

Vedran Džihic und Helmut Kramer

Der Kosovo nach der Unabhängigkeit

Hehre Ziele, enttäuschte Hoffnungen und die Rolle der internationalen Gemeinschaft

■ Der heutige Kosovo ist trotz der Ausrufung der Unabhängigkeit nur eingeschränkt souverän und ist de facto in den serbischen Norden und den albanisch dominierten Süden geteilt. Die tiefliegenden Gegensätze zwischen der albanischen Mehrheit und der serbischen Minderheit verhärten sich zunehmend zu einem institutionalisierten »eingefrorenen Konflikt« (»frozen conflict«).

■ Die Unabhängigkeit hat nichts an der katastrophalen wirtschaftlichen und sozialen Situation und an der Tatsache verändert, dass die kosovarische Gesellschaft unter grassierender Korruption und organisierter Kriminalität leidet.

■ Die internationale Gemeinschaft hat als »Protektor wider Willen« im Kosovo seit 1999 nur mäßige Erfolge vorzuweisen. Die European Union Rule of Law Mission in Kosovo (EULEX) und ihr ambitionierter Anspruch als »Demokratie- und Rechtsstaat-Wächter« im Kosovo werden daran gemessen werden, ob es zu einer tatsächlichen Verbesserung der Lebenssituation aller Kosovaren kommt.

■ Die EU muss zu einer aktiven und gestalterischen Politik verbunden mit konkreten Maßnahmen im Bereich der Wirtschafts- und Sozialentwicklung, der Arbeitsmigration, der Visavergabe sowie der Bildungsprogramme finden. Die Zukunftsvision eines EU-Beitritts hat aufgrund der Realitäten im Kosovo und der Erweiterungsmüdigkeit innerhalb der EU, an Strahlkraft eingebüßt, bleibt aber mittel- und langfristig die Basis einer demokratischen und lebensfähigen wirtschaftlichen Entwicklung im Kosovo.

SEPTEMBER 2008

Inhalt

1	Einleitung	3
2	Die Entwicklung des Kosovo und der Statusfrage bis 2008	4
2.1	Die Statusfrage von 1999 bis 2005	4
2.2	Statusdebatte 2005/2006 und der Ahtisaari-Plan	5
2.3	Das Scheitern einer einvernehmlichen Lösung	6
3	Die Ausrufung der Unabhängigkeit des Kosovo und deren unmittelbare Folgen	7
3.1	Einseitige Erklärung der Unabhängigkeit	7
3.2	Die Kosovo-Politik Serbiens und regionale Auswirkungen der kosovarischen Unabhängigkeit	7
4	Der Kosovo heute	8
4.1	Sicherheitssituation im Kosovo	9
4.2	Die Minderheiten im Kosovo	10
4.3	Die wirtschaftliche und soziale Situation des Kosovo	11
4.4	Korruption und organisierte Kriminalität	12
4.5	Funktionsfähige Demokratie im Kosovo und politische Kultur	14
4.6	Dilemmata der internationalen Präsenz im Kosovo	15
5	Die EU im Kosovo und der Weg von UNMIK zu EULEX	16
5.1	Die EU im Kosovo bis 2007	16
5.2	Von UNMIK zu EULEX	17
5.3	»Rekonfusion« statt »Rekonfiguration« – Dilemmata der neuen EU-Präsenz im Kosovo	17
5.4	Eine europäische Zukunft des Kosovo?	19
5.5	Empfehlungen für die neue EU-Mission	19
	Abkürzungen	20
	Literatur	21

1 Einleitung

Der Kosovo, der sich nach dem Scheitern der über zwei Jahre andauernden Verhandlungen zwischen Prishtina und Belgrad, dem Westen (USA und EU) und Russland am 17.2.2008 für unabhängig erklärt hat, ist gegenwärtig (Mitte August 2008) ein Land ohne wirkliche Souveränität, in dem die Bevölkerung mit einer katastrophalen wirtschaftlichen und sozialen Situation konfrontiert ist. Zudem leidet die kosovarische Gesellschaft unter grassierender Korruption und organisierter Kriminalität. Der angesehene Zeitungsherausgeber und kosovarische Intellektuelle Veton Surroi bezeichnete sein Land kürzlich als »unfinished state«, in dem vier Monate nach der Unabhängigkeit die Regierung nur über Teile des Landes Autorität ausüben kann, in dem die künftige Beziehung zwischen kosovarischen und internationalen Institutionen völlig unklar ist und die internationale Legitimität des kosovarischen Staates durch die relativ geringe Zahl von Staaten, die den Kosovo anerkannt haben, und durch die Blockierung des Zugangs zu den wichtigen internationalen Organisationen, sehr schwach ausgeprägt ist.¹

Die Ausrufung der Unabhängigkeit in Prishtina – der Kosovo ist nun der siebente Staat aus dem Staatsverband Ex-Jugoslawiens – führte in Serbien und auch in der Republika Srpska (RS) in Bosnien-Herzegowina zu sehr emotionalen und teilweise auch gewalttätigen Reaktionen. In Belgrad wurden westliche Botschaften in Brand gesetzt, Fahnen der USA und der EU-Staaten verbrannt. Die von den nationalistischen serbischen Politikern, Premierminister Vojislav Koštunica und dem Chef der Radikalen Partei Tomislav Nikolić aufgestachelten demonstrierenden Massen zerstörten und plünderten westliche Geschäfte. Im Norden des Kosovo, im serbischen Teil von Mitrovica, kam es zu großen Protestkundgebungen, und zwei Grenzübergänge zwischen Serbien und dem Kosovo wurden zerstört. Im übrigen Kosovo blieb die Lage jedoch ruhig, was vor allem auch auf die stabilisierende Funktion der 16 000 Soldaten zählenden KFOR-Truppen zurückzuführen ist. Und auch der befürchtete Massenexodus aus den serbischen Enklaven im Süden fand nicht statt. Die serbische Regierung führte zwar die angekündigten diplomatischen Maßnahmen gegen Staaten durch, die zu einer Anerkennung des Kosovo bereit waren, stufte die diplomatischen Beziehungen zurück und berief ihre Botschafter aus diesen Staaten nach Belgrad ein.² Die für den Fall einer ein-

seitigen Proklamierung der Unabhängigkeit durch Prishtina angedrohten wirtschaftlichen Boykottmaßnahmen wurden aber nicht durchgeführt. Die Regierung in Belgrad verlegte sich in ihrer Strategie auf eine Abtrennung des vor allem von Serben bewohnten Nordkosovos und eine Stärkung der »Parallelstrukturen«, d. h. der von Belgrad finanzierten und kontrollierten Einrichtungen im Norden und in den serbischen Enklaven im Zentral- und Süd-Kosovo. Die schwerwiegendste Konsequenz der einseitigen Unabhängigkeitserklärung ist somit eine De-facto-Teilung des Landes nach ethnischen Kriterien, was eine massive Verletzung der Prinzipien bedeutet, für die die NATO und der Westen im Jahr 1999 eintraten. Die Gegensätze zwischen der albanischen Mehrheitsbevölkerung und der serbischen Minderheit vertiefen und verhärteten sich somit zunehmend zu einem institutionalisierten »eingefrorenen Konflikt« (»frozen conflict«).

Die Kosovo-Politik der serbischen Regierung, die totale Verweigerung in Hinblick auf die Kooperation mit der vorgesehenen EU-Mission im Kosovo (European Union Rule of Law Mission in Kosovo – EULEX) und der ständige Druck Russlands auf den Generalsekretär der UN hatten zur Folge, dass der geplante Wechsel von UNMIK zu EULEX bis Juli 2008 nicht vollzogen werden konnte. Zurzeit ist die Form der Umstrukturierung der internationalen Präsenz im Kosovo noch völlig unklar und die vom UNO-Generalsekretär Ban Ki Moon verkündete organisatorische »Rekonfiguration« (in Bezug auf die Arbeitsteilung zwischen UNMIK und EU/EULEX) eher – wie es sehr treffend im Editorial einer kosovarischen Zeitung (Kosova Sot) ausgedrückt wurde – als »Rekonfusion« einzuschätzen.³

Auch wenn es somit über die Zukunft und organisatorische Form der internationalen Präsenz noch keine wirkliche Klarheit gibt – der einzige stabile Faktor scheint die weitere Präsenz der KFOR zu sein – ist davon auszugehen, dass die internationale Gemeinschaft in den nächsten Jahren ihr ambitioniertes und äußerst kostenreiches Engagement im Kosovo⁴ in veränderter Form einer EU-Mission (EULEX) fortsetzen wird. Die EU bereitet sich auf die in ihrer bisherigen Geschichte größte und finanziell aufwändigste zivile Auslandsmission vor, in der nach einer Übergangszeit des Nebeneinanders von UNMIK und EULEX über

rufenen Botschafter wieder auf ihre Posten zu entsenden, womit die diplomatische Blockade beendet wurde.

3 Vgl. UNMIK Media Monitoring 13.6.2008.

4 Pro Kopf der Bevölkerung gerechnet wurde im Kosovo für die militärische und zivile Intervention etwa 25-mal so viel ausgegeben wie in Afghanistan (Rubin et al. 2004: 9).

1 Vgl. UNMIK Media Monitoring 1.7.2008.

2 Nach der Bildung der neuen serbischen Regierung unter Premierminister Cvetković wurde im Juli entschieden, die abbe-

Vedran Džihic ist wissenschaftlicher Mitarbeiter, **Helmut Kramer** ist Professor am Institut für Politikwissenschaft der Universität Wien.

2 000 Polizisten, Juristen und Verwaltungsfachleute die Entwicklung im Kosovo kontrollieren und anleiten werden. Die EU wird also in den nächsten Jahren als Vertreterin der internationalen Gemeinschaft für die Entwicklung des Kosovo verantwortlich sein – eines Landes, in dem die wirtschaftlichen und sozialen Basisprobleme ungelöst sind, in dem Korruption und organisierte Kriminalität die Gesellschaft zu ersticken drohen, und in dem sich, ungeachtet des erfolgreichen Aufbaus politischer Institutionen, noch keine politische Kultur entwickelt hat, in der die Werte der Toleranz und der gegenseitigen Respektierung von Mehrheitsbevölkerung und Minderheit ernst genommen werden.

Die Zielsetzung der vorliegenden Studie besteht – neben einer Darstellung der wichtigsten Stadien des Weges zu einem unabhängigen Kosovo und der Folgen der einseitig erklärten Unabhängigkeit – in einer Analyse der Leistungsbilanz von EU, UNMIK und KFOR im Kosovo von 1999 bis 2008. Auf dieser Grundlage soll eine Einschätzung der zu erwartenden Aufgaben und Probleme der EU-Mission im Kosovo vorgenommen werden.⁵ Eine solche realistische Darstellung der schwierigen Rahmenbedingungen für die EU-Mission erfordert eine kritische Einsicht in die Tatsache, dass die EU in den Jahren zwischen 1999 und 2008 für die negative Bilanz der internationalen Gemeinschaft mitverantwortlich war. Vor diesem Hintergrund werden in der vorliegenden Studie auch konkrete Empfehlungen für einen verbesserten und effizienteren Zugang der EU zu den Problemen des Kosovo präsentiert.

2 Die Entwicklung des Kosovo und der Statusfrage bis 2008

2.1 Die Statusfrage von 1999 bis 2005

Die Debatte über den völkerrechtlichen Status des Ko-

sovo, der im Februar 2008 mit der einseitigen Unabhängigkeitsproklamation durch Prishtina formal »gelöst« wurde, prägte die Entwicklung des Kosovo zwischen 1999 und 2008. Mit der Verabschiedung der Resolution 1244 des UN-Sicherheitsrats am 12. Juni 1999 wurde die Lösung der Statusfrage aufgeschoben und die Entwicklung einer »substanziellen Autonomie« des Kosovo innerhalb der BR Jugoslawien (heute: Serbien und Montenegro) als eines der Kernziele der internationalen zivilen Präsenz unter der Leitung der UNMIK festgelegt.⁶ Die Ungewissheit über den künftigen völkerrechtlichen Status entwickelte sich in den Jahren ab 1999 »immer mehr zu einem Hindernis im Normalisierungsprozess«.⁷

Mit der Verabschiedung des Verfassungsrahmens für die Provisorische Selbstverwaltung im Kosovo (Constitutional Framework for Provisional Self-Government) am 15. Mai 2001 wurde die in der Resolution 1244 formulierte Aufgabe des Transfers von Kompetenzen an die neu geschaffenen Selbstverwaltungsorgane des Kosovo stärker akzentuiert. Ab 2002 versuchte der damalige Leiter der UNMIK, der Special Representative of the Secretary General (SRSG) Michael Steiner, mit seiner Strategie der »standards before status« neue positive Akzente im politischen Bereich zu setzen und brachte damit auch Bewegung in die Statusfrage. Mit diesem Konzept wurden Kriterien der politischen und gesellschaftlichen Entwicklung definiert, deren Erfüllung die Voraussetzung für einen Beginn von Verhandlungen über die Statusfrage sein sollte. Die definierten Standards erwiesen sich als zu vage bzw. als wenig effizient, da sie von der kosovarischen Regierung nur ansatzweise implementiert wurden. Der ab August 2004 tätige SRSG Søren Jesen-Petersen war der erste UNMIK-Chef, der konsequent die Meinung vertrat, dass die Entscheidung in der Statusfrage nicht endlos hinausgezögert werden dürfe. Die neue Strategie lautete fortan »standards and status«: Die Standards sollten so schnell wie möglich erfüllt werden und die Verhandlungen über den Status des Kosovo in absehbarer Zeit beginnen.

Die schweren Ausschreitungen im März 2004, bei

5 Die Darstellung stützt sich auf das von Helmut Kramer und Vedran Džihic 2007 in 2. Auflage veröffentlichte Buch »Die Kosovo-Bilanz. Scheitert die internationale Gemeinschaft?«. Zudem wurde die aktuelle Berichterstattung kosovo-albanischer und serbischer Medien (v. a. die täglich von UNMIK veröffentlichten UNMIK Local Monitoring Media Reports: <http://www.unmikonline.org>) sowie unabhängiger Medien in bosnischer, kroatischer und serbischer Sprache und von Radio Free Europe in den Sprachen der Region (<http://www.danas.org>) ausgewertet. Weiters wurden Berichte der International Crisis Group, der European Stability Initiative und der Early Warning Report Kosovo (<http://www.ks.undo.org>) (mit von einem kosovarischen Team erhobenen Daten) herangezogen.

6 Das internationale Engagement im Kosovo unter der Leitung der UNMIK und mit Beteiligung der NATO (in Form von KFOR-Truppen, der EU, der OSZE und zahlreicher anderer internationaler Organisationen sowie – in den ersten Jahren – einer großen Zahl von ausländischen NGOs gilt als bisher umfangreichste und ambitionierteste Mission in der Geschichte der Vereinten Nationen.

7 So Albert Rohan, stellvertretender Verhandlungsleiter der Ahtisaari-Kommission (UNOSEK). Rohan, Albert: *Eine multi-ethnische Gesellschaft im Kosovo: Vision und Realität, Vortrag in Berlin*, 12./13.9.2003, <http://www.suedosteuropagesellschaft.com/pdfberlin/rohan.pdf> (last visited on 11.8.2008).

denen ein durch Medienberichte über vermeintliche Morde an albanischen Kindern aufgehetzter albanischer Mob Serben und Vertreter anderer Minderheiten angriff und tötete und deren Häuser niederbrannte, haben eine neue Phase in der Entwicklung des Nachkriegskosovo eingeleitet – das »böse Erwachen« traf sowohl die internationale Gemeinschaft als auch die Kosovaren. Zu diesem Zeitpunkt wurde klar, dass die Entwicklung des Kosovo in den wichtigsten gesellschaftlichen Bereichen stagnierte, und dass sich die Ungeduld der Kosovo-Albaner, vor allem auch wegen der ungelösten Statusfrage, jederzeit entladen könnte. Vor diesem Hintergrund entschied man sich seitens der internationalen Staatengemeinschaft, die Phase der Statusverhandlungen einzuläuten.

2.2 Statusdebatte 2005/2006 und der Ahtisaari-Plan

Mit dem Bericht des vom UN-Generalsekretär eingesetzten Sonderbeauftragten, dem Norweger Kai Eide, begann im Oktober 2005 die »heiße« Phase der Statusverhandlungen. Eide schlug in seinem umfassenden Bericht über die Situation im Kosovo vor, dass trotz der sehr »uneinheitlichen« Verwirklichung der von der internationalen Staatengemeinschaft geforderten Entwicklungsstandards als nächste Phase des politischen Prozesses eine Klärung des internationalen Status des Kosovo eingeleitet werden solle.⁸ Der Generalsekretär und der UN-Sicherheitsrat setzten den früheren finnischen Präsidenten Martti Ahtisaari als »Gesandten für den künftigen Status« ein.⁹ Das Verhandlungsteam rund um Ahtisaari und seinen österreichischen Stellvertreter Albert Rohan nahm am 20. Februar 2006 in Wien die ersten direkten Verhandlungen über die Lösung der Statusfrage auf. In den ein Jahr andauernden Verhandlungen konnte in keinem der substanziellen Punkte Einigung erzielt werden. Das Klima war geprägt durch gegenseitige Vorwürfe und Misstrauen zwischen Prishtina und Belgrad. Die Kosovo-Albaner beharrten auf ihrer Unabhängigkeitsforderung, während sich die Mitglieder der serbischen Delegation auf eine nicht näher definierte Verhandlungsposition einer »weitgehenden Autonomie« (»More than autonomy less than independence«) zurückzogen.

Nach einer Reihe von Verhandlungsrunden zwischen den Spitzenvertretern der Serben und der Kosovo-Albaner kam Ahtisaari zum Schluss, dass zusätzliche Verhandlungen angesichts der diametral entgegengesetzten Positionen der beiden Seiten keinen Sinn mehr machen würden. Daraufhin präsentierte er am 2. Februar 2007 seinen endgültigen Bericht unter der Bezeichnung »Comprehensive proposal for a Kosovo Status Settlement«. Am 26. März 2007 wurde das endgültige Dokument für die Lösung der Statusfrage »Final Comprehensive Proposal« zusammen mit dem Bericht von Ahtisaari dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen in New York übergeben (UN Security Council 2007a; UN Security Council 2007b).

Der Ahtisaari-Plan, der im Jahr 2008 als formale Grundlage für die Unabhängigkeit und als – bis heute nicht realisierter – Fahrplan für die Zeit danach dienen sollte, sieht eine »bedingte« Unabhängigkeit des Kosovo vor. Der Kosovo sollte nach dem Plan Ahtisaaris ein multiethnisches, stabiles, demokratisches staatliches Gebilde sein, das das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit voll respektiert und alle international geltenden Menschen- und Bürgerrechte gewährleistet. Die kosovarische Regierung sollte das Recht besitzen, internationale Verträge abzuschließen und sich um Mitgliedschaft bei internationalen Organisationen zu bewerben. Auch die Schaffung einer eigenen bewaffneten Sicherheitstruppe, die die Funktion einer Kosovo-Armee übernehmen und von der NATO/KFOR unterstützt werden sollte, war vorgesehen. Die Souveränität des Kosovo würde aber durch eine neue Form der internationalen Präsenz unter der Leitung der EU und durch die weitgehenden Vollmachten eines Repräsentanten der internationalen Gemeinschaft (International Community Representative – ICR) beschränkt werden. Dieser internationale Repräsentant sollte nach dem Ahtisaari-Plan im Verein mit der EU-Mission EULEX die UNMIK ablösen. Der Plan sah des Weiteren besondere Schutzmaßnahmen für die nicht-albanischen Bewohner des Kosovo, insbesondere für die serbischen Bewohner, aber auch für die kosovarischen Minderheiten vor.¹⁰ Neben den allen Minderheiten garantierten kulturellen Autonomierechten und dem Recht auf eigene Symbole und eine repräsentative Vertretung in den kosovarischen Institutionen definiert der Plan auch weitgehende Autonomierechte für die serbische Bevölkerung im Kosovo,

8 Eide, Kai: *A comprehensive review of the situation in Kosovo*. S/2005/635, 7.10.2005. <http://www.undemocracy.com/S-2005-635.pdf> (last visited on 13.8.2008).

9 Das Verhandlungsteam agierte im Rahmen des vom UN-Generalsekretär in Wien eingerichteten »Office of the Special Envoy of the Secretary-General of the United Nations for the future status process for Kosovo« (UNOSEK).

10 Im Kosovo leben neben der Mehrheitsbevölkerung, den Kosovo-Albanern, Serben, Roma, Ashkali und Egyptians, Bosniaken und Gorani (moslemische Slawen) sowie Türken. Die serbische Bevölkerung stellt im heutigen Kosovo zahlenmäßig eine Minderheit dar, lehnt aber für sich die Bezeichnung »Minderheit« aus historischen wie auch aus politischen Gründen ab.

die in den mehrheitlich serbisch besiedelten Gemeinden umfassende Rechte im Gesundheits- und Bildungsbereich sowie im Bereich der polizeilichen Arbeit erhalten sollen. Darüber hinaus ist die Möglichkeit vorgesehen, bei Verletzung »vitaler Interessen« der serbischen Bevölkerung das Veto-Recht im kosovarischen Parlament einzusetzen, obwohl ein ähnliches Instrument in Bosnien-Herzegowina nur wenig zur Entwicklung des Staates beiträgt. Daneben sieht der Plan die Möglichkeit einer transparenten finanziellen Unterstützung der Kosovo-Serben durch Serbien sowie einen speziellen Schutz serbischer Denkmäler und religiöser Heiligtümer vor.

2.3 Das Scheitern einer einvernehmlichen Lösung

Als die von Ahtisaari geleiteten direkten Verhandlungen über die Statusfrage zwischen der kosovarischen und der serbischen Regierung Anfang des Jahres 2006 in Wien begannen, sah es noch so aus, als ob Russland in der Statusfrage unter bestimmten Bedingungen zu einer Kooperation mit dem Westen bereit wäre. So hatte die russische Regierung das Statement der Kontaktgruppe (USA, Russland, China, Großbritannien, Frankreich, Deutschland und Italien) vom 31. Januar 2006 mit unterzeichnet, in dem es hieß, dass alle Anstrengungen unternommen werden sollten, ein Verhandlungsergebnis in der Statusfrage bis Ende 2006 zu erreichen. Das Dokument stellte klar, dass eine Rückkehr zur Situation vor 1999, eine Teilung des Kosovo und eine Vereinigung mit einem anderen Staat oder Teilstaat auszuschließen sei.¹¹ In den folgenden Monaten wurde jedoch zur »schmerzhaften Überraschung des Westens« klar, dass Präsident Putin und seine Regierung in der Statusfrage immer stärker und kategorischer zum »Fürsprecher Serbiens« (Böhm 2007/Petritsch 2008) wurden. Ab dem Sommer 2006 wurde in Erklärungen von Putin und Außenminister Lavrov deutlich, dass die Unabhängigkeitsfrage des Kosovo von Moskau zu einem prinzipiellen völkerrechtlichen Problem hochstilisiert wurde. Eine einseitige Unabhängigkeitserklärung würde laut Moskau einen gravierenden Verstoß gegen die Prinzipien des Völkerrechts bedeuten und eine Kettenreaktion eines »aktiven Separatismus« in anderen Problemregionen der Welt auslösen. Russland – unterstützt von der eher zurückhaltend auftretenden chinesischen Regierung – gab nun bekannt, dass es im Sicherheitsrat die Verabschiedung des Ahtisaari-Plans blockieren würde. In den Worten des österreichischen Balkanexperten

¹¹ Kosovo Contact Group Statement, London 31.1.2006.

Wolfgang Petritsch wurde der Kosovo somit das erste »Opfer« einer neuen russischen Außenpolitik, die sich »an präzise kalkulierten ökonomischen, politischen und strategischen Zielen« orientiert.¹²

Damit schloss sich ein »window of opportunity« für eine einvernehmliche Lösung der Statusfrage. Nach Ansicht des Belgrader Politologen Bratislav Grubacic hatte der Westen, der bis 2005 »die anvisierte Unabhängigkeit ohne größere Widerstände Moskaus über die Bühne hätte bringen können«, ein entscheidendes »Momentum« (Roser 2007) verpasst.

Während die USA immer stärker auf die Unabhängigkeit des Kosovo drängten und Russland mit seinem neu gewonnenen und demonstrativ zur Schau getragenen außenpolitischen Selbstbewusstsein jegliche Lösung, die in Richtung einer Unabhängigkeit gehen sollte, blockierte, mehrten sich auch Uneinigkeit und Konfliktlinien innerhalb der EU. Die Mehrzahl der EU-Staaten, insbesondere die EU-Großmächte Frankreich, Großbritannien und Deutschland sprachen sich für die Unabhängigkeit des Kosovo aus, andere Staaten wie Spanien, Zypern und die Slowakei lehnten einen solchen Schritt ab.

Die Verfahrenheit der Situation und die Ratlosigkeit der internationalen Gemeinschaft angesichts der komplexen Lage nahmen im Sommer 2007 weiter zu. Nach der Ablehnung der im Juli 2007 im UN-Sicherheitsrat präsentierten Kompromisslösung auf der Grundlage des Ahtisaari-Plans durch Russland und China griff man zu einer letzten Möglichkeit, nämlich zum Einsatz einer Troika bestehend aus Vertretern der USA, Russlands und der EU. Wolfgang Ischinger für die EU, Frank Wiesner für die USA und Alexander Botsan-Karchenko für Russland wurden mit neuerlichen Verhandlungen beauftragt. Mit der Übergabe des Berichts der Troika an den UN-Generalsekretär Ban Ki Moon am 10. Dezember 2007 ging auch die letzte Verhandlungsrunde über den Status des Kosovo erfolglos zu Ende.

¹² Petritsch (2008) bezieht sich hier auch auf die im Januar 2008 vertraglich beschlossenen russischen Investitionen in die Errichtung der Gaspipeline »South Stream«, die über das serbische Staatsgebiet in Richtung Westeuropa führen soll und auf den Einstieg russischer Investoren in das größte serbische erdölverarbeitende Unternehmen NIS.

3 Die Ausrufung der Unabhängigkeit des Kosovo und deren unmittelbare Folgen

3.1 Einseitige Erklärung der Unabhängigkeit

Unterstützt durch die USA und die Mehrheit der EU-Staaten entschieden sich die kosovo-albanischen Politiker zur einseitigen Ausrufung einer »bedingten« Unabhängigkeit auf der Grundlage des Ahtisaari-Plans. Das kosovo-albanisch dominierte Parlament in Prishtina erklärte nach Rücksprache mit den USA und den wichtigsten europäischen Staaten den Kosovo am 17. Februar 2008 für unabhängig. Die größtenteils vom U.S. State Department ausformulierte Unabhängigkeitserklärung wurde vom neuen Premierminister des Kosovo, Hashim Thaçi, verlesen (in Albanisch und Serbisch). Die minutiös geplanten Feierlichkeiten im Kosovo verliefen ohne Zwischenfälle. Die neue kosovarische Regierung war bemüht, zumindest rhetorische Zugeständnisse an die serbische Bevölkerung des Kosovo zu machen. Sie zeigte sich auch – nicht zuletzt auf Druck der USA und der EU – sensibel bei der Wahl der Flagge und anderer Staatssymbole wie einer Hymne ohne Text, um die serbische Minderheit nicht zu provozieren. Die kosovarische Regierung verpflichtete sich zur raschen Umsetzung des Ahtisaari-Plans und seiner Bestimmungen für die Übergangsperiode von 120 Tagen. Es wurde sofort die Arbeit an der neuen kosovarischen Verfassung aufgenommen und gemeinsam mit den USA und den großen EU-Staaten eine Kampagne für eine möglichst rasche und breite Akzeptanz der Unabhängigkeit gestartet.¹³

Die kosovo-albanischen Politiker und die internationalen Befürworter Prishtinas erwarteten sich nach der formalen Unabhängigkeitserklärung eine Welle internationaler Anerkennungen und rasche Fortschritte bei der Aufnahme des Kosovo in die wichtigsten internationalen Organisationen wie die Weltbank oder den Internationalen Währungsfonds. Diese Erwartungen und Hoffnungen haben sich nun nach einem Zeitraum von einem halben Jahr nicht oder nur zum Teil erfüllt. Trotz des intensiven Lobbying durch die USA und der großen EU-Staaten haben gegenwärtig nur 45 Staaten die Unabhängigkeit des Kosovo anerkannt, nicht jedoch Russland und China sowie die Mehrzahl der Länder in Lateinamerika, Asien und Afrika, darunter auch wichtige Staaten wie Indien oder

Brasilien sowie sieben Mitglieder der EU (Griechenland, Malta, Portugal, Rumänien, Slowakei, Spanien, Zypern). Auch die erwartete Welle der Solidarität aus den islamischen Ländern ist bislang ausgeblieben. In der Gruppe der Nachfolgestaaten Tito-Jugoslawiens haben sich ebenfalls zwei klare Fronten gebildet: Nur Slowenien und Kroatien haben sich zu einer Anerkennung der Unabhängigkeit entschlossen, während sich – aus unterschiedlichen Gründen – Mazedonien, Montenegro und Bosnien-Herzegowina bislang nicht dazu durchringen konnten. Mitte Juli 2008 kam es relativ überraschend zum Beschluss des Internationalen Währungsfonds, Kosovo den Weg zur Mitgliedschaft in dieser wichtigen internationalen Finanzinstitution zu öffnen. Mit der Implementierung dieses Beschlusses würde der Kosovo auch sehr gute Chancen auf eine Vollmitgliedschaft in der Weltbank haben, deren umfangreiche finanzielle Unterstützungsleistungen eine wichtige Voraussetzung für die Verbesserung der wirtschaftlichen Situation im Kosovo darstellen.

3.2 Die Kosovo-Politik Serbiens und regionale Auswirkungen der kosovarischen Unabhängigkeit

Bereits im Vorfeld der Unabhängigkeitserklärung des Kosovo nahm Belgrad eine kompromisslose Haltung ein und drohte mit Protesten, diplomatischen und wirtschaftlichen Boykottaktionen. Die innenpolitische Pattstellung zwischen dem »national-konservativen« Lager rund um Vojislav Koštunica sowie Tomislav Nikolić und dem pro-europäischen Pol in der serbischen Politik, angeführt von Boris Tadić, führte zu einem innenpolitischen Konsens in der Kosovo-Frage, in dem – in Fortsetzung der serbischen Tradition, sich als Opfer wahrzunehmen – die Kosovofrage als eine Art »gewähltes Trauma« (Vamik Volkan)¹⁴ für die Mobilisierung der eigenen Wählerschaft eingesetzt wurde. In einer derart aufgeheizten Atmosphäre kam es schließlich nach der Proklamierung der Unabhängigkeit Prishtinas in Serbien zu emotionalen und teilweise gewalttätigen Reaktionen. Das offizielle Belgrad reagierte mit Verbitterung und diplomatischen Protesten, die angekündigten wirtschaftlichen bzw. militärischen Maßnahmen, die manche befürchtet hatten, blieben jedoch aus.

¹⁴ Das Konzept meint, dass eine Gruppe sich nicht ein siegreiches, triumphales Ereignis als gemeinsamen Bezugspunkt ihrer Gruppenidentität wählt, sondern vielmehr eine Situation, in der sie sich als Opfer fühlte, einen schweren Verlust oder demütigende Niederlagen erleben musste (Volkan 1999).

¹³ International Crisis Group (2008): Kosovo's First Month. Europe Briefing No. 47, <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=5335> (last visited on 5.8.2008).

Ab diesem Zeitpunkt lief die serbische Strategie einerseits auf die mit Russland vereinbarten diplomatischen Blockademaßnahmen gegen die internationale Anerkennung des Kosovo bzw. dessen Aufnahme in die internationalen Organisationen hinaus, andererseits auf eine De-facto-Teilung des Kosovo. Bereits im März quittierten die meisten serbischen Polizisten im Kosovo Police Service (KPS) ihren Dienst, viele serbische Beamte verließen die Institutionen des Kosovo, vor allem die Verwaltungseinrichtungen in den Gemeinden. Infolge des gewaltsamen Eindringens in das Gerichtsgebäude seitens serbischer Mitarbeiter in Nord-Mitrovica kam es am 17. März 2008, dem vierten Jahrestag der Ausschreitungen gegen die Kosovo-Serben im Jahre 2004, zu einem offenen Konflikt zwischen UNMIK, KFOR und serbischen Demonstranten, was der serbischen Seite Anlass zu einer weiteren rhetorischen Verschärfung der Politik in Bezug auf den Kosovo gab. Am 11. Mai 2008 wurde parallel zu den Parlamentswahlen in Serbien auch im serbischen Norden und in den Enklaven gewählt. In diesen Wahlen konnten die Vertreter der Nikolić-Partei und der Demokratischen Partei Serbiens (DSS) von Koštunica sehr deutliche Mehrheiten erzielen. Im Verlauf des Juni und Juli 2008 wurden dann entsprechend den Ergebnissen der Wahlen parallele serbische Gemeinderäte konstituiert und auch eine »Kosovo Serb Assembly« ins Leben gerufen. Damit wurden trotz heftiger Proteste der UNMIK und der neuen kosovarischen Regierung weitere Schritte in Richtung einer faktischen Selbstverwaltung der serbischen Gebiete im Kosovo unter der Kontrolle Belgrads vollzogen.

In Serbien selbst kam es nach den Parlamentswahlen vom 11. Mai 2008 zu keiner Veränderung der Politik in Bezug auf den Kosovo. Trotz der großen politischen Gegensätze zwischen dem mit knappem Vorsprung siegreichen pro-europäischen Lager und den national-konservativen Parteien besteht weiterhin ein grundsätzlicher Konsens über die historischen Rechte Serbiens auf den Kosovo, die Ablehnung der Unabhängigkeit des Kosovo und eine Ablösung der UNMIK durch die EU-Mission EULEX (in den Worten Koštunicas: »So lange Serbien besteht, wird Kosovo, dieser erste Buchstabe im geistigen Alphabet des serbischen Volkes, ein Teil Serbiens sein.«¹⁵). Mit der Bildung der neuen Regierungskoalition im Juni 2008, bestehend aus dem heterogenen Block rund um die Demokratische Partei (DS) von Tadić und der ehemaligen Milošević-Partei SPS (Socijalistička Partija Srbije) von Ivica Dačić, scheint sich der »Paarlauf« zwischen einer stark nationalistischen Kosovo-Politik und einem

Pragmatismus in der Frage der EU-Mitgliedschaft fortzusetzen. Offen bleibt, ob die Fortsetzung der Fixierung auf eine Blockadepolitik in der Kosovo-Frage auch weiterhin von der serbischen Bevölkerung unterstützt werden wird. Die Bürgerinnen und Bürger Serbiens wünschen sich vor allem wirtschaftliche Stabilität, soziale Sicherheit, Wohlstand und Reisefreiheit (fast 70 Prozent der Jugendlichen waren nie außerhalb ihres Landes). In aktuellen Meinungsumfragen werden Arbeitslosigkeit (mit 45 Prozent) und der niedrige Lebensstandard (mit 35 Prozent) als die größten Probleme und Sorgen der serbischen Bevölkerung genannt. Nur 25 Prozent der Befragten bezeichnen den Kosovo als ein wichtiges Problem.¹⁶

Neben den teils heftigen Reaktionen auf die kosovarische Unabhängigkeitserklärung in Serbien kam es auch in der Republika Srpska (RS) in Bosnien-Herzegowina zu einer sehr emotionalen und politisch wohl kalkulierten Reaktion der dortigen serbischen Bevölkerung und ihrer politischen Führung rund um Milorad Dodik. Ähnlich wie in Belgrad fanden in den meisten Städten in der RS teils auch gewalttätige Demonstrationen statt. Die politische Führung der RS verurteilte in einer Resolution des Parlaments die kosovarische Unabhängigkeitsproklamation sowie die aus ihrer Sicht einseitige Anerkennungspolitik des Westens und schrieb in die Resolution auch die Möglichkeit der Abhaltung eines Referendums über den Verbleib der RS im bzw. ihr Ausscheiden aus dem bosnischen Staatsverband fest. Insgesamt verschaffte somit die Unabhängigkeitserklärung des Kosovo jenen serbischen Kräften, die auf eine Abtrennung der RS als eigenständige staatliche Einheit abzielen, deutlichen Auftrieb. Anders als in Bosnien-Herzegowina gab es im albanisch besiedelten Presevo-Tal und in Mazedonien keine nennenswerten Turbulenzen rund um die Unabhängigkeitserklärung des Kosovo. Die Lage blieb ruhig, allerdings ist es zurzeit außerordentlich schwierig, die mittel- bis langfristigen Folgen der kosovarischen Unabhängigkeit auf die politische Entwicklung in diesen Gebieten einzuschätzen.

4 Der Kosovo heute

Die Situation im Kosovo ist, wie bereits eingangs erwähnt, trotz des gewaltigen Mitteleinsatzes durch die internationale Gemeinschaft seit 1999 in den zentralen gesellschaftlichen Bereichen immer noch in

¹⁵ <http://www.balkanforum.info/f9/bremser-belgrad-13406/> (last visited on 11.8.2008).

¹⁶ Der Standard: Umfrage: Für Serben stehen Arbeit und Lebensstandard im Vordergrund. Der Standard, 31.7.2008, <http://derstandard.at/PDA/?id=3407138> (last visited on 4.8.2008).

hohem Ausmaß krisenhaft und instabil. Dies gilt insbesondere für die wirtschaftliche und soziale Situation, für die Schwäche des Rechtsstaates und der Gerichtsbarkeit gegenüber den stark ausgeprägten korrupten und mafiösen Akteuren und Strukturen wie vor allem auch für die wenig vertrauensvollen Beziehungen zwischen dem albanischen Mehrheitsvolk und den Serben sowie den anderen im Kosovo lebenden Minderheiten. Es ist zwar gelungen, einigermaßen gut funktionierende politische Institutionen aufzubauen und Parlaments- und Kommunalwahlen ohne größere Probleme durchzuführen. Es gelang aber nur in Ansätzen, den Prozess einer politischen und gesellschaftlichen Modernisierung in Richtung einer Ablösung der vorherrschenden ethnonationalen Verhaltensweisen¹⁷ und des Klientelismus durch eine lebendige demokratische politische Kultur und eine verantwortungsvolle Beziehung der politischen Klasse zur Bevölkerung weiterzuentwickeln. Die ambitionierten Bemühungen von UNMIK, OSZE und EU, den Demokratieaufbau im Kosovo zu unterstützen, scheiterten hier vor allem auch an ihrer Rolle als Repräsentanten einer Protektoratsstruktur. Sie engten durch ihr durchgängig angewandtes Interventionsrecht den Handlungsspielraum und die Selbstständigkeit der kosovarischen politisch Verantwortlichen entscheidend ein. Hinzu kam, dass die »Internationals« aufgrund ihres Lebens in einer von der kosovarischen Bevölkerung völlig abgehobenen Privilegienstruktur als auch durch peinliche Verstrickungen in Korruptionsfälle sehr bald die von ihnen beanspruchte Vorbildfunktion verloren (Vgl. Kramer/Džihic 2007: 237ff; Zaremba 2007).

Eine nicht unwesentliche Belastung für eine effiziente Reformpolitik war eine über die Jahre hinweg stark ausgeprägte »Statusfixierung« der kosovarischen politischen Klasse: Die Erreichung der Unabhängigkeit, auch wenn diese vorerst nur eine »bedingte Souveränität« bedeutet, wurde zu einer diffusen Projektionsfläche für eine bessere Zukunft, an die die Bevölkerung unrealistische Erwartungen knüpfte, nämlich eine unmittelbar eintretende Verbesserung der wirtschaftlichen Situation und die Lösung der wichtigsten gesellschaftlichen Probleme. Diese überzogenen Erwartungen bringen nun die politisch Verantwortlichen im Kosovo in eine schwierige Situation. Schnelle Erfolge, vor allem im wirtschaftlichen und sozialen Bereich, sind nicht möglich, da die vordringlichen Probleme in hohem Maße strukturell bedingt,

d. h. größtenteils auf sehr ungünstige historische und gesellschaftliche Voraussetzungen und Rahmenbedingungen zurückzuführen sind und daher nur mittel- und langfristig bewältigt werden können. Diese Situation konfrontiert auch die internationale Gemeinschaft, konkret die EU-Mission, mit einer neuen und sehr schwierigen Herausforderung und Verantwortung. Es wird nicht ausreichen, wie bisher generös Mittel für den Wiederaufbau auszuschiütten und damit den Prozess einer generellen Modernisierung und Demokratisierung der kosovarischen Gesellschaft zu unterstützen. Die Rolle der EU und ihr ambitionierter Anspruch als »Demokratie- und Rechtsstaat-Wächter« im Kosovo wird daran gemessen werden, inwieweit es in absehbarer Zeit zu einer tatsächlichen Verbesserung der Lebenssituation aller Kosovaren kommen wird.

4.1 Sicherheitssituation im Kosovo

Eine der wenigen »Erfolgsgeschichten« im Kosovo betrifft die Verbesserung der Sicherheitssituation. Durch den Einsatz der internationalen UNMIK-Polizei (im Frühjahr 2008 waren 2 006 UNMIK-Polizisten im Kosovo stationiert), den Aufbau des Kosovo Police Service (KPS) – derzeit mit etwas mehr als 7 000 Polizisten im gesamten Kosovo – durch UNMIK und OSZE und die wichtige stabilisierende Funktion der KFOR¹⁸ ist es nach einer mehrmonatigen rechtlosen Phase in der 2. Hälfte des Jahres 1999 recht bald gelungen, eine Stabilisierung der Sicherheitslage und ein einigermaßen sicheres Umfeld für die zivilen Aufbauaufgaben zu schaffen. Dass dieser Prozess eines Abbaus der interethnischen Gewalt, der nur durch das gewalttätige Vorgehen von aufgehetzten Kosovo-Albanern gegen Serben und andere Minderheiten im März 2004 unterbrochen wurde, sich positiv weiter entwickelt hat, zeigte sich auch in den politisch sehr gespannten und emotionalisierten Monaten und Tagen rund um die Ausrufung der kosovarischen Unabhängigkeit. So unterließ die serbische Regierung angesichts der entschlossenen Haltung und der militärischen Stärke der KFOR in ihrem Protestprogramm jegliche Andeutung eventueller militärischer Aktionen und Drohungen.

17 Unter »Ethnonationalismus« wird jenes politische Prinzip und jene grundsätzliche Einstellung verstanden, die mit einer ethnischen und exklusiven Auffassung von Nation einhergeht und die eigene Nation aggressiv gegen die anderen Nationen abgrenzt.

18 Im Februar 2008 waren rund 15 900 KFOR-Soldaten im Kosovo-Einsatz. Nach dem italienischen Kontingent mit 2 567 Mann stellt das deutsche Kontingent mit 2 374 Mann die zahlenmäßig stärkste Truppe der KFOR, gefolgt von Frankreich mit 2.269 Mann im Einsatz und den USA mit 1 456 Soldaten. Österreich stellt aus der Gruppe der Nicht-NATO-Mitgliedsstaaten mit 561 Soldaten das stärkste Kontingent. (<http://www.nato.int/KFOR>).

Die KFOR unter dem Oberbefehl des französischen Generals Xavier de Marnac verstärkte ihren Truppenstand für die Phase der Ausrufung der Unabhängigkeit um weitere 500 Soldaten, was sicherlich ein wichtiger Grund dafür war, dass es zu keinen Unruhen und aggressiven Akten in den und rund um die serbischen Enklaven kam und dass die Demonstrationen der über die Unabhängigkeitserklärung empörten Serben im Norden des Kosovo nach kurzer Zeit eingedämmt werden konnten. Es kam, wie bereits dargestellt, nur zu einem einzigen schwer wiegenden Zwischenfall, als es in Folge eines gewaltsamen Eindringens in das Gerichtsgebäude seitens der serbischen Mitarbeiter in Nord-Mitrovica am 17. März 2008 zu den folgenschwersten Gewaltausbrüchen seit der Unabhängigkeitserklärung kam, die den Tod eines ukrainischen KFOR-Offiziers, zum Teil schwere Verletzungen bei KFOR-Soldaten, UNMIK-Polizisten sowie bei serbischen Demonstranten zur Folge hatten. In Reaktion auf diese offensichtlich misslungene Operation übte die KFOR Kritik an der Vorgehensweise der UNMIK, die wenig subtil und unverhältnismäßig in ihrem Vorgehen auf die serbischen Provokationen reagiert habe.

Die KFOR/NATO ist in Bezug auf die zukünftige Politik und Zusammensetzung der internationalen Präsenz im Kosovo in höchstem Maße daran interessiert, bald auch auf der zivilen Seite einen Ansprechpartner für Sicherheitsfragen zu haben. Führende Repräsentanten der KFOR, die über ein ausgezeichnetes Informationssystem im Kosovo verfügt, haben mehrfach deutlich ihre Sorge darüber ausgedrückt, dass bei einer Fortdauer der katastrophalen wirtschaftlichen Situation auch nach der Erklärung der Unabhängigkeit eine Radikalisierung von Teilen der kosovarischen Bevölkerung drohen könnte. Einer aktuellen Meinungsumfrage zufolge erklärten 68 Prozent der befragten Kosovarovinnen und Kosovaren, dass sie jederzeit bereit seien, aus wirtschaftlichen Gründen auf die Straße zu gehen und zu protestieren (UNDP 2008b).

4.2 Die Minderheiten im Kosovo

Die Beziehungen zwischen der albanischen Mehrheitsbevölkerung und den Serben im Kosovo waren von Beginn der Intervention an durch tiefe Feindseligkeit und fortschreitende Abkapselung der beiden Bevölkerungsgruppen geprägt. Zudem erwies sich die im Sommer und Herbst 1999 durchgeführte »umgekehrte Vertreibung« von Serben, Roma, Ashkali, Egyptians und Angehörigen anderer Minderheiten als schwere Hypothek für die interethnischen Beziehun-

gen. Diese »umgekehrte Vertreibung« verstärkte die »Ethnonationalisierung« des Kosovo, führte zu einer De-facto-Teilung entlang des Flusses Iber und zu einem »negativen Frieden«, der auch nach der Ausrufung der Unabhängigkeit des Kosovo anhält.

Durch die Konzentration der internationalen Gemeinschaft, der lokalen Institutionen und Akteure seit 1999 vor allem auf die Hauptkonfliktlinie zwischen Serben und Albanern wurden die sehr schwierigen Lebensumstände der anderen Minderheiten tendenziell vernachlässigt. So sind die Lebensbedingungen vor allem der kosovarischen Roma, Ashkali und Egyptians, die teilweise heute noch in Flüchtlingscamps leben, noch prekärer als jene der albanischen Mehrheitsbevölkerung und der Serben. Obwohl den Vertretern der anderen Minderheiten im kosovarischen Parlament Sitze eingeräumt wurden, konnten sie in dem von Kosovo-Albanern und Serben dominierten politischen Prozess kaum als relevante Akteure in Erscheinung treten und ihre eigenen Interessen durchsetzen. Durch die Unabhängigkeitserklärung des Kosovo hat sich die Situation der Minderheiten nicht verbessert.

Die Unabhängigkeitserklärung hatte aber einschneidende Konsequenzen für die serbische Bevölkerungsgruppe im Kosovo. Einerseits wird durch die De-facto-Teilung des Kosovo entlang des Flusses Iber das Vorhandensein von zwei »separaten Welten« im Kosovo vertieft und festgeschrieben. Andererseits könnte sich durch die verstärkte Unterstützung Belgrads der serbischen Strukturen im Norden die Isolation der serbischen Bevölkerung in den Enklaven des Südens weiter vertiefen. Aus nüchternem politischem Kalkül und der Einsicht heraus, dass die Enklaven für Serbien wahrscheinlich unwiederbringlich verloren sind, konzentriert man sich auf serbischer Seite auf den Ausbau der Strukturen im Norden und vernachlässigt – wenn man von rhetorischen Beteuerungen absieht – die schwierige Situation der Serben in den Enklaven. Das Ergebnis einer solchen Politik könnte auch einen Stillstand des Rückkehrprozesses der Serben in die Enklaven bedeuten.¹⁹

19 Generell betrachtet ist der Prozess der Rückkehr der vertriebenen und geflüchteten Serben und anderer Minderheiten in den Jahren seit 1999 ein eklatanter Misserfolg. So sind laut Statistiken des UNHCR seit 2000 nicht mehr als etwa 15 000 Flüchtlinge in den Kosovo zurückgekehrt, wobei die Hälfte davon Serben sind. Von den im März 2004 weiteren 4 100 vertriebenen und geflüchteten Serben konnten bis heute noch immer nicht mehr als 1 200 zurückkehren. Im Jahr 2006 sind nur 1 668 Personen in den Kosovo zurückgekehrt, im Jahr 2007 waren es 1 756, davon waren 31,8 Prozent Serben (Vgl. UN Security Council 2006; UN Security Council 2008a). Die Rückkehr in die Enklaven im Süd- und Mittelkosovo stagniert, da sich viele Flüchtlinge bereits dau-

Unter Ministerpräsident Agim Çeku (Regierungschef vom März 2006 bis Januar 2008) und auch in der neuen Regierung unter Hashim Thaçi gab es zwar immer wieder Versuche und Initiativen, die Serben zu erreichen und ihre Probleme zu thematisieren. Diese Versuche beschränkten sich jedoch größtenteils auf rhetorische Gesten und symbolische Politik und führten – zusammen mit einer radikalen und unnachgiebigen Politik Belgrads – zu keiner Verbesserung der schwierigen Lebenssituation für die Serben in den Enklaven und für Angehörige anderer Minderheiten. So ist die Bewegungsfreiheit in den Enklaven weiterhin äußerst eingeschränkt, medizinische Notfälle können nur in serbischen Spitälern in Mitrovica und Serbien behandelt werden, Ausbildungsmöglichkeiten für junge Menschen sind katastrophal, und es gibt so gut wie keine Arbeitsplätze.

Die serbische Bevölkerungsgruppe in den Enklaven im Süden wie auch die anderen Minderheiten sind somit zum Spielball in der ethnonational dominierten Auseinandersetzung zwischen Belgrad und Prishtina geworden. Sollte sich die seit der Unabhängigkeitserklärung verstärkte Tendenz zur Politik der »ethnoterritorialen Separation« auch unter der neuen EU-Mission fortsetzen, wird dies sicherlich zu einer weiteren und den radikalen Kräften im Norden und in Belgrad in die Hände spielenden Abkapselung der serbischen Enklaven führen. Die Enklaven würden in einem solchen Szenario nur durch Finanzhilfe aus Serbien überleben können und als Faustpfand in der serbischen Strategie zur Bekämpfung der Zentralregierung in Prishtina eingesetzt werden. Zusammen mit einer Atmosphäre, in der man weiterhin die Erinnerungen an die Gräueltaten der jeweils anderen Seite nach dem Motto »Alle waren Opfer, keiner war Täter« hochhält und massenmedial pflegt, könnte damit der für eine europäische Zukunft des Kosovo so wichtige Prozess der gegenseitigen Annäherung und Aussöhnung zwischen Serben, Albanern und anderen Minderheiten auf längere Sicht verhindert bzw. unmöglich gemacht werden.

4.3 Die wirtschaftliche und soziale Situation des Kosovo

Die wirtschaftliche Entwicklung des Kosovo stagniert seit Jahren und, abgesehen von einigen wenigen positiven Ansätzen (Modernisierung des Bankensektors, Zunahme der Kredite für Privatunternehmen, leichter Anstieg des BIP), gibt es wenig Aussicht auf eine dau-

erhafte Verbesserung der wirtschaftlichen Lage. Dies ist vor allem auf die strukturelle Unterentwicklung im sozialistischen Jugoslawien – Kosovo war damals das »Armenhaus« – sowie die schwierige Situation seit Beginn der 1990er Jahre zurückzuführen, in der es zum rapiden Abfall der Produktivität und zur Schwächung der ohnehin schlechten infrastrukturellen Basis kam. Vor dem Hintergrund einer durch den Krieg im Jahre 1999 zusätzlich erschwerten Ausgangslage gelang es trotz enormer finanzieller Hilfen der internationalen Gemeinschaft bis heute nicht, eine substantielle Verbesserung der wirtschaftlichen Situation zu erreichen.

Zwar hat sich das Wirtschaftswachstum des Kosovo von 0,3 Prozent im Jahr 2005 auf etwa 3,5 Prozent bis 3,8 Prozent im Jahr 2007 erhöht (vgl. Gligorov 2007: 4; UNDP 2008a: 6), im Vergleich mit den anderen Ländern in der Region ist es jedoch deutlich niedriger. Für eine Verbesserung der tristen Arbeitsmarktsituation wären deutlich höhere Wachstumsraten notwendig. Die Mehrzahl der ökonomischen Leitindikatoren ist weiterhin sehr negativ. Dies gilt in besonderem Maße für die stark negative Handelsbilanz des Kosovo. So wurden im Jahr 2006 Güter in Höhe von 102 Millionen Euro exportiert, gleichzeitig aber im Wert von 1 261 Millionen Euro importiert. Obwohl der Kosovo ein von der Agrarwirtschaft geprägtes Land ist – rund drei Viertel der arbeitsfähigen Bevölkerung sind in der Landwirtschaft beschäftigt – wird der Großteil der Lebensmittel aus dem Ausland eingeführt.

Die Arbeitslosenquote ist zuletzt kontinuierlich gestiegen und dürfte bei etwa 40 Prozent liegen – die höchste Quote in der Balkanregion – davon wiederum gelten 86 Prozent als langfristig arbeitslos (vgl. Gligorov 2007: 5; UNMIK European Union Pillar 2007: 7). Besonders besorgniserregend ist die hohe Jugendarbeitslosigkeit. Der Kosovo ist eine der jüngsten Gesellschaften Europas, was zur Folge hat, dass jährlich an die 30 000 neue Arbeitssuchende auf den Arbeitsmarkt strömen, von denen nur etwa 5 000 bis 6 000 Chancen haben, einen Job finden. Unter den Frauen und den Angehörigen der Minderheiten ist die Arbeitslosigkeit besonders hoch.

Die gegenwärtige wirtschaftliche Situation im Kosovo ist dadurch gekennzeichnet, dass ausländische Direktinvestitionen in die Produktionsbetriebe und Infrastruktur sehr gering sind und die internationalen Hilfszahlungen und Unterstützungen sowie die Zuschüsse aus der kosovarischen Diaspora signifikant abnehmen. Allein durch die UNMIK und ihr Umfeld sind seit 2000 mehr als 2,6 Milliarden Euro in den Kosovo geflossen, nach Angaben des Chefs der Mission des IWF im Kosovo, Mark Auboin, werden allein die

erhaft im Norden des Kosovo bzw. in Serbien angesiedelt haben.

jährlichen Aufwendungen für die UNMIK-Infrastruktur auf 100 bis 150 Millionen Euro geschätzt. Im Jahr 2007 betragen die ausländischen Hilfen 352 Millionen Euro, im Jahr 2006 waren es noch 465 Millionen Euro (UNDP 2008a: 6). Die ausländischen Direktinvestitionen sind weiterhin sehr gering und betragen im Jahr 2006 nur etwa 222 Millionen Euro, während sie z. B. im selben Zeitraum in Serbien bei 3,5 Milliarden Euro lagen (Gligorov 2007: 27). Die Zuschüsse aus der kosovarischen Diaspora in den Jahren nach 1999 dürften jährlich eine Höhe von etwa 600 Millionen Euro erreicht haben²⁰, liegen aber derzeit nur mehr bei 400 Millionen Euro, was die Situation zusätzlich verschärft (UNDP 2008a: 6). Der Lebensstandard im Kosovo ist weit niedriger als in den Nachbarländern, und die Armutsraten sind hoch. Die durchschnittlichen Pensionen im Kosovo betragen monatlich etwa 50 Euro und die durchschnittlichen Gehälter nur etwas über 200 Euro. Zudem lebt jeder siebte Kosovare in extremer Armut und verfügt pro Tag über ein »Budget« von weniger als 90 Eurocent (Tenbrock 2008).

Ein Problem, das den Kosovo im Alltag zu einer »Dritte-Welt«-Gesellschaft macht, besteht darin, dass durch die katastrophale Elektrizitätsversorgung in den Haushalten und Betrieben täglich für mehrere Stunden der Strom abgeschaltet wird. Die veralteten Großkraftwerke, in die mehrere hundert Millionen Euro durch die EU gepumpt wurden, sind in hohem Maße ineffizient. Eine rasche Verbesserung dieser Situation ist nicht in Sicht, das von der Weltbank mitfinanzierte moderne zusätzliche Kraftwerk, das 3 bis 4 Milliarden Euro kosten wird und für dessen Bau sich zurzeit US-amerikanische und europäische Konzerne bewerben, wird nicht vor dem Jahre 2014 in Betrieb sein (Bohlen 2008).

Die Bevölkerung ist angesichts der katastrophalen wirtschaftlichen und sozialen Lage pessimistisch. Im März 2007 waren 76 Prozent aller Kosovaren unzufrieden mit ihrer persönlichen wirtschaftlichen Situation, was seit dem Jahr 2002 den höchsten Stand darstellte (UNDP 2008a: 7). Im Dezember 2007 sank diese Ziffer – vor allem wegen der Hoffnungen in die Unabhängigkeit und in die damit immer wieder von den kosovarischen Politikern versprochene Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Situation – auf 65 Prozent, nach der Unabhängigkeit weiter auf 52 Prozent (UNDP 2008c: 2).

Durch die Statusfixierung der kosovarischen politisch Verantwortlichen und der Bevölkerung in den letzten Jahren sind die Erwartungshaltungen und Pro-

jektionen in Bezug auf die Unabhängigkeit des Kosovo enorm geworden. Die kosovarische Bevölkerung erhoffte sich von der Unabhängigkeit vor allem die Verbesserung der sozialen und wirtschaftlichen Lage. Es zeigt sich aber bislang deutlich, dass die formale Unabhängigkeit keinen Zauberstab darstellt, mit dem die strukturelle Unterentwicklung von heute auf morgen beseitigt und in eine produktive und nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung transformiert werden kann.

Der Kosovo wird trotz der formalen Unabhängigkeit zumindest mittelfristig nicht in der Lage sein, ohne Hilfe von außen eine stabile und nachhaltige Verbesserung der wirtschaftlichen Lage zu erreichen. Es werden sowohl ausländische Hilfsgelder als auch Direktinvestitionen in hohem Ausmaß notwendig sein, um die wirtschaftliche Entwicklung anzukurbeln und die sozialen Krisen abzufedern. Die Kosovo-Albaner setzen große Hoffnungen in die Verwertung der Bodenschätze im Kosovo. Der Kosovo verfügt tatsächlich über große Reserven an Rohstoffen, jedoch wären für eine produktive Verwertung dieser Ressourcen enorme Investitionen in die Infrastruktur nötig, die derzeit wenig realistisch sind. Die zukünftige Entwicklung der kosovarischen Wirtschaft hängt aber auch insbesondere von der Effizienz der Strategien zur Stärkung der Klein- und Mittelbetriebe als wirtschaftliche Basis des Kosovo, von konkreten Fortschritten bei der Privatisierung sowie von der Beseitigung der Probleme in der Energieversorgung ab. Entscheidend wird letztendlich sein, welche Wege die kosovarische Regierung mit Hilfe der EU finden wird, um die »tickende Bombe«, bestehend aus hoher Arbeitslosigkeit und Armut, zu entschärfen.

4.4 Korruption und organisierte Kriminalität

Ein weiteres großes Problem für eine Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Situation ist die Korruption im Kosovo. So vertraten 74 Prozent der Bevölkerung im Kosovo Ende 2007 die Meinung, dass es Korruption im großen Stil innerhalb der Kosovo Energy Corporation gibt. 61 Prozent der Befragten konstatieren Korruption in der Kosovo Trust Agency, die den Privatisierungsprozess managt, während der Korruptionsverdacht in Bezug auf die allgemeine Verwaltung von 45 Prozent und in Bezug auf die Spitäler und Ärzte von fast 40 Prozent der Befragten erhoben wird (UNDP 2008a: 30). Die von der kosovarischen Regierung eingerichtete Anti-Korruptionsbehörde ist zahnlos gegenüber den korrupten Machenschaften, in die einflussreiche Mitglieder der politischen Klasse im Kosovo involviert sind.

²⁰ ISSR/UNDP: Kosovo Internal Security Sector Review, S. 27, http://www.kosovo.undp.org/repository/docs/ISSR_report_eng_ver2.pdf (last visited on 13.8.2008).

Hinzu kommt, dass immer wieder Korruptionsskandale an die Öffentlichkeit gelangen, in die Mitglieder der UNMIK und der EU verwickelt sind.²¹

Neben der katastrophalen wirtschaftlichen und sozialen Lage und der alle Bereiche der Gesellschaft durchdringenden Korruption stellt die organisierte Kriminalität mit ihren Aktivitäten in allen Sphären der Gesellschaft ein enormes Problem für den unabhängigen Kosovo dar. Nach Schätzungen des Directorate of Organised Crime (DOC) beträgt der Tagesumsatz der organisierten Kriminalität im Kosovo etwa 1,5 Millionen Euro, was einem Jahresumsatz von etwa 550 Millionen Euro entspricht. Dieser Betrag macht in etwa ein Viertel des gesamten Bruttosozialproduktes des Kosovo aus (Institut für Europäische Politik 2007: 53).

Wie es scheint, ist der einzig profitable Wirtschaftszweig im Kosovo, in dem es auch »vertrauensvolle« Zusammenarbeit von Albanern und Serben gibt, die organisierte Kriminalität. Kriminelle Organisationen am Balkan, insbesondere Albaner, Kosovaren, Serben und Mazedonier kontrollieren mit türkischen Gangs den Heroinhandel in Europa. Der Balkan ist die Durchgangsrouten für Heroin von Afghanistan und in zunehmendem Maße auch von anderen zentralasiatischen Ländern, über die etwa 90 Prozent des Heroins nach Mittel-, West- und Nordeuropa gelangen. Nach Angaben der europäischen Polizeibehörden spielen kosovo-albanische Gangs eine wichtige Rolle bei der Organisation und der Kontrolle der Drogen-Schmuggelwege auf dem Balkan wie auch der Verteilernetze im regionalen und internationalen Umfeld, wie beispielsweise in der Schweiz, Italien oder Griechenland (UN Office on Drugs and Crime 2008: 58f).

Ein weiterer sehr profitabler Bereich der organisierten Kriminalität im Kosovo und in den umliegenden Ländern ist der Schmuggel von Zigaretten und Benzin. Auch hier ist die regionale Kooperation intensiv, vor allem mit Banden aus Mazedonien, Serbien und insbesondere aus Montenegro. Es wird geschätzt, dass die meisten Zigaretten, die im Kosovo konsumiert werden, ins Land geschmuggelt werden und dass die Hälfte des im Kosovo verwendeten Benzins illegal eingeführt wird. Im ganzen Land werden die aus dem Boden schießenden Tankstellen zur Geldwäsche benutzt. Hinzu kommt, dass nach Schätzungen etwa 50

Prozent der Fahrzeuge im Kosovo entweder als gestohlen gelten oder unter Umgehung des Zolls illegal eingeführt worden sind (vgl. Kramer/Džihic 2007: 153ff).

Eine besonders aggressive und abstoßende Form der organisierten Kriminalität ist der Handel mit Frauen und Mädchen aus Südosteuropa und die damit verbundene Zwangsprostitution. In einer internationalen Studie zum Menschenhandel in Südosteuropa (gemeinsam erstellt von OSZE, UNICEF und dem UN-Hochkommissariat für Menschenrechte) wird über die zunehmende Anzahl von Kindern und jungen Frauen berichtet, die aus Südosteuropa als billige Arbeitskräfte und Prostituierte in den Westen verschleppt werden. Der Kosovo wird in diesem Bericht als wichtige Zieldestination und weniger als Transitland bzw. Ursprungsort des Handels mit Frauen und Mädchen bezeichnet (Limanowska 2003: 43f). Die meisten Frauen stammen aus Moldavien, Rumänien und aus der Ukraine, gefolgt von Albanien und Bulgarien. In allen größeren Städten des Kosovo gibt es viele als Cafés und Restaurants getarnte Bordelle, die auch stark von »Internationals« frequentiert werden. Die wichtigste Route für die Verschleppung von Frauen und jungen Mädchen in den Kosovo verläuft aus dem Norden über die serbische Grenze und über Mazedonien.

Wie im Bereich der Korruption erweist sich die Verknüpfung der Strukturen der organisierten Kriminalität mit den politischen Strukturen als Hemmschuh für eine positive Entwicklung der Zukunft im Kosovo (vgl. Mappes-Niediek 2003). Dušan Reljić spricht in diesem Zusammenhang von einem »Nexus zwischen Politik und grenzüberschreitender Kriminalität« und dem Phänomen so genannter »Multifunktionspersonen«, die gleichzeitig politische, wirtschaftliche und kriminelle Interessen verfolgen (Reljić 2007: 16f). Im oben zitierten Bericht des Instituts für europäische Politik wird zudem die passive Politik der internationalen Gemeinschaft gegenüber Korruption und organisierter Kriminalität scharf kritisiert. Es heißt hier, dass »von internationaler Seite innerhalb der letzten Jahre (...) offen zur Stabilisierung der lokalen OK-Machtstrukturen der organisierten Kriminalität beigetragen wurde, indem man maßgeblichen Akteuren umfassende Mitspracherechte bei der politischen und gesellschaftlichen Aufbauarbeit einräumte« (Institut für europäische Politik 2007: IX).

21 Für großes Aufsehen sorgten 2007 interne UN-Untersuchungen gegen die Korruption in den Reihen der UNMIK, namentlich gegen SRSR Ruecker, seinen Stellvertreter Steven Schook und den Leiter der Rechtsabteilung der UNMIK Alexander Borg-Olivier. Steven Schook verließ folglich Kosovo im Dezember 2007, sein Vertrag mit der UNMIK wurde als Konsequenz der Untersuchungen nicht erneuert (Deda 2008: 320f).

4.5 Funktionsfähige Demokratie im Kosovo und politische Kultur

Auf der Ebene der Verankerung der formal demokratischen Institutionen, der ordnungsgemäßen Durchführung von Wahlen sowie beim institutionellen Aufbau einer Lokalverwaltung und eines Verwaltungs- und Justizsystems hat es seit 1999 durchaus Fortschritte gegeben. In dieser Entwicklung kommt zum Ausdruck, dass sowohl die Parteien und Politiker wie auch die Bevölkerung im Großen und Ganzen die formalen Grundregeln der modernen parlamentarischen Demokratie akzeptieren und dass es, abgesehen von bestimmten kleineren politischen Gruppierungen, keine relevanten politischen Kräfte gibt, die auf einen Systemwechsel und – sehen wir von den Ausschreitungen gegen die Serben und die anderen Minderheiten im März 2004 ab – auf eine Politik der Gewalt hinarbeiten.

Auf der anderen Seite sind die schlechte Performanz und die Ineffizienz von politischen Institutionen und politisch Verantwortlichen nicht zu übersehen. So ist es bislang der kosovarischen provisorischen Regierungen und auch der neuen Regierung unter Hashim Thaçi nur zum Teil gelungen, zum Aufbau einer funktionierenden und selbstverwalteten Staatlichkeit, eines effizienten Systems des »Rule of Law« und einer funktionierenden Wirtschaft beizutragen. Während sich die kosovarische Bevölkerung mit der Arbeit der politischen Institutionen – sicherlich auch als Folge des erfüllten Wunsches nach der Unabhängigkeit des Kosovo – relativ zufrieden zeigt (der Regierungschef genießt im Mai 2008 eine Zustimmung von 71 Prozent, Präsident Sejdiu von 75 Prozent und auch das Parlament von 52 Prozent) ist sie mit der Arbeit der Gerichtsbarkeit und lokaler Gerichte nur zu 20 Prozent zufrieden (UNDP 2008c: 1-2). Im Kosovo gibt es, ähnlich wie in anderen Staaten der Region, eine sinkende Wahlbeteiligung. Bei den letzten Parlamentswahlen im November 2007, die einen Sieg der Demokratische Partei des Kosovo (PDK) von Hashim Thaçi und die Bildung einer Koalitionsregierung zwischen der PDK und Demokratische Liga des Kosovo (LDK) zum Ergebnis hatten, erreichte die Wahlbeteiligung den niedrigsten Stand seit 1999, nämlich nur 42 Prozent.

Die politische Klasse des Kosovo, die größtenteils wenig Erfahrungen mit den Einrichtungen einer modernen Demokratie hat, befindet sich in einer »doppelten Legitimitätskrise«: Einerseits muss sie ihr Handeln gegenüber der internationalen Gemeinschaft, die die Einlösung von bestimmten Standards verlangt, legitimieren, andererseits muss sie auf die Wünsche der Bevölkerung eingehen. Der Versuch, ein politisches System aufzubauen, in dem sich über die for-

mell-institutionellen Belange hinaus eine lebendige Demokratie entwickeln kann, in der die existentiellen Probleme der Bevölkerung konstruktiv behandelt und der Schutz der serbischen Bevölkerungsgruppe und anderer Minderheiten abseits von rhetorischen Formeln und Sonntagsreden ernst genommen wird, stößt auf vielerlei Hindernisse. Das größte Hindernis liegt aber sicherlich in der bei der politischen Klasse und in der Bevölkerung dominierenden traditionalistischen und stark ethnonational geprägten Grundeinstellung zu Politik und Staat: So wurden Regierungs- und Machtpositionen als Einflussdomäne von klientelistisch operierenden Parteien mit dominanten Führungspersonlichkeiten aufgefasst und benutzt, die Entwicklung einer unabhängigen Beamtenschaft weitgehend blockiert und komplexe Sachfragen von rhetorischen Ablenkungsmanövern überdeckt. Ethnonationalistische Rhetorik und Symbolik bestimmen das öffentliche Auftreten von Politikern und Politik. Dazu kommt, wie bereits beschrieben, die zum Teil sehr enge Verbindung von Politikern mit den Strukturen und Akteuren der organisierten Kriminalität.²² Andererseits sind aber in gewissen Bereichen Fortschritte im Politikverständnis und im politischen Stil der kosovarischen politisch Verantwortlichen bemerkbar: Jüngere und gut ausgebildete Kosovaren (wie z. B. der in Österreich promovierte Minister für Bildung, Wissenschaft und Technologie Enver Hoxhaj) besetzen wichtige Positionen in der neuen Regierung und in der Administration, und es ist zu hoffen, dass es ihnen in der Zukunft gelingen wird, der traditionell klientelistischen Politikpraxis ein modernes und bürgerorientiertes Politikverständnis entgegenzusetzen.

Insgesamt leidet die kosovarische Gesellschaft seit dem Beginn der 1990er Jahre an einer Überpolitisierung. So gut wie alle Lebensbereiche und Themen werden vom nationalen Interesse oder den Präferenzen der Verantwortlichen überlagert. In einer solchen Atmosphäre kommt es nur in Ansätzen zur Entwicklung lebendiger und kritischer zivilgesellschaftlicher Strukturen, mit denen es möglich wäre, wichtige und für die Bevölkerung relevante Themen im öffentlichen Diskurs zu verankern. So bleiben die Bemühungen vieler engagierter NGOs wie z. B. im Bereich von Frauen und Jugend oder im Bereich der interethnischen Versöhnung ohne größere Wirkung. Dies ist angesichts der sehr schwierigen Situation der Jugend und der Frauen besonders alarmierend.

²² So heißt es in einer von zwei ehemaligen UNMIK-Mitarbeitern verfassten Studie über das Engagement der internationalen Gemeinschaft im Kosovo, dass in manchen Bereichen eine »Al-Capone-ähnliche Verbindung von Gewalt und Korruption das öffentliche Leben bestimmt« (King/Mason 2006: 23 [eigene Übersetzung]).

4.6 Dilemmata der internationalen Präsenz im Kosovo

Der internationale Einsatz im Kosovo hat – wie in der Analyse der gegenwärtigen Situation im Kosovo gezeigt – gemessen an den ambitionierten Zielen und am immensen Kosteneinsatz bei weitem nicht die erhofften Erfolge erbracht. Welche Gründe und Faktoren können nun dafür angeführt werden, dass die internationale Gemeinschaft trotz des enormen Einsatzes »von Ressourcen und von politischen Bemühungen bei Zugrundelegung der eigenen Standards der internationalen Mission weitgehend gescheitert ist« (King/Mason 2006: 240. [Eigene Übersetzung])?

Einer der Hauptfaktoren für die enttäuschende Gesamtbilanz war und ist, dass die Vertreter der internationalen Gemeinschaft die Gegensätze und den Konflikt zwischen Serben und Albanern in ihrer historischen Fundierung und die dadurch gegebene Tiefenwirkung auf den »Ethnonationalismus« im Kosovo und auch in Serbien nicht erfasst haben. So setzte man vom Anfang an auf die naive Vorstellung eines »multiethnischen Kosovo«, obwohl es im Kosovo – im Gegensatz zu Bosnien – keine Erfahrung eines gemeinsamen Lebens von Kosovo-Albanern und Serben im Alltag und in den Familien gab. Die Politik des Westens in den Jahren 1998 und 1999, die verhindern sollte, dass das Milošević-Regime Massaker an den Kosovo-Albanern und eine blutige ethnische Säuberung wie in Bosnien-Herzegowina durchführte, provozierte eine weitgehende politische Solidarisierung des Westens mit den Kosovo-Albanern. In dieser Situation wurde zu wenig bedacht, dass sich im Kosovo zwei ausgeprägte Nationalismen mit jeweils eigenen, völlig unterschiedlichen historischen »Wahrheiten« gegenüberstehen. »Anstatt den Kosovo und seine Bewohner zu idealisieren oder nur negativ zu sehen«, schreibt der französische Historiker und Journalist Jean-Arnault Dérens, »wäre es notwendig gewesen, die Gesellschaft und die Gemeinschaften im Kosovo in ihrer Wirklichkeit zu verstehen zu versuchen« (Dérens 2006: 16 [Eigene Übersetzung]).²³

Zum oben beschriebenen Manko einer sehr unrealistischen und zutiefst unhistorischen Herangehensweise an die Situation im Kosovo durch die Vertreter der internationalen Gemeinschaft gesellten sich seit dem Beginn ihrer Intervention sowohl auf der Seite der UNMIK als auch auf der Seite der EU strukturelle und personelle Probleme in der Koordination und Kooperation der internationalen Organisationen und in

der inneren Dynamik hinzu. Abschottung, Wettbewerbsdenken, Doppelstrukturen und unklare Arbeitsteilungen machten eine effiziente Arbeit nur schwer möglich, sodass es statt zu »Interlocking« zu einem »Interlocking« der Institutionen kam.²⁴ All dies hinterließ in der kosovarischen Bevölkerung den Eindruck eines überforderten aber gleichzeitig überheblichen Protektoratsherren, der immer mehr in einer abgehobenen Welt ohne wirkliche Berührung mit dem »realen Kosovo« lebte, und führte zu einer folgenschweren Entfremdung zwischen »Intervenierenden« und »Intervenierten«. Viele UN-Mitarbeiter waren mit den komplexen Problemen des Aufbaus einer zivilen Verwaltung und eines Rechtssystems sowie der Einführung demokratischer und marktwirtschaftlicher Strukturen überfordert. Wie bei anderen internationalen Missionen – in Bosnien, Afghanistan oder Haiti – floss ein großer Prozentsatz des Budgets in die außerordentlich hohen Gehälter des internationalen Personals bzw. in lukrative Verträge für Firmen aus den Interventionsstaaten.²⁵ Das UNMIK- und EU-Personal isolierte sich durch seine privilegierte Lebens- und Einkommenssituation sozial von der Bevölkerung des Kosovo. »Die internationalen Bürokraten sind eingeschlossen in ihrem Elfenbeinturm«, urteilte Veton Surroi (Châtelot 2004). Durch die Gehälter des internationalen Personals, aber auch durch jene der abhängigen lokalen Hilfskräfte, die beträchtlich besser entlohnt werden als die Mehrheit der Mitbürger, ist im Laufe der Zeit eine Insel des Reichtums und der Macht entstanden.

Als dritter Faktor für die in wichtigen Dimensionen schwache Bilanz der internationalen Gemeinschaft im Kosovo seit 1999 ist das zu naive und zu stark auf formal-technokratische Bereiche beschränkte Verständnis der Möglichkeiten der »Demokratieförderung von außen« zu nennen. Die Fokussierung auf die Abhaltung von Wahlen und die vorwiegend bürokratische Förderung der institutionellen Entwicklung konnten in einem Land wie dem Kosovo mit so vielen strukturellen Problemen und einem wenig entwickel-

²⁴ Ein Beispiel für die mangelnde Koordinierung der einzelnen internationalen Institutionen im Kosovo und für die gegenseitige Blockadepolitik war die zeitweise kaum vorhandene Kommunikation zwischen UNMIK und OSZE oder auch die schlechte Koordinierung der UNMIK-Polizei und der KFOR-Kräfte bei den März-Unruhen im Jahr 2004 (vgl. Kramer/Džihic 2007: 50f und 223ff). Ähnliche Koordinierungsprobleme sind auch bei den Ausschreitungen in Nord-Mitrovica am 17. März 2008 aufgetreten.

²⁵ So intervenierte der erste SRSG im Kosovo, der heutige französische Außenminister Bernard Kouchner äußerst erfolgreich für die französische Telekommunikationsindustrie, was zur Folge hat, dass der Kosovo ein völlig überbelegtes Telefonnetz hat (vgl. Zaremba 2007).

²³ Zur historischen Tiefendimension des Konfliktes zwischen Serben und Kosovo-Albanern vgl. vor allem Petritsch/Pichler (2004).

ten zivilen demokratischen Bewusstsein nicht zu einem stufenweisen Aufbau in der Demokratieentwicklung führen. In der Politik der internationalen Gemeinschaft dominierte generell die Grundauffassung von einer Intervention, die durch Demokratie- und Modernitäts-Appelle, durch die Präsenz der internationalen Gemeinschaft und die Einführung von formalen und institutionellen Voraussetzungen zu einer schrittweisen und quasi automatischen Lösung der entscheidenden politischen und gesellschaftlichen offenen Grundfragen führen würde. Dieser Politikstil, der die »harten« Seiten der (Macht-)Politik ausblendet, es verabsäumt, eine Entwicklung der essentiellen Lebensbereiche einer Gesellschaft voranzutreiben und sich mit einem Glauben an die Vorbildwirkung der »Internationals« durch ihre Präsenz im Interventionsland verbindet, kann als Strategie eines »technokratischen Attentismus« bezeichnet werden (vgl. Kramer/Džihic 2007: 257ff). Vor diesem Hintergrund waren die im »standards-before-status«-Ansatz definierten Kriterien für eine Nachkriegsgesellschaft eindeutig überzogen. Ebenso fehlten im Strategiekonzept klare Bedingungen für einen Zeitrahmen als auch für die Implementierung und Erfüllung der Standards. Ähnlich wie in Bosnien-Herzegowina wurde zu wenig beachtet, dass für die Durchführung von Wahlen und die nachhaltige Einrichtung von politischen Institutionen die Herstellung eines Basisniveaus an Rechtsstaatlichkeit und Sicherheit mit einem wirkungsvollen Schutz der Minderheiten vonnöten ist.

Wichtige Initiativen für die Entwicklung einer stabilen und nachhaltigen Wirtschaft – wie in Bereichen der Privatisierung, der Klärung von Eigentumsverhältnissen, der Schaffung von Arbeitsplätzen, der Stärkung von Klein- und Mittelbetrieben oder des Aufbaus der wirtschaftlichen Infrastruktur – wurden zu spät und schlecht vorbereitet in Angriff genommen; ein Versäumnis, das vor allem die EU zu verantworten hat. Des Weiteren wurde zu wenig Gewicht auf die so genannten »Soft-Sector-Bereiche« wie Bildung, Erziehung und Medien gelegt. Ebenso vernachlässigt wurden Programme und Initiativen für eine stärkere Repräsentanz von Frauen und jungen Kosovaren im öffentlichen Leben des Kosovo.

5 Die EU im Kosovo und der Weg von UNMIK zu EULEX

5.1 Die EU im Kosovo bis 2007

Das ursprüngliche Mandat der EU im Kosovo leitet sich unmittelbar aus der Sicherheitsratsresolution 1244 ab. In Punkt 17 der Resolution wird die Aufgabe der EU, am Prozess einer wirtschaftlichen Entwicklung und Stabilisierung der Region mitzuwirken, hervorgehoben. Die EU wurde folglich in der ersten Phase des internationalen Einsatzes im Rahmen der UNMIK-Struktur mit der Leitung des Pillars IV und damit generell mit der Verantwortung für den Wiederaufbau und die wirtschaftlichen Hilfsmaßnahmen der internationalen Gemeinschaft beauftragt. In dieser Funktion hat die EU über die Taskforce der EU-Kommission für den Wiederaufbau des Kosovo, das European Humanitarian Aid Office (ECHO) und über die Europäische Agentur für den Wiederaufbau die finanzielle Hauptlast für den Prozess des Wiederaufbaus und der Stabilisierung des Kosovo getragen. Der Aufbau einer Basisinfrastruktur nach dem Krieg – der Bau von Straßen, Schulen, Häusern für zurückkehrende Flüchtlinge – wurde sehr erfolgreich und rasch gelöst. Der Aufbau einer funktionsfähigen Wirtschaft aus einer Situation der Unterentwicklung und infrastrukturellen Mängel erwies sich jedoch als fast unlösbare Aufgabe. Auch der für die Entwicklung einer stabilen Wirtschaft entscheidende Privatisierungsprozess gestaltete sich als äußerst problematisch.

Im Einsatz der EU im Kosovo seit 1999 offenbarten sich eine ganze Reihe von grundsätzlichen Schwachpunkten der Staatsbildungs- und Demokratisierungsstrategie der EU. Ein grundsätzliches Dilemma der EU in diesem Kontext besteht darin, dass es in der Verteilung der Gelder der EU einen immanenten Widerspruch zwischen eingesetzten Mitteln und realen Ergebnissen gibt. Das eklatanteste Beispiel dafür sind die enormen Gelder, die in die Verwaltung des größten Elektrizitätswerks im Kosovo investiert wurden, die aber auf Grund von Missmanagement und Korruptionsfällen mit Involvierung einiger hochrangigen EU-Mitarbeiter ohne sichtbare Erfolge versickerten (vgl. Kramer/Džihic 2007: 237ff). Ein weiteres Dilemma hängt mit der Zukunftsvision der Integration des Kosovo in die EU zusammen. Auf Grund der ungeklärten Statusfrage war die EU diesbezüglich jedoch nur eingeschränkt handlungsfähig. Die technokratisch-formalen Integrationsmechanismen wie der »SAP Tracking Mechanism« (Stabilisation and Association Process) stellten sich als kaum brauchbar heraus,

sodass sich im Lauf der Zeit die Vision eines Beitritts zur EU zu einer politischen Zukunftsverheißung gewandelt hat, an die sowohl von der Bevölkerung als auch von den Politikern unrealistische Erwartungen und Forderungen geknüpft werden. Angesichts der in den letzten Jahren verbreiteten EU-Erweiterungsmüdigkeit und der harten Realitäten im Kosovo ist die Gefahr derzeit sehr groß, dass ohne eine baldige Konkretisierung der Erweiterungspläne die EU-Zukunftsvision im Kosovo weiter an Wirkung und Glaubwürdigkeit verliert.

5.2 Von UNMIK zu EULEX

Die EU bereitete sich auf eine neue Mission im Kosovo bereits seit 2006 vor. Im Verlauf der Statusverhandlungen war es von Beginn an klar, dass nach der formalen Lösung der Statusfrage eine grundlegende Umorganisation des Einsatzes der internationalen Gemeinschaft und damit auch der EU im Kosovo vorgenommen werden muss. Nach den internationalen Plänen sollte die UNMIK nach der Unabhängigkeitserklärung durch eine von der EU gestellte internationale Mission abgelöst werden, was im Ahtisaari-Plan präzisiert wurde. Das im April 2006 etablierte European Union Planning Team Kosovo (EUPT) übernahm die Aufgabe der Vorbereitung und der praktischen Durchführung der EULEX-Mission.²⁶

Der im Juli 2006 veröffentlichte Bericht von Javier Solana und Erweiterungskommissar Olli Rehn mit dem Titel »On the future EU role and contribution in Kosovo« formulierte das EU-Engagement betreffend drei Komponenten: Erstens, die Installierung eines Special Representative der EU (EUSR) nach dem Vorbild in Bosnien-Herzegowina, der gleichzeitig Leiter der neuen internationalen Mission für den Kosovo sein sollte. Zweitens wird die Rolle der EULEX im Bereich des »Rule of Law« definiert. Parallel dazu soll der Einsatz finanzieller Mittel aus den zukünftigen »Pre-Accession Instruments« zur Steigerung der Steuerungs- und Politikkapazitäten der lokalen Akteure beitragen. Drittens plante die EU zu diesem Zeitpunkt eine Verstärkung ihrer Aktivitäten im Kosovo im Rahmen des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses und eine stärkere Konkretisierung der für den Kosovo so wichtigen EU-Perspektive.

Die EULEX wurde als die größte zivile Mission in der Geschichte der EU konzipiert und soll die kosovarischen Institutionen im Bereich des »Rule of Law« und

hier insbesondere bei der Stärkung der Kapazitäten im Polizei-, Gerichtsbarkeits- und Zollbereich unterstützen. Die legale Basis für die Mission wurde in einem Gemeinsamen Aktionsbeschluss des EU-Rates vom 4. Februar 2008 geschaffen. Im selben Beschluss wurde auch die Errichtung des Büros eines EU Special Representative festgelegt und der Holländer Peter Feith zum ersten EUSR bestellt, der die politischen Ziele der EU umsetzen soll.

Insgesamt sollen im Rahmen von EULEX ca. 1 900 Personen entsendet werden (das Kontingent kann bei Bedarf auf bis zu 2 000 Personen aufgestockt werden). Diese setzen sich aus einer Polizeikomponente (ca. 1 400 Personen), einer Justizkomponente (in etwa 300 Personen) und einer Zollkomponente (27 Personen) zusammen. Hinzu kommen noch 112 Stabsmitarbeiter des Missionsleiters und 66 Verwaltungsexperten. Es ist vorgesehen, dass die Mission darüber hinaus von etwa 1 100 Beamten aus dem Kosovo unterstützt wird.²⁷ Nach den Plänen der EU und entsprechend den Bestimmungen des Ahtisaari-Plans hätte die EULEX nach Ablauf der ersten 120 Tage nach der Erklärung der Unabhängigkeit – also mit dem 15. Juni 2008 – die Funktionen der UNMIK übernehmen sollen.

5.3 »Rekonfusion« statt »Rekonfiguration« – Dilemmata der neuen EU-Präsenz im Kosovo

Eine grundlegende Schwierigkeit der neuen EU-Präsenz lag von Beginn an in der Tatsache, dass die Rekonfiguration der UNMIK und die Absprachen und Aufteilungen der Aufgaben in der Übergangsperiode mit der EULEX sehr vage konzipiert und vor allem durch weitgehende rechtliche Unklarheit gekennzeichnet waren. Die Ablöse der UNMIK und die Installierung der EULEX hätten nur durch ein neues Mandat des UN-Sicherheitsrates auf eine legale Basis gestellt werden können. Angesichts der scharfen Proteste Serbiens gegen eine neue Mission der EU, die für Belgrad eine definitive und nicht rückgängig zu machende Unabhängigkeit des Kosovo bedeuten würde und daher vehement abgelehnt wurde, und der Unterstützung der serbischen Position durch Russland im Rahmen der UN, konnte im Sicherheitsrat trotz intensiver Verhandlungen bislang kein Kompromiss erzielt werden. Als Folge entstand ein rechtliches Chaos, so dass alle vorherigen Pläne, Strategien und konkreten Vorbereitungsschritte von EUPT von den Entwicklungen vor Ort unmöglich gemacht wurden.

²⁶ Official Journal of the European Union: Council Joint Action 2006/304/CSFP of 10 April 2006, 26.4.2006, Vgl. auch <http://www.eupt-kosovo.eu>.

²⁷ Vgl. <http://www.eulex-kosovo.eu>.

Dies ist ein Indiz dafür, dass die Politik der EU – ähnlich wie die UNMIK in der Periode 1999 bis 2008 – zu reaktiv ist und große Schwierigkeiten hat, zu einer aktiven und gestalterischen Politik zu finden. Die weiterhin vorhandene Uneinigkeit der einzelnen EU-Mitglieder in der Frage der Anerkennung des Kosovo machte den Start der neuen Mission außerordentlich schwierig. Aus diesem Grund war die EU bislang nicht dazu imstande, konkrete Schritte zu unternehmen, um den unabhängigen Kosovo in den SAP zu integrieren und damit die Perspektive der EU-Integration konkreter zu machen. Zusammen mit der Abschwächung einer aktiven EU-Erweiterungspolitik²⁸ engt dies den Handlungs- und Gestaltungsspielraum der neuen EU-Mission im Kosovo entscheidend ein.

Im Mai und Juni 2008 wurde in intensiven Verhandlungen innerhalb der UN und mit Serbien und Prishtina versucht, ein »status-neutrales« Übergangsmodell (Ban Ki Moon) als Kompromisslösung herauszuarbeiten, wonach die UNMIK und die EULEX eine Zeitlang parallel arbeiten sollten. Ergebnis war, dass die UNMIK auf der Grundlage der Resolution 1244 weiterhin tätig sein und die EULEX gleichzeitig im Rahmen des Mandats der UNMIK komplementäre Aufgabe vor allem im Bereich des »Rule of Law« übernehmen soll. Dazu äußerte sich UNO-Generalsekretär Ban Ki Moon in seinem Bericht an den Sicherheitsrat vom 12. Juni 2008, dem auch die Briefe angeschlossen sind, mit denen der UN-Generalsekretär die serbischen und kosovarischen Präsidenten Tadić und Sejdiu über die neue Strategie der UN informierte: »The European Union will perform an enhanced operational role in the area of the rule of law under the framework of resolution 1244 (1999) and the overall authority of the United Nations. The European Union will, over a period of time, gradually assume increasing operational responsibilities in the areas of international policing, justice and customs throughout Kosovo« (UN Security Council 2008b: 4). Ein zeitlicher Rahmen für diese schrittweise Übernahme der Funktionen der UNMIK durch die EULEX wurde von Ban Ki Moon nicht festgelegt, was die Konfusion sowohl im Kosovo als auch innerhalb der EU-Kreise vergrößerte. Der Regierung in Prishtina blieb nichts anderes übrig, als ihre Zustimmung zu diesem neuen Plan zu signalisieren. Bei der Sitzung des Sicherheitsrates am 20. Juni 2008 wurde schließlich dieser Kompromissvorschlag durch Tadić, Russland und mit den Stimmen von China, Vietnam und Indonesien abgelehnt.

²⁸ Vgl. dazu die Aussagen des französischen Präsidenten Sarkozy seit der Übernahme der EU-Präsidentschaft durch Frankreich, der de facto einen Erweiterungsstopp bis zur Annahme des Lissabon-Vertrags befürwortet.

Das »Verwirrspiel« rund um die Rekonfiguration der UNMIK setzte sich auch im Juli 2008 fort. So widersprach der Chef der EULEX Yves de Kermabon der Ansicht des Generalsekretärs Ban Ki Moon, wonach die EULEX der UNMIK unterstellt werden sollte, und betonte, dass die EULEX vor allem die Aufgabe der Unterstützung der kosovarischen Institutionen wahrnehmen würde und in ihrer Arbeit ausschließlich der EU unterstellt sei.²⁹ Er kündigte an, dass die EULEX Ende Oktober für die Aufnahme der Arbeit im Kosovo bereitstehen würde. Der SRSG Lamberto Zannier, der Joachim Rucker im Amt des UNMIK-Chefs im Juni ablöste, äußerte sich in seinen ersten öffentlichen Äußerungen sehr vorsichtig in Bezug auf die Zukunft der UNMIK. Er sprach zwar von einer signifikanten Reduktion des UNMIK-Personals, gleichzeitig aber auch von einer weiterhin intakten Verantwortung der UNMIK für den Kosovo. Diese zurückhaltende Politik der UN ist darauf zurückzuführen, dass man bestrebt ist, zusätzliche Konfliktherde im Norden zu verhindern und vor allem kein Sicherheitsrisiko für Mitglieder der KFOR und die internationalen Polizei einzugehen. Außerdem hofft man auf eine Veränderung der Haltung Serbiens aufgrund der neuen pro-europäischen Regierung in Belgrad. Nach der Sitzung des Sicherheitsrates am 26.7.2008, bei der es wiederum zu keinem Kompromiss in der Frage der Rekonfiguration des internationalen Einsatzes im Kosovo kam, scheint eine stillschweigende Übereinkunft zwischen den offiziellen UN-Vertretern, den EU-Staaten und der USA vorhanden zu sein, mit der Rekonfiguration trotz der weiterhin unklaren rechtlichen Situation zu beginnen.³⁰ Dies birgt die Gefahr der Entstehung einer neuen Form von »Interlocking Institutions«, in der sich die EU und die UNMIK auf Grund der unklaren rechtlichen Lage und der sich daraus ergebenden Kompetenzüberschneidungen gegenseitig in der Arbeit blockieren würden.

Durch die geschilderten Schwierigkeiten bei den organisatorischen Fragen und in Bezug auf die Strategie der EULEX ist weiterhin unklar, wie, mit welchen Mechanismen und mit welchem Erfolg die neue Mission in der Lage sein wird, die dringlichen Probleme des Kosovo anzugehen und zu lösen. So bleibt es weiterhin offen, welche Strategie und welche konkreten Schritte der EULEX-Mission zur Verbesserung des »Rule of Law« im Kosovo führen können, zumal ihr die Kontrolle über den Norden auf längere Zeit hin entzogen bleiben dürfte und die eigene Arbeit mit jener der UNMIK zu koordinieren sein wird. In Bezug auf die De-facto-Teilung des Landes droht die Gefahr,

²⁹ Radio Slobodna Europa, 7.7.2008.

³⁰ Radio Slobodna Europa, 26. und 27.7.2008.

dass in der Konstellation eines »frozen conflicts« die neue EU-Mission in vielen Bereichen – ähnlich wie die UNMIK – über eine symbolische Funktion nicht hinauskommen wird. Ebenso wenig sind Konturen einer neuen effizienten Politik zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität und der Korruption erkennbar, die eine zentrale Voraussetzung für die Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Situation des Kosovo darstellen.

Der Hauptwiderspruch in der Politik der EU besteht jedoch in der Diskrepanz zwischen der enormen materiellen und personellen Hilfestellung durch die EU und der Weigerungshaltung, eine Liberalisierung der Visa-Politik und Öffnung des EU-Marktes für kosovarische Arbeitskräfte durchzuführen. Andreas Wittkowsky spricht hier von »Absurditäten europäischer Entwicklungspolitik«, zu denen es gehört, »Millionen in das Land zu schaufeln, zugleich aber für all jene die Grenzen zu schließen, die durch Arbeit ihren Beitrag zur Entwicklung leisten könnten. Seit dem Ende des Krieges sperren sich die Europäer gegen die Aufnahme von Immigranten aus dem Balkanraum, die noch vor wenigen Jahrzehnten zu gern gesehenen Gastarbeitern auch in Deutschland gehörten. Zehntausende geflohene Kosovo-Albaner wurden zur Jahrtausendwende wieder nach Hause geschickt. Dabei könnten schon kurzfristige Werkverträge oder die Chance zur saisonalen Beschäftigung irgendwo im reicheren Europa den Kosovaren viel nutzen« (Wittkowsky zitiert in Tenbrock 2008).

Die internationale Gemeinschaft hat sich bei der Kosovo-Geberkonferenz am 11. Juli 2008 in Brüssel auf eine Unterstützung des Kosovo in der Höhe von mehr als einer Milliarde Euro geeinigt. Bis zum Jahr 2011 sollen 508 Millionen aus dem EU-Budget finanziert werden. Die USA sagten 255 Millionen Euro zu. Unter den EU-Staaten steht Deutschland mit 100 Millionen an der Spitze, die Schweiz wird 47,3 Millionen Euro zur Verfügung stellen (Tucek 2008). Dies stellt sicherlich einen ersten Schritt zur Einleitung einer positiven wirtschaftlichen Entwicklung dar. Wie bereits geschildert, ist hier aber nicht die Höhe der Summe, sondern die Schaffung von Rahmenbedingungen dafür entscheidend, dass die enormen Hilfsgelder tatsächlich zur Entwicklung des Kosovo verwendet werden und nicht in den Strukturen der internationalen Gemeinschaft und in den Kanälen der organisierten Kriminalität versickern.

5.4 Eine europäische Zukunft des Kosovo?

Die EU hat es seit dem Thessaloniki-Gipfel versäumt, Konzepte und Strategien für eine Einbeziehung des

Kosovo in den EU-Integrationsprozess zu entwickeln. Die vagen und aus heutiger Sicht naiven Hoffnungen, dass der Widerstand Serbiens und Russlands gegen den unabhängigen Kosovo geringer werden würde, bzw. dass man Serbien mit einer EU-Perspektive zu Zugeständnissen in Bezug auf den Kosovo bewegen würde können, haben sich nicht erfüllt. So sind auf der politischen Ebene bislang keine konkreten Schritte zur Vorbereitung des Kosovo auf den EU-Integrationsprozess gesetzt worden. Es stellt sich auch die Frage, ob die EU in der Situation nach dem irischen Nein zum Lissabon-Vertrag den Willen und die Kapazitäten für eine intensive Unterstützung des Kosovo aufbringen wird. Und es ist nicht klar, ob die europäische Bevölkerung für ein derart teures und langfristiges politisches und finanzielles Engagement, wie es die EU-Mission im Kosovo sein wird, wirklich dauerhaft gewonnen werden kann. Offen bleibt auch, ob die neue EU-Mission – sofern sie in absehbarer Zeit überhaupt tätig werden kann – den Ausweg aus dem Protektorsdilemma, das für die UNMIK so kennzeichnend war, finden wird und damit einen veränderten Stil und eine positive Praxis der »externen Demokratieförderung« etablieren kann.

5.5 Empfehlungen für die neue EU-Mission

- Die internationale Gemeinschaft muss in der entscheidenden Phase nach der Ausrufung der Unabhängigkeit und zum Zeitpunkt eines grundsätzlichen Wandels des Charakters des internationalen Engagements im Kosovo versuchen, eine Strategie des partnerschaftlichen und verantwortungsvollen Umgangs mit dem Kosovo zu entwickeln und zu realisieren. Es besteht die Gefahr, dass sich die Fehler in der Strategie einer externen Demokratieförderung, wie sie im Kosovo seit 1999 oder auch in Bosnien-Herzegowina seit 1995 begangen wurden, auch im unabhängigen Kosovo wiederholen. Für die EU-Mission und damit auch für die Entwicklung des Kosovo wäre es verheerend, wenn die EU in eine ähnliche Protektorsfalle wie die UNMIK hineintappen und zu einem neuen »Protektor wider Willen« und damit zum nächsten »Buhmann« der Bevölkerung und der kosovarischen Politiker werden würde.
- Die neue EU-Mission muss bis zum Herbst 2008 und dem erwarteten Beginn der Rekonfiguration des internationalen Einsatzes alles daran setzen, die rechtlichen Modalitäten des eigenen Auftrags eindeutig zu klären. Da die EU-Mission in der allernächsten Zeit in ihren Aktivitäten nur

auf den albanisch dominierten Teil des Kosovo beschränkt bleiben wird, muss gemeinsam mit der UNMIK eine konstruktive Arbeitsteilung für den Norden entwickelt werden, die eine nicht mehr rückgängig zu machende Teilung des Kosovo in Norden und Süden verhindert.

- Die zukünftige wirtschaftliche und soziale Entwicklung wird insbesondere von der Effizienz der EU-Strategien zur Stärkung der Klein- und Mittelbetriebe, von konkreten Fortschritten bei der Privatisierung sowie von den Erfolgen bei der Bekämpfung der Korruption und der organisierten Kriminalität abhängen. Ausschlaggebend wird sein, wie und mit welchen Mitteln und Strategien die EU die kosovarische Regierung unterstützen wird, um die »tickende Bombe«, bestehend aus hoher Arbeitslosigkeit und Armut, zu entschärfen. Hier muss die EU – will sie im Kosovo erfolgreich sein – trotz der internen Krisen über den eigenen Schatten springen und dem Kosovo im Bereich der Arbeitsmigration, der Reisefreiheit und im Bildungssystem mehr anbieten, als sie das bei anderen Transitionsländern in Ost- und Südosteuropa getan hat.
- Die UNMIK hat es durch viele interne Verfehlungen und Mängel verabsäumt, ein positives »Role Model« für die Bevölkerung im Kosovo zu werden. Die EU muss bei ihrem weiteren Engagement im Kosovo darauf achten, dass sie die Prinzipien der Transparenz durchsetzt und eine Null-Toleranz-Strategie gegenüber Korruption auch in den eigenen Reihen implementiert. Eine wichtige Maßnahme zur Steigerung der Glaubwürdigkeit und Akzeptanz der neuen EU-Mission im Kosovo wäre eine rasche Verbesserung der katastrophalen Elektrizitätsversorgung.
- Die Perspektive der europäischen Integration ist für den Kosovo und die umliegenden Staaten ein zentraler Hoffnungsanker. Die EU muss nach einer Phase der Passivität und reaktiver Politik in Bezug auf die Erweiterung die EU-Perspektive für den Westbalkan und damit auch für den Kosovo bekräftigen und wieder zu einer proaktiven Balkanpolitik zurückfinden. Daher müsste der Kosovo folglich so schnell wie möglich formal in den regulären SAP einbezogen werden und dabei großzügig von der EU unterstützt werden. Dies würde auch helfen, die derzeitige Isolation des Kosovo in der Region des Westbalkans aufzubrechen. Gleichzeitig muss den im Kosovo weit verbreiteten Illusionen und Projektionen in Bezug auf die EU-Zukunft ein möglichst präzises und realistisches Bild der Möglichkeiten und der

hohen Anforderungen, die mit einer EU-Mitgliedschaft verbunden sind, entgegengesetzt werden. Nur so können Enttäuschungen und Frustrationen auf beiden Seiten vermieden werden.

Abkürzungen

DOC	Directorate of Organised Crime
DS	Demokratische Partei (Demokratska Stranka)
DSS	Demokratische Partei Serbiens (Demokratska Stranka Srbije)
ECHO	European Humanitarian Aid Office
EULEX	European Union Rule of Law Mission in Kosovo
EUPT	European Union Planning Team Kosovo
EUSR	Special Representative der EU
ICR	International Community Representative
KFOR	Kosovo Forces
KPS	Kosovo Police Service
LDK	Demokratische Liga des Kosovo (Lidhja Demokratike e Kosovës)
PDK	Demokratische Partei des Kosovo (Partia Demokratike e Kosovës)
RS	Republika Srpska
SAP	Stabilisation and Association Process
SPS	Sozialistische Partei Serbiens (Socijalistička Partija Srbije)
SRS	Special Representative of the Secretary General
UNMIK	United Nations Interim Administration Mission in Kosovo
UNDP	United Nations Development Program

Literatur

- Bohlen, Celestine (2008): Kosovo's independence won't end in struggle. *International Herald Tribune*, 30.1.2008, <http://www.iht.com/articles/2008/01/29/europe/letter.php> (last visited on 13.8.2008).
- Böhm, Andrea (2007): Unsere ungewollten Kolonien. *Die Zeit*, 2.8.2007, <http://www.zeit.de/2007/32/Balkan?page=all> (last visited on 11.8.2008).
- Châtelot, Christophe (2004): Au Kosovo, les Occidentaux de la Minuk, décrédibilisée, sont pris à partie par les deux camps. *Le Monde*, 26.3.2004, <http://www.lemonde.fr>.
- Deda, Ilir (2008): Kosovo/UNMIK-Administrated. *Nations in Transit 2008*. Hrsg. von Freedom House. New York.
- Déréns, Jean-Arnault (2006): *Kosovo, année zéro*. Paris: Paris-Méditerranée.
- Gligorov, Vladimir (2007) : Costs and Benefits of Kosovo's Future Status. *Wiener Institut für Internationale Wirtschaft, Research Report 342*, Wien, November 2007.
- Institut für Europäische Politik (2007): Operationalisierung von Security Sector Reform (SSR) auf dem westlichen Balkan – intelligente/kreative Ansätze für eine langfristig positive Gestaltung dieser Region. *Studie im Auftrag des Zentrums für Transformation von Bundeswehr*. Berlin, Januar 2007.
- King, Ian/Mason, Whit (2006): *Peace at Any Price. How the World failed Kosovo*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Kramer, Helmut/Džihic, Vedran (2007): *Die Kosovo-Bilanz. Scheitert die internationale Gemeinschaft?* 2. Auflage, Wien: Lit-Verlag.
- Limanowska, Barbara (2003): *UNDP, UNICEF, UNOHSHR, OSCE, ODIHR: Trafficking in Human Beings in South East Europe*, o. O. November 2003.
- Mappes-Niediek, Norbert (2003): *Balkan-Mafia. Staaten in der Hand des Verbrechens – Eine Gefahr für Europa*. Berlin: Links Ch. Verlag.
- Petritsch, Wolfgang/Pichler, Robert (2004): *Kosovo-Kosova. Der lange Weg zum Frieden*. Klagenfurt-Celovec: Wieser.
- Petritsch, Wolfgang: Kosovo und die Rückkehr Russlands auf den Balkan. *Die Presse*, 22.2.2008, <http://diepresse.com/home/spectrum/zeichenderzeit/364936/index.do> (last visited on 11.8.2008).
- Reljić, Dušan (2007): Die Balkan-Mafia. Organisierte Kriminalität und kriminalisierter Staat im Westlichen Balkan. *Diskussionspapier der Stiftung Wissenschaft und Politik*, Dezember 2007, http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?aset_id=4575 (last visited on 6.8.2008).
- Roser, Thomas (2007): Neues »Njet« zu Kosovo. *Die Presse*, 17.7.2007, <http://diepresse.com/home/politik/aussenpolitik/317657/index.do> (last visited on 11.8.2008).
- Rubin, Barnett R. et al. (2004): *Building a New Afghanistan. The Value of Success, the Cost of Failure..* New York: Center on International Cooperation, New York University.
- Tenbrock, Christian (2008): Kosovo. Der europäische Patient. *Die Zeit*, 21.5.2008, <http://www.zeit.de/2008/22/Kosovo?page=all> (last visited on 12.8.2008).
- Tucek, Wolfgang: Die EU gibt dem Kosovo 500 Millionen. *Wiener Zeitung*, 11.7.2008, <http://www.wienerzeitung.at/DesktopDefault.aspx?TabID=3857&Alias=wzo&cob=360538> (last visited on 13.8.2008).
- UNDP (2008a): *Early Warning Report Kosovo* 19. January 2008, http://www.ks.undp.org/repository/docs/EWR_19_Eng_.pdf (last visited on 6.8.2008).
- UNDP (2008b): *Early Warning Report 20/21*. June 2008, http://www.ks.undp.org/repository/docs/EWR20_eng_press.pdf (last visited on 6.8.2008).
- UNDP (2008c): *Early Warning Report 20/21*, Fast Facts. May 2008, <http://europeandcis.undp.org/cpr/show/4962C8DD-F203-1EE9-B14A02A87D43034E> (last visited on 6.8.2008).
- UNMIK European Union Pillar (2007): *The Economic Foundations of Status. Kosovo Economic Outlook 2007*. http://www.euinkosovo.org/upload/EPO_Kosovo_Outlook_2007.doc (last visited on 6.8.2008).
- United Nations Office on Drugs and Crime (2008): *Crime and its Impact on the Balkans and Affected Countries*, March 2008.
- UN Security Council (2006): *Report of the Secretary-General on the UNMIK*, 5.6.2006.
- UN Security Council (2007a): *Report of the Special Envoy of the Secretary-General on Kosovo's future status (S/2007/168)*.
- UN Security Council (2007b): *the Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement (S/2007/168/Add.1)*.
- UN Security Council (2008a): *Report of the Secretary-General on the UNMIK*, 28.3.2008.
- UN Security Council (2008b): *Report of the Secretary-General on the UNMIK*, 12. June 2008.
- Volkan, Vamik (1999): *Das Versagen der Diplomatie. Zur Psychoanalyse nationaler, ethnischer und religiöser Konflikte*. Gießen: Psychosozial-Verlag.
- Zaremba, Maciej (2007): Wir kamen, sahen und versagten. *Süddeutsche Zeitung*, 24.8.2007, <http://sz-magazin.sueddeutsche.de/texte/anzeigen/3382> (last visited on 11.8.2008).

Veröffentlichungen des Referats »Internationale Politikanalyse«

Andrej Stuchlik, Christian Kellermann

Europa auf dem Weg zur Sozialen Union? Die Sozialagenda der EU im Kontext europäischer Sozialstaatlichkeit

September 2008

Arbeitskreis Europa

Leitlinien für einen reformierten EU-Haushalt

September 2008

Carsten Schymik

Der Europaausschuss des dänischen Folketing – der machtvollste Europas?

September 2008

Jennifer Curtes, Craig Simes

Social Democracy in Australia

August 2008

Peter Hengstenberg, Sylvia A. Niewiem,

Clemens Rode

Länderanalyse Polen: Nach dem Spiel ist vor dem Spiel. Polen auf dem Weg in seine europäische Zukunft

Juli 2008

Thomas von der Vring

Droht eine europäische Lohnsenkungsspirale?

Juli 2008

Hans-Jochen Luhmann, Wolfgang Sterk

Climate Targets – Should They Be Met at Home or Where It Is Cheapest?

Juli 2008

Klaus-W. West

Fortschritt nachhaltig gestalten – Perspektiven einer Politik medizinischer Innovationen in Deutschland, Frankreich und Großbritannien

Juli 2008

Werner A. Perger

Sanfter Konservatismus und der Verlust der Mitte

Juni 2008

Jürgen Kahl

Länderanalyse Japan: Zwischen Reformverdrossenheit und Veränderungsdruck

Mai 2008

Rolf Mützenich

Ten Theses on the Undiminished Relevance of Disarmament and Arms Control

Mai 2008

Christos Katsioulis, Christoph Pilger

Nuclear Weapons in NATO's New Strategic Concept. A Chance to Take Non-Proliferation Seriously

Mai 2008

Philipp Fink

Länderanalyse Irland: Ein Erfolgsmodell auf dem Prüfstand

April 2008

Arbeitskreis Europa

Europäische Finanzmärkte – Tanker oder Nusschale?

April 2008

Stefan Dehnert

Demokratieförderung in Post-Konflikt-Gesellschaften. Konkordanzdemokratie als Konfliktlösungsmodell?

April 2008

Stefan Collignon

Vorwärts mit Europa. Für eine demokratische und progressive Reform der Lissabon-Strategie

April 2008

Jörn Griesse, Christian Kellermann

Was kommt nach dem Dollar?

April 2008

Jo Leinen

Die Gewinner des neuen Europa-Vertrages

März 2008

Diese und weitere Texte sind online verfügbar:

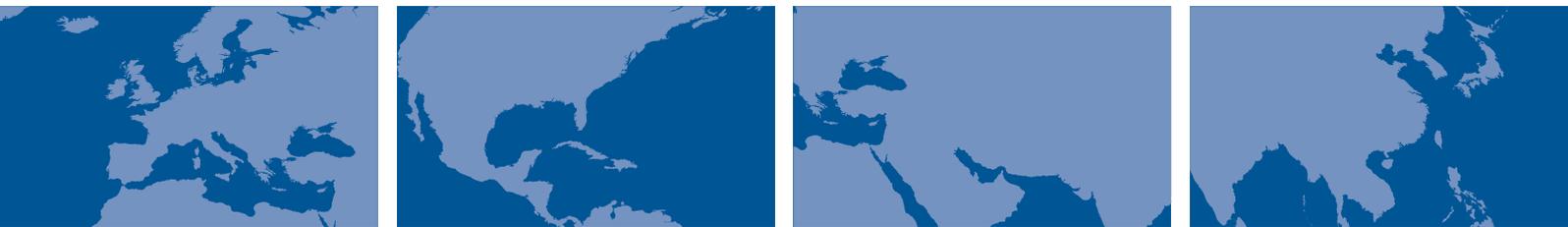
<http://www.fes.de/ipa>

Bestellungen bitte an:

Friedrich-Ebert-Stiftung
Internationale Politikanalyse
z.Hd. Ursula Müller
D-53170 Bonn

E-Mail: info.ipa@fes.de

Fax: +49 (228) 883-625



Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung
Internationale Politikanalyse
Abteilung Internationaler Dialog
D-10785 Berlin

www.fes.de/ipa
E-Mail: info.ipa@fes.de

ISBN 978-3-89892-957-8

Bestellungen

Friedrich-Ebert-Stiftung
Internationale Politikanalyse
z. Hd. Antje Schnadwinkel
D-53170 Bonn

E-Mail: info.ipa@fes.de
Fax: +49 (228) 883-625

Alle Texte sind online verfügbar:

www.fes.de/ipa

Die in dieser Publikation zum Ausdruck kommenden Meinungen sind die des Autors/der Autorin und spiegeln nicht notwendigerweise die Meinung der Friedrich-Ebert-Stiftung wider.