

15 Jahre Republik Kosovo: Zähes Ringen um die normative Macht des Faktischen

Am 17. Februar 2008 erklärte das Parlament in Prishtina die Unabhängigkeit der Republik Kosovo. Eine konzertierte internationale diplomatische Initiative soll jetzt den Durchbruch für ein Grundsatzabkommen zwischen Kosovo und Serbien bringen, das eine De-facto-Anerkennung bedeutet. Bei allem Druck, den die internationale Gemeinschaft dazu ausübt, muss sie ausschließen, dass die notwendigen Kompromisse die Staatlichkeit Kosovos untergraben. Ein Blick zurück hilft, die Fallstricke zu erkennen.

| 1999–2008: Ein steiniger Weg zur Unabhängigkeit

Am 10. Juni 1999 stellte der UN-Sicherheitsrat Kosovo unter eine internationale Übergangsverwaltung. Dazu autorisierte seine [Resolution 1244](#) die *United Nations Interim Administration Mission in Kosovo* (UNMIK) und die *Kosovo Force* (KFOR). UNMIK erhielt den Auftrag, provisorische Institutionen der Selbstverwaltung aufzubauen und einen politischen Prozess zu unterstützen, der den finalen Status der ehemals Autonomen Provinz im ehemaligen Jugoslawien vereinbaren sollte.

Dieser Prozess begann nach dem 24. Oktober 2005 durch einen [Beschluss des UN-Sicherheitsrats](#). Generalsekretär Kofi Annan ernannte den finnischen Diplomaten Martti Ahtisaari zum Sondergesandten, der von Wien aus Verhandlungen zwischen Prishtina und Belgrad betreiben sollte. Während die Kosovo-Albaner die Unabhängigkeit forderten, schloss Serbien dies kategorisch aus.

Nach einem Jahr der Verhandlungen, im Oktober 2006, verabschiedete das serbische Parlament eine neue Verfassung, die Kosovo als „untrennbaren Bestandteil Serbiens“ definierte. Sie wurde durch ein Referendum bestätigt, bei dem zwar die Kosovo-Serben, nicht aber die Kosovo-Albaner auf den Wählerlisten standen. Wären letztere – als Staatsangehörige des von der Verfassung beanspruchten Territoriums – einbezogen worden, hätte das Referendum die erforderliche Mehrheit deutlich verfehlt.

Als eine einvernehmliche Verhandlungslösung dadurch in immer weitere Ferne rückte, schlug Ahtisaari Anfang 2007 vor, Kosovo die „bedingte Unabhängigkeit“ zu gewähren. Vor allem die Rechte der ethnischen Minderheiten sollten dabei durch eine weitere internationale Präsenz abgesichert werden. Der Vorschlag scheiterte im UN-Sicherheitsrat, da Serbien den Plan ablehnte, Russland aber auf der Zustimmung Serbiens bestand. Auch die Bemühungen einer internationalen „Troika“ unter Leitung des deutschen Diplomaten Wolfgang Ischinger konnten den gordischen Knoten nicht durchtrennen.

Mit Unterstützung jener Staaten, die eine bedingte Unabhängigkeit favorisierten, erklärte das Parlament in Prishtina am 17. Februar 2008 die Unabhängigkeit der Republik Kosovo. Die kosovarischen Institutionen hatten sich vorher dazu verpflichtet, die Bestimmungen des Ahtisaari-Plans zu akzeptieren und in die Verfassung der Republik aufzunehmen. Allerdings erkannten fünf der damals 27 EU-Staaten die Unabhängigkeit Kosovos nicht an. Dies behindert seitdem Kosovos Perspektive, der EU, der NATO und vielen anderen internationalen Organisationen beizutreten.

Serbien protestierte heftig gegen Kosovos „unilaterale“ Unabhängigkeitserklärung. Wohl wissend, dass sein Anspruch auf Kosovo nicht realistisch und auch nicht wirklich im eigenen Interesse ist, widersetzt es sich seitdem der völkerrechtlichen Anerkennung Kosovos. Ein von Serbien in der UN-Vollversammlung initiiertes [Rechtsgutachten des Internationalen Gerichtshofs](#) kam aber zum Schluss, dass die Unabhängigkeitserklärung dem Völkerrecht nicht widersprach. Dennoch setzte Serbien seine bereits unter UNMIK-Verwaltung betriebene Politik fort, staatliche Parallelstrukturen in den mehrheitlich serbisch bewohnten Gebieten aufzubauen, um diese direkt zu kontrollieren. Außerdem führt es die größte Minderheitenpartei in Kosovo, die „Serbische Liste“, am engen Zügel.

| Der Brüsseler Dialog und Eskalationen vor Ort

Seit März 2011 vermittelt die EU den politischen Dialog zwischen Belgrad und Prishtina. Zunächst setzte Brüssel darauf, Einvernehmen in technischen Fragen zu erzielen, um die Lebensbedingungen in Kosovo zu verbessern und Vertrauen zwischen den Parteien aufzubauen. Das übergeordnete Ziel ist aber ein umfassendes, bindendes [Grundsatzabkommen](#), das die Beziehungen zwischen Kosovo und Serbien normalisiert und beiden Staaten die weitere europäische Integration ermöglicht.

Im April 2013 unterzeichneten Kosovo und Serbien das „Erste Abkommen über die Prinzipien der Normalisierung der Beziehungen“ (alias „[Brüsseler Abkommen](#)“). Serbien verpflichtete sich, seine Parallelstrukturen in Kosovo aufzugeben und – soweit möglich – in verfassungsgemäße kosovarische Institutionen zu transformieren. Im Gegenzug war Kosovo bereit, einen Verband der Gemeinden mit einer serbischen Mehrheit zu etablieren. Diese kollektive ethnische Vertretung geht deutlich über die individuellen Minderheitenrechte des Ahtisaari-Plans hinaus. Kosovos Präsidentin Atifete Jahjaga rief deshalb das Verfassungsgericht an, das in einem [Grundsatzurteil](#) feststellte, dass einige Attribute des geplanten Verbands nicht im Einklang mit der Verfassung stehen. Seitdem lag seine Umsetzung auf Eis.

Ab 2018 strebten die Präsidenten Hashim Thaçi und Aleksandar Vučić einen [Gebietstausch](#) an. In der Trump-Administration und Teilen der EU stieß dies auf Sympathien. Das internationale Tabu territorialer Änderungen war aufgeweicht. Der Plan scheiterte aber an innenpolitischen Widerständen beider Staaten.

Seit 2021 verfolgt der amtierende Ministerpräsident Kosovos, Albin Kurti, den Ansatz der „[Reziprozität](#)“, d.h. alle Regelungen, die Kosovo und Serbien betreffen, sollen für beide Seiten gelten – von den Minderheitenrechten bis hin zu den internationalen Beziehungen. Statt der bisherigen EU-Politik der kleinen Schritte setzt er auf eine Paketlösung, in der nichts vereinbart ist, bevor alles vereinbart ist. Gleichzeitig erklärte er aber, seine Regierung sähe den Dialog nicht als oberste Priorität.

Wiederholt führte die Reziprozitätspolitik seither zu Eskalationen. Im November 2022 wollte Kosovos Polizei die offiziellen Kfz-Schilder auch in den serbisch besiedelten Gebieten durchsetzen. Die Kosovo-Serben verließen daraufhin die kosovarischen Institutionen. Im Norden wurden Straßensperren errichtet, an denen auch Angehörige radikaler Gruppen wie der russischen „[Nachtwölfe](#)“ teilnahmen. Belgrad flankierte dies – nicht zum ersten Mal – mit der Mobilisierung seiner Truppen und militärischen Vorbeiflügen an Kosovos Grenzen. Demonstrativ besuchte Serbiens Verteidigungsminister die Truppen gemeinsam mit dem russischen Botschafter. Dies zeigt auch, wie weit Serbien sich von einem glaubwürdigen EU-Kurs entfernt hat. Die Lage in Kosovos Norden ist weiterhin eskalationsanfällig.

| 2023: Chance auf einen historischen Durchbruch

Mit einer konzertierten diplomatischen Initiative wollen die EU, die USA und Großbritannien nun das Grundsatzabkommen zwischen Kosovo und Serbien zum Abschluss bringen. Dazu liegt ein europäischer (alias deutsch-französischer) [Vorschlag](#) auf dem Tisch. Ohne dies explizit zu machen, sieht er faktisch eine gegenseitige Anerkennung vor. Kosovo und Serbien würden sich die Unverletzlichkeit ihrer Grenzen, die territoriale Integrität und die internationale Alleinvertretung garantieren. Damit stünde Kosovo auch die Tür zur Integration in die EU, die NATO und andere internationale Organisationen offen.

Eine Erfolgsbedingung ist die Bereitschaft Kosovos, den umstrittenen Gemeindeverband wieder auf die Dialogagenda zu setzen und mit der Umsetzung zu beginnen. Bei allem Druck, den die internationale Gemeinschaft deshalb auf Prishtina ausübt, muss sie ausschließen, dass – ähnlich wie in Bosnien und Herzegowina – eine [Republika Srpska 2.0](#) entsteht, die Kosovos Staatlichkeit untergräbt. Die EU sollte Kosovo auch zusichern, dass ein EU-Kandidatenstatus auf Basis des Grundsatzabkommen möglich ist. Belgrad würde es mit Genugtuung sehen, wenn das Abkommen an Kosovo scheitert. Kurti hat die Chance, den Durchbruch zu erzielen – oder Kosovos internationale Integration auf Jahre zu blockieren.