von Selbstbestimmung vis-à-vis anderer Staaten. Das "Selbst" sind in diesem Fall die Bürger in ihrer Gesamtheit oder aber in Form von Teilbevölkerungen.

Im Unterschied zu den beiden erstgenannten Kontexten deutet dieser dritte Bereich ein dynamisches Verständnis von Selbstbestimmung an, bei dem es nicht nur allein um "Selbstbestimmung durch den Staat", sondern auch um "Selbstbestimmung im Staat" geht (Gusy 1992). Damit wird, wie erläutert, ein Nexus zwischen interner und externer Selbstbestimmung hergestellt. Dies wirft zum einen die Frage auf, wie sich Selbstbestimmung innerhalb eines bestehenden Staates vor allem für potentiell benachteiligte oder gefährdete Gruppen bzw. Minderheiten verwirklichen läßt. In der völkerrechtlichen Literatur werden daher Konzepte wie Minderheitenschutz, Autonomie- oder Föderalismusregelungen auch im Kontext von Selbstbestimmung diskutiert (vgl. Hannum 1990, Oeter 1992, Heintze 1994). Zum anderen stellt sich jedoch die Frage, was geschehen soll, wenn ein Staat Formen der

³ Zum Selbstbestimmungsrecht, siehe u.a. Heilmeyer (1973), Doehring (1974, 1991), Crawford (1979), Thürer (1984), Klein (1990), Hannum (1990), Gusy (1992), Oeter (1992), Halperin/Scheffer (1992), Tomuschat (1993), Schoch (1994), Heintze (1994), Cassese (1998).

⁴ Zitiert nach Heilmeyer (1973: 240).

internen Selbstbestimmung verweigert und im Gegenteil Teile seiner Bevölkerung systematisch unterdrückt. In diesem Fall schließt eine Reihe von Völkerrechtlern Sezessionen als eine Art politischer "Notlösung" nicht mehr gänzlich aus (vgl. Doehring 1974, Oeter 1992, Murswiek 1993). Sezessionen gelten danach als *last resort*.⁵ Im Kern lautet diese Position: Wenn es zu erheblichen Menschenrechtsverletzungen (im Extremfall bis hin zu Vertreibung und Völkermord) an bestimmten Gruppen kommt, wenn zudem keine Möglichkeit besteht, deren Selbstbestimmung innerhalb des Staates zu gewährleisten, dann bleibt unter Umständen nur noch die Sezession als letzter Ausweg, um einen bereits eskalierten Konflikt zu befrieden. Eine Sezession bildet damit das extreme Ende eines Kontinuums verschiedener Maßnahmen zur Konfliktregulierung (vgl. Buchheit 1978: 220-222).

Zusammenfassend läßt sich festhalten: Separatisten können sich keinesfalls umstandslos auf das Selbstbestimmungsrecht berufen. Das Völkerrecht kennt Sezession nur als einen eng umgrenzten Ausnahmefall für gewaltsam unterdrückte bzw. systematisch benachteiligte Gruppen/Minderheiten, bei denen zu erwarten ist, daß sich ihre Lage nur durch eine territoriale Abspaltung verbessern wird. Diese *last resort*-Position ist jedoch nicht unproblematisch – und zwar aus zwei Gründen. Zum ersten setzt sie den Einsatz von Gewalt quasi voraus, was unter Umständen als Ermunterung für Sezessionisten aufgefaßt werden könnte, eine Regierung zu entsprechenden rigorosen Maßnahmen zu provozieren, da sie nur auf diese Weise ihrem Ziel näherkommen. Zum zweiten wird Sezession keinesfalls als eine gleichrangige Option zur Konfliktregelung aufgefaßt. Das Völkerrecht begünstigt insofern einseitig die Position von Regierungen, die es in aller Regel ablehnen, Sezessionen zuzulassen oder darüber auch nur zu verhandeln. Obgleich Verhandlungen, die im Ergebnis zu einer territorialen Neuordnung führen, völkerrechtlich zulässig sind, wird dieser Weg oftmals verbaut, da sich eine Seite stets auf das prinzipielle Sezessionsverbot im Völkerrecht berufen und sich somit einer solchen Lösung verweigern kann. Ob dieser legalistische Ansatz in jedem Fall zur Konfliktvermeidung beiträgt, darf daher bezweifelt werden.

3. Typen von Sezession

Trotz des völkerrechtlichen Verdiktes, Sezessionen wenn überhaupt, dann nur unter den Bedingungen von *last resort* zu gestatten, handelt es sich welthistorisch betrachtet bei Sezessionen keinesfalls um singuläre Erscheinungen. Zwar war ihre Zahl zu Zeiten des Ost-West-Konflikts überaus gering: Als klassischer Fall gilt vor allem die gewaltsame

⁵ Diese Position geht zurück auf das Rechtsgutachten des Völkerbundes zum Åland-Konflikt (1921) zwischen Finnland und Schweden. Dort findet sich die Formulierung: "The separation of a minority from the State of which it forms a part (...) can only be considered as an altogether exceptional solution, a last resort when the State lacks either the will or the power to enact and apply just and effective guarantees" (zitiert nach Crawford 1979: 86).

Lostrennung Bangladeshs von Pakistan (1971), darüber hinaus kam es zur Auflösung einiger post-kolonialer Föderationen in Afrika und Asien (vgl. Watts 1966). Diese "sezessionsarme" Phase stellt jedoch eher eine "Ausnahme" dar, denn nicht zuletzt die europäische Geschichte im 19. und zu Beginn des 20. Jahrhunderts ist ein Beleg für die Häufigkeit von Sezessionen: Belgien (1830 von den Niederlanden), Griechenland (1829/30 vom Osmanischen Reich), Norwegen (1905 von Schweden), Finnland (1917 von Rußland), die baltischen Staaten (1918 von Rußland), Island (1918 von Dänemark), Irland (1921 von Großbritannien) – halb Europa basiert letztlich auf Abspaltungen. Weder der Separatismus noch Sezessionen per se sind insofern ein "neues" Phänomen, sondern sind aufgrund der zahlreichen ethno-nationalen Konflikte in den 1990er Jahren – von Südosteuropa bis zum Kaukasus – lediglich auf die europäische Agenda zurückkehrt. Allerdings wird aus den genannten Beispielen deutlich, daß das Konfliktpotential von Fall zu Fall stark variiert. Vergegenwärtigt man sich jene Konstellationen, unter denen Sezessionen typischerweise zustandekommen, lassen sich drei Varianten unterscheiden, wobei nur die erste völkerrechtlich problematisch ist.

(1) *Unilaterale Sezession gegen den erklärten Widerstand der Zentralregierung*: Dieser Typ ist in der Regel gleichbedeutend mit einem Unabhängigkeitskrieg; den Separatisten gelingt es, sich auf militärischem Wege, zumeist mit direkter oder indirekter Unterstützung durch Dritte, aus einem Staatsverband zu lösen. Die Lostrennung wird nicht selten nach Ende der Kampfhandlungen durch ein Abkommen *de jure* besiegelt und von der Zentralregierung, wenn auch widerwillig, sowie von der internationalen Staatengemeinschaft letztlich anerkannt. Beispiele dafür sind die Fälle Irland/Großbritannien (1919-21), Bangladesh/Pakistan (1971) oder auch Slowenien/Kroatien/Jugoslawien (1991).

(2) *Unilaterale Sezession ohne Verhandlungen, aber von der Zentralregierung akzeptiert*: In diesem Fall erfolgt die Sezession ebenfalls in Form einer Unabhängigkeitserklärung unilateral, wird aber mehr oder minder sofort von der Zentralregierung akzeptiert. Dieser Schritt wird zumeist durch einen Regimewechsel ermöglicht. Der Zusammenbruch der bisherigen, oftmals autoritären Ordnung in der Zentrale wird von den Separatisten genutzt, um ihre Ziele zu erreichen, nachdem sie zuvor – unter Umständen auch mit militärischen Mitteln – am alten Regime gescheitert waren. Allerdings bleiben bei dieser Form der Trennung oftmals ungeklärte Streitfragen zurück, die in der Folgezeit die Beziehungen zwischen dem neuen Staat und dem "Rest-Staat" erheblich belasten können. Beispiele sind Finnland/Rußland (1917), Baltische Staaten/Sowjetunion (1991) oder Eritrea/Äthiopien (1991).

(3) *Sezession als Verhandlungslösung*: Bei dieser Variante handelt es sich nicht um eine einseitige Loslösung, sondern um eine Trennung im beiderseitigen Einvernehmen. Die Sezession ist das Resultat eines Verhandlungsprozesses zwischen den Akteuren, oftmals begleitet von zahlreichen Abkommen, um die künftigen bilateralen Beziehungen zu regeln. Dieser Typ betrifft in der Regel die Auflösung einer Föderation oder Union in ihre einzelnen

Gliedstaaten, als Vorbilder können dabei das Ende der Schwedisch-Norwegischen Union (1905), der Sowjetunion (1991-92) oder der Tschechoslowakei (1993) gelten.

Von Typ zu Typ nimmt das Konfliktpotential signifikant ab. Insbesondere Sezessionen nach dem Muster (2) und (3) zeigen, daß eine territoriale Neuordnung nicht prinzipiell mit Gewalt, Terrorismus und Bürgerkrieg identisch ist, sondern durchaus eine konstruktive Lösung darstellen kann. Bis zum Sturz des Milosevic-Regimes drohten sowohl in Montenegro als auch im Kosovo Sezessionen nach Typ (1): Im Kosovo wurden 1998-99 entsprechende Bestrebungen bereits mit Gewalt unterdrückt, der Regierung in Montenegro wurde eine ähnliche Eskalation angekündigt, sobald die Teilrepublik offizielle Schritte in Richtung Unabhängigkeit unternähme. Mit dem Machtwechsel in Belgrad deutet sich für Montenegro derzeit zwar eine Lösung nach Typ (2) an, für das Kosovo kann hingegen ein Rückfall in einen Unabhängigkeitskrieg mittelfristig nicht ausgeschlossen werden. Die jüngsten Gefechte in Südserbien und im mazedonischen Grenzgebiet lassen sich durchaus als erste Vorboten einer solchen Auseinandersetzung verstehen. Die entscheidende Frage ist daher, wie es nicht zuletzt durch Unterstützung von außen gelingen kann, für beide Regionen einen Verhandlungsprozeß zu organisieren, der eine geordnete Auflösung des Staates nach Typ (3) ermöglicht.

4. Grundprobleme von Sezession

Um Sezessionen als eine Form der Konfliktregulierung zu begreifen, müssen allerdings Antworten auf sechs Problembereiche gegeben werden, die grundsätzlich mit einer territorialen Neuordnung verbunden sind:

(a) *Definitionsproblem*: Dabei handelt es sich um die Frage, welche Gruppen sich überhaupt für eine Sezession qualifizieren. Weder kann jede x-beliebige Personengruppe für sich ein "Recht" auf staatliche Unabhängigkeit in Anspruch nehmen noch ist es ausreichend, wenn eine politische Gruppierung umstandslos erklärt, sie vertrete eine Teilbevölkerung, die nicht länger einem Staatsverband angehören wolle.⁶ Die Separatisten müssen vielmehr glaubwürdig nachweisen, daß sie für eine "communal group" sprechen, die sich aus historischen Gründen von der übrigen Bevölkerung des Staates unterscheidet, über ein eigenständiges Gruppenbewußtsein verfügt und die in einem mehr oder minder geschlossenen Siedlungsgebiet lebt (oder sich, wie im Fall der Palästinenser, zumindest auf ein spezifisches

⁶ Dies ist der Fall bei der italienischen *Lega Nord*, die ungeachtet des Bevölkerungswillens und ihres Wähleranteils in Norditalien ein unabhängiges, wenngleich virtuelles "Patania" ausgerufen hat. Außerhalb Europas sind Fälle "unechter Sezessionen" weniger selten, prominentestes Beispiel war die (letztlich gescheiterte) Sezession von Katanga (Kongo, 1960).

Territorium beziehen kann). In Zweifelsfällen muß per Abstimmung bzw. Volkszählung zunächst geklärt werden, wer sich überhaupt einer solchen Gruppe zugehörig fühlt.

(b) *Legitimitätsproblem*: Selbst wenn geklärt ist, welche Regionen bzw. Gruppen im Prinzip als "sezessionsfähig" gelten können, bleibt die Frage nach den legitimen Gründen offen. Nicht jeder x-beliebige Grund ist gleichermaßen geeignet, um das weitreichende Instrument einer Sezession in Anspruch zu nehmen, sondern in der Regel müssen in jedem Einzelfall verschiedene Gesichtspunkte gegeneinander abgewogen werden.⁷ Wenig akzeptabel dürfte es zum Beispiel sein, wenn eine Gruppe allein aus ökonomischen Gründen – etwa aufgrund des Monopols an Bodenschätzen – den Staatsverband verlassen will. Auf der anderen Seite: Müssen Gruppen, wie etwa die Kosovo-Albaner, erst massiv, über längere Zeiträume und unter Einsatz von Gewaltmitteln unterdrückt werden, um einen legitimen Grund zur Sezession zu haben, wie dies die *last resort*-Argumentation des Völkerrechts nahelegt? Wie weit müssen die Menschenrechtsverletzungen gehen, bevor ein legitimer Austrittsgrund entsteht? Gibt es andere Formen des "Vertragsbruchs" von Seiten der Zentralregierung, die unter Umständen eine Sezession rechtfertigen? Oder genügt es, wenn, wie im Fall der Slowakei, eine Gruppe auf den Schutz ihrer partikularen Kultur/Gemeinschaft verweist, der nach ihrer Ansicht nur durch eine Eigenstaatlichkeit auf Dauer gewährleistet sei?

(c) *Demokratieproblem*: Wenn legitime Gründe für einen Austritt vorliegen, muß gleichwohl entschieden werden, nach welchem Prozedere die Sezession erfolgen soll. Genügt, wie etwa in der Tschechoslowakei, ein formeller Auflösungsbeschluß des Parlaments? Oder ist ein Referendum erforderlich? Soll an einer solchen Abstimmung die Gesamtbevölkerung beteiligt werden oder nur derjenige Teil, der in dem betroffenen Gebiet lebt? Welche Mehrheiten sind notwendig; genügt die absolute Mehrheit oder sollten die Hürden höher sein? Muß ein Mindestquorum an Teilnehmern erfüllt sein, damit die Abstimmung gültig ist? Was geschieht mit dem Willen der unterlegenen Minderheit, die zwar in der sich abspaltenden Region lebt, aber für den Verbleib beim Gesamtstaat votiert hat? Steht dieser Gruppe dann wiederum ein Recht auf Sezession zu (Folge-Sezession)? In der Realität finden sich für jede Konstellation praktische Anwendungsfälle. Es gibt keine allgemeingültige Formel für ein Unabhängigkeitsreferendum, es lassen sich lediglich demokratische von weniger demokratischen Verfahren unterscheiden.⁸

(d) *Erbfolgeproblem*: Wenn sich eine Sezession abzeichnet, stellt sich die Frage, inwieweit sich aus der Zeit des gemeinsamen Staatsverbandes Verpflichtungen für den neuen Staat

⁷ Zur Frage der Legitimität von Sezessionen, siehe u.a. Buchheit (1978), Beran (1984), Buchanan (1991), Margalit/Raz (1990).

⁸ Zur Praxis von Plebisziten zur territorialen Neuordnung, vgl. Peters (1995). Ein Lehrbeispiel für ein Verfahren mit hohem demokratischen Standard war die Lösung des Schweizer Jura-Konflikts, wo auf der Basis mehrfacher Abstimmungen auf Kantons-, Bezirks-, Kreis- und Gemeindeebene relativ präzise ermittelt wurde, wer sich vom Kanton Bern lossagen wollte und wer nicht. Zum Abstimmungsmodus beim Jura-Konflikt, vgl. Linder (1994: 25, 65-68).

gegenüber dem Rest-Staat zu ergeben. Kann er beispielsweise die zuvor gemeinsam genutzten natürlichen Ressourcen künftig alleine nutzen? Muß er dem Rest-Staat Zugangs- und Nutzungsrechte für bestimmte Einrichtungen (z.B. heilige Stätten, Häfen, Flughäfen) einräumen? Muß er sich an der Zurückzahlung internationaler Kredite beteiligen? Wie ist mit der Aufteilung von öffentlichem Eigentum und Vermögen zu verfahren? Gibt es berechnete Entschädigungsforderungen von einer Seite aufgrund historisch erlittenen Unrechts? Sollte es bei starken ökonomischen Disparitäten einen Lastenausgleich zwischen den beiden Staaten geben?⁹

(e) *Grenzproblem*: Jede Sezession wirft unweigerlich das Problem der Grenzziehung auf. Nach welchem Verfahren und Kriterien soll die neue Staatsgrenze festgelegt werden? Geschieht dies, wie in den meisten Fällen, allein unter Rückgriff auf historische Demarkationslinien bzw. auf die bisherige Verwaltungsgrenze? Oder wird, wie etwa bei der Teilung Irlands (1921), eine gemeinsame Kommission eingesetzt, die den genauen Grenzverlauf festlegt? Eine weitere Alternative sind lokale Volksabstimmungen entlang der beabsichtigten Grenze, um auf Basis des Bevölkerungswillens den Grenzverlauf festzustellen, wie dies bei der Lösung des Schweizer Jura-Konflikts praktiziert wurde.

(f) *Minderheitenproblem*: Jede territoriale Grenzziehung führt zwangsläufig zur Schaffung "neuer" Minderheiten, da es in der Realität keine ethnisch homogenen Gebiete gibt. Dieses Problem besteht in zweifacher Hinsicht: Zum einen umfaßt der neue Staat möglicherweise nicht alle Mitglieder der *seceding group*, sondern ein Teil lebt weiterhin als Minorität im Rest-Staat. Zum anderen gibt es im neuen Staat "neue" Minderheiten, darunter in der Regel auch *co-nationals* des Rest-Staates. Beide Konstellationen bergen die Gefahr, daß die just erzielte territoriale Neuordnung immer wieder durch Separatismus und Irredentismus in Frage gestellt wird. Gleichzeitig droht eine fortgesetzte Unterdrückung von Minderheiten unter veränderten Vorzeichen, weshalb die Sezession am Grundproblem ethnischer Spannungen wenig ändert. Die Selbstbestimmung des einen Volkes mündet unter solchen Bedingungen lediglich in die Fremdbestimmung eines anderen. Besonders problematisch ist in diesem Zusammenhang, wenn im Zuge eines bereits eskalierten Konflikts von den Konfliktparteien eine territoriale Neuordnung antizipiert wird und diese "Lösung" vorausseilend zu "ethnischen Säuberungen" beiträgt, um homogene Territorien zu schaffen (vgl. Kaldor 2000: 96-99, Calic 1996: 195). Diese "Logik" entfaltete sich nicht zuletzt während des Krieges in Bosnien-Herzegowina (1992-95).

5. Kriterien für Sezession als konstruktive Konfliktlösung

Auf der Basis der skizzierten Probleme lassen sich eine Reihe von Bedingungen ableiten, die im Idealfall gegeben sein müssen, damit die Option Unabhängigkeit als konstruktive

⁹ Im Vorfeld zur Auflösung der Tschechoslowakei schlossen der tschechische und der slowakische Landesteil beispielsweise rund 30 bilaterale Verträge, um die diversen Erbfolgeprobleme zu lösen.

Konfliktlösung in Frage kommt. Dieser Katalog enthält zudem eine praxeologische Dimension: Von der Erfüllung der Kriterien sollte die internationale Gemeinschaft die Anerkennung der neuen Staaten abhängig machen. Ein solcher Weg wurde von den EU-Staaten bereits zu Beginn der 1990er Jahre mit Blick auf die Auflösung Jugoslawiens und der UdSSR beschritten: In den *Guidelines on the Recognition of New States in Eastern Europe and in the Soviet Union* (17.12.1991) stellten die EU-Staaten Kriterien auf,¹⁰ die allerdings in der Folgezeit nicht immer konsequent angewandt wurden. Obgleich einige der im folgenden entwickelten Kriterien – wie Gewaltverzicht, Mindeststandards bei Demokratie/Rechtsstaatlichkeit/Menschenrechte und Minderheitenschutz – in den EU-*Guidelines* enthalten sind, stellt dieser Katalog insgesamt eine deutliche Erweiterung dar.

Danach sollte eine Sezession nur dann Anerkennung finden,

(1) wenn es sich um "*communal groups*" handelt, die über ein dokumentiertes eigenständiges Bewußtsein als Gruppe verfügen und die innerhalb ihres beanspruchten Territoriums die Mehrheit stellen. Dieses Kriterium wird in beiden Fällen erfüllt: Sowohl für Montenegro als auch für das Kosovo wurde bereits durch die Sonderstellung, die beide Regionen im ehemaligen Jugoslawien als Teilrepublik bzw. als Autonomiegebiet innehatten, deutlich, daß damit bestimmten *communal groups* ein besonderer Status eingeräumt werden sollte. Im Kosovo sieht sich die übergroße Mehrzahl der Bewohner als Albaner; in Montenegro sind die Zuordnungen zwar weniger eindeutig, gleichwohl versteht sich die Mehrheit der Bewohner (rund 62%) als Montenegriner. Beide Gruppen kommen daher im Prinzip als *seceding groups* in Frage, was jedoch nicht bedeuten muß, daß auch alle Gruppenmitglieder das Ziel der Sezession inhaltlich teilen.

(2) wenn die Separatisten gegenüber der internationalen Gemeinschaft legitime Gründe vorweisen können. In den beiden Fällen können in der Tat die Separatisten relativ gute Gründe für ihre Forderung nach Unabhängigkeit anführen. Erstens beziehen sich die Kosovaren angesichts der massiven Diskriminierung und Unterdrückung in den 1990er Jahren mit einem gewissen Recht auf die *last resort*-Position des Völkerrechts. Zweitens machen Politiker sowohl in Montenegro als auch im Kosovo verfassungsrechtliche Gründe für ihre Haltung geltend, indem sie auf die drastischen Verletzungen des Status quo von Seiten des Milosevic-Regimes verweisen: Die Regierung Montenegros argumentiert mit den zahlreichen Verfassungsverstößen, die von Mai 1998 bis zum Juli 2000 von Belgrad begangen wurden. Sie haben faktisch zu einer Aushöhlung der Föderation geführt, da sie die Teilrepublik an einer effektiven Einflußnahme auf föderaler Ebene hinderten.¹¹ Folgerichtig erkennt

¹⁰ Das Dokument ist abgedruckt in Heintze (1994: 230-232).

¹¹ In ihrer *Platform for talks with Government of Serbia on new relations between two states* listet die Regierung Montenegros sämtliche aus ihrer Sicht von Seiten Belgrads begangenen Verfassungsbrüche auf, um ihre Position zu untermauern. Zu den wichtigsten Verfassungskonflikten gehören: (a) die Nicht-Anerkennung der von der Regierung Djukanovic auf der Basis von Republiksrecht ernannten 20 Deputierten für die zweite Föderalkammer ("Kammer der Republiken") durch Belgrad (Mai 1998), (b)

Montenegro die föderalen Institutionen, einschließlich des Präsidenten, nicht mehr an. Mit anderen Worten: Belgrad habe durch seine Aktivitäten den Verfassungskonsens von 1992 aufgekündigt, weshalb sich Montenegro selbst nicht mehr an die damaligen Vereinbarungen gebunden fühle.¹² Die Kosovo-Albaner stützen sich bereits seit 1990 auf eine ähnliche Argumentation, da mit der Aufkündigung der Autonomieregelung das Belgrader Regime einen Bruch der damals noch gültigen jugoslawischen Bundesverfassung von 1974 begangen hat, weshalb die Führung der Kosovaren in der Folgezeit jede Zusammenarbeit mit serbischen Institutionen ablehnte, stattdessen eine eigene Verfassung (Sept. 1990) erarbeitete und diese Position mit einem inoffiziellen Referendum (Sept. 1991) untermauerte.¹³

Drittens können die Akteure auf die Haltung der internationalen Gemeinschaft beim Zerfall des alten Jugoslawiens (1991-92) verweisen. Damals wurde allen Teilrepubliken das Recht auf Unabhängigkeit grundsätzlich zugestanden, lediglich Montenegro machte davon keinen Gebrauch, sondern bildete 1992 mit Serbien die neue Bundesrepublik Jugoslawien. Aus politischen Gründen wird die internationale Gemeinschaft Montenegro die Unabhängigkeit kaum verweigern können, nur weil die Teilrepublik – im Unterschied zu den übrigen – zu einem bestimmten Zeitpunkt die Option nicht wahrnehmen wollte oder konnte.¹⁴ Problematischer ist der Fall des Kosovos, allerdings wird oftmals betont, daß im alten Jugoslawien das autonome Kosovo de facto in allen Belangen den Republiken gleichgestellt war, weshalb die Provinz analog zu den Teilrepubliken zu behandeln sei. In der 1974er Verfassung war stets von "den Republiken und den Autonomen Provinzen" die Rede, wenn es um Rechte und Pflichten dieser Einheiten ging. Viertens machen die Sezessionisten darauf aufmerksam, daß insbesondere die EU und die USA selbst aktiv die derzeit bestehende faktische Unabhängigkeit der beiden Regionen herbeigeführt haben, indem sie zum einen seit 1998 die Regierung Montenegros bei ihrem Anti-Belgrad-Kurs unterstützten und zum anderen das Kosovo unter eine internationale Verwaltung stellten und dem Zugriff Belgrads entzogen.

(3) wenn die Separatisten explizit auf Gewalt verzichten, um ihr Ziel zu erreichen. Diese Aufforderung richtet sich primär an die Entscheidungsträger und die politischen Parteien. Sie

dem Republikspräsidenten wurde seit Oktober 1998 die Teilnahme am Obersten Verteidigungsrat verwehrt, (c) Montenegro wurde de facto von Entscheidungen der Zentralbank sowie des jugoslawischen Außenministeriums ausgeschlossen, (d) mit der Einführung der Direktwahl des jugoslawischen Präsidenten im Juli 2000 verlor Montenegro letztlich seinen Einfluß auf diesen Posten, der zuvor von den beiden Föderalkammern bestimmt wurde. Zu den Gesetzes- und Verfassungsänderungen unter Milosevic, siehe International Crisis Group (2000a: 19-29, 2000b).

¹² Im Gegenzug wurde die Regierung Montenegros selbst verfassungsbrüchig, indem sie sich Kompetenzen aneignete, die ihr nach der Verfassung nicht zustanden, etwa in der Währungs-, Zoll-, und Visapolitik.

¹³ Zur verfassungsrechtlichen Entwicklung im Kosovo, vgl. Reuter (1994), Schmidt/Moore (1995), Pichl (1999).

¹⁴ Völkerrechtlich betrachtet ist es durchaus strittig, ob sich Montenegro heute noch auf das "Angebot" von 1991 berufen kann. Serbien-Montenegro gilt international nicht als Rechtsnachfolger des alten Jugoslawiens, sondern als neuer Staat, weshalb sich die Regelungen, die für den Zerfall des ehemaligen Jugoslawiens bestimmt waren, nicht auf die neue Föderation anwenden ließen.

müssen glaubhaft versichern, daß sie eine Sezession nicht mit gewaltsamen Mitteln anstreben. Sie müssen sich darüber hinaus von para-militärischen Extremisten, die diesen Weg verfolgen, distanzieren. Mit anderen Worten: Nicht jede gewalttätige Gruppe kann automatisch den friedlichen Separatisten angelastet werden, es sei denn, es gibt nachweislich informelle Verbindungen zwischen einer Partei und einer Terrorgruppe. Diese Einschränkung ist auch deshalb notwendig, da dieses Kriterium ansonsten die Zentralregierung dazu verleiten könnte, auf Seiten der Separatisten Gewalt zu provozieren, um ihre Ansprüche international zu diskreditieren. Ferner gilt dieser Gewaltverzicht nicht für den Fall der Selbstverteidigung, wenn die Zentrale separatistische Bewegungen mit militärischen Mitteln bekämpft, wie dies spätestens ab Frühjahr 1998 die Belgrader Führung im Kosovo versucht hatte. Mit Blick auf Montenegro stellt das Kriterium kein Problem dar; alle Parteien sind sich in der Ablehnung von Gewalt einig; nennenswerte extremistische Gruppierungen gibt es nicht. Ungleich schwieriger ist die Lage im Kosovo: Zunächst muß man anerkennen, daß die Kosovo-Albaner trotz massiver Diskriminierung seit Beginn der 1990er Jahre unter der Führung von Ibrahim Rugova auf eine gewaltfreie Politik setzten, ehe ab 1996/97 radikalere Kräfte diese Strategie – auch angesichts mangelhafter internationaler Unterstützung – nicht mehr für erfolgversprechend hielten. Die entscheidende Frage ist jedoch, wie es kosovarische Politiker heute mit der Gewalt halten und inwieweit sie in Kontakt zu para-militärischen Gruppen stehen, die sowohl innerhalb als auch außerhalb des Kosovos aktiv sind. Zwar distanzieren sich führende Politiker im Kosovo jüngst von den albanischen Rebellen in Mazedonien, allerdings erst unter dem Druck der EU. Ein genereller Gewaltverzicht, der sich auch auf das Ziel der Unabhängigkeit des Kosovos erstreckt, steht noch aus.

(4) wenn eine deutliche Mehrheit der Bevölkerung dafür votiert. Die Entscheidung über die Unabhängigkeit sollte idealiter mit einem Referendum verknüpft werden, um den Willen der Bevölkerung festzustellen. Dieses sollte nach Möglichkeit international überwacht werden, um Manipulationen zu vermeiden. Ob und inwieweit die internationale Gemeinschaft auf das Prozedere selbst Einfluß nehmen sollte, muß von Fall zu Fall geklärt werden. Dabei geht es insbesondere um die Frage, wer an der Abstimmung teilnehmen darf und was als "deutliche Mehrheit" gelten kann. In Montenegro wurden bereits die Modalitäten für ein Referendum vom Parlament beschlossen:¹⁵ Danach ist vorgesehen, die absolute Mehrheit als Votum für die Unabhängigkeit zu werten, unabhängig davon, wieviele Bürger sich an der Abstimmung beteiligen. Darüber hinaus müssen die Stimmberechtigten mindestens seit zwei Jahre in Montenegro wohnhaft sein, ausgeschlossen sind damit jene Montenegriner, die in Serbien leben. Obgleich die meisten Umfragen und die jüngsten Wahlen auf eine knappe Mehrheit für die staatliche Unabhängigkeit hindeuten, stellt sich die Frage, ob ein höheres Quorum – etwa eine Zwei-Drittel- oder Drei-Viertel-Mehrheit – nicht angemessener wäre, da bei einer sehr engen Mehrheitsentscheidung Spannungen zwischen Befürwortern und Gegnern der Unabhängigkeit nicht auszuschließen sind. Für ein höheres Quorum spricht auch die Tatsache,

daß die Verfassung Montenegros für eine Änderung des Status quo eine Zwei-Drittel-Mehrheit im Parlament vorsieht. Völlig offen ist bislang, wie damit umgegangen werden soll, wenn die Bevölkerung zwar mehrheitlich für die Loslösung votiert, aber im Parlament die notwendige Mehrheit nicht zustande kommt. In jedem Fall muß sichergestellt werden, daß alle Parteien das Ergebnis des Referendums und die dazugehörigen Spielregeln akzeptieren, selbst wenn sie der unterlegenen Minderheit angehören. Während bei Montenegro bis zu einem gewissen Grad offen ist, ob und unter welchen prozeduralen Bedingungen sich eine "deutliche Mehrheit" findet, kann man im Kosovo relativ sicher von einer überwältigenden Mehrheit ausgehen, wenn dort ein Referendum über die Unabhängigkeit stattfinden würde.

(5) wenn bestimmte Vereinbarungen mit dem Rest-Staat getroffen wurden. Dieses Kriterium ist einerseits zentral für die Frage der Verhandlungslösung. Andererseits darf es nicht als ein Mittel von Seiten der Zentralregierung mißbraucht werden, um eine Sezession zu verhindern, indem man zu Verhandlungen nicht bereit ist oder aber diese immer wieder verzögert. Die Zentrale muß zumindest die Bereitschaft zu Verhandlungen bekunden, die die Auflösung des Staatsverbandes explizit als eine Option beinhalten. Wird dies jedoch von der Zentrale hartnäckig verweigert, während sich umgekehrt die Sezessionisten kooperativ verhalten, kann die Nicht-Erfüllung dieses Kriteriums nicht zu Lasten der Separatisten ausgelegt werden, vor allem dann, wenn die Sezessionisten alle übrigen Bedingungen erfüllen. Verweigern sich umgekehrt jedoch die Separatisten Verhandlungen, sollte eine internationale Anerkennung in weite Ferne rücken. Bei den zu schließenden Vereinbarungen handelt es sich in der Regel um wirtschaftliche, fiskalische und vermögensrechtliche Fragen, um den Zugang zu bestimmten Stätten, um die Frage des künftigen Grenzregimes, etc. Denkbar ist auch eine Grundsatzvereinbarung zwischen den neuen Staat und dem Rest-Staat, in der festgelegt wird, welche offenen Fragen nach der Trennung noch geklärt werden müssen. Im Falle Montenegros haben zwar beide Seiten grundsätzlich signalisiert, daß sie zu Verhandlungen bereit sind. Allerdings besteht Uneinigkeit darüber, wer mit wem verhandeln soll und worüber verhandelt werden soll. Während Montenegro bilateral mit Serbien – unter Ausschluß der jugoslawischen Bundesebene – einzig und allein über eine Auflösung Jugoslawiens verhandeln will, besteht Belgrad auf trilateralen Gesprächen, die eine Reform der Föderation zum Ziel haben sollen. Im Falle Kosovos gibt es derzeit weder in Pristina noch in Belgrad Anzeichen für die oben skizzierte Verhandlungsbereitschaft, die die Grundlage für entsprechende Vereinbarungen darstellt.

(6) wenn absehbar ist, daß der neue Staat demokratische, rechtsstaatliche und menschenrechtliche Mindeststandards erfüllen wird. Die Sezessionisten müssen auf diese Weise in "Vorleistung" treten, um unter Beweis zu stellen, daß sich der neue Staat an weltweite Standards – vor allem im Menschenrechtsbereich – hält. Innerhalb Europas muß er sich darüber hinaus an europäischen Standards orientieren, wie sie im Rahmen der OSZE und

¹⁵ Siehe dazu "Montenegro auf Unabhängigkeitskurs", NZZ vom 28.2.2001, S.1.

des Europarates gelten. Die internationale Gemeinschaft ist sicherlich nicht verpflichtet, einen Staat anzuerkennen, bei dem offenkundig ist, daß er in ein autoritäres Regime mündet und die Rechte seiner Bürger massiv verletzt. Diese Bedingung kann mit Blick auf Montenegro als einigermaßen erfüllt betrachtet werden. Zwar handelt es sich bei Montenegro keinesfalls um eine Musterdemokratie, nicht zuletzt deshalb, weil das politische System als von Korruption und Schattenwirtschaft durchzogen gilt. Gleichwohl sind Mindestanforderungen an demokratische und rechtsstaatliche Verfahren sowie der Schutz der Menschenrechte weitgehend gewährleistet. Dagegen fehlen im Kosovo noch sämtliche Voraussetzungen, da es bislang keine Verfassung und keine Institutionen gibt, die solche Mindeststandards setzen und gewährleisten könnten. Die Garantie solcher Standards hat vorerst autoritativ die UN-Verwaltung übernommen, die in eigener Regie Gesetze erläßt und den Aufbau eines Justizsystems vorantreibt.

(7) *wenn der neue Staat die Rechte von ethnischen und nationalen Minderheiten garantiert.* Dieses Kriterium soll verhindern, daß die Diskriminierung von Minoritäten, insbesondere von "neuen" Minderheiten, im neuen Staat fortgesetzt wird und insofern ein erneutes Konfliktpotential entsteht. Die Separatisten müssen daher den unter ihnen lebenden Minderheiten handfeste Garantien anbieten. Dabei geht es unter Umständen nicht allein um Mindeststandards, wie sie etwa in der Rahmenkonvention des Europarates (1995) formuliert wurden, sondern auch um erweiterte Selbstregierungs- und Partizipationsrechte (vgl. Schneckener 2001). Erstere bedeuten *self-rule*-Regelungen, die es den Minderheiten ermöglichen, bestimmte Angelegenheiten autonom zu regeln, etwa in Fragen der Schul-, Kultur- und Bildungspolitik; dies kann sowohl im Rahmen einer territorialen Autonomie als auch eines Personenverbandes (z.B. Bildung einer öffentlichen Körperschaft) geschehen. Letztere umfassen *shared-rule*-Arrangements, die es den Gruppen erlauben, am politischen Entscheidungsprozeß mitzuwirken. Dazu gehören Konsultations- und Mitspracherechte ebenso wie institutionalisierte *power-sharing*-Regime, bei denen Verteter der Minderheiten, etwa als Mitglieder der Exekutive, unmittelbar an den Entscheidungen beteiligt sind.

In den beiden Fällen besteht in diesem Punkt noch erheblicher Reformbedarf. In Montenegro verfügen die Minderheiten (Albaner, Muslime, Serben und Roma) zwar über kulturelle und sprachliche Rechte, jedoch nur über wenige politische Sonderrechte.¹⁶ Derzeit plädieren zwar die meisten Angehörigen von Minderheiten – mit Ausnahme der Serben – eher für die Unabhängigkeit, allerdings dürften sie im neuen Staat Forderungen nach Formen der Selbstverwaltung und/oder Mitregierung erheben. Für besonderen Konfliktstoff sorgt zudem der Streit um die Rolle der orthodoxen Kirche, da sich in Montenegro eine neue Orthodoxie, losgelöst von der serbisch-orthodoxen Kirche, gegründet hat. Derzeit bestehen beide Kirchen parallel und bestreiten der jeweils anderen das Existenzrecht. Im Kosovo fehlen wiederum die

¹⁶ Im Wahlrecht wird die albanische Minderheit insofern begünstigt, da in den Gebieten, in denen sie die lokale Mehrheit stellen, aufgrund einer Sonderregelung fünf Mandate für das Parlament (insgesamt 77 Sitze) vergeben werden, vgl. International Crisis Group (2001b).

Voraussetzungen für einen effektiven, umfassenden Minderheitenschutz, der in diesem Fall vor allem zugunsten der serbischen Bevölkerung erfolgen müßte.

(8) *wenn mögliche Folge-Sezessionen bereits berücksichtigt wurden oder ausgeschlossen werden können.* Diesem Kriterium liegt die Vorstellung zugrunde, daß es innerhalb einer *seceding group* kompakt siedelnde Minderheiten gibt, die ihrerseits wiederum eine Abspaltung vom neuen Staat anstreben (oder aber beim Rest-Staat verbleiben wollen). Diese beabsichtigte Folge-Sezession, ausgelöst durch eine Primär-Sezession, stellt eine erhebliche Hypothek für den neuen Staat dar: In der Regel führt dies nicht nur zu internen Spannungen, sondern belastet auch die Beziehungen zu den Nachbarstaaten, insbesondere zum Rest-Staat. Beispiele für diesen Effekt finden sich sowohl bei der Auflösung Jugoslawiens als auch der UdSSR.¹⁷ Wenn eine solche Entwicklung absehbar ist, muß sie bei der Primär-Sezession berücksichtigt werden. Dabei gilt der Grundsatz: Wer Sezession für sich einfordert, muß dieses Recht auch anderen zugestehen, die sich dann allerdings an dem Kriterienkatalog messen lassen müssen.¹⁸ Mit anderen Worten: Ein möglicher "Domino-Effekt" muß von den Akteuren ins Kalkül gezogen werden. Dabei bieten sich zwei Lösungswege an: Entweder die Primär-Separatisten erklären sich bereit, eine Folge-Sezession zuzulassen, falls die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt sind, oder aber Verhandlungen zwischen der *seceding group* und der unterlegenen Minderheit führen zu einem Ergebnis, bei dem die Minderheit auf eine Folge-Sezession verzichtet. Dieses Problem stellt sich mit Blick auf Montenegro nicht, da beispielsweise eine Abspaltung der mehrheitlich von Muslimen bewohnten Sandcack-Bezirke an der Grenze zu Serbien nicht zu erwarten ist. Ungleich schwieriger ist die Lage im Kosovo: Hier besteht in der Tat die akute Gefahr, daß bei einer Unabhängigkeit der serbisch dominierte Norden auf eine Abspaltung und einen Verbleib bei Serbien dringen wird – dies zur Not auch mit Gewalt. Ob diese Gefahr gebannt werden kann, hängt nicht zuletzt davon, zu welchen Konzessionen kosovo-albanische Politiker gegenüber der serbischen Minderheit bereit sind.

(9) *wenn die Grenzziehung zwischen dem neuen Staat und dem Rest-Staat klar geregelt ist.* Bevor eine Sezession erfolgen kann, muß Klarheit über den Verlauf der neuen internationalen Grenze bestehen, da ansonsten schwelende Grenzkonflikte drohen, wie dies beispielsweise bei Eritrea/Äthiopien der Fall ist. Dabei müssen sich beide Seiten nicht notwendigerweise an den bestehenden Demarkationslinien orientieren, sie können durchaus Grenzverschiebungen oder einen Gebietsaustausch vereinbaren, möglicherweise überwacht und durchgeführt durch eine spezielle Grenzkommission. In jedem Fall sollten beide Seiten ein Abkommen über den Grenzverlauf schließen. Mit Blick auf Montenegro ist dieses Kriterium unproblematisch, da die jetzige Republiksgrenze weder von Podgorica noch von Belgrad in Frage gestellt wird. Anders stellt sich die Situation im Kosovo dar: Auf beiden Seiten werden immer wieder

¹⁷ Die Unabhängigkeit Kroatiens führte beispielsweise postwendend zur Ausrufung der serbischen Krajina-Republik, die Unabhängigkeit Moldawiens zum Konflikt mit der Transdnister-Region und der gagausischen Minderheit, die Unabhängigkeit Georgiens zum Konflikt mit Abchasien und Süd-Ossetien.

Grenzrevisionen gefordert, die sich, wenn eine Unabhängigkeit des Kosovos bevorstünde, erheblich zuspitzen dürften. Während serbische Politiker über eine Abtrennung des nördlichen Kosovos nachdenken, fordern albanische Extremisten den Anschluß des angrenzenden südserbischen Prešovo-Tals an das Kosovo.

(10) wenn dadurch keine Destabilisierung in der Gesamtregion ausgelöst wird. Bei einer Sezession muß die Situation in der Gesamtregion berücksichtigt werden, da sie nicht zu Lasten von benachbarten Staaten stattfinden darf. Mögliche Probleme zwischen dem neuen Staat und den Anrainerstaaten – etwa bei Grenz-, Visa- oder Minderheitenfragen – sollten auf dem Wege von bilateralen Verträgen und Abkommen geklärt werden. Denkbar sind zudem institutionalisierte Formen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Diese Bedingung spielt für die internationale Gemeinschaft eine zentrale Rolle. Die Gefahr einer regionalen Destabilisierung gilt als Haupteinwand gegen eine Auflösung der Bundesrepublik Jugoslawien. Die Befürchtungen gehen konkret in drei Richtungen: Zum ersten könnten sich in Bosnien-Herzegowina serbische oder kroatische Politiker ermuntert fühlen, ihre separatistischen Tendenzen zu verstärken und damit den inner-bosnischen Stabilisierungsprozeß zu gefährden. Zum zweiten ist nicht absehbar, welche Folgen diese Entwicklung auf den Reformprozeß in Serbien selbst hätte; befürchtet wird, daß nationalistische Kräfte – vor allem bei einer Sezession des Kosovos – wieder an Zulauf gewinnen würden. Zum dritten wird angenommen, daß albanische Extremisten die Unabhängigkeit des Kosovos als ersten Schritt für ein Großalbanien – oder zumindest für ein "Groß-Kosovo" – betrachten und sie daher eine Vereinigung mit Albanien anstreben und/oder ihre irredentistischen Aktivitäten mit Blick auf Gebiete in Mazedonien und Süd-Serbien verstärken. In der Tat sind die Auswirkungen auf die Region nur schwer abzuschätzen. Gleichwohl ließe sich das Konfliktpotential erheblich reduzieren, wenn die politischen Akteure in Montenegro und im Kosovo im Vorwege einer Unabhängigkeit mit den Nachbarstaaten über den Aufbau geregelter Beziehungen unter wechselseitiger Anerkennung der Grenzen verhandeln. Notwendig sind insbesondere Abkommen zwischen Kosovo und den Anrainerstaaten Montenegro, Albanien und Mazedonien, in denen die kosovarischen Politiker irredentistischen Bestrebungen eine klare Absage erteilen und damit die Option "Groß-Albanien" ausschließen. Darüber hinaus sollten die neuen Staaten rasch in multilaterale Institutionen integriert werden, in deren Rahmen die regionale Zusammenarbeit gefördert wird.

Im Ergebnis erfüllen weder Montenegro (6/10) noch das Kosovo (3/10) derzeit die substanziellen und prozeduralen Anforderungen, die an eine Sezession zu stellen sind. In beiden Regionen fehlen noch elementare Voraussetzungen, dies gilt insbesondere für Regelungen zum Minderheitenschutz, für Vereinbarungen mit Serbien und für die Beziehungen zu den Nachbarstaaten.

¹⁸ Zum Problem der Folge-Sezession, siehe vor allem Beran (1984).

Erfüllte und nicht erfüllte Kriterien (Stand: April 2001)

Kriterien	Montenegro	Kosovo
(1) "communal group"/Territorialität	ja	ja
(2) Legitimität	ja	ja
(3) Gewaltverzicht	ja	nein
(4) Mehrheitsentscheidung	nein	ja
(5) Vereinbarungen mit dem Rest-Staat	nein	nein
(6) Demokratie/Rechtsstaat/Menschenrechte	ja	nein
(7) Minderheitenschutz	nein	nein
(8) Keine Folge-Sezession	ja	nein
(9) Geregelter Grenzschutz	ja	nein
(10) Regionale Stabilität	nein	nein

Montenegro ist allerdings der Unabhängigkeit deutlich näher als das Kosovo. Erstens besteht seit dem Sturz von Milosevic ein wechselseitiger Gewaltverzicht mit Belgrad: Weder wird Montenegro die Loslösung mit militärischen Mitteln verfolgen, noch wird Belgrad die Teilrepublik daran mit Gewalt hindern. Zweitens gibt es auf beiden Seiten zumindest eine grundsätzliche Bereitschaft zu Verhandlungen über die künftigen Beziehungen. Drittens existieren in Montenegro demokratische, handlungsfähige Institutionen. Viertens ist der Grenzverlauf zwischen beiden Teilrepubliken weitgehend unstrittig; fünftens droht keine Folge-Sezession. Darüber hinaus kann Montenegro drei noch offene Kriterien relativ rasch erfüllen: Verbesserung des Minderheitenschutzes, Verhandlungen mit den Nachbarstaaten über bilaterale Verträge sowie die Organisation eines Referendums, um festzustellen, ob tatsächlich eine Mehrheit der Bevölkerung für die Unabhängigkeit votiert. Langwieriger dürften sich dagegen die Verhandlungen mit Belgrad gestalten: Gesetzt den Fall, es würde über die Option der Unabhängigkeit verhandelt werden, sind eine Reihe von Streitpunkten absehbar. Belgrad wird auf die Rechte der Serben in Montenegro pochen, gleichzeitig bestimmte Nutzungs- und Zugangsrechte (etwa für die Häfen) einfordern und auf eine gerechte Lastenverteilung bei den jugoslawischen Altschulden drängen. Unter Umständen lassen sich diese Probleme im Rahmen einer "Union" zweier selbständiger Staaten, wie sie von der Regierung Montenegros vorgeschlagen wird, abfedern.

Bei den Wahlen vom 22. April, bei denen die Befürworter nur eine knappe Mehrheit erreichten, wurde allerdings deutlich, wie entscheidend für das Erreichen der Unabhängigkeit Verhandlungen mit Belgrad sind. Erst wenn sich beide Seiten auf eine Auflösung der Föderation einigen und entsprechende Vereinbarungen treffen, dann dürfte in Montenegro die Zahl derjenigen signifikant zunehmen, die sich für eine Unabhängigkeit aussprechen. Solange aber das künftige Verhältnis zwischen Montenegro und Serbien nicht geklärt ist, sind offenkundig viele Bürger nicht bereit, das Risiko der Eigenstaatlichkeit einzugehen.

Im Kosovo fehlen umgekehrt ungeachtet der massiven Forderung nach Unabhängigkeit nahezu alle anderen Bedingungen: Es gibt derzeit keine demokratisch legitimierten Institutionen; es fehlt ein deutliches Bekenntnis kosovarischer Politiker zum Gewaltverzicht; der Grenzverlauf zwischen Serbien und Kosovo wird von beiden Seiten in Frage gestellt; es besteht die akute Gefahr von Folge-Sezessionen; es fehlen Garantien für die serbische und andere Minderheiten; die Beziehungen zu den Nachbarstaaten sind ungeklärt – und nicht zuletzt: es mangelt teilweise an der Bereitschaft mit Belgrad zu verhandeln. Mit anderen Worten: Die kosovarischen Politiker sind aufgefordert, im eigenen Interesse eine Reihe von Vorleistungen zu erbringen. Selbst dann zeichnen sich bei den notwendigen Verhandlungen mit Belgrad schwer lösbare Konflikte zu Erbfolge-, Grenz- und Minderheitenfragen ab.

Die Analyse zeigt: In beiden Fällen verspricht die Option der Unabhängigkeit keine raschen Lösungen. Notwendig ist vielmehr, den Separatisten in Montenegro und im Kosovo deutlich zu machen, daß es sich bei der geordneten Auflösung der BJR nur um einen mittelfristigen Prozeß handeln kann, in dem Schritt für Schritt konkrete Problemlagen abgearbeitet werden müssen und bei dem die Ausrufung des eigenen Staates erst am Ende steht.

6. Re-Integration als Alternative?

Angesichts der erläuterten Schwierigkeiten, die die Option Unabhängigkeit mit sich bringt, stellt sich die Frage, ob nicht die Re-Integration der beiden Regionen in ein demokratisiertes Jugoslawien die bessere Alternative darstellt. Die Voraussetzung dafür wäre eine grundlegende Reform der Föderation, die die Beziehungen zwischen Montenegro, Kosovo und Serbien auf eine neue Grundlage stellt. Dabei kommen grundsätzlich vier Varianten in Frage (vgl. Schneckener 1999: 16-17):

– Option 1: Zweigliedrige Föderation mit Kosovo als Autonomiegebiet Serbiens

Das Kosovo bleibt danach staatsrechtlich Teil Serbiens, erhält aber eine "substantielle Autonomie" und einen gesicherten Einfluß auf die serbische und die jugoslawische Gesetzgebung, inklusive eines Vetorechts bei Angelegenheiten, die für das Kosovo von zentraler Bedeutung sind (Rambouillet-Modell plus x). Gleichzeitig werden die föderalen Strukturen zwischen Serbien und Montenegro demokratisiert. Dabei gilt es in erster Linie die Gleichberechtigung der beiden Teilrepubliken zu gewährleisten und sicherzustellen, daß keine Seite bestimmte Entscheidungen ohne die Zustimmung der anderen treffen kann (*power-sharing*); eine Dominanz Serbiens wird verfassungsrechtlich ausgeschlossen.

– Option 2: Zweigliedrige Föderation mit Kosovo als Autonomiegebiet

Das Kosovo bleibt zwar, wie nach der UN Resolution 1244 vorgesehen, Teil Jugoslawiens, gehört aber nicht mehr zu Serbien. Die Region wird vielmehr ein Autonomiegebiet, das direkt den Bundesorganen untersteht und dort auch angemessen vertreten ist; sie ist damit dem

Zugriff serbischer Institutionen entzogen, ohne allerdings den gleichen Status wie Montenegro innezuhaben.

– *Option 3: Dreigliedrige Föderation*

Das Kosovo erhält den Status einer dritten Teilrepublik der Föderation und verfügt über die gleichen Rechte und Kompetenzen wie die beiden anderen Gliedstaaten (ethnische Föderation). Auf der Bundesebene muß das Zwei-Kammer-System und die Zusammensetzung der Exekutive entsprechend reformiert werden, um die gleichberechtigte Teilnahme des Kosovos zu gewährleisten.

– *Option 4: Mehrgliedrige Föderation*

Das Kosovo wird ebenso wie Montenegro eine Teilrepublik Jugoslawiens, der serbische Landesteil wird jedoch regionalisiert, um beispielsweise auch der Vojvodina, dem Sandzak oder anderen Regionen (z.B. Hauptstadtregion Belgrad) die Möglichkeit zu geben, eigenständige Teilrepubliken zu gründen (poly-ethnische Föderation). Der Bundestaat besteht dann aus vier oder mehr Gliedstaaten, die gemeinsam die Bundesregierung und die Zwei-Kammer-Legislative bilden. Daneben könnte ein "Dachverband" der "serbischen" Teilrepubliken bestehen, die ihre Politiken in verschiedenen Bereichen koordinieren und dazu gemeinsame Institutionen unterhalten.

Sind diese Optionen tatsächlich realistischer als eine geordnete Auflösung des Bundesstaates? Die erste dürfte spätestens nach dem Krieg für die Kosovo-Albaner nicht mehr akzeptabel sein, da sie jede Rückkehr unter serbische Kontrolle strikt ablehnen. Die letzte Variante dürfte ebenfalls wenig Chancen haben, da die serbische Teilrepublik de facto ihre Selbstauflösung beschließen müßte. Bleiben die Möglichkeiten zwei und drei: Bei der zweiten Option sind erhebliche Vorbehalte von Seiten der Kosovaren zu erwarten, die, wenn sie sich überhaupt auf eine Re-Integration einlassen, zumindest die Forderung nach einer eigenen Teilrepublik erheben werden. Bei der dritten Option sind nicht unerhebliche Widerstände von Seiten Montenegros zu erwarten: Bereits vor dem Kosovo-Konflikt hatte Montenegro eine Aufwertung der Provinz stets abgelehnt, um die eigene Sonderstellung nicht zu gefährden. In jedem Fall würde die Option bedeuten, daß es zu trilateralen Verhandlungen zwischen Serbien, Montenegro und Kosovo kommen muß. Die Option wird umso unrealistischer, je eher sich Montenegro und Serbien auf die Strukturen einer neuen Föderation verständigen, ohne dabei kosovarische Vertreter zu beteiligen.

Unabhängig davon, welche Option verfolgt wird, muß man feststellen, daß eine Re-Integration keineswegs sämtliche Grundprobleme der Sezession vermeidet. Dies gilt vor allem für das Grenz- bzw. das Minderheitenproblem. Auch bei einer Föderalisierung stellt sich, wenngleich mit geringerer Intensität, die Frage nach dem Modus der territorialen Grenzziehung sowie nach dem Umgang mit Minderheiten innerhalb der jeweiligen Gliedstaaten. Darüber hinaus treten zwar keine Erbfolgeprobleme im engeren Sinne auf, gleichwohl gibt es vergleichbare Schwierigkeiten: Es muß geregelt werden, wie die

Ressourcen unter den Gliedstaaten aufgeteilt werden, ob es beispielsweise einen Finanzausgleich gibt, ob die Nutzung natürlicher Ressourcen allen Teilgebieten zu Gute kommt, ob Steuern und Zölle regional oder gesamtstaatlich erhoben werden, etc. Hinzu kommen Problemkomplexe, die sich bei einer Sezession nicht ergeben: Zum einen muß bei jeder föderalen Lösung grundlegend geklärt werden, über welchen Grad an *self-rule* die territorialen Einheiten verfügen und wie die Kompetenzen zwischen regionaler und bundesstaatlicher Ebene abgegrenzt werden. Zum anderen muß der Grad an *shared-rule* geregelt werden: Welche Mitwirkungs- und Mitentscheidungsrechte erhalten die Gliedstaaten auf föderaler Ebene? Beide Bereiche erfordern überaus komplexe und detaillierte Regelungen, auf die sich die drei Akteure verständigen müssen. Die Option der Re-Integration setzt damit ein hohes Maß an fortwährender Verständigungsbereitschaft voraus, da erstens bei jeder Föderalisierung Reformen bzw. Nachbesserungen die Regel sind und zweitens das Funktionieren eines Bundesstaates von einem Mindestmaß an Kooperation zwischen den Gliedstaaten abhängig ist. Die Option der Sezession verlangt hingegen nur eine einmalige Verständigung zwischen dem neuen Staat und dem Rest-Staat, bei der bestimmte, vergleichsweise eng umgrenzte Erbfolgefragen gelöst werden müssen.

Erschwerend kommt hinzu, daß dieser Verständigungsprozeß im konkreten Fall Akteuren abverlangt werden muß, die bereits de facto über alle Dimensionen von Staatlichkeit verfügen. Montenegro löste seit 1998 mehr und mehr aus dem gemeinsamen Staatsverband, die Republik entwickelte eine eigenständige Außenpolitik, schuf eigene Sicherheitskräfte, betrieb eine eigene Visapolitik und stieg nicht zuletzt mit der Einführung der D-Mark aus der gemeinsamen Währungspolitik aus. Im Kosovo ersetzte ab Sommer 1999 die UNMIK den serbischen Staatsapparat. Seitdem regiert dort die UN-Verwaltung mit ihren Erlassen, die von der Schaffung eines kosovarischen Bankensystems bis hin zur Einführung kosovarischer Autokennzeichen reichen.¹⁹ Mit anderen Worten: Die Desintegration ist auf allen Politikfelder sehr weit fortgeschritten, de facto hat Belgrad jede politische Kontrolle über beide Teilregionen verloren. Anders als in den meisten Fällen von Föderalisierung, wo die Gliedstaaten Zugewinne an Autonomie verbuchen können (siehe z.B. Belgien oder Spanien), müssen Montenegro und das Kosovo den umgekehrten Weg gehen und angeeignete oder erworbene Kompetenzen wieder abgeben.

Angesichts dieser Ausgangslage ist nicht zu erwarten, daß eine Re-Integration bzw. Re-Föderalisierung des Landes gegenüber einer Auflösung weniger voraussetzungsreich wäre. Notwendig wäre ein langwieriger, vermutlich trilateraler Verhandlungsprozeß, der zudem der permanenten Gefahr ausgesetzt ist, daß radikale Kräfte weiterhin mit Gewalt versuchen, für die Unabhängigkeit zu kämpfen und dafür jede Destabilisierung der Region in Kauf nehmen. Die Option der Re-Integration führt unter diesen Umständen keinesfalls zwangsläufig zu

¹⁹ Zur UN-Verwaltung im Kosovo, siehe vor allem International Crisis Group (1999) und EUI Working Group (B)Orders (2000).

einem Mehr an Stabilität, sondern dürfte eher das Gegenteil bedeuten. Sie eröffnet – gerade mit Blick auf das Kosovo – den Extremisten größere Mobilisierungschancen, als dies bei der Option der geordneten Auflösung zu erwarten ist.

7. Schritte zu einer geordneten Auflösung der BJR

Wenn diese Analyse zutrifft, stellt sich die Frage, wie konkrete Schritte in Richtung einer geordneten Auflösung aussehen können. Dabei erweist sich die Auswertung des Kriterienkataloges als hilfreich, sie macht deutlich, daß noch eine Reihe von Rahmenbedingungen notwendig sind, um einen solchen Auflösungsprozeß einzuleiten. Ob und wie diese Bedingungen realisiert werden, hängt nicht zuletzt vom Verhalten der internationalen Gemeinschaft ab, da der Prozeß zum jetzigen Zeitpunkt nicht ausschließlich den lokalen Akteuren – ob in Belgrad, Podgorica oder Pristina – überlassen werden kann.

Erstens müssen in allen Teilregionen die Demokratisierungsprozesse vorangetrieben und stabilisiert werden, dies schließt den Aufbau von Rechtsstaatlichkeit sowie den Schutz der Menschen- und Minderheitenrechte ausdrücklich ein. Die Erfahrung zeigt: Je demokratischer die Strukturen sind, desto wahrscheinlicher wird eine Verhandlungslösung und damit eine friedliche Sezession. Diese Prämisse stellt insbesondere Anforderungen an die kosovo-albanischen Politiker und an die UN-Verwaltung: Im Kosovo sollte es möglichst bald zur Wahl eines Parlamentes und einer Regierung kommen, um, wie in der UN-Resolution 1244 vorgesehen, "interim self-government" zu ermöglichen. Die UNMIK würde dann sukzessive ihre Aufgaben an die lokalen Institutionen abtreten. Dieser Schritt ist erforderlich, um zum einen das Kosovo als Akteur vis-à-vis Belgrad handlungsfähig zu machen, und um zum anderen die kosovo-albanischen Politiker stärker in die Verantwortung zu nehmen und damit zu disziplinieren.²⁰

Zweitens sollten alle Seiten, inklusive Belgrad, einen grundsätzlichen Gewaltverzicht erklären. Dabei verpflichten sie sich, entsprechende Aktionen, die von ihrem Gebiet ausgehen, zu unterbinden und sich von gewalttätigen Extremisten deutlich zu distanzieren. Die internationale Gemeinschaft könnte diese Erklärung durch Sicherheitsgarantien und durch eine Reihe von praktischen Maßnahmen unterstützen, wie etwa durch verstärkte Kontrollen des Waffenhandels sowie durch die Auflage eines Programms zum Waffenaufkauf, um die

²⁰ Denkbar sind hierbei auch Übergangslösungen, wie sie etwa von der *International Crisis Group* (1998) unter dem Stichwort "intermediate sovereignty" oder von der *Independent International Commission* (2000) unter dem Begriff "conditional independence" vorgeschlagen wurden. Beide Konzepte gehen davon aus, daß bei Beibehaltung der internationalen Präsenz im Kosovo die lokalen Akteure über eingeschränkte Souveränitätsrechte verfügen, bis eine endgültige Lösung der Statusfrage gefunden ist.

Zahl der Kleinwaffen insbesondere im Dreieck Kosovo-Südserbien-Mazedonien zu reduzieren.

Drittens sollte in jeder Region ernsthaft an umfassenden Regelungen zum Schutz der Minderheiten gearbeitet werden, um auf deren, zum Teil berechtigte Befürchtungen zu reagieren. Dies gilt insbesondere mit Blick auf die serbischen Minderheiten in Montenegro und im Kosovo sowie die albanische Minderheit in Südserbien. Im Kosovo setzt dies einen Prozeß der Annäherung von Albanern und Serben voraus, der von außen angestoßen und unterstützt werden muß.

Viertens sollte jede Region ihre bilateralen Beziehungen zu den Nachbarstaaten verbessern. Denkbar sind beispielsweise regelmäßige Treffen zwischen kosovo-albanischen und mazedonischen Politikern. Darüber hinaus sollten im Rahmen regionaler Ansätze wie dem "Stabilitätspakt für Südosteuropa" Projekte zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit entwickelt und vertieft werden. Eine Möglichkeit wäre in diesem Zusammenhang die Bildung von Institutionen, die sich mit gesamt-albanischen Fragen befassen (vor allem im Kultur- und Bildungsbereich) und in denen Vertreter aus Albanien, dem Kosovo, Mazedonien und Montenegro zusammenarbeiten. Ähnliche trans-staatliche Foren ließen sich für gesamt-serbische Fragen vorstellen, in denen Repräsentanten aus Bosnien, Montenegro, Serbien, Kosovo und Mazedonien vertreten sind.

Fünftens sollten alle Seiten ihre prinzipielle Verhandlungsbereitschaft erklären, ohne Vorbedingungen zu stellen und Festlegungen zu treffen, die Optionen ausschließen. Dieser ergebnisoffene Prozeß sollte von internationaler Gemeinschaft konstruktiv begleitet werden. Dabei müßte Belgrad anerkennen, daß grundsätzlich eine geordnete Auflösung der Bundesrepublik eine von mehreren Optionen ist, über die verhandelt werden kann. Die internationale Gemeinschaft sollte die neue Führung in Belgrad in dieser Haltung bestärken, nicht zuletzt mit dem Hinweis darauf, daß Belgrad ohne diese Konzession erhebliche Schwierigkeiten haben dürfte, die andere Seite an den Verhandlungstisch zu bringen, um dort auch über die präferierte Option der Re-Integration zu verhandeln. Umgekehrt muß die internationale Gemeinschaft die Akteure in Montenegro und Kosovo davon überzeugen, auf das Angebot ergebnisoffener Verhandlungen einzugehen und nicht auf der Maximalposition der Unabhängigkeit zu beharren.

Sechstens sollte die internationale Gemeinschaft darauf dringen, daß die Probleme Montenegro und Kosovo nicht gänzlich unabhängig voneinander bearbeitet werden. Zwar ist es wahrscheinlich, daß beide Komplexe getrennt und nicht gemeinsam verhandelt werden. Dennoch sollten beide Verhandlungsprozesse möglichst parallel und aufeinander abgestimmt verlaufen, da etwa eine Loslösung Montenegros unmittelbare Folgen für das Kosovo hätte.

Möglicherweise könnten sogar Lösungen, die im einen Fall entwickelt wurden, Vorbildcharakter für den anderen haben.

Siebtens sollte die internationale Gemeinschaft eine Schieds-Kommission einsetzen, vergleichbar mit der Badinter-Kommission bei der Auflösung des ehemaligen Jugoslawiens. Diese Kommission hätte die Aufgabe, für alle Seiten transparente, nachprüfbare Kriterien für die Unabhängigkeit zu entwickeln, um den Separatisten deutlich zu machen, welche Vorleistungen sie zu erfüllen haben. Auf der Grundlage ihrer Berichte wird dann entschieden, ob und wann bestimmte Kriterien als erfüllt gelten können.

Achtens sollte die internationale Gemeinschaft frühzeitig signalisieren, daß sie gewillt ist, die Implementation von Verhandlungsergebnissen bzw. von Teilergebnissen zu überwachen, um zwischen den Konfliktparteien Kooperationsprobleme "zweiter Ordnung" zu vermeiden.

8. Schlußbemerkung

Bei der Suche nach einer Lösung für Montenegro und Kosovo gilt es grundsätzlich, jene Fehler zu vermeiden, die beim Zerfall Ex-Jugoslawiens 1991-92 gemacht wurden. Das Problem war nicht die Desintegration Jugoslawiens *per se*, sondern ihr gewaltsamer Verlauf. Es gelang weder von innen noch von außen einen geordneten Verhandlungs- und Auflösungsprozeß zu organisieren. Zunächst beharrte die internationale Gemeinschaft auf den Erhalt Jugoslawiens, ehe dann die EU die unilateralen Sezessionen Sloweniens, Kroatiens und später Bosniens – teilweise unter fragwürdiger Auslegung der eigenen Kriterien – anerkannte, ohne daß dieser Schritt das Eskalationspotential reduziert hätte.

Wenn die Herstellung dauerhaft stabiler Verhältnisse in der Gesamtregion das oberste Ziel der internationalen Gemeinschaft ist, sollte sie weniger am Ergebnis eines Prozesses interessiert sein als vielmehr am Prozeß selbst. Um diesen allerdings steuern und beeinflussen zu können, sollte sich die internationale Gemeinschaft in der Frage der Unabhängigkeit neutral verhalten und stattdessen gegenüber den Sezessionisten auf die Einhaltung der genannten Kriterien pochen. Wer jedoch die Option der Auflösung der BJR kategorisch ausschließt, der kann schlechterdings kaum Bedingungen stellen, unter denen sie doch akzeptabel wäre. Mit anderen Worten: Nur wenn die internationale Gemeinschaft eine flexiblere Position in dieser Frage entwickelt, wird sie auf mittlere Sicht ihre Möglichkeiten, den Prozeß zu steuern, und ihren politischen Einfluß in der Region erhalten.

Für ein Zulassen der Option Unabhängigkeit sprechen noch drei weitere Argumente, die mit der Alternative der Re-Föderalisierung zusammenhängen: Zum ersten erweist sich die Option der Re-Integration, wie gezeigt, keinesfalls politisch als weniger problematisch und technisch als weniger komplex. Zum zweiten ist es eine offene, empirische Frage, welche der beiden

Optionen langfristig für mehr Stabilität sorgen wird. In der Debatte wird stets unterstellt, daß allein die Unabhängigkeit zur Destabilisierung führe und einen "Domino-Effekt" in der Region auslöse. Diese These kann man mit guten Gründen bestreiten: Zum einen hängt es stark davon ab, wie der Prozeß der Auflösung organisiert wird. Zum anderen ist es nicht weniger plausibel anzunehmen, daß gerade eine von außen erzwungene Re-Integration Extremisten provoziert, weiterhin auf Gewalt zu setzen und nationalistische Konzepte (Stichwort "Groß-Albanien") zu verfolgen. Zum dritten ist der Zerfall der BRJ bereits so weit fortgeschritten, daß selbst derjenige, der eine Re-Integration will, Verhandlungen über die Alternative zulassen muß, weil ansonsten überhaupt keine Verhandlungen zustandekommen. Letzteres wäre aber aus Sicht der internationalen Gemeinschaft das denkbar schlechteste Ergebnis.

Literatur

- Beran, Harry, 1984: A liberal theory of secession, *Political Studies*, XXXII, 21-31.
- Buchanan, Allen, 1991: Secession – The Morality of Political Divorce from Fort Sumter to Lithuania and Quebec, Boulder.
- Buchheit, Lee C., 1978: Secession: The Legitimacy of Self-Determination, New Haven.
- Calic, Marie-Janine, 1996: Krieg und Frieden in Bosnien-Herzegowina, Frankfurt.
- Cassese, Antonio, 1998: Self-Determination of Peoples. A legal reappraisal, Cambridge.
- Crawford, James, 1979: The Creation of States in International Law, Oxford.
- Doehring, Karl, 1974: Das Selbstbestimmungsrecht der Völker als Grundsatz des Völkerrechts, Karlsruhe.
- Doehring, Karl, 1991: Das Selbstbestimmungsrecht der Völker, in: Simma, Bruno (Hg.): Charta der Vereinten Nationen, München, 15-31.
- EUI Working Group (B)Orders (ed.), 2000: Kosovo 1999-2000. The Intractable Peace, Florence: European University Institute.
- Gusy, Christoph, 1992: Selbstbestimmung im Wandel. Von der Selbstbestimmung durch den Staat zur Selbstbestimmung im Staat, *Archiv des Völkerrechts*, 385-409.
- Halperin, Morton H./Scheffer, David J., 1992: Self-Determination in the New World Order, Washington.
- Hannum, Hurst, 1990: Autonomy, Sovereignty and Self-Determination, Philadelphia.
- Heidelmeyer, Wolfgang, 1973: Das Selbstbestimmungsrecht der Völker, Paderborn.
- Heintze, Hans-Joachim, 1994: Selbstbestimmungsrecht und Minderheitenrechte im Völkerrecht, Baden-Baden.
- Klein, Eckart, 1990: Das Selbstbestimmungsrecht der Völker und die deutsche Frage, Berlin.
- Kaldor, Mary, 2000: Neue und alte Kriege, Frankfurt.
- Linder, Wolf, 1994: Swiss Democracy. Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies, Basingstoke.
- Margalit, Avishai/Raz, Joseph, 1990: National self-determination, *Journal of Philosophy*, 87, 9, 439-461.
- Independent International Commission on Kosovo, 2000: The Kosovo Report, Oxford.
- International Crisis Group, 1998: Intermediate Sovereignty as a Basis for Resolving the Kosovo Crisis. A Discussion Paper, *ICG Balkans Report* no. 46, November 1998.
- 1999: The New Kosovo Protectorat, *ICG Balkans Report* no. 69, June 1999.
- 2000a: Current Legal Status of the Federal Republic of Yugoslavia (FRY) and of Serbia and Montenegro, *ICG Balkans Report*, no. 101, September 2000.

- 2000b: Montenegro: Which Way Next?, *ICG Balkans Briefing*, November 2000.
 - 2001a: Montenegro: Settling for Independence?, *ICG Balkans Report* no. 107, March 2001.
 - 2001b: Montenegro: Time to decide, *ICG Balkans Briefing*, April 2001.
- Oeter, Stefan, 1992: Selbstbestimmungsrecht im Wandel. Überlegungen zur Debatte um Selbstbestimmung, Sezessionsrecht und "vorzeitige Anerkennung", *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 52, 3-4, 741-780.
- Peters, Anne, 1995: Das Gebietsreferendum im Völkerrecht, Baden-Baden.
- Pichl, Elmar, 1999: Kosovo in den jugoslawischen Verfassungssystemen: 1974 bis 1998, in: Marko, Joseph (Hg.): Gordischer Knoten Kosovo/a: Durchschlagen oder entwirren?, Baden-Baden, 75-86.
- Reuter, Jens, 1994: Die Kosovo-Albaner im ehemaligen Jugoslawien, in: Brunner, Georg/Lemberg, Hans (Hg.): Volksgruppen in Ostmittel- und Südosteuropa, Baden-Baden, 187-194.
- Schmidt, Fabian/Moore, Patrick, 1995: Die Albaner im ehemaligen Jugoslawien als Sicherheitsproblem, in: Seewann, Gerhard (Hg.), Minderheiten als Konfliktpotential in Ostmittel- und Südosteuropa, München, 70-139.
- Schoch, Bruno, 1994: Selbstbestimmung und Sezession. Herausforderung für die Staatengemeinschaft, *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 11, 1355-1367.
- Schneckener, Ulrich, 1996: Das Recht auf Selbstbestimmung. Ethno-nationale Konflikte und internationale Politik, Hamburg.
- 1999: Regulierung ethnischer Konflikte in Südosteuropa. Die Politik der Anerkennung, *Internationale Politik*, no. 9, 7-20.
 - 2001: Auswege aus dem Bürgerkrieg. Modelle zur Regulierung ethno-nationaler Konflikte, Frankfurt: Suhrkamp (i.E.).
- Thürer, Daniel, 1984: Das Selbstbestimmungsrecht der Völker, *Archiv des Völkerrechts*, 22, 2, 113-137.
- Tomuschat, Christian (ed.), 1993: Modern law of self-determination, Dordrecht.
- Watts, R.L., 1966: New Federations. Experiments in the Commonwealth, Oxford.