



Auswärtiges Amt

C.A.P.



Arbeitsgruppe Balkan

„Neuordnung von Staat und Nation in Jugoslawien“

Berlin, 2. Mai 2001

Gutachten

Verhandlungsrahmen und Vermittlungsansatz für die Zukunft des Kosovo

von Dr. Carsten Giersch

Kooperationsveranstaltung:

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

Eine nachhaltig stabile Neuordnung von Staat und Nation auf dem westlichen Balkan hängt vor allem von einer Einigung über den künftigen Status des Kosovo ab. Die internationale Gemeinschaft hat nach dem Sturz Milosevics im Herbst 2000 und dem demokratischen Machtwechsel in Belgrad zweifellos bessere Aussichten, einen Verhandlungsprozess in Gang zu bringen. Unklar ist jedoch, in welchem Rahmen und mit welchen Teilnehmern solche Verhandlungen stattfinden sollten und welche internationale Vermittlungsmethode dabei zur Anwendung kommen müsste.

Grundsätzlich zwei Modelle vorstellbar. Es könnte ein regionaler Ansatz gewählt werden, bei dem mittels multilateraler Konferenzdiplomatie versucht wird, sämtliche noch existierenden Konflikte auf dem westlichen Balkan im Zusammenhang zu lösen. Dieser Ansatz spricht insbesondere der gegenwärtig innerhalb der EU, in den USA und in Russland vorherrschenden Zielvorstellung, keine Auflösung der Bundesrepublik Jugoslawien (BRJ) zuzulassen, sondern vielmehr eine Einigung über eine neue jugoslawische Föderationsverfassung zwischen Montenegro und Serbien unter Einschluss des Kosovo herbeizuführen. Im Rahmen eines alternativen Modells, würde die internationale Gemeinschaft dagegen dem jeweiligen Sondercharakter der Balkan-Konflikte stärker Rechnung tragen und daher versuchen, bilaterale Einzelfalllösungen zu vermitteln, um auf dieser Grundlage eine neue regionale Kooperationsordnung zu schaffen.

Im folgenden soll gezeigt werden, dass dieses Modell wahrscheinlich größere Erfolgsaussichten hat, weil es bessere Voraussetzungen dafür schafft, dass die Konfliktparteien mit internationaler Hilfestellung selbst gemeinsam einvernehmliche Lösungen erarbeiten. Das gilt vor allem für den schwierigen Fall des Kosovo-Konflikts, bei dem die Positionen von Serben und Kosovo-Albanern völlig festgefahren sind.

1. Ergebnisoffene Verhandlungen

Nach Lage der Dinge wäre es sehr problematisch, die internationale Vermittlung im Kosovo-Konflikt so anzulegen, dass bestimmte Optionen in bezug auf den künftigen Status von vornherein ausgeschlossen werden. So kann etwa von den Kosovo-Albanern keine ernsthafte Beteiligung an Verhandlungen erwartet werden, wenn ihnen im Vorfeld bedeutet wird, dass eine Unabhängigkeit Kosovos nicht zur Debatte steht. Aus ihrer Sicht würde damit die UN-Übergangsverwaltung (UNMIK) zum Besatzungsregime werden, und die Gefahr bestünde, dass sich ein wiederauflebender bewaffneter Widerstand der früheren UCK-Rebellen nunmehr gegen die KFOR richtet. Ebenso wenig kann die internationale Gemeinschaft eine Rückkehr

des Kosovo unter die Hoheitsgewalt der BR Jugoslawien ausschließen. Das würde nicht nur die Serben vom Eintritt in konstruktive Verhandlungen abhalten, sondern wäre auch mit UN-Resolution 1244 unvereinbar, die für die Zeit der UN-Übergangswaltung im Kosovo und für die Zeit eines Interim-Abkommens über Kosovo der territorialen Integrität der BR Jugoslawien verpflichtet ist. Für den politischen Prozess, der den endgültigen Status des Kosovo bestimmen soll, enthält Res. 1244 allerdings keine solche Verpflichtung, so dass die Statusfrage damit tatsächlich offen gelassen wird.

Unter diesen rechtlichen wie politischen Voraussetzungen spricht alles dafür, die Verhandlungen über den endgültigen Status des Kosovo ergebnisoffen zu konzipieren. Dies ist nicht nur die Bedingung dafür, dass Serben *und* Kosovo-Albaner bereit sind, in konstruktive Gespräche miteinander zu treten, sondern auch dafür, dass eine internationale Vermittlung von beiden Seiten in gleicher Weise akzeptiert wird. Ein solcher ergebnisoffener Verhandlungsansatz bedeutet keineswegs, dass die internationale Gemeinschaft auf bestimmte Regeln verzichtet, unter denen die Vermittlung ablaufen soll. Es wird noch zu zeigen sein, dass im Gegenteil allgemein vereinbarte Verhandlungsprinzipien und methodische Regeln für *principled negotiations* und *integrative bargaining* notwendig sind, damit die Konfliktparteien ihre gegensätzlichen Grundsatzpositionen überwinden können und sich zur gegenseitigen Anerkennung und Befriedigung der jeweiligen legitimen Interessen auf dem Weg zu einer allseitigen Gewinnlösung bereit finden.¹

Damit solcher Vermittlungsansatz den Konfliktparteien unterbreitet werden kann, muss er jedoch erst innerhalb der internationalen Gemeinschaft konsensfähig werden. Und hierbei wären in der Tat eine Reihe von Hindernissen zu überwinden.

a) Regionale Implikationen

Es muss geklärt werden, ob ergebnisoffene Einzelverhandlungen über den Kosovo-Konflikt negative regionale Auswirkungen haben würde. Wie eingangs angedeutet, wird auch in weiten Teilen der westlichen Staatengemeinschaft eine sachliche Verknüpfung der unterschiedlichen Konflikte auf dem Balkan gesehen, weshalb der Zielvorstellung einer neu verfassten Föderation Jugoslawiens der Vorzug zu geben wäre. Eine mögliche Auflösung Jugoslawiens könnte, so die Befürchtung, eine Desintegration Serbiens (Sandzak, Voivodina, Presevo-Region) und Montenegros, aber auch Mazedoniens und Bosniens hervorrufen. Bereits die Unabhängigkeit Montenegros könnte demnach einen unkontrollierbaren „Dominoeffekt“

¹Roger Fisher/William Ury: *Getting to Yes*, Boston 1981. Howard Raiffa: *The Art and Science of Negotiation*, Cambridge/Mass. 1982.

bewirken, also die Unabhängigkeit Kosovos nach sich ziehen, dann großalbanische Ambitionen auf das Presevo-Tal in Südserbien und vor allem auf Teile Mazedoniens provozieren und Bestrebungen anheizen, Bosnien in drei ethnische Teilstaaten Herceg-Bosna, Serbische Republik mit einem muslimischen Rumpfstaat als Rest aufzuteilen.

Wie stichhaltig ist dieses Bedrohungsszenario für den westlichen Balkan bei näherer Betrachtung? Zweifellos lassen die extremistischen Guerilla-Aktivitäten der UCPMB in Südserbien und der UCK in Mazedonien die Albaner insgesamt als unsicherer Kantonisten erscheinen. Als Ausdruck großalbanischer Ambitionen können sie jedoch bisher nicht gelten. Die gegenwärtigen, akuten Probleme in Mazedonien sind größtenteils hausgemacht, und selbst die UCK-Extremisten verlangen keine Sezession sondern einen gleichberechtigten Status der Albaner in Mazedonien. Auch die albanischen Rebellen in der Presevo-Region streben vordergründig nur nach mehr Autonomie innerhalb Serbiens, wobei die hintergründige Motivation auf einen möglichen Gebietstausch für den Fall einer künftigen Teilung des Kosovo abzielen könnte.² In beiden Fällen hat ein militärisches Sicherheitsvakuum den Guerilla-Aktivitäten Vorschub geleistet.

Zwar rekrutierten sich die UCPMB und die UCK in Mazedonien größtenteils aus dem harten Kern der LPK und ehemaligen UCK-Kämpfer im Kosovo. Doch von einer einheitlichen politischen Steuerung durch die kosovo-albanischen Parteien kann keine Rede sein. Im Gegenteil dürften die gemäßigten Parteien verstanden haben, dass Extremismus dem Projekt der Unabhängigkeit für das Kosovo schadet. Zugleich scheint aber nach dem Machtwechsel in Belgrad und der internationalen Zuwendung, die die neue jugoslawische und serbische Führung seither erfahren hat, die Perspektive einer Unabhängigkeit für die Kosovo-Albaner ungewisser denn je. In der verqueren Logik radikaler Gruppen dient daher das Wiedererstehen der UCK in Mazedonien ebenso wie fortgesetzte Anschläge und Übergriffe auf Kosovo-Serben dazu, die Kosovo-Frage selbst virulent zu halten.

Das Pendant dazu besteht in der fortdauernden Alimentierung der extremistischen Mitrovica-Serben im Nord-Kosovo durch Belgrad. Auch hier soll durch gewaltsame Destabilisierung der Lage die eigenen Position im Kosovo-Konflikt gestärkt werden. Zu einem Gutteil dürfte dies außerdem erklären, warum der neue jugoslawische Präsident Kostunica, ein demokratischer gleichwohl großserbischer Nationalist, bei den Wahlen in Bosnien im November 2000 aktive Wahlkampfhilfe ausgerechnet für die extremistische serbische Partei SDS geleistet hat. Die Drohung mit dem serbischen Separatismus in Bosnien soll offenbar einer möglichen Unabhängigkeit Kosovos entgegenwirken.

Somit sind die sogenannte sachlichen Zusammenhänge der Konflikte auf dem westlichen Balkan in Wirklichkeit von radikalen Serben und Albaner konstruierte Bedrohungsszenarien, deren offenkundige Instrumentalisierung für nationalistische Zwecke die internationale Gemeinschaft strikt zurückweisen sollte. Es sollte statt dessen unmißverständlich erklärt werden, dass die bestehenden Probleme in Bosnien und Mazedonien innerhalb der dortigen inneren Strukturen sowie getrennt voneinander und von der Kosovo-Frage zu lösen sind.

Besteht aber nicht ein enger Zusammenhang zwischen der Zukunft Montenegros, Kosovos und Jugoslawiens, der zumindest trilaterale Verhandlungen unter internationaler Vermittlung erforderlich macht? Nach den Wahlen in Montenegro im April 2001 deutet manches darauf hin, dass sich die Regierung Djukanovic und die jugoslawische bzw. serbische Regierung des pragmatischen Ministerpräsidenten Djindjic bilateral auf eine Neuordnung der Beziehungen einigen wollen und können. Die montenegrinische Regierung hat die international erwünschte Rücksicht auf das Kosovo-Problem stets von sich gewiesen, zugleich aber zuletzt nicht das erwartete eindeutige Wählervotum für die Fortsetzung ihres bisherigen Unabhängigkeitskurses erhalten. Eine Transformation der BRJ in eine lockere jugoslawische Union könnte zwischen Montenegro und Serbien bereits ausgehandelt sein, bevor überhaupt eine gewählte und verhandlungsbereite Regierung im Kosovo existiert.

Mit anderen Worten, die zeitlichen Abläufe gehen wahrscheinlich über das Modell trilateraler Verhandlungen zunächst hinweg. Eine mit Blick auf die Konfliktlage viel leichter zu erreichende Einigung zwischen Montenegro und Serbien könnte aber sogar Modellcharakter für den künftigen Status des Kosovo innerhalb eines neugefassten Jugoslawien haben. Ob Montenegro, für den Fall, dass es sich eine ausreichende staatliche Selbständigkeit sichert, mit Blick auf die eigene gleichwohl kleine albanische Minderheit dann seinerseits eine Vermittlungsfunktion als ehrlicher Makler im Konflikt zwischen Serben und Kosovo-Albanern spielen könnte, wäre zu prüfen. Allerdings sollte sich die internationale Gemeinschaft angesichts der Verantwortung, die sie im Kosovo übernommen hat, vorerst selbst auf eine Vermittlung zwischen Belgrad und einer künftigen kosovo-albanischen Regierung vorbereiten, die aufgrund der festgefahrenen Positionen wie oben gezeigt, nur ergebnisoffen strukturiert werden kann. Aus der Sicht der Albaner darf eine Lösung der Montenegro-Frage den künftigen Status des Kosovo nicht präjudizieren. Sollten die Kosovo-Albaner aber im Laufe der internationalen Vermittlung die Einsicht gewinnen, dass eine Reintegration etwa als ebenfalls weitgehend selbständiger Staat in eine neue jugoslawische

² Tim Judah, *Greater Albania?*, New York Review of Books, May 17, 2001.

Union akzeptabel wäre, dann müssten die entsprechenden Regelungen in einem nächsten Schritt selbstverständlich unter Einbeziehung Montenegros getroffen werden.

b) Internationale Implikationen

Aus internationaler Sicht steht den vermittlungsmethodisch begründeten, ergebnisoffenen Einzelverhandlungen über die Zukunft des Kosovo dann immer noch die *uti possidetis*-Doktrin entgegen. Es bleibt zu klären, ob zumindest alle EU-Staaten und die USA dahingehend übereinstimmen, dass der endgültige Status des Kosovo nach UN-Res. 1244 offen ist und die OSZE-Prinzipien Anwendung finden, wonach vereinbarte Grenzänderungen zulässig wären. Russland dürfte aber weiterhin auf der Unveränderbarkeit der Grenzen pochen und Belgrad in der Position der Aufrechterhaltung der territorialen Integrität Jugoslawiens und damit der kategorischen Ablehnung einer Unabhängigkeit Kosovos unterstützen. Eine konstruktive internationale Vermittlung unter direkter Beteiligung Russlands würde sich entsprechend schwierig gestalten.

Es ist aber undenkbar, dass Russland nicht in den Verhandlungsprozess einbezogen wird. So ist die vorläufige Regulierung des Kosovo-Konfliktes im Juni 1999 unter diplomatischer Beteiligung Moskaus zustandegekommen. Es war das Bestreben der NATO, ihre Intervention auf völkerrechtlichen Boden zu stellen und die Kooperation Russlands dadurch zurückzugewinnen, dass Kosovo schließlich eine UN-Administration erhielt. Nach der UN-Res. 1244 muss auch eine endgültige Bestimmung des Status des Kosovo wieder die Zustimmung Russlands im UN-Sicherheitsrat erhalten. Und nicht zuletzt sind russische Truppen im Rahmen der KFOR im Kosovo präsent.

Die Tatsache, dass Präsident Putin und Außenminister Ivanov die Position des jugoslawischen Präsidenten Kostunica bekräftigt haben, bedeutet nun nicht, dass in der Moskauer Regierung ein positives Konzept für die Lösung der Kosovo-Frage existierte, auf dessen Grundlage die Kosovo-Albaner verhandlungsbereit sein könnten. Die russischen Überlegungen scheinen sich wie in der Vergangenheit auf drei Aspekte zu konzentrieren: keinen Präzedenzfall für eine Sezession zu schaffen; die NATO, die als interventionistisch und expansiv wahrgenommen wird, in Schach zu halten; und durch die Unterstützung Jugoslawiens/Serbiens politische Macht auf dem Balkan zu projizieren. Russland wird darauf verweisen, dass die EU/USA wie in Kroatien und Bosnien nunmehr gegenüber der BRJ ebenfalls der *uti possidetis*-Doktrin folgen müssten. Die Unabhängigkeit Montenegros wäre zwar mit dem im Jahr 1991 etablierten internationalen Anerkennungsregime für die

Nachfolgerepubliken der ehemaligen sozialistischen Föderationen vereinbar. Ob sich größere Flexibilität Russlands bei der Status-Frage im Falle Kosovos durch eine westliche Definition als Sonderfall erreichen ließe, ist aber sehr ungewiß. Allenfalls überzeugt der Hinweis auf eine ansonsten von vornherein blockierte Konfliktlösung, weil sich die Kosovo-Albaner bei Ausschluss der Unabhängigkeitsoption nicht auf eine Vermittlung einlassen und statt dessen zum gewaltsamen Widerstand zurückkehren werden, um so den Druck auf die internationale Gemeinschaft zu erhöhen.

Um ergebnisoffene Verhandlungen zu ermöglichen, sollten sich die westlichen Staaten mit Russland auf die Formel einigen, jede Kosovo-Lösung zu akzeptieren und zu garantieren, die von den Konfliktparteien unter internationaler Vermittlung einvernehmlich gefunden wird. Diese Formel könnte helfen, einem möglichen Streit zwischen EU, USA und Russland über die Optionen für den künftigen Status des Kosovo vorzubeugen, den Albaner und Serben erneut für ihre Zwecke auszunützen wüßten.

Die für eine konstruktive internationale Vermittlung festgestellte Notwendigkeit ergebnisoffener Verhandlungen über Kosovo, die unter regionalen Gesichtspunkten sinnvolle Isolation des Kosovo-Konflikts in Einzelverhandlungen sowie die zu erwartenden ambivalente Politik Russlands sind die drei Faktoren, die im weiteren die Konstruktion des internationalen Verhandlungsrahmens beeinflussen.

2. Verhandlungsrahmen

Auf dem westlichen Balkan und insbesondere im Kosovo ist bereits eine Vielzahl von Akteuren tätig, internationale Organisationen (UN, NATO, EU, OSZE) und multilaterale Arrangements (Kontaktgruppe, G 8, Stabilitätspakt, Geberkonferenz), was die Suche nach einem sachgerechten Verhandlungsrahmen nicht eben erleichtert. Grundsätzlich sind drei Konstellationen denkbar - eine Balkan-Konferenz, Vermittlung durch die Kontaktgruppe-Staaten, Vermittlung durch einen internationalen Sonderbeauftragten – die nun gegeneinander abzuwägen sind.

a) Balkan-Konferenz?

An einer multilateralen Konferenz wären die maßgeblichen Vertreter aus den von der Neuordnung von Staat und Nation betroffenen Balkanregionen sowie die dort aktiven internationalen Organisationen und die Regierungsvertreter der am stärksten involvierten Staaten (insbes. die Truppensteller der Friedensmissionen) zu beteiligen. Dieser Rahmen wird

häufig mit mehrseitigen Verhandlungen zwischen Vertretern Serbiens, Montenegros und Kosovos über eine neue jugoslawische Föderation in Verbindung gebracht, wenn nicht sogar mit einer Gesamtregelung der Jugoslawien-Frage, bei der auch die Probleme in Bosnien und in Mazedonien gelöst und die regionalen Beziehungen neu geordnet werden könnten. Unklar ist, wer die Schirmherrschaft über die Konferenz übernehmen soll. Gegen eine EU-Konferenz spricht, dass Organisation und Vorgehensweise ohnehin mit den USA und Russland abgestimmt werden müsste. Denkbar wäre dagegen der OSZE-Rahmen.

Die Bilanz der zahlreichen bisherigen Jugoslawien-Konferenzen (Den Haag, London und Genfer ICFY, Dayton, Rambouillet) stimmt allerdings nicht gerade zuversichtlich.³ Den Konfliktparteien, die sachliche Verknüpfungen der regionalen Probleme wahlweise für ihre Zwecke zu instrumentalisieren bzw. abzulehnen pflegen, bietet eine Konferenz maximalen Spielraum für taktische Manöver, mit denen sie sich der Verantwortung für konstruktive Verhandlungen entziehen können. Eine Balkan-Konferenz würde zunächst auf hoher Ebene gutgemeinte Absichtserklärungen produzieren, um danach in nachrangig besetzte, thematisch und regional gegliederte Arbeitsgruppen verlagert zu werden, in denen der Verhandlungsprozess unweigerlich zerfasern würde. Im Rahmen einer solchen multilateralen Konferenz dürfte ein kohärentes Verhandlungskonzept mit Prioritäten und Paketlösungen schwer durchzusetzen sein. Es sei auch darauf hingewiesen, dass die EU intern jahrzehntelang Erfahrungen mit der Konferenzdiplomatie gesammelt hat, während auf dem Balkan eine andere Verhandlungskultur vorherrscht, die von der Erfahrung der jüngsten teilweise existenzbedrohenden ethnischen Konflikte geprägt wird. Sachgerechte Verhandlungen und konstruktive Vermittlung funktioniert daher am ehesten in einem überschaubaren Kreis mit entscheidungsfähigen Vertretern und mit einem klaren Fokus auf die zu lösenden Probleme.

Ein multilateraler Konferenzrahmen ist nicht zuletzt wegen der Vielzahl der internationalen Akteure problematisch, weil erstens die Konfliktparteien leichter einzelne Staaten für ihre Positionen mobilisieren bzw. einflussreiche Staaten eigene und gegebenenfalls sachfremde Interessen zur Geltung bringen können. Beides schwächt die Vermittlungsfunktion einer multilateralen Konferenz in erheblichen Maße. So bedarf es keiner großen Phantasie sich vorzustellen, welche Front sich bilden würde, wenn etwa die Unabhängigkeit Kosovos auf einer Balkan-Konferenz zur Sprache käme. Mit den notwendigen ergebnisoffenen Verhandlungen über den Status des Kosovo ist der Konferenzansatz also kaum vereinbar.

³ Carsten Giersch, Konfliktregulierung in Jugoslawien 1991-1995, Baden-Baden 1998. Ders., Multilateral Conflict Regulation. The Case of Kosovo, Cambridge/Mass. 2000 (= Weatherhead Center for International Affairs, Harvard University, Working Paper Series No. 00-04).

b) Kontaktgruppe?

Das besondere Gewicht der Großmächte in der internationalen Politik gegenüber den Jugoslawien-Konflikten hat sich seit 1994 nicht zuletzt aus dem Scheitern von Vermittlungsversuchen im Rahmen von Jugoslawien-Konferenzen ergeben. Allerdings hat die sogenannte Kontaktgruppe ihrerseits weder im Bosnien-Krieg noch im Kosovo-Krieg glücklich agiert, so dass es fraglich ist, ob sich dieser Rahmen für die operative Vermittlung zur Neuordnung auf dem Balkan besser eignet. Der grundlegende Gedanke für eine Großmächte-Kontaktgruppe war und bleibt, potentielle Vetomächte – solche im UN-Sicherheitsrat bzw. solche mit besonderem Gewicht in den internationalen Beziehungen – in der gemeinsamen Vermittlungsaufgabe zusammenzuführen, und sich dabei auch jeweilige Sonderbeziehungen zu den Konfliktparteien für eine Friedenslösung zunutze zu machen.

Bekanntlich war aber die Reichweite der multilateralen Abstimmung innerhalb der Kontaktgruppe in der Vergangenheit jedenfalls in den entscheidenden Fragen eher begrenzt. Dadurch dass die Kontaktgruppe als operativer Vermittler tätig geworden ist, schien einerseits bei einzelnen Mitgliedern die Versuchung zu traditioneller Großmachtpolitik besonders groß, andererseits verstanden es die Konfliktparteien, die sich dabei auftuenden Konfliktlinien innerhalb der Kontaktgruppe auszunutzen.

War in der Vergangenheit die militärische Intervention gegen die bosnischen Serben bzw. das Milosevic-Regime strittig, so liegt der Keim des Streits diesmal in der Frage der denkbaren Optionen für den Status des Kosovo. Eine Einigung darüber, als Kontaktgruppe zwischen Serben und Albaner zu vermitteln wäre wie in der Vergangenheit leichter zu erreichen als eine Einigung über die eigentliche Vermittlungsstrategie und ein Lösungskonzept. Eine operative Vermittlung durch die Kontaktgruppe würde demnach ein hohes Risiko des Scheiterns Kauf nehmen. Es ist davon auszugehen, dass Russland seine ambivalente Politik beibehält, nämlich Kooperation einerseits, Geltendmachen von Sonderinteressen im Laufe des Verhandlungsprozesses andererseits. Dieses Problem würde im übrigen auch nicht durch die im Kosovo-Krieg praktizierte Troika-Variante der Großmächte-Vermittlung (EU, USA, Rußland) gelöst.

Es ist ohnehin fraglich, ob mit Blick auf die historische Rolle der Großmächte auf dem Balkan jetzt nicht die Gelegenheit gekommen ist, von einer Politik der Fremdbestimmung Abstand zu nehmen und statt dessen alles daran zu setzen, dass die Konfliktparteien zu einer selbstbestimmten und damit nachhaltig stabilen Lösung finden. Natürlich bleibt der Einfluss

der EU-Regierungen, der USA und Russlands Realität und ihre Kooperation ist daher von großer Bedeutung. Als Verhandlungsrahmen käme die Kontaktgruppe (bzw. die Variante als Troika oder die G8) aber allensfalls unter der Bedingung in Betracht, dass *vorab* eine wasserdichte multilaterale Einigung über die Details der Vermittlungsstrategie erzielt werden könnte. Es ist Russland allerdings kaum zuzumuten, Belgrad dazu zu überreden, mit den Albanern über ein mögliche Unabhängigkeit Kosovos zu verhandeln.

c) UN-Sonderbeauftragter

In dieser Konstellation würden sich die EU-Regierungen, die USA und Russland vorab nur auf Verhandlungsprinzipien verständigen, dann aber eine erfahrene und international angesehene Persönlichkeit mit der eigentlichen Vermittlungstätigkeit beauftragen. Auch diese Konstellation bietet keine Erfolgsgarantie, sie ist aber besser geeignet, die Kooperation mit Russland und zugleich ergebnisoffene Einzelverhandlungen über Kosovo zu ermöglichen.

Die Erfolgsaussichten eines Vermittlungsbeauftragten hängen nicht nur von seiner Verhandlungskunst ab, sondern auch von der exklusiven Legitimität und Autorität, mit der er ausgestattet wird. Die früheren EU-Sonderbeauftragten, Carrington, Owen, Bildt und Petritsch, litten nicht nur unter dem fragilen Rückhalt der EU-Regierungen, sondern auch unter der Konkurrenz zu den amerikanischen und russischen Kollegen. Das spricht zunächst dafür, tatsächlich nur eine Person mit der operativen Verantwortung auszustatten. Der Vermittlungsauftrag selbst muss von den maßgeblichen Staaten vorher sorgfältig abgestimmt, dann möglichst unmissverständlich und verbindlich definiert und schließlich in der Ausführung einhellig unterstützt werden.

Die Vorbereitung des Vermittlungsauftrags kann in der Kontaktgruppe oder besser noch im Rahmen der G8 stattfinden. Die G8 hat zweifellos eine größere Kompetenz als die nicht zu Unrecht der Großmachtpolitik verdächtige Kontaktgruppe. Um den Verhandlungsprinzipien für die Vermittlung die erforderliche Verbindlichkeit zu verleihen, könnte die G8 eine Resolution des UN-Sicherheitsrats vorbereiten, in der auch die Ernennung des Vermittlungsbeauftragten und sein Mandat zu formulieren wäre. Es ist nicht davon auszugehen, dass China oder eines der nichtständigen Mitglieder im Sicherheitsrat unüberwindbare Einwände erheben würde. Der Vermittlungsbeauftragte würde ausgestattet mit einem UN-Verhandlungsmandat höchstmögliche internationale Legitimation erlangen und der Geltendmachung von Großmachtinteressen während des Vermittlungsprozesses wäre jedenfalls in höherem Maße als bei einer Konferenz oder im Rahmen der Kontaktgruppe

vorgebeugt. Ein etwaiges Verhandlungsergebnis in der Kosovo-Frage wäre abschließend wieder durch eine Sicherheitsratsresolution zu sanktionieren.

Diese Verfahrensweise stärkt nicht zuletzt die Vereinten Nationen und ist eine Referenz an die Rolle der UNMIK als *lead agency* im Kosovo. Der Einfluss Russlands wird anerkannt und zu Gunsten einer nachhaltigen Konfliktlösung im Kosovo einbezogen. Dies setzt jedoch voraus, dass es tatsächlich gelingt, sich in der G8 und im UN-Sicherheitsrat vorab auf Verhandlungsprinzipien und einen entsprechenden Vermittlungsauftrag zu einigen.

Es bleibt zu betonen, dass bilaterale Verhandlungen über den Kosovo-Status unter Vermittlung eines UN-Beauftragten keineswegs einem regionalen Ansatz für die Neuordnung von Staat und Nation auf dem westlichen Balkan widersprechen. Mit dem Stabilitätspakt für Südosteuropa existieren bereits Strukturen für die Gestaltung regionaler Beziehungen unter thematischen Gesichtspunkten, die noch effektiver genutzt werden könnten. Auch müssen die Staaten des ehemaligen Jugoslawien schließlich die ausstehenden Nachfolgefragen klären. Bevor jedoch ein tragfähiges Netz von Nachbarschaftsverträgen zwischen den Balkanstaaten entstehen und eine umfassende Neuordnung der regionalen Zusammenarbeit auf dem Balkan Gestalt annehmen kann, muss zuerst und vordringlich der Schwebezustand im Kosovo beendet werden.

3. Verhandlungsprinzipien

Anstatt die Vermittlung mit Vorbedingungen zu belasten, die zu einem sofortigen Festfahren der bekannten Positionen führen würden, kommt es darauf an, im UN-Mandat Verhandlungsprinzipien zu formulieren, welche einerseits internationale Standards beinhalten und andererseits die wichtigsten Interessen der beteiligten Parteien antizipieren. Welche Optionen sich aus der allseitigen Befriedigung der Interessen für die Klärung der Statusfrage ergeben, ist dann den Verhandlungen unter Vermittlung des UN-Sonderbeauftragten zu überlassen.

Zu den Verhandlungsprinzipien in Bezug auf die Kosovo-Frage, die in das Vermittlungsmandat des UN-Sicherheitsrats eingehen sollten, gehören insbesondere:

- i) Ausgangspunkt der Verhandlungen sind die bestehenden Grenzen, für mögliche Grenzkorrekturen gelten die einschlägigen OSZE-Prinzipien.
- ii) Die internationale Gemeinschaft erkennt jede von den Konfliktparteien erzielte Einigung über den endgültigen Status des Kosovo an.
- iii) UNMIK wird fortgesetzt, bis die Konfliktparteien eine einvernehmliche Einigung über den endgültigen Status des Kosovo erzielt haben.

iv) KFOR wahrt die Sicherheitsinteressen der Albaner und der Serben im Kosovo bis zu einer einvernehmlichen Konfliktlösung. Darüber hinaus garantiert die internationale Gemeinschaft die Umsetzung eines endgültigen Kosovo-Abkommens.

v) Die Kosovo-Albaner haben das Recht auf demokratische Selbstregierung (self-government) und die Kosovo-Serben auf garantierte Minderheitenrechte einschließlich kultureller und lokaler Selbstverwaltung. Es gilt Bewegungsfreiheit, einschließlich eines Rückkehrrechts von Flüchtlingen.

vi) Demokratische Institutionen, die Beachtung der Rechte von Flüchtlingen und Minderheiten sowie die regionale politische, wirtschaftliche und sicherheitspolitische Zusammenarbeit im Rahmen des Stabilitätspaktes für Südosteuropa sind die Voraussetzung für Verhandlungen über Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit der EU.

Diese Prinzipien sind so gefasst, dass sowohl die Staaten der G8 bzw. der UN-Sicherheitsrat als auch die Konfliktparteien sie akzeptieren können. Auf Vorbedingungen, die die Verhandlungen über die Statusfrage einschränken, müssen alle Beteiligten verzichten. Bei einer Nichteinigung gewinnt keiner, denn dann wird die UN-Verwaltung auf unbestimmte Zeit fortgesetzt. Desweiteren geben die Prinzipien eine Reihe von Kriterien an, welche dazu beitragen sollen, die Verhandlungen über die Statusfrage an Interessen orientiert zu strukturieren. Dies gilt insbesondere für die Anerkennung der Sicherheitsinteressen der Serben und Albaner, das jeweilige Recht auf politische Selbstbestimmung sowie die Perspektive politische und wirtschaftlicher Zusammenarbeit mit der EU. Insgesamt wäre sowohl eine föderative bzw. konföderative Lösung, die Kosovo die Eigenstaatlichkeit innerhalb einer neugefassten Bundesrepublik Jugoslawien bzw. einer jugoslawischen Union zugestehen würde, als auch eine bedingte Unabhängigkeit Kosovos (*conditional independence*), welche die *Goldstone-Kommission* und die *International Crisis Group* vorgeschlagen haben, mit diesen Prinzipien vereinbar.⁴

4. UN-Vermittler und Verhandlungsparteien

Die Erfolgsaussichten, durch eine strukturierte Vermittlung in sachgerechten Verhandlungen zu einer endgültigen Einigung über den Status des Kosovo zu gelangen, werden mit von der Auswahl der Vermittlers und der Klärung der Frage bestimmt, welche Vertreter der Konfliktparteien an den Verhandlungen teilnehmen sollen.

Was den UN-Vermittler angeht, so müsste dieser zunächst für Serben und Albaner in gleichermaßen akzeptabel sein, was den Kreis der Kandidaten hinsichtlich ihrer staatlichen

⁴ „The Kosovo Report. Conflict, International Response, Lessons Learned“, The Independent International Commission on Kosovo, Oxford 2000, S. 271-279. „After Milosevic. A Practical Agenda for Lasting Peace“, International Crisis Group, Brüssel 2001, S. 127-129.

Zugehörigkeit bzw. einseitiger Äußerungen zum Kosovo-Konflikt bereits erheblich einschränkt. Es sollte ein Europäer sein, der mit den Problemen der Region vertraut ist und Erfahrung mit der Vermittlung in ethnischen Konflikten besitzt. Außerdem scheint es wichtig, eine Persönlichkeit mit großer politischer Autorität zu gewinnen, die in der Lage wäre, die erforderliche Eigenständigkeit zu wahren. Natürlich würde der Vermittler an den UN-Sicherheitsrat berichten und die Staaten der Kontaktgruppe konsultieren. Er sollte aber in der Lage sein, das Verhandlungsmandat operativ selbständig, d.h. ohne ständige Einmischung der Großmächte, umsetzen zu können. Je größer das internationale Ansehen, desto größer ist möglicherweise auch die Hemmschwelle, den Vermittler in seinen Bemühungen zu desavouieren.

Seitens der Serben und der Kosovo-Albaner sollten demokratisch legitimierte Vertreter an den Verhandlungen beteiligt sein. Dies setzt voraus, dass im Kosovo baldmöglichst Wahlen abgehalten werden, um die Bildung einer Übergangsregierung zu ermöglichen. Ob diese Wahlen im Herbst 2001 stattfinden können, bleibt abzuwarten. Unabhängig von der Entwicklung der Montenegro-Frage dürfte Belgrad Wert darauf legen, an den Kosovo-Verhandlungen mit Vertretern der jugoslawischen und der serbischen Regierung beteiligt zu sein. Dadurch wären auf dieser Seite zugleich die nationalen Demokraten und liberale Demokraten repräsentiert. Auf Seiten der Kosovo-Albaner wäre es mit Blick auf die erforderliche Einbeziehung moderater wie radikaler Strömungen ratsam, eine Allparteien-Regierung zu bilden, unter Führung der LDK, sollte sie die Wahlen für sich entscheiden können. Es genügt jedenfalls nicht, nur die Gemäßigten an einen Tisch zu bringen, weil dann die Gefahr besteht, dass eine mögliche Konfliktlösung an der politischen Heimatfront bekämpft wird.

Die Zeit bis zu den Wahlen im Kosovo kann mit der Identifikation der Personen genutzt werden, die als hochrangige und entscheidungsbefugte Regierungs- bzw. Parteienvertreter zu den Verhandlungen einzuladen wären. Damit die Verhandlungsrunde diskussionsfähig bleibt, sollten in den Delegationen möglichst nicht mehr als jeweils acht Personen sitzen. Wenn dieser Auswahlprozess rasche Fortschritte macht, dann könnte mit beiden Seiten separat und informell ein Verhandlungstraining begonnen werden. Das Training muss nicht unbedingt die Schaffung einer gemeinsamen Plattform zum Ziel haben, denn dadurch könnte der Verhandlungsspielraum unnötig eingeschränkt werden. Vielmehr sollte die teils lange international isolierten, teils international unerfahrenen Teilnehmer auf den Ablauf der

principled negotiations vorbereitet und mit den Möglichkeiten des *integrative bargaining* vertraut gemacht werden.

5. Vermittlungsansatz und Verhandlungsstufen

Die angestrebte internationale Vermittlung im Kosovo-Konflikt eine bewegte Vorgeschichte: den sogenannten Hill-Prozesses vom Herbst 1998, bei dem es sich allerdings um sogenannte *shuttle diplomacy* handelte, und die Rambouillet-Konferenz vom Februar/März 1999 mit *proximity talks*. Das bedeutet, dass hochrangige Vertreter der Serben und Albaner bisher noch nicht in direkte Status-Verhandlungen getreten sind. Auch wenn mit dem detaillierten Entwurf eines Interimabkommens für Selbstregierung im Kosovo, auf den auch die UN-Resolution 1244 Bezug nimmt, die strittigen Themen weitgehend bekannt sind, würde also der künftige Verhandlungsprozess faktisch bei Null beginnen.

Daraus folgt, dass ein *single text*-Verfahren auf der Grundlage eines modifizierten Rambouillet-Entwurfs zu Beginn unzweckmäßig wäre. Die Frage der Formulierungen hinsichtlich des Status Kosovos würde rasch zum Stillstand führen. Tatsächlich müssen Serben und Albaner zur Bestimmung ihres künftigen Verhältnisses einen kommunikativen Neuanfang machen, der mit Hilfe des internationalen Vermittlers nur über die Verständigung über die jeweils legitimen Interessen der Parteien führen kann.

Im übrigen war der Rambouillet-Entwurf der Versuch einer Zwangsschlichtung vor dem Hintergrund exzessiver Gewaltanwendung im Kosovo. Den Konfliktparteien wurde unter Androhung von militärischen Sanktionen ein Abkommen auf der Basis *take it or leave* präsentiert. Der Rambouillet-Entwurf bezeichnete nur eine Übergangsregelung für drei Jahre, aber nunmehr geht es um eine endgültige Konfliktlösung zwischen verhandlungsbereiten Parteien und unter denkbar guten Sicherheitsvorkehrungen durch die Präsenz der KFOR im Kosovo. Für den Ansatz internationaler Vermittlung bedeutet dies überzeugende Mediation statt autoritative Schlichtung und die stufenweise gemeinsame Entwicklung eines Abkommens anstelle der Vorlage eines Vertragsentwurfs. Zwangsmittel zur Einflussnahme auf den Prozess scheiden dabei aus; allerdings legen die genannten Prinzipien im Vermittlungsmandat des UN-Sicherheitsrat gewisse Spielregeln und Kriterien für die Verhandlungen fest und implizieren finanzielle Anreize für eine einvernehmlich Einigung.

Gemäß den Methoden für *principled negotiations* sollten die Verhandlungen in bestimmten Stufen organisiert werden, also zeitlich in Runden getrennt und in sachlicher Hinsicht schrittweise vorgehend. Zur Illustration werden im folgenden einige Grundelemente derart

strukturierter Verhandlungen skizziert. Grundsätzlich sollte über Lösungen für ethnische Konflikte nicht distributiv verhandelt werden. Es ist davon auszugehen, dass die Konfliktparteien die bevorstehenden Verhandlungen als Nullsummenspiele betrachten – eine erhebliche psychologische Vorbelastung. Unsicherheit über die Gewinnchancen führt zur Verfestigung der Positionen. Selbst wenn auf beiden Seiten Minimalpositionen definiert werden und eine Zone der Einigung existiert, dann wird ein mittlerer Kompromiß häufig nur um den Preis unterschiedlicher Interpretationen erreicht. Solche Einigungen sind häufig suboptimal und instabil. Der Friedensprozess in Bosnien und das Daytoner Abkommen sind mit dem Feilschen um Gebietsanteile besonders drastische Beispiele für überwiegend distributive Verhandlungen.

Es sollte daher zumindest der Versuch integrativer Verhandlungen unternommen werden, bei denen bildlich gesprochen der Kuchen vergrößert wird, bevor man ihn teilt, damit alle Parteien profitieren ohne öffentlich nachgeben zu müssen (*win-win-solution*). Das heißt übrigens auch, alle Themen als Teil der Verhandlungsmasse zu sehen. Möglicherweise ist eine vorzeitige Einigung über weniger kontrovers scheinende Einzelfragen rasch zu erreichen. Für das Schnüren des Hauptpakets stehen sie dann aber nicht mehr zur Verfügung.

Das stufenweise Vorgehen in sachgerechten und integrativen Verhandlungen könnte wie folgt ablaufen:

Stufe 1: Austausch der Positionen. Es herrscht maximales Mißtrauen und Unversöhnlichkeit zwischen den Parteien. In dieser ersten Runde werden gegenseitig Zuweisungen an Verantwortlichkeit für das Kosovo-Problem ausgetauscht. Es werden vor allem Positionen unterstrichen, seitens der Serben die unverrückbare territoriale Zugehörigkeit Kosovos zu Jugoslawien bzw. Serbien, seitens der Albaner die Forderung nach internationaler Unabhängigkeit. Die jeweilige Legitimität dieser Positionen wird der ausführliche Schlagabtausch von Argumenten, v.a. historische, rechtliche und moralische Ansprüche, zu unterstreichen suchen. Am Ende dieses Rituals steht man wieder am Anfang, aber es ist klar geworden, dass so kein Fortschritt erzielt werden kann. Es ist die Rolle des Vermittlers, den Unterschied zwischen Positionen und den eigentlichen dahinterstehenden jeweiligen Interessen in bezug auf den künftigen Status des Kosovo aufzuzeigen. Die fehlende Klarheit bei der detaillierten Formulierung der eigenen Interessen und das mangelnde Wissen um und Verständnis für die Interessen der Gegenseite stellen die größten Hindernisse für das Erreichen einer konstruktiven Verhandlungslösung dar. Der Vermittler bittet daher für die zweite Runde um entsprechende Vorbereitungen der Teilnehmer.

Stufe 2: Interessenorientierung. Die Tatsache, dass auf beiden Seiten gemäßigte Kräfte beteiligt sein dürften, erhöht die Aussichten, dass die Konfliktparteien sich im weiteren Verlauf auf ihre Interessen konzentrieren. Es wäre aber zu überlegen, ob nicht der Vermittler in vertraulichen bilateralen Gespräche vorab die Interessen mit den Parteien sondieren sollte. In Runde zwei werden die Delegationen jedenfalls aufgefordert, ihre Interessen jeweils umfänglich darzulegen und miteinander zu erörtern. Abgesehen davon, dass sich das Klima der Verhandlungen dadurch versachlicht, kann es nur so gelingen, gemeinsame Interessen zu identifizieren oder – ebenso wichtig - unterschiedliche Präferenzen herauszupreparieren, die sich im weiteren Verlauf zum Güterausgleich nutzen lassen.

Ein zentrales gemeinsames Interessen ist natürlich Sicherheit, seitens der Kosovoalbaner Sicherheit vor einer künftigen politischen Repression und militärischen Revanche durch Serbien, seitens der Kosovo-Serben vor Übergriffen und Vertreibung aus dem Kosovo. Desweiteren politische Selbstbestimmung, also der Wunsch der Albaner nach einer verfassungsmäßig geregelten Selbstregierung und der Serben nach politischer Hoheit über das Kosovo bzw. der Kosovo-Serben nach Selbstverwaltung, die frei von albanischer Dominierung ist. Wichtig ist beiden Seiten auch die Möglichkeit grenzüberschreitender politischer und kultureller Kontakte zwischen den Volksgruppen. Sie teilen das Interesse an eine Verbesserung der wirtschaftlichen Lage, also insbesondere das Partizipieren an internationaler Aufbauhilfe, die Integration in internationale Strukturen etc. Nicht zuletzt sind beide Seiten auch am Erhalt ihrer Macht interessiert, also daran die Unterstützung ihrer jeweiligen Wählerllientel zu sichern, wobei die Fraktionierung der Delegationen etwa übergreifende Annäherungen keineswegs ausschließt.

Diese hier nur allgemein formulierten Interessen erscheinen nur für Außenstehende klar, jedoch ist unter den Konfliktparteien die jeweilige Anerkennung der legitimen Interessen der Gegenseite eben nicht selbstverständlich, sondern muss erst müham erreicht werden. Im übrigen führt die Umstellung auf den interessenorientierten Verhandlungsmodus zu einer weiteren Ausdifferenzierung von Detailinteressen, die rasch zu einem umfassenden Katalog anwachsen.

In dieser zweiten Verhandlungsrunde sollte sodann eine Diagnose der Ursachen erstellt werden, die der Verwirklichung der jeweiligen Interessen entgegenstehen. Eine solche Ursachenanalyse unterscheidet sich wohlgermerkt von einer Diskussion über die allgemeinen Konfliktgründe, die in der Vergangenheit vor allem zur Stärkung der jeweiligen Positionen benutzt wurden. So muss z.B. zur Sprache kommen, warum sich die serbische Minderheit im

Kosovo nicht sicher fühlen kann: weil KFOR und UNMIK die Polizeigewalt nicht wirksam genug ausüben, weil den Albanern nicht ausreichend eigenverantwortliche Polizeigewalt übergeben wurde, weil radikale Albaner durch ein Klima der Unsicherheit Druck auf die Klärung der Kosovo-Frage ausüben wollen, oder weil unsteuerbare kriminelle Elemente unter den Kosovo-Albanern den Schwebezustand, von dem sie profitieren, möglichst lange aufrecht erhalten wollen. Eine ähnliche Diagnose von Problemursachen kann für alle Interessenfragen vorgenommen werden und verändert dadurch den Blick auf die Lösungsmöglichkeiten. Aufgabe des Vermittlers wäre es, auf eine weitgehende Aufklärung zu dringen. Vor diesem Hintergrund werden die Konfliktparteien aufgefordert, für die dritte Runde verschiedene Lösungsoptionen vorzubereiten und ihre jeweiligen Konsequenzen durchzuspielen.

Stufe 3: Optionen und Konsequenzen. Die prinzipiellen Optionen für eine Lösung des Kosovo-Konflikts sind bekannt. Sie reichen von Autonomie oder einer staatsrechtlichen föderativen Lösung innerhalb Jugoslawiens/Serbiens (abhängig von einer möglichen Unabhängigkeit Montenegros), über eine Teilung des Kosovo oder eine international anerkannte Unabhängigkeit bis hin zum Fortdauern des Status quo als UN-Protectorat.

In der dritten Verhandlungsrunde geht es aber vor allem darum, gemeinsam und möglichst konkret die Konsequenzen der einzelnen Optionen für die jeweiligen Interessen der Parteien durchzuspielen und zu überlegen, inwieweit sie die einzeln diagnostizierten Problemursachen beseitigen können. Natürlich werden die Parteien jeweils eine präferierte Option haben, aber sie sollten sich sowohl der Konsequenzen einer Nichteinigung bewußt geworden sein, als auch Varianten unter Berücksichtigung der Interessenlage vorbereiten haben. Ziehen wir exemplarisch die Konsequenzen zweier Optionen für das vorrangige Sicherheitsproblem in Betracht.

Eine föderative Lösung würde bedeuten, dass Kosovo staatsrechtliche Qualität erhielte und sich eine eigene Verfassung mit weitreichenden Kompetenzen geben könnte. Dies würde dem Interessen der Albaner an Selbstregierung zweifellos Genüge tun, insbesondere dann wenn Kosovo – im Rahmen der Gesamtverfassung – eigene Außenbeziehungen unterhalten könnte. Das Sicherheitsproblem für beide Seiten wird damit jedoch nicht gelöst. Bei einer föderativen Lösung besäße Kosovo die Polizeihochheit, was selbst bei einer proportionalen Zusammensetzung der Polizeikräfte auf kommunaler Ebene, die Sicherheit der serbischen Minderheit angreifbar macht. Zugleich würde selbst bei einem Verbot der Stationierung von jugoslawischen Streitkräften im Kosovo, was zweifellos eine Grundvoraussetzung für eine föderative Lösung aus der Sicht der Albaner darstellt, normalerweise ein Interventionsrecht

der Zentralregierung im Rahmen der üblichen Notstandsgesetzgebung bestehen. Dies würden die Albaner wegen der serbischen Übermacht nur dann nicht als Sicherheitsbedrohung angesehen, wenn die Interventionsrechte entweder materiell so eng gefaßt werden, dass sie für die serbische Minderheit faktisch keine Sicherheitsgarantie darstellten. Oder aber eine Intervention wäre an ein Votum der föderativen Kammer gebunden, in der die Albaner bei Entscheidungen über vitale Interessen ein Vetorecht haben müssten.

Dieses Beispiel zeigt nicht nur, dass sich das Sicherheitsdilemma bei der Reintegration Kosovos in eine neue jugoslawischen Föderation bzw. Union nicht leichter lösen lässt als bei einer Unabhängigkeit Kosovos. Auch eine weitere Konsequenz der föderativen Lösung wird sichtbar. Konstituierendes Merkmal eines Bundestaates ist bekanntlich u.a. die Mitwirkung der Gliedstaaten an der föderativen Gesetzgebung. Selbst wenn die bundesstaatlichen Kompetenzen auf grundsätzliche Fragen der Außen- und Verteidigungspolitik sowie auf übergreifende Wirtschaftsfragen begrenzt würden, so wären den Kosovo-Albanern in den Parlamentskammern angemessene Vertretung - in der Staatenkammer bis hin zur Parität bei einer konföderativen Lösung wie sie etwa Montenegro anstrebt - und weitreichende Mitbestimmungsrechte einzuräumen. Die albanische Mitwirkung an der Rechtsetzung Jugoslawiens wäre insbesondere dann nicht von der Hand zu weisen, wenn den Serben im Kosovo entsprechende Minderheitenrechte eingeräumt werden sollen. Es ist durchaus fraglich, ob sich die serbische Seite über diesen Konsequenzen im klaren ist und ob dann nicht möglicherweise das Interesse an nationaler Selbstbestimmung innerhalb eines künftigen serbischen Nationalstaats überwiegt.

So wie auch die neue Regierung Jugoslawiens bisher nicht mit Äußerungen hervorgetreten ist, die geeignet wären, die Sicherheitsbedenken der Kosovo-Albaner auszuräumen, müssen diese verstehen, dass für die Kosovo-Serben gemessen an der gegenwärtigen Situation eine Unabhängigkeit des Kosovo eine existentielle Bedrohung darstellen würde. Daraus folgt für die Optionen bezüglich des künftigen Status des Kosovo, dass die Hoheit über das Gebiet in jedem Fall für eine längere Übergangszeit starken internationalen Sicherheitsauflagen unterliegen müsste. Möglicherweise wäre die serbische Seite angesichts einer solchen fortgesetzten Beschneidung ihrer Souveränität eher bereit Kosovo in die Unabhängigkeit zu entlassen, falls dies unter der Bedingung geschieht, dass eine internationale Anerkennung erst dann erfolgt, wenn die Kosovo-Albaner unter internationaler Aufsicht dauerhaft bewiesen haben, dass die serbische Minderheit einschließlich rückkehrender Flüchtlinge im Kosovo sicher leben kann. Die Kosovo-Albaner werden ebenfalls begreifen, dass die Aussicht auf

Unabhängigkeit nur zum Preis eingeschränkter Souveränität zu haben wäre. Dies würde insbesondere eine Bestandsgarantie für Mazedonien und gegebenenfalls auch das Verbot einer Vereinigung mit Albanien bedeuten, was allerdings enge kulturelle Beziehungen unter den Albanern über die Grenzen hinweg nicht ausschließen würde.

Stufe 4: Gewinnlösung. Ob sich bei einem gemeinsamen Durchdeklinieren der Konsequenzen der verschiedenen Kosovo-Optionen die derzeit nicht kompromissfähig scheinende Statusfrage relativiert, ist schwer vorherzusagen. Jedenfalls wäre es schon ein Fortschritt, wenn sich die jeweiligen Präferenzen soweit annähern ließen, dass es am Ende nur noch um eine konföderative Lösung für das Kosovo im Rahmen einer neuen jugoslawischen Union mit begrenzten Kompetenzen oder eine bedingte Unabhängigkeit mit internationalen Auflagen einschließlich eines umfassenden Nachbarschaftsvertrags zwischen Kosovo und Serbien ginge. Ein Einigung scheint dann nicht mehr ausgeschlossen, wenn mit Hilfe internationaler Garantien und finanzieller Kompensationszahlungen, selektiver Übergangsregelungen und rechtlicher Sicherungen, mit Vereinbarungen über wirtschaftliche Zusammenarbeit und die gemeinsame Ausbeutung von Ressourcen sowie mit dem Beginn vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen in den militärpolitischen Beziehungen und der gemeinsamen Bekämpfung der organisierten Kriminalität hinsichtlich der inneren Sicherheit, ein attraktives Gesamtpaket geschnürt werden kann.

Grundsätzlich wäre es vorzuziehen, wenn die Bedeutung von Grenzen und Gebieten zugunsten des Prinzips der Bewegungsfreiheit verringert würde. Es kann aber nicht ausgeschlossen werden, dass das Thema Gebietstausch (Presevo gegen Nordkosovo) oder Bildung serbischer Enklaven in Kosovo zur Sprache kommt. Es deutet manches daraufhin, dass ein Gebietstausch von beiden Seiten überlegt wird. In den internationalen Beziehungen gilt Gebietstausch freilich zu Recht als ein heißes Eisen, und sollte vom Vermittler wenn überhaupt nur dann angefasst werden, wenn erkennbar ist, dass Gebietsverhandlungen den entscheidenden Durchbruch zu einer Gesamtlösung bringen könnten und nicht wie gewöhnlich in ein Geschacher um Quadratmeteranteile ausarten. Dass womöglich für die wichtigsten historischen Stätten der serbisch-orthodoxen Kirche im Kosovo bei einer Unabhängigkeit der Status einer Enklave vorgesehen werden könnte steht auf einem anderen Blatt, wo die symbolischen Zugeständnisse zu verzeichnen sind.

Zusammenhang zwischen Vermittlungsansatz und Verhandlungsrahmen

Principled negotiations über den Kosovo-Konflikt können nur unter bestimmten Voraussetzung stattfinden und benötigen einen geeigneten Rahmen. Zu den Voraussetzungen gehört Ergebnisoffenheit der Verhandlungen, konzentrierte Vermittlung im Verständigungsprozess über die jeweiligen Interessen und Kreativität bei der gemeinsamen Ausarbeitung einer Gewinnlösung. Für die geschilderte stufenweise Vermittlung einer Einigung ist eine Konferenz am wenigsten und die Kontaktgruppen nur unter der Voraussetzung eines gemeinsamen Verhandlungskonzepts geeignet. Zielstrebige und kohärente Mediation in den Kosovo-Verhandlungen kann am ehesten von einem hochrangigen UN-Vermittlungsbeauftragten gewährleistet werden, der mit einem starken Mandat des Sicherheitsrats ausgestattet ist.

Rostock, 7. Mai 2001