

Kosovo nach den März-Unruhen: Wie geht es weiter?

**ZIF – Rückkehrertreffen 2004
Zentrum für Internationale Friedenseinsätze, Berlin
24. und 25. September 2004**

Tobias von Gienanth, Julia Hett

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	2
Die März-Unruhen – eine Überraschung?	
<i>Institutionelle Faktoren</i>	3
<i>Technische und Operative Faktoren</i>	4
<i>Spontan oder Organisiert?</i>	5
Strukturelle Ursachen der Unruhen	
<i>Wirtschaft</i>	6
<i>Statusfrage</i>	7
<i>Versöhnung</i>	8
Wie soll es weiter gehen?	
<i>Standards before Status?</i>	8
<i>Wirtschaftliche Entwicklung</i>	10
<i>Integration oder Koexistenz?</i>	10

Einleitung

Am 17./18. März 2004 kam es im Kosovo zu schweren Unruhen, an denen sich nach KFOR-Schätzung zwischen 30 - 50 000 Menschen beteiligten. 19 Menschen wurden getötet, 900 verletzt, mehr als 4000 Serben wurden vertrieben. Ein großer Teil der serbischen Kulturgüter im Kosovo wurde beschädigt oder zerstört. Die Glaubwürdigkeit des internationalen Einsatzes nahm erheblich Schaden.

Diese Ereignisse bildeten den inhaltlichen Schwerpunkt des Treffens für zurückgekehrtes ziviles Personal aus Friedenseinsätzen im ZIF am 24. und 25. September 2004. An der Veranstaltung nahmen über 30 deutsche zivile Fachkräfte aus verschiedenen Friedenseinsätzen auf dem Balkan teil. Das ZIF veranstaltet in regelmäßigen Abständen solche Rückkehrertreffen.

Die Diskussion über die März-Ereignisse und die Zukunft des Kosovo wurde durch kurze Referate von Brigadegeneral *Victor von Wilcken*, ehemaliger Chef de Cabinet KFOR, *Carsten Weber*, OMiK, Director, Department of Human Rights and Rule of Law, und *Dr. Andreas Wittkowsky*, EU-Pillar, Head, Legal and Political Office, eingeleitet. *Winfried Nachtwei*, sicherheitspolitischer Sprecher der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen, schilderte die Erkenntnisse seines Besuchs im Kosovo zum Zeitpunkt der Unruhen.

Es folgte eine offene Diskussion der Ursachen, der Reaktion der internationalen Gemeinschaft und der Perspektiven für die Zukunft des Kosovo. Im Folgenden werden die Hauptpunkte der Diskussion zusammengefasst.

Dr. Winrich Kühne
Direktor, ZIF

Die März-Unruhen – eine Überraschung?

Die Diskussionsteilnehmer berichteten übereinstimmend von einer sich schon im Vorfeld stetig verschlechternden Grundstimmung und zunehmender Aggressivität unter der albanischen Bevölkerung des Kosovo in Folge der ungeklärten Statusfrage und der schlechten wirtschaftlichen Lage. Dennoch sei die internationale Gemeinschaft vom Ausbruch der Unruhen und insbesondere von ihrer schnellen und breiten Eskalation überrascht worden.

Institutionelle Faktoren

Als ein wesentlicher Grund wurde das interne Reporting-System aller internationalen Akteure genannt. Es verleitet zum „Schönreden“, da Mitarbeiter schnell lernen, dass Warnungen und Kritik einerseits wenig verändern, andererseits aber die eigenen Karrierechancen vermindern. In Folge dessen wiegte sich die internationale Gemeinschaft kollektiv in einem trügerischen Gefühl von Fortschritt und Sicherheit, während sich viele Mitarbeiter vor Ort durchaus bewusst waren, auf einem Pulverfass zu sitzen.

Ein weiterer Kritikpunkt war der regelmäßige Verlust von einschlägiger Erfahrung und „institutional memory“ durch den raschen Wechsel von Zivilpersonal und die Rotation der KFOR-Einheiten nach wenigen Monaten. Längerfristige Verträge und insbesondere verbesserte Übergabepraktiken im zivilen Bereich sind notwendig, um eine kontinuierliche Arbeit zu gewährleisten.

Einige Diskussionsteilnehmer beklagten erneut den mangelnden und in der Presse schon viel diskutierten Informationsaustausch zwischen den beteiligten Akteuren. So sollen Teile der UNMIK-Polizei über ein realistischeres Lagebild als KFOR verfügt haben. Die Lehren daraus wurden inzwischen allerdings teilweise gezogen.

Technische und Operative Faktoren

Auf Grund der insgesamt positiv eingeschätzten Lageentwicklung im Kosovo wurde im Zuge der stetigen Reduzierung der KFOR-Kräfte von ursprünglich fast 50 000 (1999) auf 17 500 im März 2004 die Mehrheit der nichtmilitärischen Sicherheitsaufgaben, wie etwa der Schutz serbischer Enklaven und Kulturgüter an UNMIK-Polizei und KPS (Kosovo Police Service) übergeben. Der für UNMIK und KFOR überraschende Ausbruch der Unruhen und seine flächendeckende Ausbreitung am 17. März 2004 führten zu einer Entwicklung, in der KFOR die Aufgaben der Aufrechterhaltung von Recht und Ordnung von der UNMIK-Polizei und KPS zurück übernehmen musste, da diese Kräfte überfordert waren. Diese schwierige Phase der Übernahme der Verantwortung durch KFOR nahm nach Auffassung der KFOR-Führung natürlich Zeit in Anspruch und in diesen Zeitraum wären auch die meisten personellen und materiellen Verluste gefallen.

Einige Diskussionsteilnehmer aus dem nicht-militärischen Bereich beklagten demgegenüber das Fehlen einer „worst case“ Planung auf Seiten des Militärs und der Polizei mit der Möglichkeit einer entsprechend schnellen Reaktion. Des Weiteren wurde die unzureichende Ausbildung und Ausrüstung der meisten KFOR-Einheiten im Bereich „crowd control“ kritisiert. Dieser Zustand habe den beteiligten Soldaten in der Konfrontation mit gewalttätigen Demonstranten nur die Wahl zwischen „Zuschauen oder Schießen“ gelassen. Auch die sehr unterschiedliche Auslegung der Rules of Engagement durch verschiedene Truppenteile sowie die Festlegung mancher nationalen Kontingente ausschließlich auf bestimmte Einsatzgebiete wurden angesprochen. Einige Teilnehmer kritisierten außerdem das Verhalten der KFOR-Führung, die nicht schnell genug für ein einheitliches und entschlossenes Vorgehen des internationalen Militärs gesorgt hätte.

Der Vertreter der Bundeswehr widersprach dieser Darstellung. Die KFOR-Führung in Pristina habe die notwendigen Maßnahmen zeitgerecht eingeleitet. So wurden noch am 17. März 2004 Kräfte aus dem südöstlichen Verantwortungsbereich in den besonders gefährdeten Kushla Bereich in Mitrovica verlegt und die strategischen und operativen NATO-Reserven angefordert, deren ersten Teile auch bald im Kosovo verfügbar waren und maßgeblich zur Beruhigung der Lage beigetragen hätten. Außerdem sei es der KFOR-Führung im ständigen Dialog mit den zuständigen Stellen in Belgrad gelungen, ein mögliches Eingreifen serbischer Truppen im Kosovo abzuwenden.

Andere der genannten Probleme hätten außerhalb des Einflussbereichs der KFOR-Führung gelegen und müssten von den Regierungen der Entsenderstaaten geregelt werden, wie etwa das Verbot des Einsatzes von Tränengas durch Bundeswehreinheiten. Insgesamt hätten sich in dieser kritischen Lage die Herausforderungen, die multinationale Organisationsformen (36 Staaten entsenden Kontingente zu KFOR) zwangsläufig mit sich bringen, deutlich gezeigt. Ein Umstand, der ähnlich auch bei der multinationalen UNMIK-Polizei zu beobachten war.

Spontan oder Organisiert?

Viele Diskussionsteilnehmer zeigten sich weniger überrascht vom Ausbruch der Unruhen an sich als vielmehr von ihrer rapiden Eskalation: innerhalb weniger Stunden gab es Ausschreitungen an über 30 Orten mit mehreren zehntausend Beteiligten. Andere merkten jedoch an, dass ein solcher Verlauf geradezu typisch sei für den Zusammenbruch von Friedensprozessen und nannten Beispiele aus anderen Ländern wie Somalia und Ruanda. Auch dort seien Ereignisse zur völligen Überraschung der internationalen Gemeinschaft in wenigen Stunden derart eskaliert, dass es zum Zusammenbruch der Friedenseinsätze kam.

Unter den Diskussionsteilnehmern herrschte Uneinigkeit in der Frage, inwieweit die Ausschreitungen von radikalen albanischen Gruppen organisiert und angeführt wurden. Einige beschrieben die Unruhen als weitgehend spontane Gewaltausbrüche, die erst in ihrem Verlauf auf bestimmte symbolträchtige und verwundbare Ziele, wie etwa orthodoxe Kirchen und Klöster, gelenkt wurden. Sie führten das jugendliche Alter der Mehrheit der Demonstranten als Beleg an und beschrieben die schon vorher bekannte Gewaltbereitschaft kosovo-albanischer Jugendlicher. Diese sei aber nicht politisch motiviert oder von außen gesteuert, sondern vielmehr Ausdruck allgemeiner Frustration und sozialer Entwurzelung. Es wurde angeregt, eine Akteursanalyse anzufertigen, um diese Gewaltbereitschaft besser einschätzen zu können, sowie generell mehr Gewicht auf Aspekte der Sozialarbeit zu legen, um derartige Entwicklungen einzudämmen.

Andere Diskussionsteilnehmer widersprachen dieser Interpretation und berichteten von der Beobachtung, ganze Schulklassen seien unter Führung ihrer Lehrer geschlossen zu den Demonstrationen angetreten. Außerdem seien kosovo-albanische Jugendliche sehr stark in Familien- und Clanstrukturen eingebunden und durch dieses Umfeld politisch indoktriniert, würden also nicht isoliert handeln.

Strukturelle Ursachen der Unruhen

Wirtschaft

Als eine entscheidende strukturelle Ursache für den Ausbruch der Unruhen wurde die desolante wirtschaftliche Lage genannt. Die meisten Kosovaren verbanden mit der internationalen Präsenz Hoffnungen auf eine rasche wirtschaftliche Entwicklung und Arbeitsplätze. Diese Erwartungen wurden enttäuscht. Die offizielle Arbeitslosenrate von 60 Prozent gibt zwar auf Grund der erheblichen

Bedeutung der Schattenwirtschaft nur ein verzerrtes Bild der tatsächlichen Beschäftigungslage, dennoch ist klar, dass ein Großteil insbesondere der jungen, männlichen Bevölkerung des Kosovo ohne feste Beschäftigung und Perspektiven ist.

In diesem Zusammenhang forderten einige Diskussionsteilnehmer sowohl für das Kosovo als auch für andere zukünftige Friedenseinsätze ein besseres „Erwartungsmanagement“ seitens der internationalen Gemeinschaft. Der Bevölkerung des Einsatzlandes muss eine realistische Einschätzung der Situation zugemutet werden, sonst können auch in Zukunft enttäuschte Erwartungen nach einiger Zeit in Frustration und schließlich in offene Feindseligkeit gegenüber der Mission umschlagen.

Statusfrage

Alle Teilnehmer waren sich einig, dass in der ungeklärten Statusfrage ein weiterer Hauptgrund für die Ereignisse des März 2004 liegt. Der mit der Parole „Standards before Status“ verbundene Plan wurde in erster Linie entwickelt, um die Diskussion der politisch äußerst brisanten Frage des finalen Status des Kosovo aufzuschieben. Von der albanischen Bevölkerung des Kosovo ist jedoch das Erfüllen der definierten Standards in erster Linie als Mittel zur Erlangung der angestrebten Unabhängigkeit verstanden worden, obwohl beide Aspekte offiziell nie verknüpft wurden.

Einige der anwesenden Fachleute argumentierten außerdem, dass durch die Schaffung eigener Regierungsstrukturen in Form der „Provisional Institutions of Self-Government“ der albanischen Bevölkerung signalisiert wurde, dass die Unabhängigkeit des Kosovo bereits beschlossene Sache sei. Der aus albanischer Sicht frustrierende Stillstand der letzten Monate und daraus erwachsende Zweifel

an den Absichten der internationalen Gemeinschaft hätten dann zu einem Stimmungsumschwung gegen UNMIK und KFOR geführt.

Versöhnung

Es herrschte Einigkeit, dass eine wirkliche Aussöhnung zwischen albanischen und serbischen Kosovaren noch in weiter Ferne liegt. Im Gegenteil, von Politikern, über die Medien und in den Schulen werden weiterhin von beiden Seiten ethnische Stereotypen verbreitet und Spannungen gefördert. Alle drei Gruppen spielten auch eine unrühmliche Rolle vor und während der März-Unruhen. Die Serben wurden zum Ziel der Gewalt nicht nur auf Grund der andauernden Feindschaft zwischen den beiden Bevölkerungsgruppen, sondern auch weil sie konkret als Hindernis auf dem Weg zur staatlichen Unabhängigkeit des Kosovo gesehen werden.

Wie soll es weiter gehen?

Standards before Status?

Die Diskussionsteilnehmer stimmten überein, dass Bewegung in die Statusfrage kommen muss, um die Spannungen zwischen der Bevölkerung und der internationalen Präsenz im Kosovo zu vermindern. Ein Datum ist durch den auf Mitte 2005 festgelegten „Review Day“ der Standards bereits vorgegeben und muss eingehalten werden trotz geringer Aussichten auf eine Erfüllung der Standards seitens der Kosovaren bis zu diesem Zeitpunkt.

Die Frage, wie der zukünftige Status des Kosovo definiert werden soll, wird jedoch sehr kontrovers diskutiert. Einige Teilnehmer waren der Ansicht, dass die große Mehrheit der Bevölkerung keine Lösung außer einer nominellen oder wenigstens de facto Unabhängigkeit akzeptieren würde. Andere warnten vor den Auswirkungen einer solchen Entwicklung auf die Region. Die Unabhängigkeit des

Kosovo würde das gesamte ethnisch-politische Gleichgewicht des Westbalkan bedrohen. Insbesondere Mazedonien und Bosnien-Herzegowina seien gefährdet.

Abgesehen von der Frage, ob eine Unabhängigkeit des Kosovo strategisch wünschenswert ist oder nicht, bezweifelten einige der noch im Kosovo präsenten Mitarbeiter, dass kosovarische Institutionen in absehbarer Zeit bereit sein könnten, die volle Verantwortung für das Gebiet zu übernehmen. Die Übertragung sämtlicher staatlicher Kompetenzen würde angesichts der völlig ungefestigten Strukturen zu chaotischen Zuständen führen. Andere erkannten diese Probleme zwar an, waren aber der Meinung, die notwendige Konsequenz sei nicht ein Aufschieben der Statusfrage, sondern die rasche Entwicklung einer Übergabestrategie seitens der internationalen Gemeinschaft.

Uneinigkeit herrschte in diesem Zusammenhang auch hinsichtlich der zukünftigen Rolle der Europäischen Union. Manche Teilnehmer begrüßten die Übernahme der Verantwortung für den Kosovo als entscheidende Bewährungsprobe für die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Andere warnten dringend vor der Einrichtung eines EU-Protektorats. Dies sei, vor allem auf Grund mangelnder Erfahrung und Ressourcen seitens der EU, eine „mission impossible“ und könne die ESVP dauerhaft beschädigen. Im Interesse der langfristigen Stabilisierung des Kosovo und angesichts der zunehmenden Balkanmüdigkeit europäischer Regierungen müsse man vielmehr verstärkt auf lokales „institution building“ setzen und die Statusentscheidung vorantreiben.

Dennoch sahen die meisten Teilnehmer eine entscheidende Rolle für die EU im Kosovo. Dem Kosovo sollte konkret die langfristige Perspektive einer Teilnahme am EU-Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess eröffnet werden. Diese Perspektive ist angesichts ihrer offensichtlichen Vorteile für den Kosovo und ihrer

starken Unterstützung in der Bevölkerung eines der wenigen Druckmittel über das die internationale Gemeinschaft gegenüber der politischen Führung des Kosovo verfügt.

Wirtschaftliche Entwicklung

Eine Perspektive für eine signifikante positive Entwicklung der Wirtschaft im Kosovo konnte keiner der Diskussionsteilnehmer erkennen. Von dieser Seite sind daher auch in absehbarer Zeit keine positiven Impulse für die politische Stabilisierung des Kosovo zu erwarten. Mit den dringend benötigten Investitionen aus dem Ausland ist kurzfristig nicht zu rechnen, jedenfalls nicht vor einer Lösung der Statusfrage, trotz einiger Fortschritte im Bereich der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, die UNMIK z.B. bei der Privatisierung ehemaliger Staatsbetriebe erzielt hat. Bestenfalls bestünde die Möglichkeit, mittelständische Unternehmer durch die sehr günstigen Arbeitskosten anzulocken. Gerade hier dürfte sich die internationale Berichterstattung über die März-Unruhen jedoch sehr negativ ausgewirkt haben.

Integration oder Koexistenz?

Einige der Anwesenden sahen in dem Gewaltausbruch den Beweis für das Scheitern des Integrationsmodells der internationalen Gemeinschaft. Sie forderten eine Abkehr von dem wirklichkeitsfremden Ideal eines innerlich geeinten multi-ethnischen Kosovo. Der beste realistisch anzustrebende Zustand sei der einer separaten Entwicklung und friedlicher Koexistenz der Bevölkerungsgruppen. Einzelne waren sogar der Meinung, dass sich eine auf die Assimilierung oder Verdrängung der Minderheiten zielende Politik nach dem Abzug der internationalen Präsenz nicht verhindern lassen werde. Man könne nur hoffen, diese in geordnete Bahnen lenken und Zwangsmassnahmen zu verhindern. Eine andere Gruppe lehnte eine Aufgabe des integrativen Ansatzes jedoch entschieden ab.

Er sei moralisch und ordnungspolitisch unverzichtbar, für die langfristige politische Stabilität des Kosovo notwendig und untrennbar mit der Glaubwürdigkeit der internationalen Gemeinschaft verbunden.

In diesem Zusammenhang wurde angeregt, dem Bildungssystem des Kosovo mehr Aufmerksamkeit zu schenken. In Bosnien-Herzegowina beispielsweise sind internationale Experten an der Entwicklung von Unterrichtsmaterialien beteiligt. Im Augenblick existieren im Kosovo zwei völlig getrennte Systeme, deren Inhalte die Aussöhnung der beiden Bevölkerungsgruppen eher verhindern als fördern. Solange in albanischen wie in serbischen Klassenzimmern weiter militant nationalistische Werte vermittelt werden, ist nicht einmal das Minimalziel der internationalen Gemeinschaft, die gewaltfreie Koexistenz von albanischen und serbischen Kosovaren, zu realisieren.

Zusammenfassend betonten die Diskussionsteilnehmer die Notwendigkeit eines tief greifenden und dauerhaften Engagements der internationalen Gemeinschaft im Kosovo. Den beteiligten nationalen Regierungen und internationalen Organisationen und der Bevölkerung des Kosovo müsse bewusst gemacht werden, dass kurzfristig kein Durchbruch zu Frieden und Wohlstand zu erwarten sei. Wie in anderen Postkonflikt-Gesellschaften sei auch im Kosovo ein kontinuierlich hoher Aufwand an politischem Willen und finanziellen Ressourcen der einzige Weg zu mehr Stabilität.