

# Kosovo 2006 – Bilanz einer fortdauernden Krise<sup>1</sup>

Vedran Dzhic/Helmut Kramer\*

**Abstract:** The death of Kosovo's president Ibrahim Rugova on 21 January pushed Kosovo once again in the headlines of the international media. The loss of Rugova shortly before talks on the province's final status should start makes an already difficult political and economical situation even more complicated. In our assessment of the development in Kosovo from the end of the military operations in June 1999 up to present time, we have come to the conclusion that the state of affairs in Kosovo's central social sectors is still to be considered as a crisis situation, with limited positive exceptions. The article provides a systematic and critical assessment of the six years of state-building process in Kosovo led by the UN and other international organizations, asking for possible ways to overcome the present crisis and the blockade.

**Keywords:** Kosovo, internationale Organisationen, state-building, politische und wirtschaftliche Entwicklung

Das Ableben des langjährigen Präsidenten des Kosovo, Ibrahim Rugova, brachte den Kosovo zurück in die Schlagzeilen der westlichen Medien. Man dachte über die Zukunft des Kosovo nach Rugova nach, sinnierte über seinen Nachfolger, sprach über die Statusverhandlungen und die Gefahren, die dieser Prozess mit sich bringt. In vielen Kommentaren wurde die Metapher vom Jahr 2006 als dem »Jahr der Entscheidung« bemüht. Für aufmerksame Kosovo-Betrachter stellt sich dabei schnell der *Déjà-vu*-Effekt ein: Hatten wir das nicht schon jedes Jahr seit dem Kriegsende 1999? Warum gelingt es der internationalen Staatengemeinschaft und den lokalen Akteuren schon seit mehr als sechs Jahren nicht, einen Ausweg aus der tiefen Krise zu finden? Oder anders gefragt: Wie sieht die Bilanz des Kosovo im Jahr 2006 aus?

## 1. Kosovo im Kontext des ex-jugoslawischen Staatszerfalls<sup>2</sup>

Für viele Beobachter der Entwicklungen auf dem Balkan begann die akute Krise des ehemaligen Jugoslawien zu Beginn der 1980er Jahre ausgerechnet im Kosovo. Im Kontext des erstarkten serbischen Nationalismus und stärkerer kosovo-albanischer Forderungen nach mehr Selbstbestimmung kam es zu einer wesentlichen Intensivierung der serbischen Repressionsakte gegen die Albaner im Kosovo. Die politische Unzufriedenheit der Kosovo-Albaner mit der bestehenden politischen, wirtschaftlichen und sozialen Situation stieg in den 1980er Jahren deutlich an und manifestierte sich fortan im Rahmen von Demonstrationen, Petitionen und Streiks. Der erste Höhepunkt waren die Demonstrationen der albanisch-kosovarischen Studenten 1981, später in den 1980er Jahren waren

es vor allem Arbeiter in den Minen von Trepca im Norden des Landes, die sich stellvertretend für die albanische Bevölkerung gegen die serbische Staatsmacht auflehnten. Die ohnehin angespannten interethnischen Beziehungen verschlechterten sich durch die Krise der 1980er und 1990er Jahre nachhaltig. Im Kosovo existierten jedenfalls kaum Ansätze eines multiethnischen Lebens im Sinne eines »Miteinander«. Dies steht im Gegensatz etwa zu Bosnien-Herzegowina, wo es vor dem Krieg eine lange Tradition des gemeinsamen Lebens zwischen Serben, Kroaten und Muslimen gegeben hat, was sich nicht zuletzt auch in einer hohen Anzahl an »Mischehen« niederschlug. Im Kosovo waren Mischehen selten. Hier gab es auch vor dem Krieg – beeinflusst durch die historisch konfliktreichen Beziehungen zwischen den Albanern und Serben – bestenfalls ein »Nebeneinander« der beiden Volksgruppen.

Die Zuspitzung der Situation im Kosovo erreichte ihren Höhepunkt mit der Aufhebung der Autonomie im Jahr 1989 und der als Antwort darauf verfolgten Strategie des gewaltlosen Widerstandes durch die Kosovo-Albaner in den 1990er Jahren. Dieser Widerstand der Kosovo-Albaner gegen die Repression des serbischen Regimes wurde vor allem mit Unterstützung der kosovo-albanischen Diaspora in Form eines »Schattenstaates« institutionalisiert. Dieser seit 1989/1990 vorangetriebene Aufbau von staatlichen, gesellschaftspolitischen und sozialen Strukturen verstand sich als Gegenstruktur zur Repressionspolitik Milosevics mit klaren politischen Vorstellungen von einem unabhängigen Kosovo. In dieser Zeit wird auch die LDK (Lidhja Demokratike e Kosoves/ Demokratische Liga Kosovo) gegründet, die unter der Führung Ibrahim Rugovas bis zu seinem Tod im Januar 2006 die dominante politische Partei im Land blieb.

In der Zeit des Zerfalls Jugoslawiens und der Kriege in Slowenien, Kroatien und Bosnien-Herzegowina wurden der Kosovo und die Repressionen des Milosevic-Regimes gegen die albanische Mehrheitsbevölkerung ungeachtet immer wieder vorgebrachter Mahnungen von der internationalen Staatengemeinschaft weitgehend ignoriert. So wurde der Kosovo im Dayton-Abkommen von 1995 völlig ausgeklammert. Mit dem Auftauchen der UCK (Ustria Climitare e Kosoves/Kosovarische Befreiungsarmee) und der zunehmenden Eskalation der Situation im Kosovo kam es auch zu einer weiteren politischen Polarisierung in der kosovo-albanischen Gesellschaft.

1 Diese Ausführungen stützen sich auf die Veröffentlichung der beiden Autoren, die bereits in der 2. Auflage vorliegt. Siehe: Helmut Kramer/Vedran Dzhic: Die Kosovo Bilanz. Scheitert die internationale Gemeinschaft?, 2. Aufl., Wien 2006.

\* Mag. Vedran Dzhic, Universitätslektor am Institut für Politikwissenschaften der Universität Wien/Prof. Dr. Helmut Kramer, Institut für Politikwissenschaften an der Universität Wien.

2 Vgl. hierzu vor allem: Wolfgang Petritsch/Karl Kaser/Robert Pichler: Kosovo – Kosova. Mythen, Daten und Fakten, Klagenfurt/Celovec et al. 1999; Noel Malcolm: Kosovo. A Short History, London 1998; Marko Joseph: Die staatsrechtliche Entwicklung des Kosovo von 1913–1995, in: Joseph Marko (Hg.): Gordischer Knoten Kosovo: Durchschlagen oder entwirren? Völkerrechtliche, rechtsvergleichende und politikwissenschaftliche Analysen und Perspektiven zum jüngsten Balkankonflikt, Baden-Baden 1999, S. 15-27; Wolfgang Petritsch/Robert Pichler: Kosovo – Kosova. Der lange Weg zum Frieden, Klagenfurt/Celovec 2004, S. 23-91.

Die Krise im Kosovo wurde durch die grundlegenden Entwicklungsschwächen der kosovarischen Wirtschaft vertieft. Die strukturellen Voraussetzungen für den Aufbau einer modernen und leistungsfähigen Wirtschaft sind im Kosovo denkbar schlecht. Kosovo war das »Armenhaus« Tito-Jugoslawiens. Auf Grund einer kaum vorhandenen wirtschaftlichen und infrastrukturellen Basis, einer zu starken Konzentration der Industrialisierungsmaßnahmen auf die bereits in den 1980er Jahren defizitären Minen von Trepca und der allgemein geringen Produktivität kam es nie zu einer stabilen wirtschaftlichen Entwicklung. So ist auch die heute grassierende Arbeitslosigkeit kein strukturell neues Phänomen: 1987 wurden im Kosovo bereits Arbeitslosenraten von 55,8 Prozent registriert.<sup>3</sup>

Diese Krisenspirale, in der sich der Kosovo ohne größere Unterbrechungen seit dem Beginn der 1980er Jahre befindet und die im letzten Krieg in der langen Abfolge der ex-jugoslawischen Staatszerfallskriege – im Krieg im Kosovo 1998-1999 – ihren vorläufigen Endpunkt erreichte, schuf gemeinsam mit sehr schwachen wirtschaftlichen Strukturen äußerst ungünstige Voraussetzungen für den 1999 begonnenen Friedensprozess und den Aufbau der kosovarischen Gesellschaft.

## 2. Kosovo 1999-2006: Eine Bilanz

Wie sieht vor dem Hintergrund der ungünstigen historischen Ausgangsbedingungen die Bilanz des Kosovo im siebten Jahr der internationalen Intervention aus?

Die Kosovo-Mission ist sowohl bezüglich der Aufgabenstellung als auch der finanziellen Ausstattung das bisher ambitionierteste und kostspieligste Projekt zur Friedenssicherung und zum Aufbau demokratischer Strukturen in einer Nachkriegsgesellschaft unter Leitung und Koordination der Vereinten Nationen. »The Kosovo case is one of postconflict building piloted by a third party with full authority and almost unlimited resources.«<sup>4</sup> Das Engagement der internationalen Gemeinschaft im Kosovo war im Unterschied zu vielen anderen mit einem Mandat der Vereinten Nationen ausgestatteten Interventionen von Anfang an langfristig konzipiert.

### 2.1 Sicherheitssituation

Gemessen an den ambitionierten Zielen und am immensen Kosteneinsatz der seit Juni 1999 andauernden Operation der internationalen Staatengemeinschaft kann festgehalten werden, dass die Jahre des Aufbauprozesses nicht die erhofften Erfolge und positiven Entwicklungen erbracht haben. So wurde zwar durch den massiven Einsatz von KFOR-Soldaten, die internationale UNMIK-Polizei und durch den Aufbau eines kosovarischen Polizei-Korps (KPS) eine Stabilisierung der Sicherheitslage und Schaffung eines einigermaßen sicheren Umfelds für die zivilen Aufbauaufgaben erreicht. Ein »positiver

Frieden«, die Voraussetzung für eine Koexistenz zwischen der albanisch-kosovarischen Mehrheitsbevölkerung und den Minderheiten im Alltagsleben sowie für eine Rückkehr der 1999 vertriebenen Flüchtlinge (Serben, Roma, Ashkali) konnte bislang aber nicht verwirklicht werden. Dieser Zustand einer »gespannten Stabilität«, in der – wie die Unruhen im März 2004 gezeigt haben – die weiter existierenden Spannungen jederzeit wieder eskalieren können, dauert weiter an.

### 2.2 Wirtschaftliche Situation und Kriminalität

Nicht positiv hat sich zweifellos die wirtschaftliche Lage entwickelt. Hier hat sich die Situation nach einem anfänglichen Boom als Folge des Wiederaufbaus der zerstörten Häuser und der Präsenz von rund 100.000 konsumkräftigen »Internationals« weiter verschlechtert. Trotz der enormen Mittelzuflüsse, vor allem seitens der EU, ist es nur in wenigen Ansätzen zur Entwicklung leistungsfähiger wirtschaftlicher Strukturen gekommen. Die Arbeitslosigkeit ist vor allem bei den jüngeren Kosovaren außerordentlich hoch, im Privatisierungsprozess wurden zahlreiche Fehler begangen, zuletzt stockte das gesamte Wirtschaftswachstum deutlich. Die Geduld der kosovarischen Bevölkerung wird sechs Jahre nach Ende der Kriegshandlungen durch eine weiterhin katastrophale Energieversorgung, für die UNMIK und die EU verantwortlich sind, in höchstem Maße strapaziert.

Wenig oder gar nicht erfolgreich waren auch die Bemühungen der internationalen Akteure, die organisierte Kriminalität einzudämmen. Die Aktivitäten der organisierten Kriminalität und der Mafia stellen eines der größten Probleme im Kosovo und in den Nachbarländern dar. Im Kosovo sind so gut wie alle gesellschaftlichen Bereiche von den Erscheinungsformen und den Auswirkungen einer außerordentlich aggressiven Ausformung der Kriminalität betroffen und werden davon negativ beeinflusst. Das hohe Ausmaß der organisierten Kriminalität im Kosovo und die bisher sehr mäßigen Erfolge in der Bekämpfung dieses Phänomens werden oft als eines der großen Hindernisse für eine Unabhängigkeit des Kosovo genannt. Es wird nämlich befürchtet, dass ohne ein fortdauerndes internationales *Monitoring* der Kosovo noch stärker als bisher zu einem Ausgangs- bzw. Transitland der organisierten Kriminalität in Europa werden könnte.<sup>5</sup>

### 2.3 Politische Entwicklung

Eine gemischte Bilanz muss für den Bereich des Aufbaus der politischen Institutionen und der Demokratieentwicklung gezogen werden. Fortschritte gab es in Bezug auf die Einführung und Durchsetzung der institutionellen Grundlagen einer modernen Demokratie: die ordnungsgemäße Durchführung von Wahlen, die Bildung einer Provisorischen Regierung, die Konstituierung des Parlaments sowie der Aufbau einer Lokalverwaltung und eines Verwaltungs- und Justizsystems.

<sup>5</sup> Vgl. hierzu: Norbert Mappes-Niediek: *Balkan-Mafia. Staaten in der Hand des Verbrechens – Eine Gefahr für Europa*, Berlin 2003.

<sup>3</sup> Vgl. European Stability Initiative (ESI): *De-industrialisation and its consequences. A Kosovo story*, Prishtinë/Priština-Berlin, March 2002.

<sup>4</sup> Jose Luis Herrero: *Building State Institutions*, in: Gerd Junne/Willemijn Verkoren (Hg.): *Postconflict Development, Meeting New Challenges*, Boulder-London 2005, S. 44.

Auf der anderen Seite sind die beträchtlichen Probleme in Bezug auf die Performanz, die Effektivität und die Kompetenz von politischen Institutionen und politisch Verantwortlichen nicht zu übersehen. So ist es der Provisorischen Regierung und den politischen Führungspersonlichkeiten nur zum Teil gelungen, in den ihnen von der UN-Verwaltung übertragenen Politik- und Verwaltungsbereichen jene Fähigkeiten zu demonstrieren, die für den Aufbau einer funktionierenden und selbstverwalteten Staatlichkeit erforderlich sind. Diese Schwächen und strukturellen Probleme des politischen Systems sind auch dadurch bedingt, dass die Politik von UNMIK und der anderen internationalen Akteure im Kosovo den effektiven Handlungsspielraum der kosovarischen politischen Verantwortlichen stark einengt.

Das größte Hindernis für den Versuch, ein politisches System aufzubauen, in dem sich über die formell-institutionellen Belange hinaus eine lebendige Demokratie entwickelt, in der die existentiellen Probleme der Bevölkerung produktiv behandelt und der Schutz der Minderheiten ernst genommen wird, liegt aber in der bei der politischen Klasse und in der Bevölkerung dominierenden traditionalistischen Grundeinstellung zu Politik und Staat: Regierungs- und Machtpositionen werden als Einflusdomäne von klientelistisch operierenden Parteien aufgefasst und benutzt, die Entwicklung einer unabhängigen Beamtenschaft wird blockiert, anstatt komplexer Sachfragen werden in der politischen Debatte Unabhängigkeits-Phantasien thematisiert, ethno-nationalistische Rhetorik und Symbolik bestimmen das öffentliche Erscheinungsbild von Politikern und Politik. Es ist der UNMIK und der OSZE bei ihren Bemühungen, die Grundlagen einer modernen parlamentarischen Demokratie aufzubauen, offensichtlich nicht gelungen, die Herausbildung einer demokratischen politischen Kultur zu fördern und abzustützen und die »politische Führung zu deutlich auf Versöhnung und Ausgleich gerichteten Schritten zu veranlassen«.<sup>6</sup>

Es gelang somit nicht oder nur in Ansätzen, den Prozess der institutionellen politischen Modernisierung in Richtung einer demokratischen Kultur zu entwickeln, in der die Werte der Toleranz und der gegenseitigen Respektierung von Mehrheit und Minderheiten ernst genommen und auch praktisch umgesetzt werden. Noch immer dominiert das »Prinzip des Ethnischen als exklusives gesellschaftliches Organisationsprinzip«, noch immer sind eine »Zivilgesellschaft im Geiste europäischer Toleranz und Partnerschaft« sowie die Bereitschaft »zur gemeinsamen Aufarbeitung der Vergangenheit abseits aller Grenz- und Statusfragen«<sup>7</sup> kaum oder zu wenig entwickelt.

## 2.4 Vom März 2004 bis zum Beginn der Statusverhandlungen im Frühjahr 2006 – aktuelle Entwicklungstendenzen

Die Erfüllung der Standards und die Demokratisierung des politischen und gesellschaftlichen Systems werden von der

kosovo-albanischen Führung im Wesentlichen als taktisches Problem und Mittel zum Zweck – nämlich zur Erreichung der Unabhängigkeit – gesehen. Erschwert wurde der Aufbau demokratischer politischer Institutionen durch die Boykott-Haltung der Kosovo-Serben, die, gegängelt durch die Regierung in Belgrad, seit dem Frühjahr 2004 die Mitarbeit in den politischen Institutionen und die Teilnahme an den Parlamentswahlen verweigern.

Als Folge dieser Probleme und der tiefen Unzufriedenheit der kosovarischen Bevölkerung mit der wirtschaftlichen und politischen Situation kam es im März 2004 zu pogromähnlichen Ausschreitungen der albanisch-kosovarischen Mehrheitsbevölkerung gegen Serben, Ashkali und Roma, in deren Verlauf Häuser und Kirchen der Minderheiten zerstört und ein großer Teil der wenigen zurückgekehrten Flüchtlinge wieder aus ihren Wohnstätten vertrieben wurde. Bis zum Sommer 2004 stagnierte der Entwicklungsprozess im Kosovo, und insbesondere die UNMIK wurde von der überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung immer negativer beurteilt. Ab August 2004 wurde durch die energische und zielgerichtete Politik des neuen »Special Representative of the Secretary-General« (SRSG) Jessen-Petersen eine Beschleunigung der Erfüllung der prioritären Standards und eine politische Entscheidung für den baldigen Beginn der Statusverhandlungen erreicht. Mit der nach den Oktoberwahlen 2004 gebildeten neuen Regierung von Premierminister Haradinaj schien ein verlässlicher und dynamischer Partner auf dem Weg zur Umsetzung der Grundziele der Intervention der internationalen Gemeinschaft gegeben zu sein. Durch die Anklageerhebung gegen Ramush Haradinaj in Den Haag und die Wahl von Bajram Kosumi zum neuen Premierminister des Kosovo kam es wieder einmal zu einem Stopp der Reformen und der Erfüllung der Standards.

Der UN-Sonderbeauftragte Kai Eide schlug in seinem Anfang Oktober 2005 abgeschlossenen »Comprehensive Review« über die Lage im Kosovo vor, dass trotz vieler Schwächen bei der Erfüllung der Entwicklungsstandards »die nächste Phase des politischen Prozesses« (Kofi Annan) eingeleitet werden solle.<sup>8</sup> Der UN-Generalsekretär und der UN-Sicherheitsrat setzten den früheren finnischen Präsidenten Martti Ahtisaari als »Gesandten für den künftigen Status« ein. Damit wurde die nächste Phase des Friedensprozesses im Kosovo eingeleitet, die bislang durch die diametral entgegengesetzten Positionen der Kosovo-Albaner und der Serben gekennzeichnet ist.

## 3. Die Strategie der internationalen Staatengemeinschaft im Kosovo und ihre Schwächen

Wie die vielen im letzten Kapitel aufgezählten Probleme deutlich zeigen, weisen die Politik und die Operationen der UNMIK und anderer internationaler Organisationen im Kosovo deutliche und zum Teil sehr gravierende Schwächen auf. In entscheidenden Bereichen konnten – wie oben skizziert – trotz des immensen Mittelaufwandes keine Erfolge erzielt werden. Auch von Seiten maßgeblicher internationaler Politiker, von westlichen *Thinktanks* und erfahrenen Balkanexperten wurde

<sup>6</sup> Stefan Dehnert: Unruhiger Kosovo: Konfliktstrukturen und Lösungsansätze, Friedrich-Ebert-Stiftung Bonn, 2004, S. 10.

<sup>7</sup> Wolfgang Petritsch: Als die Hoffnung starb, in: Die Presse 13.3.2004.

<sup>8</sup> Vgl. Kai Eide: A Comprehensive Review of the Situation in Kosovo, New York, 7.10.2005.

und wird eine sehr harte und weitgehende Kritik an der Arbeit der UNMIK vorgebracht. So urteilte der frühere deutsche Bundespräsident Richard von Weizsäcker bei der Präsentation des Berichtes der »International Commission for the Balkans« im April 2005: »(N)ever had so much assets been allocated to any region of the world, with such poor results as in Kosovo.«<sup>9</sup> Und Misha Glenny, einer der führenden Balkanexperten, in einem Gespräch mit den Mitgliedern des »Foreign Affairs Committee« des britischen Parlaments: »UNMIK (is) a government which frankly has been lamentable in its failure, its economic record is simply unspeakable ... It has alienated the population.«<sup>10</sup>

Wir meinen, dass eine solche Kritik – wenn sie sich nicht auf eine systematische Untersuchung der Arbeit der UNMIK stützt – kursorisch bleibt und in gefährlicher Weise in die Richtung eines »UN-Bashing« gewendet werden kann. Damit ist jene in der westlichen Politik, insbesondere in der USA, gängige Tendenz gemeint, die UNO für Probleme verantwortlich zu machen, die eigentlich durch die eigensüchtige und kurzsichtige Interessenpolitik der Großmächte – eingeschlossen die budgetäre Aushungerung der Vereinten Nationen – entstehen.

Auf jeden Fall aber sind die Probleme und die Misserfolge der UNMIK in einen allgemeineren Rahmen zu stellen. Es ist zu fragen, ob die Kapazität der Vereinten Nationen, ihr Personal und ihre politische Handlungskompetenz für so schwierige Aufgaben wie den Aufbau staatlicher und administrativer Strukturen in von Krieg und ethnischen Gegensätzen verheerten Gesellschaften wie im Kosovo wirklich geeignet sind bzw. ob hier nicht grundlegende Veränderungen in der Strategie und auch in der Mandatierung von humanitären Interventionen der UN zu überlegen sind. Diese Frage systematisch, kritisch, aber auch in Solidarität mit dem durch die Vereinten Nationen repräsentierten Prinzip der Demokratisierung und Verrechtlichung der internationalen Politik zu stellen, ist umso dringlicher, als angesichts der weltweiten Zunahme der Zahl von »schwachen« bzw. »gescheiterten« Staaten (»weak and failed states«) der Problemdruck immer größer wird. »Staaten zu bauen bedeutet, neue Regierungsinstitutionen zu schaffen und bestehende zu stärken.« So schreibt Francis Fukuyama in seinem 2004 veröffentlichten Buch »Staaten bauen. Die neue Herausforderung internationaler Politik«, dass »der Staatsaufbau eine der wichtigsten Aufgaben der Weltgemeinschaft werden wird, weil schwache oder gescheiterte Staaten die Ursachen für viele ernste Probleme unserer Zeit sind, von der Armut über Aids bis hin zu Drogen und Terrorismus. Ich behaupte auch, dass wir zwar eine Menge über den Aufbau von Staaten wissen, noch viel mehr aber nicht, und insbesondere nicht, wie man Entwicklungsländern zu tatkräftigen Institutionen verhilft«<sup>11</sup>. Somit muss auch die Kritik an der UNMIK so vorgebracht werden, dass sie einen Beitrag zum Lernprozess der internationalen Gemeinschaft und zu einer sinnvollen Reform der humanitären Interventionen der Vereinten Nationen und anderer internationaler Akteure in Post-Konflikt-Gesellschaften leisten vermag.

### 3.1 Schwächen der UNMIK

»Das Mandat der UNSCR ging von falschen Prämissen aus und ließ zu viele Fragen offen – darunter die entscheidende, welche politische Perspektive dem Kosovo gegeben werden sollte.«<sup>12</sup> Im Unterschied zur Aktion der UNO in Osttimor wurde der zukünftige völkerrechtliche Status des Kosovo offen gelassen. Die Großmächte und die UN-Spitze weigerten sich, dieses Problem zu behandeln. Den maximalistischen Vorstellungen der Kosovo-Albaner von uneingeschränkter und möglichst sofortiger Unabhängigkeit des Kosovo wurde nie entschieden entgegengetreten. Das von SRSG Michael Steiner im Jahr 2002 entwickelte Strategie-Konzept »Standards before Status« brachte keine Lösung, sondern eine Intensivierung dieses Grunddilemmas der Kosovo-Mission und war eine reine »Zeitkaufstrategie«.

Aber auch andere zentrale strategische Ansätze im Mandat der UNMIK erwiesen sich angesichts der politischen Situation im Kosovo als unrealistisch bzw. verfehlt. Dies hatte zur Folge, dass die UNMIK immer mehr den Eindruck vermittelte, Gefangene der Entwicklungen im Kosovo zu sein und in vielen Situationen nicht schnell und adäquat genug reagieren zu können. Das gilt in besonderem Maße für die Handhabung der Gegensätze zwischen Mehrheitsbevölkerung und Minderheiten. Hier ging die UNMIK von der – wie sich bald herausstellen sollte – völlig unrealistischen Zielsetzung eines »multiethnischen« Kosovo aus. Ihre Strategie, bei der Einrichtung der politischen Institutionen im Kosovo auf proportionale Vertretung aller ethnischen Gruppen zu dringen, verstärkte die Tendenz zur »Ethnisierung der Politik«. Das heißt, alle politischen Akteure wurden noch stärker als bisher motiviert, sich vor allem entlang ethnischer Linien zu definieren und dementsprechend auch zu agieren.

Die Erfüllung des Mandats der internationalen Gemeinschaft im Kosovo war von Beginn der Intervention an dadurch beeinträchtigt, dass für die konkreten alltäglichen Operationen zu wenig klare und positive Prioritäten und Ziele formuliert werden konnten. So waren die im »Standards before Status«-Ansatz definierten Vorgaben für eine Nachkriegsgesellschaft mit so großen strukturellen Entwicklungsproblemen wie im Kosovo eindeutig überzogen. Ebenso fehlte in diesem Strategiekonzept eine klare Operationalisierung sowohl hinsichtlich des Zeitrahmens als auch hinsichtlich klarer Bedingungen der Implementierung und der Erfüllung der Standards. Ähnlich wie in Bosnien-Herzegowina wurde zu wenig beachtet, dass das erste entscheidende Stadium beim Aufbau einer Gesellschaft in der Herstellung eines Basisniveaus an Sicherheit und Rechtsstaatlichkeit – das vor allem einen effektiven Schutz der Minderheiten einschließt – besteht, und dass die Durchführung von Wahlen und die Einrichtung von politischen Institutionen erst nachdem ein derartiges »Rule of Law«-System etabliert ist, politisch sinnvoll wird.

Ein weiterer Schwachpunkt in der Strategie der UNMIK, der in einer ähnlichen Form auch in der Politik der internationalen Gemeinschaft in ihrer Mission in Bosnien-Herzegowina nach-

<sup>9</sup> UNMIK, Main Stories, 22.4.2005.

<sup>10</sup> House of Commons Foreign Affairs Committee, The Western Balkans, S. 43.

<sup>11</sup> Francis Fukuyama: Staaten bauen. Die neue Herausforderung internationaler Politik, Berlin 2004, S. 8 (State-Building: Governance and World Order in the 21st Century, New York 2004).

<sup>12</sup> Thomas Mühlmann: Internationale Verwaltung am Beispiel des Kosovo, Dissertation Universität Wien, 2002, S. 427.

gewiesen werden kann, war die mangelnde Priorisierung wirtschaftlicher Fragen in der ersten Phase des Engagements. So konnten im Kosovo wichtige Initiativen für die Entwicklung einer stabilen und nachhaltigen Wirtschaft – wie z.B. in Bereichen der Privatisierung, der Klärung von Eigentumsverhältnissen, der Schaffung von Arbeitsplätzen, der Stärkung von Klein- und Mittelbetrieben oder des Aufbaus der wirtschaftlichen Infrastruktur – viel zu spät und schlecht vorbereitet in Angriff genommen werden. Darüber hinaus wurde in Bezug auf Prioritätensetzung und Einsatz der materiellen Mittel zu wenig Gewicht auf die so genannten »Soft-Sector-Bereiche« wie Bildung, Erziehung, Medien sowie Einbeziehung von Frauen gelegt. Die Vernachlässigung des Problems der organisierten Kriminalität und die diesbezüglichen halbherzigen Strategien von UNMIK und KFOR hatten besonders negative Folgen für den gesamten Entwicklungsprozess im Kosovo.

Eine erfolgreiche Strategie zum Aufbau einer Nachkriegsgesellschaft setzt vor allem eine klare Vorstellung von einer sorgfältig sowie mittel- und langfristig geplanten optimalen Abfolge von Entwicklungsschritten voraus. Ganz besonders wichtig ist es aber auch, dass in bestimmten kritischen Situationen schnell und effektiv reagiert und gehandelt wird. Dass UNMIK und KFOR in der ersten Phase der Intervention im Sommer und Herbst 1999 zu spät und nicht energisch genug gegen die Gewaltakte der Kosovo-Albaner gegenüber Serben und anderen Minderheiten im Kosovo vorgingen, so dass es zu einer »umgekehrten Vertreibung« von Serben, Roma, Ashkali und Egyptians kam, war sicherlich der schwerste Fehler in der Strategie der internationalen Gemeinschaft. Hiermit wurden Tatsachen geschaffen, die den gesamten weiteren Verlauf der Mission in negativer Weise beeinflussten. Sie führten zum Rückzug der Serben in den Norden des Kosovo und in die von der KFOR geschützten Enklaven. Ab diesem Zeitpunkt wurde der serbisch besiedelte Norden *de facto* ein im Wesentlichen autonomer Teil des Kosovo mit deutlicher Anlehnung an Serbien und somit gemeinsam mit den im Kosovo verstreuten serbischen Enklaven bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt ein politisch praktisch unlösbares Problem für die UNMIK.

Die wenig zufriedenstellende Bilanz in Bezug auf Erfüllung der Standards und den Transfer von Kompetenzen an die kosovarischen Autoritäten beruht auf der mangelnden Fähigkeit der UNMIK, klare und entschiedene »Konditionalitäten« im Kosovo zu setzen. So konnte zu keinem Zeitpunkt ein erfolgreicher Druck auf die Kosovo-Albaner in Bezug auf Flüchtlingsrückkehr und mehr Toleranz gegenüber Minderheiten erzeugt werden. Allgemein gesprochen, verstanden die Vertreter der internationalen Gemeinschaft zu wenig, wie stark der ethnische Hass und die interethnischen Gegensätze im Kosovo in den historischen, gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlich Rahmenbedingungen strukturell verwurzelt und verankert sind. Aus einem solchen Wissen und einer solchen Einsicht heraus hätten sie von Anfang an versuchen sollen, mit einer klaren Politik – einer Mischung von strengen Auflagen und motivierenden Strategien – Grundvoraussetzungen für eine Veränderung der von Hass und Misstrauen geprägten Haltung der Serben und Albaner zu definieren.

Die Leistungen der internationalen Verwaltung im Kosovo wurden weiterhin wesentlich durch Probleme in der Koordi-

nation und Kooperation der internationalen Organisationen beeinträchtigt.<sup>13</sup> Man hatte diesbezüglich versucht, aus den Erfahrungen in Bosnien-Herzegowina zu lernen und alle internationalen Organisationen unter einem Dach (der UNMIK) zu vereinen. Allerdings ging dieser Versuch offensichtlich nicht weit genug – so gab es kein klares Primat der UNMIK über die KFOR – bzw. wurde die Tendenz zum Eigenleben der internationalen Organisationen und die Dynamik des unter ihnen herrschenden Wettbewerbs unterschätzt. Die durch die vier Pfeiler konstruierte UNMIK-Struktur mit ihren Doppelstrukturen und einer oft unklaren Arbeitsteilung erwies sich jedenfalls auf vielen Ebenen als zu wenig effizient. So kam es vom Beginn des Einsatzes an zu einem zuweilen erbitterten Wettbewerb zwischen UN-Vertretern, OSZE, EU und KFOR um das Abstecken eigener Einfluss- und Machtbereiche, was zur Folge hatte, dass sich kaum ein »Wir«-Gefühl innerhalb der UNMIK herausbildete. Auch an den Schnittstellen zwischen der KFOR und der UNMIK kam es im Laufe des Einsatzes immer wieder zu Schwierigkeiten, vor allem im Kontext der Unruhen im März 2004. Im Zusammenhang mit diesen Problemen innerhalb der Struktur der internationalen Verwaltung im Kosovo sprechen manche Beobachter von »Interblocking Institutions«.

Viele der dargestellten Schwächen der internationalen Intervention und des State-Building-Engagements im Kosovo müssen schließlich im Kontext des grundsätzlichen Dilemmas einer »Demokratisierung von außen« betrachtet werden. So weist Michael Ignatieff darauf hin, dass sich in den Interventionen in Bosnien-Herzegowina, Afghanistan und im Kosovo der fundamentale Widerspruch einer Demokratisierung mit »imperialen Mitteln« zeigt: »Demokratische Zwecke mit imperialen Mitteln erreichen zu wollen, ist offenkundig ein widersprüchliches Unterfangen. Eine wirkliche Demokratie kann nicht von Fremden betrieben werden.«<sup>14</sup> Vor dem Hintergrund dieses immanenten Widerspruchs muss die Frage gestellt werden, ob eine adäquat auf die lokalen Bedingungen abgestellte Politik, eine differenzierte Strategie der Konditionalität, eine Abfolge von durchdachten Schritten von Wiederaufbau, Einführung eines Basisniveaus von Rechtsstaatlichkeit, die Abfolge von Einführung und Demokratisierung politisch-demokratischer Institutionen überhaupt von Seiten der UN und der westlichen Interventionsländer im Kosovo oder in Bosnien-Herzegowina hätte entwickelt und erfolgreich umgesetzt werden können. Aber trotz all dieser Schwierigkeiten und Misserfolge – die in Afghanistan, Haiti und in afrikanischen »failed states« noch um vieles potenziert sind – müssen, wie die Erfahrungen im Kosovo seit 1999 zeigen, neue verbesserte Strategien entwickelt werden.

So dominierte bei der UNMIK und den SRSG – eine deutliche Ausnahme bildet hier nur der derzeitige SRSG Jessen-Petersen – die Grundauffassung von Politik und politisch-administrativer Intervention, wonach Demokratie- und Modernitätsap-

13 Vgl. Thomas Mühlmann, a.a.O., S. 418ff. und David Maleninsky: Post Conflict Kosovo. Eine Analyse über die Zusammenarbeit der internationalen Organisationen beim Wiederaufbau des Kosovo, Diplomarbeit Universität Wien 2005, behandelt.

14 Michael Ignatieff: Empire lite. Die amerikanische Mission und die Grenzen der Macht, Hamburg 2003 (Empire Lite Nation-building in Bosnia, Kosovo and Afghanistan, New York 2003), S. 102.

pelle, die Präsenz von »Internationals« und die Einführung von formal-technischen bzw. politisch-institutionellen Voraussetzungen zu einer schrittweisen und sozusagen selbst tragenden Lösung der entscheidenden politischen und gesellschaftlichen offenen Grundfragen führen würden. Man könnte diesen Politikstil, der stark, zu stark auf die formalen-institutionellen Dimensionen von Politik und Gesellschaft fokussiert ist, die »harten« Seiten der (Macht)Politik ausblendet und sich verbindet mit einem Glauben an die Vorbildwirkung der »Internationals« durch ihre Präsenz im Interventionsland, als Strategie eines »technokratischen Attentismus« bezeichnen. Auch im Jahr 2005 gab es trotz der dynamischen Politik von SRSJ Jessen-Petersen viele Anzeichen dafür, dass diese Grundhaltung einer zu wenig entschlossenen und zu wenig politischen Haltung die Politik der internationalen Staatengemeinschaft dominiert.

Insgesamt macht der Fall Kosovo deutlich, dass das grundsätzliche Dilemma einer »Demokratie- und Gesellschaftsaufbau-Hilfe von außen« nur dann gelöst bzw. wesentlich entschärft werden kann, wenn die internationale Gemeinschaft differenzierte und auf lokale Gegebenheiten abgestimmte Strategien einer »demokratischen Beeinflussungspolitik« entwickelt. Voraussetzung hierfür ist eine durchdachte Abfolge von Schritten, mit denen die Erreichung eines Basisniveaus von Rechtsstaatlichkeit den Aufbau demokratischer Institutionen sichert. Darüber hinaus wären Maßnahmen zu setzen, die nicht nur auf ein ehrliches und konsequentes »Empowerment« der Bevölkerung im Interventionsland abzielen. Die Wahrung und Umsetzung wichtiger demokratischer Grundwerte muss Eingriffe in lokale Traditionen riskieren, allerdings unter Vermeidung jeglicher zivilisatorischer Modernisierungs- und Demokratie-Arroganz.

#### 4. Resümee: Fortgesetzte Krise und Status als »Scheinausweg«

Der Kosovo befindet sich seit sechs Jahren in einem Schwebestand, in dem es der internationalen Gemeinschaft nicht gelungen ist, einen positiven Frieden herbeizuführen. So bleibt die Situation der Minderheiten weiterhin alarmierend, die Rückkehr der Flüchtlinge ist laut Kai Eide »an einem toten Punkt«, von einer Koexistenz zwischen Kosovo-Albanern und Kosovo-Serben kann ebenfalls keine Rede sein. Die wirtschaftliche und soziale Situation ist katastrophal, was die Geduld der kosovarischen Bevölkerung jeden Tag aufs Neue strapaziert und das ohnehin große Frustrationspotential erhöht.

Die diplomatischen Floskeln der Vertreter der internationalen Gemeinschaft und die (Selbst)Täuschungen der kosovarischen politischen Eliten können nicht die Tatsache verber-

gen, dass es im Kosovo in Wahrheit schon seit einiger Zeit kaum Bewegung in substantiellen Bereichen gibt. Wir haben es im Kosovo mit einer Krise in Permanenz zu tun, die all die »Entscheidungsjahre« ohne Entscheidung und unter kräftiger Beteiligung der internationalen Gemeinschaft in ihrer Pose des »wohlmeinenden Despoten« anhält.

Auch im Vorfeld der Statusverhandlungen, die in den nächsten Wochen und Monaten in einer Art Pendeldiplomatie zwischen Pristina, Belgrad und Wien abgespult werden, sind systematische und umfassende Einschätzungen der Lage im Kosovo selten zu lesen. Alles wird überlagert durch die Diskussionen über den Status. Und das nicht erst seit gestern, sondern *de facto* seit dem Jahr 2004.

Die serbische Seite ist stur und lehnt jede Möglichkeit eines unabhängigen Kosovo kategorisch ab. Die kosovo-albanischen Politiker – und hier ist der verstorbene Rugova nicht ausgenommen – bewegen sich in ihrer Fixierung auf die Unabhängigkeit ebenfalls keinen Millimeter. Die »Unabhängigkeit« wird hier immer mehr zu einer diffusen und noch weitgehend unklaren Projektionsfläche für eine bessere Zukunft. Beide Seiten machen sich zu wenig ernsthaft Gedanken über den derzeitigen Zustand der kosovarischen Gesellschaft, über die wirtschaftliche Entwicklung, über die vielen arbeitslosen Jugendlichen, über die miserable Lage der Frauen, usw. Noch seltener werden konkrete Pläne für die Zeit nach der Lösung der Statusfrage entwickelt und diskutiert. Die Aufmerksamkeit der lokalen Politiker und der internationalen Gemeinschaft ist so einmal bei einer Bombenexplosion in Pristina, ein anderes Mal beim Tod von Rugova, ständig bei der Statusfrage, aber viel zu selten beim Nachdenken über die Zukunft des Kosovo nach der Unabhängigkeit.

Viele Beobachter weisen darauf hin, dass der heutige Kosovo *de facto* unabhängig sei und Serbien mit seiner Repressionspolitik in den 1990er Jahren das Recht verwirkt habe, im Kosovo als Staatsmacht aufzutreten. Gleichzeitig haben die serbischen Bewohner des Kosovo und Angehörige anderer Minderheiten legitime Interessen in ihrem Land und das Recht, ein normales Leben ohne Angst führen zu können. Dennoch dürfte es auch im Jahre 2006 keine volle Unabhängigkeit und Souveränität des Kosovo geben. Zu unterschiedlich sind die Positionen der einzelnen Parteien, zu divergierend die Positionen der großen internationalen Akteure. Am Ende wird wohl eine Art »bedingter« oder positiver gewendet – wie es vor kurzem Wolfgang Petritsch ausdrückte – »kreativer« Unabhängigkeit stehen. Es sollte aber dafür gesorgt werden, dass dieser »kreative« Rahmen dazu beiträgt, dass die substantiellen Probleme des Kosovo endlich offensiv und mutig angesprochen und angegangen werden.