

# Zwischen Friedenskonsolidierung und Friedensschaffung

## Gemischte Bilanz der UN-Verwaltung in Kosovo

Rafael Biermann

**Acht Jahre haben die Vereinten Nationen die Provinz Kosovo verwaltet. Seit Jahresanfang 2007 ringen die Mitglieder des Sicherheitsrats darum, diesen chronischen Konflikt in seinen ›Endstatus‹ zu überführen. Will man den Erfolg der Übergangsverwaltung ermesen, kann man verschiedene Parameter anlegen und kommt zu unterschiedlichen Ergebnissen. Doch die Bilanz ist ernüchternd, nicht nur in punkto Friedenswahrung und Mandatserfüllung, sondern auch was die langfristige Konfliktlösung angeht. Nicht alles stand allerdings in der Verantwortung von UNMIK. Die Tragfähigkeit der ›überwachten Unabhängigkeit‹, so sie denn kommt, muss sich erst noch erweisen.**

Mit dem Auslaufen der Übergangsverwaltungsmision der Vereinten Nationen in Kosovo (United Nations Interim Administration Mission in Kosovo – UNMIK) nähert sich eine weitere Etappe der wechselvollen Konfliktgeschichte Kosovos dem Ende<sup>1</sup> – ein geeigneter Zeitpunkt, um eine erste Bilanz zu ziehen. Die nachfolgende empirische Untersuchung der Erfolge und Defizite von UNMIK erfolgt in drei Schritten. Zunächst werden die Ausgangsbedingungen im Jahr 1999 diskutiert, mit denen sich die Mission konfrontiert sah. Danach werden die acht UNMIK-Jahre bilanziert, wobei ein besonderes Augenmerk dem Problem der Störer (Spoiler) gilt, also jenen Kräften, die Friedensmissionen planmäßig obstruieren.<sup>2</sup> Schließlich werden die Statusverhandlungen analysiert, wobei die Mediationsstrategie, die gegenwärtige Pattsituation im UN-Sicherheitsrat und die Zukunftsaussichten im Vordergrund stehen.

Folgende drei Fragestellungen liegen dieser Untersuchung zugrunde:

1. **Friedenswahrung:** Hat UNMIK dazu beigetragen, den Frieden in Kosovo zu wahren?
2. **Mandatserfüllung:** Wurde das Mandat von UNMIK erfüllt?
3. **Konfliktlösung:** Konnte UNMIK einen substanziellen Beitrag zur nachhaltigen Befriedung Kosovos leisten?

In der ersten Frage geht es primär um ›negativen Frieden‹, in der zweiten um die Erfüllung selbstgesteckter Leitziele, in der dritten um den Beitrag zur langfristigen Konfliktlösung. Für alle Parameter wird der Ist-Zustand mit der Lage im Jahr 1999 verglichen. Indikatoren<sup>3</sup> sind für 1. das Ausmaß gewaltsamer Zusammenstöße der Volksgruppen; für 2. die Erfüllung der Resolution 1244 und weiterer programmatischer Äußerungen von UN-Sicherheitsrat, Kontaktgruppe

und Europäischer Union; für 3. Schritte hin zu einer Lösung der Statusfrage in einer für beide Konfliktparteien akzeptablen und somit tragfähigen Weise.

Als zentrale These kristallisiert sich heraus, dass man UNMIK nur dann Erfolg bescheiden kann – und selbst das nur begrenzt –, wenn man den Beitrag von UNMIK zur **Friedenswahrung** in den Mittelpunkt rückt. Legt man den Maßstab der **Mandatserfüllung** an, so ist der Erfolg begrenzt. Im entscheidenden Punkt **Konfliktlösung** blieb ihr der Erfolg versagt: von Multiethnizität ist Kosovo genauso weit entfernt wie 1999. Deshalb auch konnte eine langfristige Konfliktlösung im Sinne nachhaltiger Befriedung nicht erreicht werden. Mit selbsttragender Stabilität ist in Kosovo in naher Zukunft nicht zu rechnen.

### Die Ausgangslage 1999

Das UNMIK-Mandat entzieht sich einer klaren Typologisierung. Auf den ersten Blick scheint die Mission der Kategorie zu entsprechen, die der ehemalige UN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali 1992 in seiner ›Agenda für den Frieden‹ neu einführte: Friedenskonsolidierung (Peacebuilding).<sup>4</sup> Bei diesem neuen Typus von UN-Missionen der ›zweiten‹ Generation ging es nicht mehr lediglich um die Trennung von Kämpfern durch leichtbewaffnete, unparteiische Blauhelme nach einem Waffenstillstand (siehe Zypern, Golan), sondern um die Einleitung eines umfassenden Friedensprozesses hin zu einer nachhaltigen Konfliktlösung. Schaut man sich die Charakteristika an, die sich für die Friedenskonsolidierung herauskristallisieren, so passen die meisten auf UNMIK, aber eben nicht alle.

Erstens handelt es sich wie zumeist um einen innerstaatlichen, ethnopolitischen Konflikt, also um ein außerordentlich komplexes Konfliktszenario, das einen sehr hohen Anspruch an erfolgreiche Konfliktbewältigung stellt.

Zweitens sind die Ziele von UNMIK deutlich ambitionierter als bei der Friedenssicherung. Friedenskonsolidierung zielt auf ›positiven‹, stabilen Frieden, mithin auf die Behebung struktureller Konfliktsachen und den Aufbau funktionsfähiger, legitimer Staatsgewalt ab.

Dieser Anspruch durchzieht die Sicherheitsratsresolution 1244: Sie beendete die NATO-Luftoperation und installierte die dualistische Struktur mit UNMIK, verantwortlich für die zivile Umsetzung, und KFOR für die militärische.<sup>5</sup> Resolution 1244 formulierte einen Zielkatalog, der weit über traditionelle Frie-



**Dr. habil.**

**Rafael Biermann**, geb. 1964, ist zurzeit Visiting Professor an der U.S. Naval Postgraduate School, National Security Affairs Department, in Monterey, USA.

densicherungseinsätze hinausreicht: unter anderem die Herstellung eines sicheren Umfelds, Demilitarisierung der UCK (Kosovo-Befreiungsarmee), Minenräumung, Flüchtlingsrückkehr, Durchführung von Wahlen, Wiederaufbau und Demokratisierung.

Eine solche Aufgabenfülle konnten die Vereinten Nationen nicht alleine schultern. Die Folge war ein umfassender Zusammenschluss einer Vielzahl von Akteuren zu einem Aktionsbündnis unter dem Dach einer UN-Übergangsverwaltung.

Enge, synergetische institutionenübergreifende Kooperation ist von essenzieller Bedeutung.<sup>6</sup> Die Pfeilerstruktur innerhalb von UNMIK sollte diese Kooperation sicherstellen: Das Amt des Hohen Flüchtlingskommissars (UNHCR) war für humanitäre Angelegenheiten verantwortlich, die EU für den Wiederaufbau und die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) für Demokratisierung.

Hier enden jedoch die Gemeinsamkeiten mit dem üblichen Friedenskonsolidierungsprofil. Drei Eigenschaften unterscheiden die Kosovo-Mission von bisherigen Friedenskonsolidierungseinsätzen: **1.** die präzedenzlose Aufgabenfülle von UNMIK; **2.** das fehlende Einverständnis der Konfliktparteien und **3.** die offene Statusfrage. Während die erste Eigenschaft noch mit Friedenskonsolidierung vereinbar scheint, erklären die zweite und dritte Eigenschaft die starken Elemente von Friedensschaffung (Peacemaking) im Mandat.

### 1. Aufgabenfülle

UNMIK übernahm die volle legislative, exekutive und judikative Verantwortung über ein Territorium, dessen Staatsfunktionen durch das politische Ende der serbischen Herrschaft völlig daniederlagen. Sie musste sämtliche Institutionen von Grund auf neu errichten. Dies reichte vom Aufbau einer funktionsfähigen Müllabfuhr über Grenzkontrollen, ärztliche Versorgung bis hin zum Schulwesen. Darüber hinaus sollte UNMIK provisorische demokratische Institutionen der Selbstverwaltung (PISG) einrichten und seine Kompetenzen sukzessive an diese Institutionen übertragen.

Die Mission stand unter einem Leitbild, das in Resolution 1244 nicht explizit genannt ist, doch implizit das Paradigma aller Friedenskonsolidierungsmissionen ist: die Übertragung des westlichen Gesellschaftsmodells auf Kosovo. Zu diesem Gesellschaftsmodell gehören vor allem Marktwirtschaft, Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Multiethnizität – Grundsätze, die weit von der Wirklichkeit in Kosovo entfernt waren. Eine demokratische Kultur des Kompromisses und des verantwortlichen Regierens hatte bisher nie unter den Kosovo-Albanern heranwachsen können.

Das Postulat der Multiethnizität hingegen läuft dem Grundprinzip ethnopolitischer Konflikte zuwider. Wie weit in diesen Konflikten überhaupt eine

Rückkehr zu interethnischem Miteinander, zumindest zu Koexistenz möglich ist, ist strittig.<sup>7</sup> Die (Wieder-) Herstellung des multiethnischen Charakters Kosovos wurde dennoch ›Kernauftrag der Mission‹<sup>8</sup>; dieses Ziel wurde sogar immer mehr in den Mittelpunkt der programmatischen Äußerungen von UN-Sicherheitsrat, Kontaktgruppe und EU gerückt.<sup>9</sup>

Die Rückkehr der geflohenen 100 000 Serben, ihre volle Bewegungsfreiheit in Kosovo und ihre Mitwirkung am politischen Prozess wurden zum Gradmesser des Erfolgs. Die Voraussetzungen jedoch waren denkbar schlecht. Multiethnizität stand im krassen Gegensatz nicht nur zu den zurückliegenden Monaten der ethnischen Säuberung, sondern auch zu den Jahrzehnten der ethnisch motivierten ›Apartheid‹ in Kosovo davor. Alles in allem, so der ehemalige Beigeordnete Generalsekretär Manfred Eisele, standen die UN »noch niemals zuvor« vor einer solchen »Jahrhundert-Aufgabe«.<sup>10</sup>

### 2. Fehlendes Einverständnis der Konfliktparteien

Resolution 1244 nimmt in der Präambel explizit auf Kapitel VII der UN-Charta Bezug. Kapitel-VII-Resolutionen jedoch sind zumeist friedensschaffende Einsätze der ›dritten‹ Generation, die durch kollektive Gewalt eine Verhandlungslösung herbeiführen sollen, zumeist ohne Zustimmung des Gastlands (beispielsweise die Intervention in Irak 1990).<sup>11</sup> Friedenskonsolidierungseinsätze hingegen werden durch Resolutionen nach Kapitel VI mandatiert. Sie erfolgen nach Vereinbarung einer umfassenden Lösung (comprehensive settlement), die die Perspektive dauerhaften Friedens in sich trägt.<sup>12</sup>

Die Zustimmung der Konfliktparteien zum Friedenseinsatz und damit zur Einschränkung ihrer Souveränität ist vorausgesetzt. Warum also hier eine Kapitel-VII-Resolution, obwohl der Frieden doch schon wiederhergestellt war? Zwar mandatierte Resolution 1244 keinen friedensschaffenden Einsatz. Doch offensichtlich erwartete der Sicherheitsrat erhebliche Obstruktion der Konfliktparteien, die er mit einem robusten Mandat unterbinden wollte. Resolution 1244 war keine umfassende Friedensregelung, auf der ein konventioneller Friedenskonsolidierungseinsatz aufbauen konnte, sondern eher ein Waffenstillstand, der erst noch in eine endgültige Friedenslösung münden sollte. Während allerdings den UN bei der Friedenskonsolidierung (wie Namibia, Kambodscha oder Mosambik) beträchtlicher Erfolg attestiert wird, ist ihre Bilanz bei Einsätzen mit friedensschaffendem Profil (etwa Bosnien, Somalia) sehr viel düsterer.<sup>13</sup>

Friedens- und Versöhnungsbereitschaft sind zentrale Kriterien für den Erfolg internationaler Friedensmissionen. Resolution 1244 war kein Friedensvertrag. Störer-Aktivitäten waren von allen Seiten zu erwarten. Die Kosovo-Albaner waren in den Verhandlungsprozess nicht eingebunden gewesen; ihre Zustimmung schien gesichert. Sie jubilierten über die

Eine solche Aufgabenfülle konnten die Vereinten Nationen nicht alleine schultern. Die Folge war ein Zusammenschluss einer Vielzahl von Akteuren unter dem Dach einer UN-Übergangsverwaltung.

Die Mission stand unter einem Leitbild, das implizit das Paradigma aller Friedenskonsolidierungsmissionen ist: die Übertragung des westlichen Gesellschaftsmodells.

Abschüttelung der serbischen Herrschaft und erwarteten, dass ihnen die Unabhängigkeit nach Abzug von UNMIK wie eine reife Frucht zufällt. Kurzfristig musste allerdings Widerstand von Seiten der UCK erwartet werden, die nicht demokratietauglich war und deshalb demobilisiert werden musste. Zudem wurden Racheakte an den Kosovo-Serben für die Jahrzehnte der Unterdrückung befürchtet – faktisch eine ethnische Säuberung unter umgekehrten Vorzeichen.

Schwerer noch wog die zu erwartende serbische Obstruktion. Belgrad hatte den Krieg verloren und bekam die bitteren Bedingungen vom Sieger diktiert. Vor Verabschiedung der Sicherheitsratsresolution musste es ein Papier akzeptieren, das die wesentlichen Inhalte der Resolution vorwegnahm<sup>14</sup>, ebenso das Kumanovo-Abkommen mit der NATO. Belgrad verlor damit effektiv die Herrschaft über Kosovo, auch wenn Resolution 1244 *de jure* an der territorialen Integrität der Bundesrepublik Jugoslawien festhielt.

Politisch vollzog sich ein grundlegender Herrschaftswechsel, zunächst an die fremde Besatzungsmacht UNMIK, zunehmend an die kosovo-albanischen Institutionen der Selbstverwaltung. Dies war eine tiefe Zäsur. Serbien musste die seit 1912 ausgeübte Kontrolle über die ›Wiege der serbischen Nation‹ abgeben. Auf serbische Kooperationsbereitschaft konnte daher niemand bauen. An einem funktionsfähigen Kosovo unter UNMIK war Belgrad nicht interessiert. Es würde dabei einen engen Schulterchluss mit den Kosovo-Serben suchen und diese als verlängerten Arm serbischer Interessen in Kosovo instrumentalisieren.

### 3. Offene Statusfrage

Die dritte Hypothek der Kosovo-Mission war die Zukunftsoffenheit des Provisoriums, das UNMIK zu verwalten hatte. UNMIK sollte, auf der Grundlage der (von Serbien nicht unterschriebenen und in sich widersprüchlichen) Verträge von Rambouillet, den politischen Prozess ›erleichtern‹, der den künftigen Status Kosovos festlegt.<sup>15</sup> Der Sicherheitsrat hatte sich nicht »zwischen der Scylla kosovarischer Unabhängigkeit und der Charybdis jugoslawischer Souveränität«<sup>16</sup> entscheiden können – anders als in Osttimor, das im August 1999 nach einem Referendum über die Unabhängigkeit international anerkannt wurde. Er konstruierte ein Kunstgebilde in *statu nascendi*, das eine Art temporäre Treuhandschaft der UN darstellt und die Statusfrage einfroren. Faktisch sollte die jugoslawische Souveränität suspendiert, ihrer politischen Relevanz entkleidet und die Herrschaft sukzessive an die Kosovo-Albaner übertragen werden.

Damit blieb die grundlegende Konfliktursache ungelöst, auch wenn ein neuer Vektor implizit eingebaut wurde. Die internationale Gemeinschaft setzte ihre Politik des Aussitzens fort, die bereits mit der Carrington-Konferenz zum jugoslawischen Staatszerfall im Jahr 1991 begonnen hatte.<sup>17</sup> Einen Fahr-

plan für die Lösung der Statusfrage enthielt Resolution 1244 auch nicht. Ganz im Sinne diplomatischer Prozessorientierung sollte dies einer Zukunft anvertraut werden, in der die Rahmenbedingungen, so die vage Hoffnung, günstiger wären – in Kosovo selbst, in Serbien (nach dem Sturz des serbischen Präsidenten Slobodan Milosevic) wie auch zwischen Russland und dem Westen. Damit jedoch führte der Frie-

Ganz im Sinne diplomatischer Prozessorientierung sollte die Statusfrage einer Zukunft anvertraut werden, in der die Rahmenbedingungen, so die vage Hoffnung, günstiger wären.

1 Vgl. zur Konfliktgeschichte insgesamt Rafael Biermann, Lehrjahre im Kosovo. Das Scheitern der internationalen Krisenprävention vor Kriegsausbruch, Paderborn 2006.

2 Stephen John Stedman, Spoiler Problems in Peace Processes, *International Security*, 22. Jg., 2/1997, S. 5–53.

3 Zur Problematik von Indikatoren vgl. Paul F. Diehl in: Daniel Druckman et al., *Evaluating Peacekeeping Missions*, *Mershon International Studies Review*, 41. Jg., 1/1997, S. 151–165., hier S. 156.

4 An Agenda for Peace, Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping, Report of the Secretary-General, UN Doc. A/47/277 – S/2411, v.17.6.1992.

5 UN-Dok. S/RES/1244(1999) v. 10.6.1999; zum Dualismus von UNMIK und KFOR vgl. Alexandros Yannis, *Kosovo under International Administration*, *Survival*, 43. Jg., 2/2001, S. 32f.

6 Rafael Biermann, *Organizations on Guard. The Rise of Networking among the Euro-Atlantic Security Institutions*, *Review of International Organizations*, 2007 (in Vorbereitung).

7 Chaim Kaufmann, *Possible and Impossible Solutions to Ethnic Civil Wars*, in: Michael E. Brown et al. (Eds.), *Nationalism and Ethnic Conflict*, Cambridge, MA, 1997, S. 265–304.

8 Marie-Janine Calic, *Kosovo 2004. Optionen deutscher und europäischer Politik*, SWP-Studie 2004/S 01, Berlin, Januar 2004, S. 9.

9 Siehe etwa *Guiding Principles of the Contact Group for a Settlement of the Status of Kosovo*, 7.10.2005 und *Commission of the European Communities, A European Future for Kosovo*, Brüssel, 20.4.2005.

10 Manfred Eisele, *Die Vereinten Nationen und Kosovo*, in: Konrad Clewing/Jens Reuter (Hrsg.), *Der Kosovo-Konflikt. Ursachen, Akteure, Verlauf*, München 2000, S. 489 und 491.

11 Michael W. Doyle, *War Making and Peace Making. The United Nations' Post-Cold War Record*, in: Chester A. Crocker/Fen Osler Hampson/Pamela Aall (Hrsg.), *Turbulent Peace. The Challenges of Managing International Conflict*, Washington, D.C. 2001, S. 532.

12 Supplement to an Agenda for Peace: Position Paper of the Secretary-General on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations, UN Doc. A/50/60 – S/1995/1, v. 3.1.1995.

13 Doyle, *War Making*, a.a.O. (Anm. 11), S. 533 und 539.

14 Abgedruckt im Anhang 2 der Resolution 1244 und erwähnt in der Präambel.

15 Siehe UN-Dok. S/RES/1244(1999), Abs. 11 (e). Zu Rambouillet vgl. Marc Weller, *The Rambouillet Conference on Kosovo*, *International Affairs*, 75. Jg., 2/1999, S. 211–251.

16 Alexandros Yannis zitiert in: Bernhard Knoll, *From Benchmarking to Final Status? Kosovo and the Problem of an International Administration's Open-Ended Mandate*, *The European Journal of International Law*, 16. Jg., 4/2005, S. 638.

17 Biermann, *Lehrjahre*, a.a.O. (Anm. 1), S. 323–369.

denksolidierungseinsatz ins Ungewisse. Grundsätzlich konnten am Ende dieses Moratoriums beide Extreme stehen: eine erneute serbische Herrschaft ›light‹ oder aber die volle staatliche Unabhängigkeit. Alle Optionen waren von UNMIK offenzuhalten. Die Schwäche dieses Mandats war offensichtlich, seine Umsetzbarkeit fraglich.

### Die UNMIK-Bilanz

Alle Optionen waren von UNMIK offenzuhalten. Die Schwäche dieses Mandats war offensichtlich, seine Umsetzbarkeit fraglich.

Die UNMIK-Jahre lassen sich in drei Phasen einteilen: eine Aufbauphase, die bis zur Verabschiedung des Verfassungsrahmens im Mai 2001 dauerte; eine Arbeitsphase, die vor allem vom ›Standards-vor-Status‹-Prozess geprägt war und bis zu den Unruhen vom März 2004 reichte; und die gegenwärtige Verhandlungsphase, in der die Statusfrage erneut in den Mittelpunkt rückte.

#### Aufbauphase (Juli 1999 – Mai 2001)

In der Aufbauphase stand UNMIK vor den für Friedenskonsolidierungsmissionen üblichen Herausforderungen. Dazu gehörte erstens das viel zu späte Eintreffen insbesondere der Polizeikräfte und der Verwaltungsbeamten vor Ort, was es den Störenfrieden – vor allem der UCK und der Mafia – erlaubte, wesentliche Ordnungsfunktionen auf lokaler Ebene an sich zu ziehen.

Dazu gehörte zweitens die Rivalität zwischen den vor Ort engagierten Organisationen, die alle ihren prominenten Platz im Missionsgefüge suchten und dem UN-Sonderbeauftragten zwar eine Koordinierungs-, doch keine Führungsrolle zugestanden.<sup>18</sup>

Schließlich gehörte drittens die Abhaltung von Kommunalwahlen bereits im Oktober 2000 dazu. Hinzu kamen die ersten Schritte in Richtung auf lokale Selbstverwaltung, nämlich die Einrichtung der Gemeinsamen Interimistischen Verwaltungsstruktur (JIAS).<sup>19</sup>

#### Arbeitsphase (Juni 2001 bis Februar 2004)

Mit dem Verfassungsrahmen begann die Phase größter Gestaltungsfreiheit von UNMIK. Der Verfassungsrahmen regelte die graduelle Übertragung der Kompetenzen zur Selbstverwaltung, mithin den Übergang vom reinen Protektorat zur gemeinsamen Verwaltung. Die allgemeinen Wahlen vom Oktober 2001 führten zur Einrichtung der PISG, der Provisorischen Institutionen der Selbstverwaltung (vor allem Parlament, Präsident und Regierung). Die ›reserved powers‹ des UN-Sonderbeauftragten stellten dabei seine fort-dauernde Dominanz im politischen Prozess sicher.

Der damalige Sonderbeauftragte Michael Steiner stellte im April 2002 acht Standards vor, die als Mindestvoraussetzungen für den Beginn des Statusprozesses gelten sollten. Dahinter offenbarten sich, im Umkehrschluss, die schwerwiegendsten Defizite, die UNMIK behoben sehen wollte.

### Die acht Standards

1. funktionsfähige staatliche Institutionen
2. Rechtsdurchsetzung
3. Bewegungsfreiheit
4. Rückkehrrecht für alle Kosovaren
5. Marktwirtschaftliche Entwicklung
6. Klarheit in Eigentumsfragen
7. Normalisierter Dialog mit Belgrad
8. Reduzierung und Transformation des ›Kosovo Protection Corps‹

#### Verhandlungsphase (seit März 2004)

Die kosovoweiten Ausschreitungen vom März 2004 leiteten die dritte Phase ein, den Weg in die Statusverhandlungen. Bereits seit dem Jahr 2002 gab es verstärkt Signale, dass die Phase der Deeskalation in Kosovo seit dem Jahr 1999 in eine neue Phase der Eskalation überging. Beobachter registrierten eine wachsende ›Entfremdung‹ zwischen den Albanern und UNMIK. Gewalt werde noch immer als »probates Mittel der Konfliktlösung« gesehen.<sup>20</sup> Manche Albaner warnten, »die Angelegenheit in die eigenen Hände zu nehmen«, sollte UNMIK nicht bald für Mitrovica eine Lösung finden.<sup>21</sup> Die Ausschreitungen machten der internationalen Öffentlichkeit schlagartig deutlich, dass es zu keinem substanziellen Fortschritt in Richtung interethnischem Zusammenleben gekommen war. Ein kleiner Vorfall reichte aus, um einen Flächenbrand auszulösen, bei dem 19 Personen ums Leben kamen, orthodoxe Kirchen und Klöster zerstört wurden und mehrere tausend Serben von albanischen Extremisten aus ihren Häusern vertrieben wurden.<sup>22</sup>

Botschafter Kai Eide übte in seinem Bericht an den UN-Generalsekretär vom Juli 2004 offen Kritik: UNMIK habe »die Stimmung in der Bevölkerung falsch eingeschätzt« und »das Ausmaß der Unzufriedenheit der Mehrheit sowie der Verwundbarkeit der Minderheiten unterschätzt.« Er zitierte einen kosovo-albanischen Studenten mit den Worten: »Ihr gabt uns Freiheit, aber keine Zukunft.« Die internationale Gemeinschaft habe Glaubwürdigkeit eingebüßt und müsse die Initiative zurückgewinnen. Er schlug unter anderem vor, die Statusverhandlungen anzugehen: »Sie können nicht viel länger aufgeschoben werden. Es wird keinen idealen Zeitpunkt geben, mit den Vorbereitungen zu beginnen – nicht einmal einen guten Zeitpunkt.«<sup>23</sup> Die Diagnose traf zu, und doch belohnte die internationale Gemeinschaft damit indirekt, von den Serben sehr wohl registriert, die albanische Gewalt. Damit begann die Phase der Positionierung vor Verhandlungsbeginn; die Umsetzung der Standards rückte in den Hintergrund. Darauf wird im nächsten Kapitel einzugehen sein.

#### Erfolge

Was konnte UNMIK unter diesen Umständen erreichen, wo lagen die Defizite? Legt man den letzten EU-Fortschrittsbericht vom November 2006 und

den zweiten Eide-Bericht vom Oktober 2005 zugrunde, so ergibt sich zunächst einmal eine durchaus respektable Erfolgsbilanz, vor allem im Bereich Institutionenbildung:<sup>24</sup> Abzug der serbischen Sicherheitskräfte, Ende der ethnischen Vertreibungen; Wiederaufbau von über 40 000 Häusern und 500 Kilometern Straßen bis 2004; Rückkehr der 760 000 Albaner; Entwaffnung der UCK und Überführung in das ›Kosovo Protection Corps‹; vier Geberkonferenzen mit 2,4 Milliarden Euro zugesagten Wiederaufbaumitteln; Einrichtung eines neuen öffentlichen Dienstes; Abhaltung von vier freien Wahlen; Aufbau einer einheimischen Justiz- und Polizeikapazität, des Gesundheits- und des Schulwesens; schrittweiser Transfer von Kompetenzen an die neuen Ministerien; Errichtung eines neuen Steuer- und Bankensystems; Entstehung vieler neuer mittelständischer Betriebe; umfassende Gesetzgebung mit Annäherung an den Gemeinsamen Besitzstand der EU; ein (inzwischen) dynamischer Privatisierungsprozess.

### Defizite

Und doch fallen die fortdauernden Missstände ins Auge. Drei Bereiche seien hier hervorgehoben: Wirtschaft, Demokratisierung und Multiethnizität.

### Wirtschaft

Es ist absehbar, dass Kosovo – sollte es unabhängig werden – ganz oben auf der Liste der gescheiterten Staaten (Failed States) in Europa rangieren wird.<sup>25</sup> Das Pro-Kopf-Einkommen gehört mit 1100 Euro zu den niedrigsten in Europa. Laut Weltbank leben 37 Prozent der Bevölkerung in Armut. Die Arbeitslosigkeit liegt offiziell zwischen 42 und 44 Prozent. Die Folgen der Strukturprobleme sind Perspektivlosigkeit, Abwanderung, mafiöse Strukturen und Gewaltbereitschaft. Ob sich daran durch eine Lösung der Statusfrage etwas substantiell ändert, wie es die Albaner annehmen, bleibt dahingestellt.

### Demokratie

Eine demokratische Kultur hat sich bislang in Kosovo kaum entwickelt. Formale Parameter werden eingehalten, insbesondere was die Wahlen und die Gesetzgebung angeht. Doch durchzieht die Berichte der internationalen Organisationen eine fundamentale Kritik an der mangelnden Reife der neuen albanischen Führung:

- Parteien werden als persönliche Herrschaftsinstrumente einer Elite betrachtet, die weniger am Gemeinwohl denn an Klientelismus und Nepotismus interessiert scheint;
- Es besteht ein »Klima der Straflosigkeit«<sup>26</sup>;
- Polizei und Justiz sind so wenig gefestigt, dass an sie besser nicht zu rasch weitere Kompetenzen übertragen werden sollten;
- Das Parlament verabschiedet Gesetze, die vom UN-Sonderbeauftragten wiederholt annulliert wurden;

- Die politische Klasse ist tief gespalten und kennt keine Kultur des Kompromisses;
- Organisierte Kriminalität und Korruption reichen bis in die höchsten Führungsschichten;
- Es besteht ein eklatanter Mangel an Expertise im öffentlichen Dienst;
- Die UCK ist zum Mythos geworden.

Dies soll die unzweifelhaft vorhandenen Fortschritte nicht in Frage stellen, doch vor der Versuchung eines vorzeitigen Rückzugs feien.

### Multiethnizität

Am schwersten wiegt die fortdauernde ethnische Segregation. Bereits der erste UN-Sonderbeauftragte Bernard Kouchner begann, von ›friedlicher Koexistenz‹ statt von Multiethnizität zu sprechen.<sup>27</sup> Rasch musste UNMIK einsehen, dass die Polarisierung ein Problem von Generationen, nicht Jahren ist. Die Einleitung genuiner Versöhnungsprozesse in chronischen ethnischen Nullsummenkonflikten ist die wohl höchste Hürde, die die Friedenskonsolidierung zu nehmen hat. Dabei droht die Ethnisierung Kosovos alle Bereiche des (Wieder-)Aufbaus zu unterminieren – von der Demokratisierung bis zur Privatisierung. Die Bilanz ist ernüchternd: Seit dem Jahr 1999 sind, laut EU, lediglich 15 615 vertriebene Serben in ihre Häu-

Die Einleitung genuiner Versöhnungsprozesse in chronischen ethnischen Nullsummenkonflikten ist die wohl höchste Hürde, die die Friedenskonsolidierung zu nehmen hat.

<sup>18</sup> Beispiele liefert Timothy Garton Ash, *Winning the Balkans to Lose Them*, Hoover Digest 2, 2000, S. 7f.

<sup>19</sup> Ionannis Natsis, U.N. in Kosovo: 1999–2005. An Assessment of International Administration, S. 4–6, <http://www.eliamep.gr/eliamep/files/PNo6.o2.pdf>

<sup>20</sup> Calic, Kosovo 2004, a.a.O. (Anm. 8), S. 7 und 14.

<sup>21</sup> International Crisis Group (ICG), UNMIK's Kosovo Albatross: Tackling Division in Mitrovica, Balkans Report 131, S. 11.

<sup>22</sup> Vgl. u.a. Franz-Lothar Altmann/Dusan Reljic, Kosovo nach den Unruhen im März, SWP-Aktuell 15, April 2004.

<sup>23</sup> Letter dated 17 November 2004 from the Secretary-General Addressed to the President of the Security Council, UN Doc. S/2004/932 v. 30.11.2004, Annex I (Report on the Situation in Kosovo, Summary and Recommendations); im Folgenden erster Eide-Bericht.

<sup>24</sup> Commission of the European Communities, Kosovo (under UNSCR 1244) 2006 Progress Report, Brüssel, 8.11.2006, S. 16; sowie Letter dated 7 October 2005 from the Secretary-General Addressed to the President of the Security Council, UN Doc. S/2005/635 v. 7.10.2005, Annex (A Comprehensive Review of the Situation in Kosovo); im Folgenden zweiter Eide-Bericht.

<sup>25</sup> Derzeit steht Bosnien-Herzegowina auf Platz 38 als erster europäischer Staat im in der Zeitschrift Foreign Policy veröffentlichten Failed-States-Index des Jahres 2006; siehe <http://www.fundforpeace.org/programs/fsi/fsindex2006.php>. Vgl. zum Folgenden Commission, Kosovo 2006, a.a.O. (Anm. 24), S. 18–22.

<sup>26</sup> Zweiter Eide-Bericht, a.a.O. (Anm. 24), S. 12.

<sup>27</sup> Biermann, Der künftige Status Kosovos. Vorbereitungen auf das Unvermeidliche, Internationale Politik, 55. Jg., 9/2000, S. 54.

ser zurückgekehrt – von insgesamt 198 000.<sup>28</sup> Sie kehren fast alle in rein serbische, nicht in multiethnische Siedlungen zurück. Die Zahl der Abwanderer ist höher. Dies liegt unter anderem daran, dass die Serben weiterhin vor allem in den Enklaven in ihrer Bewegungsfreiheit massiv eingeschränkt sind, vielfach noch immer nur mit KFOR-Eskorte ihr Haus verlassen können, kaum Zugang zu Schulbildung, Gesundheitswesen, Arbeit und öffentlicher Versorgung haben und in einem Klima permanenter Angst leben. Diese Frage, so Calic, »rührt am Grundverständnis des noch im Entstehen begriffenen kosovarischen Staates, das die Mehrheit als albanisch, nicht multiethnisch begreift.«<sup>29</sup>

Störenfriede können sich ausbreiten, wenn erstens Uneinigkeit die beteiligten Organisationen entzweit, zweitens die internationale Aufmerksamkeit nachlässt und drittens das internationale Personal unerfahren ist.

### Enormes Störpotenzial

Die von der internationalen Gemeinschaft weitgehend tolerierten und in ihrer Wirkung unterschätzten Belgrader Störmanöver, vor allem in Mitrovica, haben diese Problematik erheblich verschärft. Die von Serbien aufgebauten und finanzierten Parallelstrukturen dienen dazu, ein Minimum an Überlebensfähigkeit in den Enklaven zu gewährleisten und die komplette Abwanderung zu verhindern, was UNMIK gelegen kommt. Doch zugleich verdrängt Belgrad damit UNMIK aus Teilen Kosovos, fördert die ethnische Abgrenzung und wahrt seinen destabilisierenden Einfluss. Serbien wirkt somit als externer Störer. Dies ist wesentlich auf die Halbherzigkeit von UNMIK und KFOR zurückzuführen – und dahinter stehen die Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (Department of Peacekeeping Operations – DPKO) und die Sicherheitsratsmitglieder. Sie hätten ihren eigenen Herrschaftsanspruch und die serbischen Minderheitenrechte bereits in der Aufbauphase der Mission durchsetzen müssen.

Externe und interne Störer konnten somit eine destruktive Verbindung eingehen. Dafür gibt es viele Indizien, darunter: die Vakanz der meisten für Serben reservierten Sitze oder die Obstruktion ihrer Vertreter in den gemeinsamen Institutionen wie Parlament und Regierung; die Nichtanerkennung von UNMIK-Dokumenten in Serbien; der Dinar statt des Euros als führendes Zahlungsmittel in den meisten serbischen Gebieten oder die Zahlung von Gehältern, Pensionen und Budgethilfen durch Belgrad.

Störenfriede können sich ausbreiten, wenn erstens Uneinigkeit die beteiligten Organisationen entzweit, zweitens die internationale Aufmerksamkeit nachlässt und drittens das internationale Personal unerfahren ist.

#### 1. Uneinige Organisationen

Die Pfeilerstruktur von UNMIK brachte Organisationen mit sehr unterschiedlichen Kulturen und Weisungsstrukturen zusammen. Insbesondere die Zusammenarbeit zwischen der UNMIK-Polizei und der KFOR in Krisensituationen sowie die unterschiedliche Durchsetzungsbereitschaft der verschiedenen nationalen KFOR-Kontingente gestaltete sich schwie-

rig. Die Konfliktparteien nutzten dies im Sinne von ›institution shopping‹ aus.<sup>30</sup>

#### 2. Nachlassende Aufmerksamkeit

Hinzu kommt die nachlassende Aufmerksamkeit der internationalen Politik, die sich seit dem 11. September 2001 Afghanistan und Irak zuwandte. KFOR, zunächst gut 50 000 Mann stark, wurde über die Jahre auf heute 16 000 reduziert. Die Wiederaufbaumittel gingen allein im Jahr 2003 um 25 Prozent zurück. Hinter diesen Zahlen verbirgt sich erneute ›Balkanmüdigkeit‹ und damit neuer Spielraum für Störmanöver.

#### 3. Unerfahrenes Personal

Schließlich fallen die kurzen Einsatzzeiten des UNMIK-Personals von im Schnitt sechs bis zwölf Monaten auf (anderweitig ein bis drei Jahre). In den sieben bisherigen UNMIK-Jahren amtierten sieben UN-Sonderbeauftragte. Wesentliche Erfolgsvoraussetzungen für Friedensmissionen dieser Art – Kohärenz, Kontinuität und Netzwirkbildung – lassen sich bei dieser Personalpolitik kaum verwirklichen.

### Die Statusverhandlungen

Im Rückblick scheint die Phase zwischen dem Sturz von Milosevic im Oktober 2000 und der Ermordung des serbischen Ministerpräsidenten Zoran Djindjic im März 2003 der günstigste Zeitpunkt für eine entschlossene Verhandlungsinitiative gewesen zu sein. Es war eine ›Atempause‹ vor Beginn der nächsten Eskalationsphase. Die Verhandlungs- und Kompromissbereitschaft beider Konfliktparteien war vergleichsweise am größten, wenn auch keineswegs ausgeprägt; sie hätte allerdings durch eine entschlossene externe Einwirkung vergrößert werden können. Doch die internationale Gemeinschaft wartete weiter ab, setzte auf die vage Hoffnung einer Aufweichung der serbischen und albanischen Position. Diese Hoffnung trug. Mit Djindjics Ermordung kam es zu einer erneuten Radikalisierung der serbischen Innenpolitik und zu einer Verhärtung der Verhandlungsposition. Wichtiger noch, die Kosovo-Albaner wurden immer mehr selbst zu Saboteuren. Denn je länger die Statusfrage ungeklärt blieb und eine fremde Organisation den Kosovo-Albanern die Selbstbestimmung vorenthielt, desto mehr mussten Unzufriedenheit und Revisionismus wachsen. In den Jahren 2002 und 2003 begann die Stimmung zu kippen, mithin ein neuer Konfliktzyklus einzusetzen.

Die Unruhen im März 2004 signalisierten das anwachsende Gewaltpotenzial. Der fähige kosovarische Ministerpräsident Ramush Haradinaj ging im März 2005 nach Den Haag, um sich einem Prozess vor dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien zu stellen. Rugova starb im Januar 2006. Die Zeit arbeitete gegen UNMIK. Dies entspricht der

Je länger die Statusfrage ungeklärt blieb und eine fremde Organisation den Kosovo-Albanern die Selbstbestimmung vorenthielt, desto mehr mussten Unzufriedenheit und Revisionismus wachsen.

Erfahrung anderer Missionen, nach der die anfängliche Zustimmung zu Übergangsverwaltungen dieser Art im Laufe der Zeit erodiert.<sup>31</sup>

### Folgen der offenen Statusfrage

Dabei ist für Kosovo die Besonderheit der offenen Statusfrage zu berücksichtigen. Sie wurde der zentrale Motivationsfaktor für alle Störmanöver. Die Hoffnung, diese Frage einfach beiseite schieben zu können, erwies sich als Trugschluss. Alle UNMIK-Maßnahmen wurden von beiden Konfliktparteien von Anfang an durch die ›Statusbrille‹ gesehen. Ständige Irritationen waren die Folge, zudem eine Lähmung des Reformprozesses von UNMIK, die keine vollendeten Tatsachen schaffen wollte. Hier können nur einige Folgen dieser Schwebelage angedeutet werden, die alle Bereiche des öffentlichen Lebens durchzog.

#### Innenpolitische Folgen

1. Eine der frühen UNMIK-Erlasse war die Wiedereinführung des serbischen Strafgesetzbuchs von 1989 – schließlich war Belgrad weiterhin der Souverän in Kosovo. Der Sturm der Entrüstung und die Weigerung der albanischen Richter, dieses Recht anzuwenden, zwangen Kouchner zum Widerruf Monate später.<sup>32</sup>

2. Die Frage, wie mit den serbischen Eigentumsrechten in Kosovo umzugehen ist, verhinderte bis ins Jahr 2005 eine zügige Privatisierung der ehemals volkseigenen Betriebe, schreckte ausländische Investoren ab und erschwerte damit die Ankurbelung der Wirtschaft. In der Frage, ob serbisches Recht von 1995 gilt oder das kosovarische vor 1989, nahm das DPKO eine restriktive Haltung ein – eine Quelle mehrjähriger Disputis mit der EU, der zu einem »Kleinkrieg der Rechtsberater« und »Entscheidungsflucht« führte.<sup>33</sup>

3. Eine ähnliche Unsicherheit schreckte die Internationalen Finanzinstitutionen (IFIs) vor einer Kreditvergabe an UNMIK ab. Die UN wollten die Übernahme von Zahlungsverpflichtungen und damit langfristige Haftbarkeit nach dem UNMIK-Abzug vermeiden, die IFIs solide Zahlungsmodalitäten sicherstellen; die Einbindung der PISG in die Verhandlungen als Mitunterzeichner und die Einfügung einer ›Roll-over-Klausel‹ löste dieses Problem schließlich – zumindest vorläufig.<sup>34</sup>

#### Außenpolitische Folgen

Auf ganz anderer Ebene lagen die außen- und sicherheitspolitischen Folgen der offenen Statusfrage, insbesondere für die europäische Perspektive der Region. Kosovo muss von den wesentlichen Instrumenten der EU-Heranführung des Westlichen Balkans (Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess) ausgeschlossen bleiben, solange die Statusfrage ungeklärt ist. Für Serbien bedeutet Kosovo ein Klotz am Bein der EU-Annäherung, da die ungeklärte staatliche Zukunft langfristige Vereinbarungen erschwert. Wie explosiv

die Zukunftsoffenheit war, zeigte sich im Februar 2001, als ein Grenzabkommen zwischen Serbien und Mazedonien, das den Grenzverlauf in Kosovo festlegte, ohne die Kosovo-Albaner zu beteiligen, zu einem Auslöser der bürgerkriegsähnlichen Auseinandersetzungen zwischen Albanern und slawischen Makedonen wurde.<sup>35</sup>

Es bedurfte von daher lediglich eines Auslösers, um die Statusfrage wieder vollends in den Vordergrund zu rücken. Dieser Auslöser waren die Unruhen vom März 2004 in Kosovo – ein Weckruf für die internationale Gemeinschaft. Sie rang fortan um diplomatische Kontrolle.

### Der Verhandlungsprozess

Beim folgenden Verhandlungsprozess lassen sich grob zwei überlappende Phasen unterscheiden: eine erste Phase ›technischer‹ Verhandlungen und eine zweite Phase der Statusverhandlungen.

#### 1. ›Technische‹ Verhandlungen

Die erste Phase wurde von den Standards von Michael Steiner motiviert, die eine Aufnahme direkter Gespräche zwischen Belgrad und Pristina verlangten. Ernsthaftige Kompromissbereitschaft bestand allerdings insbesondere auf albanischer Seite kaum. Die innenpolitischen Spielräume beider Verhandlungspartner waren zudem äußerst gering. Alle Seiten fixierten schon im Vorfeld unmissverständlich ihre Maximalpositionen, obwohl es eigentlich nur um praktische Probleme gehen sollte.<sup>36</sup> Die Strategie, die Verhandlungsmaterie aufzuteilen und mit den scheinbar unstrittigen Fragen zu beginnen, um sukzessive mittels Vertrauensbildung auch die schwierigeren Probleme bis hin zur Statusfrage angehen zu können (Fragmentierungsstrategie), erwies sich als fehlgeleitet. Jede Protokollentscheidung und jede scheinbar noch so technische Frage führte auf die Statusfrage zurück. Zwar wurden vier Arbeitsgruppen gebildet, die sich über die nächsten Jahre abwechselnd in Belgrad und Pristina trafen; doch substantielle Ergebnisse wurden kaum erzielt.

#### 2. Statusverhandlungen

Der Eide-Bericht vom Juli 2004 war der Ausgangspunkt der eigentlichen Statusverhandlungen. Mit sei-

Alle UNMIK-Maßnahmen wurden von beiden Konfliktparteien von Anfang an durch die ›Statusbrille‹ gesehen.

Die Strategie mit den scheinbar unstrittigen Fragen zu beginnen, um sukzessive auch die schwierigeren Probleme bis hin zur Statusfrage angehen zu können, erwies sich als fehlgeleitet.

28 Commission, Kosovo 2006, a.a.O. (Anm. 24), S. 16.

29 Calic, Kosovo 2004, a.a.O. (Anm. 8), S. 14.

30 Yannis, Kosovo, a.a.O. (Anm. 5), S. 33.

31 Doyle, War Making, a.a.O. (Anm. 12), S. 545.

32 Yannis, Kosovo, a.a.O. (Anm. 5), S. 34 und 38.

33 Knoll, From Benchmarking, a.a.O. (Anm. 16), S. 651–655.

34 Ebd., S. 645–649.

35 Wim van Meurs, Kosovo's Fifth Anniversary – On the Road to Nowhere? Bertelsmann-Stiftung und CAP 2004, S. 4.

36 Ebd., S. 9.

### Kernpunkte des ›Ahtisaari-Planes‹

- Übertragung der verbliebenen ›reserved powers‹ an Kosovo, das internationalen Organisationen beitreten und internationale Verträge abschließen kann;
- Weitgehende Interventionsrechte des zeitlich unbegrenzt amtierenden neuen Internationalen Zivilen Repräsentanten;
- Verbleib einer internationalen militärischen Präsenz;
- Sicherung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Multiethnizität in einer neuen Verfassung;
- Erweiterung serbischer Minderheitenrechte.

Quellen: Report of the Special Envoy of the Secretary-General on Kosovo's Future Status, UN Doc. S/2007/168 v. 26.3.2007 sowie Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement, UN Doc. S/2007/168/Add.1 v. 26.3.2007, <http://www.unosek.org/unosek/en/statusproposal.html>

Völkerrechtlich gehen die westlichen Sicherheitsratsmitglieder einen präzedenzlosen Balanceakt: Noch nie hat der Sicherheitsrat gegen den expliziten Willen eines Staates dessen Grenzen geändert und einer Sezession zugestimmt.

nem Plädoyer, das Statusproblem nicht länger auszusitzen, warb Eide zugleich für eine Umorientierung des Verhandlungsansatzes. Im Mai 2005 betraute Annan Botschafter Eide erneut, eine »umfassende Evaluierung der Situation in Kosovo« vorzunehmen. Der Bericht, den Eide dem Generalsekretär im Oktober vorlegte, empfahl die Einleitung des Statusprozesses, die Risiken nüchtern abwägend.<sup>37</sup> Der frühere finnische Präsident Martti Ahtisaari, der für die EU im Frühjahr 1999 bereits erfolgreich die Verhandlungen mit Belgrad um eine Beendigung der NATO-Luftoperationen geführt hatte, wurde mit der Verhandlungsführung beauftragt – dies band die EU verstärkt ein, mit der Perspektive einer Überleitung von UNMIK in eine EU-Mission.

Ahtisaari entwarf eine Kombination aus ›Fraktionierungs-‹ und ›Kompensationsstrategie‹: Erst sollten die Albaner Konzessionen in den Bereichen Dezentralisierung, Rechte der Kommunen, religiöses und kulturelles Erbe sowie Wirtschaft machen – dann erst sollte die Statusfrage thematisiert werden. Zugleich sollten zusätzliche Anreize Belgrad die Zustimmung zur konditionierten Unabhängigkeit erleichtern. Je mehr sich die Positionen beider Konfliktparteien verhärteten, desto direkter wurde Ahtisaaris Mediation. Die Wiener Verhandlungen zwischen Januar und September 2006 scheiterten jedoch, wie von vielen vorhergesagt. Ursachen waren die mangelnde Kompromissbereitschaft der Albaner, denen der Blick für das Eigeninteresse an einer einvernehmlichen Lösung abging; die Hartnäckigkeit der Serben, die die gesichtswahrende Kompensationsstrategie des Westens nicht bereit waren mitzuspielen und auf das russische Veto im Sicherheitsrat hofften; und die internationale Gemeinschaft, deren Uneinigkeit um so offensichtlicher wurde, je näher das Ende der Verhandlungen und damit der Schiedsspruch Ahtisaaris rückte. Hinzu kam eine erneute Radikalisierung der serbischen Innenpolitik, was zur Aussetzung der Verhandlungen mit der EU um ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen und amerikanischer Finanz-

hilfe führte. Die unkonditionierte Einladung Serbiens in die ›Partnerschaft für den Frieden‹ der NATO zeigte, wie unschlüssig der Westen zwischen Druck und Anreizen lavierte.

Die Verhandlungen endeten ergebnislos – auch ›power mediation‹ hatte nicht vermocht, die Konfliktparteien zur Einigung zu veranlassen. Ahtisaari legte daraufhin der Kontaktgruppe am 26. Januar 2007 seinen eigenen Vorschlag für den Status einer ›überwachten Unabhängigkeit‹ vor, der aus zwei Teilen besteht: einem politisch gehaltenen, kurzen Bericht und einem eher technisch ausgerichteten Detailvorschlag (siehe Kasten).

Erneute Verhandlungen mit Belgrad blieben fruchtlos. Schließlich wurde der Plan am 26. März 2007, von UN-Generalsekretär Ban Ki-moon voll gestützt, in den Sicherheitsrat eingebracht.

Damit kommt es nach 14 Jahren des Lavierens in der Statusfrage zum Schwur. Politisch ist der ungünstigste Fall einer doppelten Blockade durch das Tandem Belgrad-Moskau eingetreten: Belgrad stemmt sich offen und dezidiert gegen eine Unabhängigkeit Kosovos, gestärkt von einem konfrontativ gesinnten, marginalisierten und nun wiedererstarteten Russland, das eine Kapitel-VII-Resolution zur Unterstützung des Ahtisaari-Planes und zur Mandatierung der Folgekommission ablehnt und Nachverhandlungen fordert. Völkerrechtlich gehen die westlichen Sicherheitsratsmitglieder einen präzedenzlosen Balanceakt: Noch nie hat der Sicherheitsrat gegen den expliziten Willen eines Staates dessen Grenzen geändert und einer Sezession zugestimmt.<sup>38</sup> Die Folge sind offene Konflikte in der EU, ein zunehmend ungeduldiges Washington und eine UNMIK in Auflösung, ohne dass die EU-Nachfolgeorganisation mandatiert ist.

Die Optionen, die nun offenstehen, sind allesamt brisant: entweder weitere albanisch-westliche Konzessionen, eventuell mit Aufschub der Unabhängigkeit, oder einseitige Unabhängigkeitserklärung der Kosovo-Albaner mit amerikanischer Rückendeckung unter Umgehung des Sicherheitsrats.<sup>39</sup> In der Substanz geht es um die Wahl, Belgrad oder zumindest Moskau doch noch ›ins Boot zu holen‹, ohne die kosovo-albanische Kompromisschwelle zu unterschreiten oder gewaltsame Ausschreitung der zunehmend ungeduldigen Kosovo-Albaner zu provozieren; oder aber eine weitere Entfremdung mit Russland zu riskieren und einen dauerhaften serbischen Revisionismus zu entfachen, der nach aller Erfahrung die Saat zu neuen Konflikten und damit zu langfristiger Instabilität auf dem Balkan in sich trägt.

### Fazit

Angesichts dieser verfahrenen Situation fällt es schwer, UNMIK gute Arbeit zu attestieren. Bevor jedoch Bilanz gezogen wird, sind die Grenzen des Gestaltungsspielraums der UN-Verwaltung zu bedenken – auch



wenn eine Abgrenzung von den übergeordneten Instanzen Sicherheitsrat und Generalsekretariat sowie Balkan-Kontaktgruppe nicht einfach ist. Denn die UNMIK-eigenen Probleme verquickten sich vielfach unauflöslich mit der Verantwortung der New Yorker Zentrale und den Störer-Aktivitäten aller Konfliktparteien.

In seinem ersten Bericht fügte Eide einen Satz ein, der nicht nur für die März-Unruhen gilt: »UNMIK wurde das Hauptziel der Kritik von allen Seiten, obwohl es auch ein Opfer des Mangels an klarer politischer Perspektive war.«<sup>40</sup>

Drei Merkmale schränkten den Handlungsspielraum von UNMIK erheblich ein.

1. Es waren die Sicherheitsratsmitglieder, die UNMIK 1999 das ambitionierte und ambivalente Mandat mit auf den Weg gaben. Insbesondere die Zukunftsoffenheit der Statusfrage hing fortan wie ein Damoklesschwert über UNMIK, motivierte die Störer-Aktivitäten und blockierte zentrale Fortschritte in der Friedenskonsolidierung.

2. Ohne die konstruktive Mitwirkung der Konfliktparteien und insbesondere ohne die Herausbildung einer neuen Elite mit Vision und Maß kann interethnische Vertrauensbildung und Versöhnung nicht gelingen. Eine solche Elite ist, entgegen aller Hoffnung, weder in Kosovo noch in Serbien herangewachsen. Dem Hinweis von Markus Wagner in dieser Zeitschrift im Jahr 2000, dass über diese Frage »nicht im Ratssaal des Sicherheitsrats oder an den Schreibtischen internationaler Organisationen«<sup>41</sup>, sondern im Mit- oder Gegeneinander der Volksgruppen entschieden wird, ist zwar zuzustimmen; doch hat die schwärende Wunde der offenen Statusfrage erheblich zur mangelnden Versöhnungsbereitschaft beigetragen.

3. Die ungünstige Entwicklung der weltweiten (Verhärtung der russischen Position), regionalen (Radikalisierung Serbiens nach dem Tod Djindjics, Unabhängigkeit Montenegros) und lokalen Rahmenbedingungen (Tod Rugovas, Spaltungen unter Kosovo-Serben wie Albanern) sind UNMIK ebenfalls nicht anzulasten. Auf ihre Verbesserung zu setzen, erwies sich allerdings als Fehl kalkulation, vor allem der Sicherheitsratsmitglieder. Und auch das halbherzige Vorgehen gegen die serbischen Parallelstrukturen wurde mehr in New York als in Pristina entschieden. UNMIKs Gestaltungsspielraum war äußerst gering.

Vor dem Hintergrund dieser Vorbehalte können nun die drei Ausgangsfragen zur Bewertung von UNMIK beantwortet werden.

#### 1. Hat UNMIK dazu beigetragen, das Minimalziel, Friedenswahrung, zu erreichen?

Nur zum Teil, zusammen mit KFOR, denn sie hat die permanente unterschwellige Gewalt gegen die Kosovo-Serben nicht entschlossen verhindert und die anschwellende albanische Gewaltbereitschaft, die in den Unruhen vom März 2004 ihren vorläufigen Höhe-

punkt fand, nicht einzudämmen vermocht. Das lag nicht zuletzt daran, dass UNMIK einen selbsttragenden, für die Albaner spürbaren Aufschwung, der dem Nationalismus den Boden hätte entziehen können, nicht erwirkt hat.

#### 2. Wurde das Mandat von UNMIK erfüllt?

Ja, was die kurzfristige humanitäre Hilfe und den Aufbau eines völlig neuen Gemeinwesens anbelangt; nein, was das entscheidende Ziel eines friedlichen Miteinanders von Serben und Albanern in Kosovo anbelangt. Die Belgrader Parallelstrukturen wurden nicht zerschlagen, die ethnische Agenda der Albanisierung scheint aufzugehen. UNMIK und KFOR haben zu wenig getan, dieser Agenda entgegenzuwirken und den Kosovo-Serben eine veritable Lebensperspektive zu eröffnen – ein neuralgischer Punkt, der eine Massenflucht bei Eintreten der kosovarischen Unabhängigkeit befürchten lässt und die langfristige Europafähigkeit Kosovos in Frage stellt.

#### 3. Konnte UNMIK einen substanziellen Beitrag zur nachhaltigen Befriedung Kosovos leisten?

Nein. Weder ist Kosovo dem Ziel der Multiethnizität und Versöhnung deutlich nähergekommen noch konnte UNMIK mit der Einleitung »technischer« Verhandlungen den Weg für die Statusverhandlungen ebnen.

UNMIK hat einen *modus vivendi* verwaltet, bis die alles überwölbende Statusfrage die internationale Gemeinschaft letztlich doch einholte – und unvorbereitet fand. Damit jedoch entglitt UNMIK die Federführung, die der UN-Generalsekretär wieder persönlich an sich zog. Timothy Garton Ash resümierte seinen Reisebericht durch Kosovo vom Januar 2000 mit den Worten, »der Westen gewann den Krieg. Ich fürchte, wir verlieren den Frieden.«<sup>42</sup> Seine Prognose ist noch nicht widerlegt.

Weder ist Kosovo dem Ziel der Multiethnizität und Versöhnung deutlich nähergekommen noch konnte UNMIK mit der Einleitung »technischer« Verhandlungen den Weg für die Statusverhandlungen ebnen.

37 Zweiter Eide-Bericht, a.a.O. (Anm. 24); vgl. auch Lothar Altmann, Kosovo 2005/6: Unabhängigkeit auf Raten? SWP-Aktuell 27, Juni 2005.

38 Knoll, a.a.O. (Anm. 16), S. 656f.

39 Mehr dazu in ICG, Kosovo: No Good Alternatives to the Ahtisaari Plan, Europe Report 182, 14.5.2007 und ICG, Kosovo's Status: Difficult Months Ahead, Europe Briefing 45, 20.12.2006.

40 Erster Eide-Bericht, a.a.O. (Anm. 23), S. 2.

41 Markus Wagner, Das erste Jahr der UNMIK, Vereinte Nationen, 48. Jg., 4/2000, S. 138.

42 Ash, Winning the Balkans, a.a.O. (Anm. 18), S. 9.