

Europäisches Unionsterritorium Kosovo

Vorschlag zur einvernehmlichen Konfliktlösung

Von Carsten Giersch (29.10.2007)

Im Streit um den künftigen Status für das Kosovo-Gebiet hat die internationale Gemeinschaft erhebliche Anstrengungen unternommen, eine einvernehmliche Lösung zu finden. Keinem der Vorschläge wollten die verfeindeten Konfliktparteien der Kosovo-Albaner und der Serben jedoch zustimmen. Beunruhigend ist inzwischen auch die Uneinigkeit zwischen den internationalen Vermittlern, die sogenannte Troika aus Vertretern von EU, USA und Russland. Offiziell bleibt bis zum 10. Dezember 2007 Zeit für eine Verhandlungslösung. Im Fall eines Scheiterns der Gespräche drohen einseitige Schritte der USA und der EU in Richtung einer Anerkennung der Unabhängigkeit des Kosovo. In diesem Fall könnte sich die internationale Kosovo-Krise seitens Serbiens und Russlands zuspitzen. Angesichts dieses Szenarios ist es erstaunlich, dass bei den Verhandlungen eine denkbare Lösungsvariante keine Rolle spielt, eine Lösung, der nicht nur die Konfliktparteien zustimmen könnten, sondern die auch genuin europäisch wäre: das „Europäische Unionsterritorium Kosovo“.

Die Forderungen der Kosovo-Albaner nach staatlicher Unabhängigkeit und das serbische Beharren auf einer Autonomie Kosovos innerhalb Serbiens sind hier nicht zu kommentieren. Sämtliche international ins Spiel gebrachten Kompromissvorschläge waren lediglich modifizierte Varianten dieser Exklusivpositionen und sind daher unvereinbar geblie-

ben. Das gilt etwa für Konföderationslösungen zwischen Serbien und Kosovo, aber auch für die Option einer international überwachten Unabhängigkeit für das Kosovo, die der im Frühjahr 2007 vorgelegte Plan des von der UNO beauftragten Vermittlers Martti Ahtisaari enthielt.

Der Ahtisaari-Plan enthielt viele sinnvolle Einzelregelungen zum Schutz serbischer Interessen. Er stellte aber insgesamt den vergeblichen Versuch dar, die letztlich im Sinne der Forderungen der Kosovo-Albaner getroffene Status-Regelung zu übertünchen. Von einer fairen Status-Lösung, der alle Konfliktparteien würden zustimmen können, war der Ahtisaari-Plan ein großes Stück weit entfernt. Eine einvernehmliche Streitbeilegung sollte aber eigentlich das Ziel jeder Mediation sein. Die freiwillige Zustimmung der relevanten Konfliktparteien liegt nicht zuletzt im Eigeninteresse der Vermittler und ist eine wichtige Maßnahme der Risikoversicherung. Denn erfahrungsgemäß wird eine Partei, der ein Kompromissplan aufgezwungen wird, ihn anschließend boykottieren und sabotieren.

Unter Gesichtspunkten der Risikokontrolle ist auch vor den derzeitigen Ankündigungen zu warnen, eine Unabhängigkeitserklärung der Kosovo-Albaner gegebenenfalls einseitig anzuerkennen. Um das zu verhindern, hat sich Serbien immer weiter schutzsuchend an Russland angelehnt. Das ist keine Entwicklung, die im europäischen Interesse liegt. Selbst wer jedoch die Meinung vertritt, dass man über die serbischen Proteste und ihre machtpolitische Instrumentalisierung durch Russland hinweggehen kann, wird nicht ernsthaft behaupten, dass die forcierte Anerkennung eines unabhängigen Kosovo einen Beitrag zur Versöhnung auf dem westlichen Balkan leisten würde.

Die Möglichkeiten der Diplomatie sind noch nicht ausgeschöpft. Wenn eine Konfliktsituation derart verfahren ist, muss das Problem neu definiert und über unkonventionelle Modelle nachgedacht werden. Die Kosovo-Albaner wollen nicht unter serbische Souveränität zurückkehren; die Serben wollen nicht, dass sich ein Teil ihres Landes für unabhängig erklärt und ein souveräner Staat wird. Der mögliche Ausweg aus dieser Sackgasse besteht darin, dass das Gebiet Kosovo weder unter serbische Souveränität zurückkehrt noch ein unabhängiger Staat wird, sondern direkt in das „Europäische Unionsterritorium Kosovo“ umgewandelt wird.

Dieser Vorschlag folgt einem innovativen Konzept. Beim Modell des EU-Territoriums Kosovo erhielte das Gebiet abschließend einen unionsunmittelbaren Status. Damit unterscheidet sich diese Lösung von allen Übergangslösungen, darunter dem verschiedentlich geforderten „EU-Treuhandgebiet“, wonach der Kosovo der EU am Ende wieder als eigenständiger Staat beitreten würde. Das Unionsterritorium Kosovo wäre zwar selbstverwaltet, unterstünde jedoch unmittelbar Brüssel.

Das Modell des EU-Territoriums kennt keine Analogie im Völkerrecht; es ist kein Treuhand-Gebiet oder Protektorat, kein Kondominium, internationalisiertes Gebiet oder Staat mit beschränkter Souveränität. Eine Analogie wäre eher im Staatsrecht von Bundesstaaten in Form der sogenannten Bundesterritorien zu finden. In den meisten Bundesstaaten sind die Hauptstadtgebiete Bundesterritorien, mit dem bekanntesten Beispiel von Washington D.C. In einigen Bundesstaaten wie Australien, Indien oder Kanada gibt es daneben weitere bundesunmittelbare Territorien. Hawaii war früher ebenfalls ein US-Bundesterritorium.

Die Europäische Union ist zwar kein Bundesstaat, besitzt aber diejenigen supranationalen föderalen Strukturen und Institutionen, die eine Inkorporation des Kosovo als europäisches Territorium ermöglichen würden. Immerhin war im erwähnten Ahtisaari-Plan schon geplant, die UN-Verwaltungshoheit vorübergehend auf die Europäische Union zu übertragen. Anstelle der in der letzten Instanz dort vorgesehenen Eigenstaatlichkeit Kosovos könnte jedoch die EU vertraglich die Souveränität über das Gebiet ausüben. Es handelt sich dabei um eine besondere Statusaufwertung für das Kosovo, die im Einklang mit der von den Kosovo-Albanern gewünschten Selbstregierung steht. Dieses europäische Kosovo-Modell sollte auch für Serbien akzeptabel sein, weil unter der Hoheit der EU der größtmögliche Schutz serbischer Interessen im Kosovo gewährleistet ist. Es versteht sich, dass die Lösung eines Unionsterritoriums Kosovo mit einer beschleunigten Aufnahme Serbiens in die Europäische Union zu verbinden wäre.

Die hier vorgestellte Idee erfordert zweifellos entschlossene Verhandlungen. Immerhin müssen die EU-Mitgliedstaaten die vertraglichen Voraussetzungen für die Schaffung eines EU-Territoriums Kosovo schaffen. Auch sind die Kosovo-Albaner und Serben davon zu überzeugen, den Weg der versöhnlichen Einigung zu suchen. Der unionsunmittelbare Kosovo-Status wäre aber eine wirklich europäische Lösung, gegen die international wenig einzuwenden wäre. USA und Russland sind eingeladen, sich mit konstruktiven Vorschlägen zu beteiligen. Ein nicht gering zu achtender Nebeneffekt der EU-Territoriumslösung für das Kosovo wäre, dass die EU ihre Verantwortung als diplomatische Ordnungsmacht wahrnehmen und die Beziehungen zu Russland bei einer einvernehmlichen Streitbeilegung auf diesem Gebiet entspannt würden.