

Studie zu dem Thema

**Operationalisierung von Security Sector Reform (SSR) auf dem Westlichen Balkan –
intelligente/kreative Ansätze für eine langfristig positive Gestaltung dieser Region**

Aufgabensteller:

ZTransfBw Teile Berlin, Bereich Sicherheitspolitik/ Militärstrategie, Herr Major Johann Schmid

Studienkurztitel:

Operationalisierung von SSR auf dem Westlichen Balkan

Studienkennziffer:

SP 20 S 6 035

Institut für Europäische Politik e.V.
Bundesallee 22, 10717 Berlin

Tel.: 030/889134-0

Fax: 030/889134-99

E-mail: info@iep-berlin.de

Berichts-/Erschließungsblatt



Nur von SKA Abt. III / FIZBw auszufüllen		
1 LfdNr.		
2 BerichtsNr. des Herausgebers / Auftragnehmers (AN) (Vollständige Buchstaben-/Ziffernfolge)	3 BerichtsNr. des Auftraggebers (AG) SP 20 S 6 035	10 DSt und StC (Dokument langfristig wertigbar, Ausleihe)
4 Titel/Untertitel (VS eingestuftes Titel ftingieren ".....", bei mehrbändigen Dokumenten BdNr und zutreffenden Einzeltitel eingeben)		11 Geheimhaltungsgrad Offen <input type="checkbox"/> VS-NrD <input checked="" type="checkbox"/> VS-Verb. <input type="checkbox"/> GEHEIM <input type="checkbox"/>
1. Sachstandsbericht zur Studie: „Operationalisierung von Security Sector Reform (SSR) auf dem Westlichen Balkan – intelligente/kreative Ansätze für eine langfristig positive Gestaltung dieser Region“		12 Gesamtseiten-/Blattzahl 140
Kurztitel (max. 50 Stellen) Operationalisierung von SSR auf dem Balkan		13 Quellen
4 a ins Englische übersetzter Titel / Untertitel Security Sector Reform (SSR) in the Western Balkans: Intelligent/Creative Approaches for a Positive Sustainable Development in the Region		14 Tabellen 2
5 Autor/eri (Name, Vornamen) oder Institution als Körperschaftlicher Urheber Institut für Europäische Politik (IEP)		15 Statistiken
6 Auftragnehmer (AN) (Institution(en), Abteilung, Ort / Sitz der beteiligten AN, SubAN, MitAN) Institut für Europäische Politik Bundesallee 22 10717 Berlin		16 Techn. Zeichnungen
7 Auftraggeber (AG) / Aufgabensteller (ASt) / Fachlich zuständige Stelle AG: BMVg, Fu S III 2, Herr OTL i.G. Norbert Eitehuber ASt: ZTransfBw Teile Berlin, Bereich Sicherheitspolitik/ Militärstrategie, Herr Major Johann Schmid		17 Abbildungen
8 Kurzfazetat (Inhaltsbeschreibung des Dokumentes) In der vorliegenden Studie werden die bisherigen Ansätze und Aktivitäten der Internationalen Gemeinschaft (IG) in Bezug auf die Sicherheitssektorreform (SSR) auf dem Westlichen Balkan vor dem Hintergrund einer detaillierten Situationsanalyse im Kosovo untersucht und hinsichtlich ihrer Tragfähigkeit und Effektivität evaluiert. Das Hauptziel der Arbeit liegt dabei in der Herausarbeitung konkreter Vorschläge und Handlungsempfehlungen zur Anpassung der bisherigen Stabilisierungs- und Aufbaumaßnahmen im Sicherheitsbereich, die sowohl dem langfristigen Zweck einer nachhaltig-positiven Entwicklung der Region Rechnung tragen als auch einen übergreifenden europäischen Sicherheitsmehrwert realisieren.		18 Berichtsdatum J J J J M M T T 2 0 0 7 0 1 0 9
9 Schlagwörter (Schwerpunktartige Inhaltlichkennzeichnung mittels Fachbegriffen, maximal 10 Wörter) Westlicher Balkan, ESVP, SSR, Sicherheitssektorreform, Organisierte Kriminalität, OK, Security Sector Reform, Kosovo, Bosnien-Herzegowina, Serbien		19 Berichtsart (s. B. Zwischen-/Abschlussbericht, vgl. Feld 27) Endbericht
		20 Auftrags-/VertragsNr. des AG (Vollständige Buchstaben-/Ziffernfolge)
		21 Aufgaberteilung Vertragsabschluss J J J J M M T T 2 0 0 6 0 5 3 0
		22 Abschlussdatum/Vertragsende J J J J M M T T 2 0 0 6 1 1 3 0
		23 Projekt-/Programm-/Konzeptbezeichnung (z. B. ZTL 1979, FAG I, MB6 1-85-1)
		24 Studien-/Aufgabenkennziffer, DateiblattNr (SKZ, AKZ, DateiblattNr) SP 20 S 6 035
		25 Aktenzeichen des AG/Herausgebers oder fachlich zuständige Stelle
		26 Sperrvermerk VS-NrD
		27 Zusätzliche Angaben/Hinweise Benutzungsrechtsverweis nach VG 95034

Vorwort

Zwischen Juni und November 2006 untersuchte das Institut für Europäische Politik (IEP) im Auftrag des Zentrums für Transformation der Bundeswehr (ZTransfBw) die „Sicherheitssektorreform (SSR) auf dem Westlichen Balkan“ mit dem Ziel, eine kritische Bewertung der sicherheitsbezogenen Aktivitäten der Internationalen Gemeinschaft in der Region vorzunehmen sowie konkrete Operationalisierungsvorschläge für eine „nachhaltig positive Gestaltung“ zu unterbreiten.

Die vorliegende Untersuchung stützt sich dabei in ihren Kernaussagen neben einer umfassenden Würdigung der vorliegenden Fachliteratur sowohl auf die Auswertung mehrerer vom IEP erstellter und seitens unabhängiger Wissenschaftler beantworteter Leitfragebögen als auch auf die Ergebnisse von mehr als 70 im In- und Ausland durchgeführten Experteninterviews. Zur Wahrung der den Gesprächspartnern zugesicherten Vertraulichkeit finden sich die jeweiligen Aussagen lediglich in anonymisierter Form wieder, um den Eingang der zum Teil äußerst prägnanten Einschätzungen in diese Studie sicherzustellen und somit für den Aufgabensteller zu erhalten. Allerdings konnten in Folge des vom Auftraggeber äußerst breit angelegten Forschungsauftrags, welcher ebenfalls eine detaillierte informationssensible Lageanalyse umfasst („Machtstrukturen auf dem Westlichen Balkan“), nicht alle Erkenntnisdetails in den „VS - Nur für den Dienstgebrauch“ eingestuftem Endbericht übernommen werden.

Unser besonderer Dank gilt den zahlreichen Interviewpartnern, die zum Teil mehrere Stunden ihrer wertvollen Zeit für die Beantwortung unserer Fragen opferten und selbst bei brisanten Aspekten größtmögliche Offenheit bewiesen. Darüber hinaus danken wir den Mitgliedern des IEP-Advisory Boards, welche die Studienerstellung kontinuierlich begleitet haben sowie den fünf Länderrapporturen, welche sich bereit erklärt hatten, den überaus umfangreichen Questionnaire zur SSR-Problematik zu beantworten. Ebenfalls zu großen Dank verpflichtet sind wir den Teilnehmern des gemeinsam mit dem Dezernat Sicherheitspolitik/Militärstrategie durchgeführten Expertenworkshops, die durch ihre Beiträge und kritischen Nachfragen maßgeblich zum Gelingen des Forschungsprojekts beigetragen haben.

Berlin, im Januar 2007

Dr. Mathias Jopp

Sammi Sandawi

Inhalt

Abkürzungsverzeichnis	vi
Kurzzusammenfassung	vii
1. <i>Studienaufbau und Analysefokus</i>	<i>vii</i>
2. <i>Zentrale Studienergebnisse</i>	<i>vii</i>
I. Einleitung	1
1. <i>Studienauftrag, Fragestellung und Erkenntnisinteresse</i>	<i>1</i>
2. <i>Anpassungen am Studiendesign</i>	<i>2</i>
3. <i>Deutsche Interessen auf dem Balkan</i>	<i>3</i>
4. <i>Studienmethodik</i>	<i>5</i>
5. <i>Studiengliederung</i>	<i>7</i>
II. Security Sector Reform: Theoretische Grundlagen	9
1. <i>Definitive Abgrenzung</i>	<i>9</i>
2. <i>Aufgaben und Voraussetzungen</i>	<i>10</i>
2.1 <i>Strategische Kernziele</i>	<i>10</i>
2.2 <i>SSR als gesellschaftlicher Reformprozess</i>	<i>11</i>
3. <i>Strukturelle Herausforderungen und Probleme</i>	<i>12</i>
3.1 <i>Endogene und exogene Friktionen</i>	<i>12</i>
3.2 <i>Strukturelle Konfliktursachen</i>	<i>13</i>
3.3 <i>Kriegsdynamiken und -folgen</i>	<i>14</i>
3.4 <i>Organisierte Kriminalität und ‚State Capture‘</i>	<i>15</i>
3.5 <i>Methodische Spannungsfelder</i>	<i>17</i>
3.6 <i>Koordinierung und Interessendivergenz</i>	<i>19</i>
4. <i>Zentrale Erkenntnisse</i>	<i>20</i>
III. Untersuchungsschwerpunkt: Kosovo	24
1. <i>Die Sicherheitsarchitektur des Westlichen Balkan</i>	<i>24</i>
1.1 <i>Gemeinsamkeiten und Unterschiede</i>	<i>24</i>
1.2 <i>Organisierte Kriminalität</i>	<i>25</i>
1.3 <i>Balkanphänomen ‚State Capture‘</i>	<i>27</i>
1.4 <i>Zentrale Erkenntnisse</i>	<i>29</i>
2. <i>Wirtschaft und Gesellschaft des Kosovo</i>	<i>30</i>
2.1 <i>Wirtschaftssituation</i>	<i>30</i>
2.2 <i>Soziale und demographische Lage</i>	<i>32</i>
2.3 <i>Gesellschaftliche Determinanten</i>	<i>33</i>
2.4 <i>Zentrale Erkenntnisse</i>	<i>35</i>

3.	<i>Allgemeine Sicherheitslage</i>	36
3.1	Kosovo 2007	36
3.2	Multiethnizität und Parallelität.....	39
3.3	Die Lage der Flüchtlinge.....	40
3.4	Dimension der Kriminalität.....	41
3.5	Korruptionslage.....	43
3.6	Zentrale Erkenntnisse.....	45
4.	<i>Akteure und Machtstrukturen</i>	47
4.1	Machtverteilung und Clansystem	47
4.2	Organisierte Kriminalität	48
4.3	Dimension und internationale Vernetzung der kosovo-albanischen OK.....	53
4.4	Politische und kriminelle Rivalitäten	55
4.5	Lokale Nichtregierungsorganisationen	57
4.6	Zentrale Erkenntnisse.....	59
5.	<i>Sicherheitssektorreform</i>	60
5.1	Vorbemerkung	60
5.2	Der Streitkräftesektor.....	61
5.3	Der Justiz- und Polizeisektor	64
5.4	Der Regierungssektor.....	69
5.5	Die Rolle der Internationalen Gemeinschaft bei der SSR	72
5.6	Zentrale Erkenntnisse.....	78
IV.	Ansätze einer Operationalisierung von SSR im Kosovo	82
1.	<i>Pfadabhängigkeiten der bisherigen Politik</i>	82
2.	<i>Operationalisierungsmethodik</i>	84
3.	<i>Bedingungen langfristigen SSR-Erfolges</i>	86
4.	<i>Schlussfolgerungen für die weitere Operationalisierung</i>	88
5.	<i>Kernelemente eines Neuansatzes</i>	91
5.1	Vorbemerkung	91
5.2	Die Einleitung eines Politikwechsels der Internationalen Gemeinschaft.....	91
5.3	Lokaler Elitenwechsel.....	91
5.4	Herausbildung eines Prosperitätsregimes.....	93
5.5	Demokratie- und Rechtsstaatsoffensive.....	94
5.6	Ressortübergreifende Abstimmung und CMCO.....	95
6.	<i>Szenarien mit Blick auf die Weiterentwicklung des Kosovo</i>	96
6.1	Vorbemerkung	96
6.2	Status Quo-orientiertes Senario	96
6.3	Offensives SSR-Senario.....	97
7.	<i>Zusammenfassung: SSR zwischen Neuansatz und Maßnahmenkonsequenz</i>	100
V.	Untersuchungsbewertung und Ausblick	103
VI.	Handlungsempfehlungen	106

Abkürzungsverzeichnis

AAK	Allianz für die Zukunft des Kosovo
CIMIC	Civil-military Cooperation
CIU	Central Intelligence Unit
CRC	Crowd and Riot Control
DDR	Disarmament, Demobilisation and Reintegration
DOC	Directorate of Organized Crime
DPKO	United Nations Department of Peacekeeping Operations
EAR	European Agency for Reconstruction
EUPT	EU-Planning Team
FARK	Forcave Armatosure e Republikes e Kosovos
ICG	International Crisis Group
ISSR	Internal Security Sector Review
KAA	Kosovo Anti-Corruption Agency
KEK	Korporata Energjetike e Kosovës
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KIPRED	Kosovar Institute for Policy Research and Development
KLA (UÇK)	Kosovo Liberation Army
KPC (TMK)	Kosovo Protection Corps
KPS	Kosovo Police Service
KPSS	Kosovo Police Service School
LDK	Demokratischer Bund Kosovos
MNB	Multinationale Brigade
MNTF	Multinational Task Force
MSU	Multinational Specialized Unit
NGO	Nichtregierungsorganisation
OK	Organisierte Kriminalität
OSCE	Organisation for Security and Co-operation in Europe
PCC	Provisional Criminal Code of Kosovo
PCPC	Provisional Criminal Procedure Code of Kosovo
PDK	Demokratische Partei Kosovo
PIO	Press Information Office
PISG	Provisional Institutions of Self-Government
PMC/PSC	Private Military Company/Private Security Company
RIHS	Revival of Islamic Heritage Society
SASE	Safe and Secure Environment
SEE	Southeast Europe
SIS	Schengen Information System
SRSG	Special Representative of the UN Secretary-General
SSR	Security Sector Reform
SWAT	Special Weapons and Tactics
THBS	Trafficking in Human Beings
UNMIK	United Nations Interim Administration in Kosovo

Kurzzusammenfassung

1. Studienaufbau und Analysefokus

In der vorliegenden Studie werden die bisherigen Ansätze und Aktivitäten der Internationalen Gemeinschaft in Bezug auf die Sicherheitssektorreform (SSR) auf dem Westlichen Balkan vor dem Hintergrund einer detaillierten Situationsanalyse im Kosovo untersucht und hinsichtlich ihrer Tragfähigkeit und Effektivität evaluiert. Das Hauptziel der Arbeit liegt dabei in der Herausarbeitung konkreter Vorschläge und Handlungsempfehlungen zur Anpassung der bisherigen Stabilisierungs- und Aufbaumaßnahmen im Sicherheitsbereich, die sowohl dem langfristigen Zweck einer nachhaltig-positiven Entwicklung der Region Rechnung tragen als auch einen übergreifenden europäischen Sicherheitsmehrwert realisieren. Ist in diesem Zusammenhang einschränkend festzustellen, dass sich für das Kosovo aufgrund der weiterhin ungeklärten Statusfrage (Stand: Dezember 2006) mit Blick auf die Prognostizierbarkeit politischer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Entwicklungen bisweilen erhebliche analytische Unschärfen ergeben, zeichnen sich dennoch in Teilbereichen klare Handlungsleitlinien ab, welche die internationalen Bemühungen um eine nachhaltige Stabilisierung der Region positiv beeinflussen würden und der – in der Studie ausgeführten – Gefahr einer schleichenden Vereinnahmung des Kosovo seitens organisiert-krimineller Akteure entgegenwirken könnte.

Die detaillierte empirische Kosovo-Situationsanalyse sowie die damit in Verbindung stehende Herausarbeitung konkreter Handlungsempfehlungen fußt auf einer vorgelagerten, grundlegenden methodischen Auseinandersetzung mit dem Ansatz der Sicherheitssektorreform. Die im Zuge des letztgenannten Analyseschritts herausgearbeiteten endogenen und exogenen Friktionsfelder bilden dabei in der Summe den theoretischen Handlungsspielraum SSR-bezogener Maßnahmen und geben somit Aufschluss über die Möglichkeiten und Grenzen der von außen gesteuerten Reform eines als dysfunktional erkannten Sicherheitssektors.

Auf Grundlage des theoriebasierten Erkenntnisdestillats (Handlungsspielraum) sowie der empiriebasierten Bestandsanalyse (Rahmenbedingungen) ergeben sich durch die Einflechtung interessengelenkter politischer Zielmarken klare Operationalisierungskriterien, welche gegen Ende der vorliegenden Untersuchung in konkreten Handlungsempfehlungen münden und sich nicht nur über das gesamte Spektrum SSR-bezogener Arbeitsfelder erstrecken, sondern sich an einem ganzheitlichen Sicherheitsverständnis orientieren und ebenfalls fundamentale gesellschaftliche und wirtschaftliche Aspekte inkludieren.

2. Zentrale Studienergebnisse

Trotz der Tatsache, dass für das „Modethema: SSR“ weiterhin ein hoher analytischer Nachholbedarf existiert und die teilweise unzureichende empirische Datenbasis in Bezug auf das Kosovo die Ableitung eindeutiger Aussagen erschwert, lassen sich eine Vielzahl von Studienergebnissen skizzieren, deren politische Berücksichtigung bzw. konsequente Implementierung in den fortlaufenden SSR-Prozess durchaus das Potenzial besitzen, zu einer

unmittelbaren Verbesserung der internationalen Handlungseffizienz auf dem Balkan beizutragen sowie eine nachhaltigere Zielverfolgung bei der Sicherheitssektorreform zu gewährleisten. Die Kernergebnisse der vorliegenden Studie lassen sich dabei wie folgt zusammenfassen:

Entwicklung eines balkangemeinsamen SSR-Ansatzes wirklichkeitsfremd

Aufgrund fundamental-divergenter strategischer Ausgangslagen in den Untersuchungsstaaten des Westlichen Balkans kann seriöserweise keine balkanübergreifende Blaupause zur Sicherheitssektorreform offeriert werden. Lediglich punktuell (etwa im Bereich der länderübergreifenden Bekämpfung der Organisierten Kriminalität) lassen sich Ansätze grundsätzlicher Gültigkeit herausarbeiten. Anderslautende Überlegungen seitens internationaler Organisationen oder wissenschaftlicher Institute sind in diesem Zusammenhang als wenig realistisch zu erachten und tragen zu einer übersteigerten Erwartungshaltung in die Möglichkeiten einer SSR bei. Die bisher seitens der EU in die Diskussion eingebrachten Planungen hinsichtlich eines SSR-Prozesses für den Westlichen Balkan sind weder analytisch noch konzeptionell tragfähig. Stattdessen gilt es für die jeweiligen Reformländer einen „tailored approach“ zu entwickeln, der die Einzigartigkeit der landesspezifischen Probleme berücksichtigt und individuell zugeschnittene Strategien und Operationalisierungsansätze bei der SSR zur Anwendung bringt. Dies schließt durchaus eine unmittelbare regionale Abstimmung der jeweiligen SSR-Aktivitäten ein, da der Prozess der Sicherheitssektorreform nur in einem reformunterstützenden Nachbarschaftsumfeld möglich erscheint.

Kurzfristige politische Imperative gefährden langfristigen SSR-Erfolg

Angesichts der gravierenden politischen, sozialen und ökonomischen Probleme in der Balkanregion erscheint es wenig realistisch, innerhalb eines kurz- oder mittelfristigen Planungshorizonts zu einer nachhaltigen Verbesserung der Gesamtsituation beitragen zu können. Dessen ungeachtet entspricht es dem bisherigen Handlungsmuster der politisch verantwortlichen Führung, jenseits tatsächlich erzielter Erfolge, medial wirksame „Einmaleffekte“ zu nutzen, um in der Summe den politischen Boden für einen möglichst zügigen Abzug von Ressourcen und kostenintensivem Personal zu bereiten. Flankiert wird dieses strategische Führungsversagen insbesondere durch das weit verbreitete Phänomen des „Okay-Reporting“ seitens ziviler und militärischer Funktionsträger im Einsatzraum, welche unter dem Zwang zur Erfüllung überzogener und fehlgeleiteter politischer Zielvorgaben zu einer systematischen Unterdrückung kritischer Informationen neigen und so zur Perpetuierung des fehleranfälligen Gesamtsystems beitragen. Mittelfristig droht hierdurch nicht nur eine Gefährdung der Missionsziele, sondern in Folge der Problemchronifizierung sowie des gewachsenen Glaubwürdigkeitsverlusts eine zum Teil drastische Reduzierung weiterer Handlungsoptionen.

Multiethnisches Gesellschaftsmodell im Kosovo gescheitert

Jenseits politischer Rhetorik gilt es zu konstatieren, dass der Versuch des Aufbaus einer multiethnischen Gesellschaft im Kosovo gescheitert ist. Die spürbare Abnahme von Feindseligkeiten gegenüber der serbischen Minderheitsbevölkerung im Vorfeld der Statusentscheidung ist allein einem taktischen Verhandlungsmoment geschuldet und keinesfalls Indiz einer verbesserten strategischen Lage. Auf internationaler Seite wird der multiethnische Irrglaube dabei maßgeblich von jenen Funktionsträgern am Leben erhalten, deren Arbeitserfolg unmittelbar an der Erfüllung dieses (auf politischem Wunschdenken fußenden) Missionsziels gemessen wird oder die über ein direktes finanzielles Interesse an der Fortführung entsprechender Förderprogramme verfügen. So existiert trotz gegenteiliger Beteuerungen seitens UNMIK und KFOR weiterhin kein „Freedom of Movement“ und selbst nach der

unerschöpfliches Potenzial junger, perspektivloser und hierdurch gewaltbereiter Menschen zurückgreifen, was einer nachhaltigen Sicherheitsentwicklung diametral entgegensteht.

Verbesserung der Perspektiven junger Menschen als zentraler Stabilisierungsfaktor

Unter Sicherheitsgesichtspunkten erscheint es daher elementar, den zentralen Handlungsfokus auf die junge Generation von Kosovaren zu legen und aktiv deren Perspektiven zu fördern. Hierzu zählt in erster Linie die Eröffnung legaler Möglichkeiten zur Arbeitsmigration, welche vorerst das einzig wirksame Ventil zur Druckreduktion des „Youth Bulge“ darstellen. Parallel hierzu ergeben sich in Folge des finanziellen Rücklaufs seitens der kosovarischen Saisonmigranten an ihre jeweiligen Entsendefamilien („Remittance“) zugleich Stabilisierungseffekte innerhalb der kosovarischen Gesellschaft. Flankiert werden muss die Erleichterung der Visa-Erteilung für junge Kosovaren durch gezielte Auf- und Ausbaumaßnahmen im Bildungs- und Ausbildungsbereich. Hierzu zählt in erster Linie die Etablierung einer konsolidierten Schulinfrastruktur, welche durch die Gewährleistung einer adäquaten lernbegleitenden Zusatzbetreuung (Speisung, Kultur, Sport) ebenfalls kriminalitätspräventiven Charakter besitzt.

Nachhaltige Wirtschaftsbelebung des Kosovo auch nach Statusklärung unrealistisch

Keine noch so entschiedene Sicherheitsreform kann ohne einen parallel verlaufenden sozialen und ökonomischen Konsolidierungsprozess nachhaltige Wirkung entfalten. Dies kommt im Kosovo angesichts der enormen Armutsdimension im besonderen Maße zum Tragen. Zwar ist nach der Statusklärung durchaus mit einem kurzen ökonomischen „Strohfeuer“ zu rechnen, doch zeugen alle wirtschaftlichen Indikatoren von einer tiefen strukturellen Krise, der bisher nicht überzeugend begegnet werden konnte. Eine wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik sowie die Reduzierung des extremen kosovarischen Handelsbilanzdefizits (Import/Export-Verhältnis: 27:1) bedarf der Schaffung eines investitionsfreundlichen Klimas, welches seriösen ausländischen Firmen erlaubt, Investitionen im Kosovo zu erwägen. Angesichts der grassierenden Korruption, der teilweise offenen Schutzgelderpressung sowie der breiten Übernahme staatlicher Kontrollfunktionen seitens krimineller Akteure sprechen renommierte und unabhängige Wirtschaftsberatungsinstitutionen (*Control Risks, Jane's Information Group*) im Kosovo von einem weiterhin hohen Investitionsrisiko und strafen eine Vielzahl positiver UNMIK-Berichte Lügen. Sollte in Kürze der einzig profitversprechende Bereich der Braunkohleverstromung in die Hände kurzfristig spekulierender Investoren fallen, droht dem Kosovo das „Nigerianische Erdöl-Phänomen“, welches eine weitgehende Gewinnabschöpfung ins Ausland bedeutet und nicht zur strukturellen Stabilisierung der Region beiträgt. Parallel hierzu ist die teilweise noch immer äußerst marode innerkosovarische Infrastruktur und Energieversorgung – trotz siebenjähriger, weltweit einmaliger internationaler Wiederaufbauhilfe – ein enormes Investitionshemmnis.

Politisches und administratives Versagen von UNMIK behindert SSR

Die im Kosovo tätigen Internationalen Organisationen – allen voran die UN-Mission im Kosovo (UNMIK) – sind in vielerlei Hinsicht zu einem Bestandteil des lokalen Problemtableaus geworden. Neben dem offenen Versagen von UNMIK in exklusiven Zuständigkeitsbereichen wie etwa der Energieversorgung kam es in den letzten Jahren auch zu beträchtlichen Korruptionsvorfällen innerhalb der UN-Administration, was zu einer sukzessiven Entfremdung von UNMIK und der kosovarischen Bevölkerung geführt hat und dem Feindbild einer „Kolonialverwaltung“ Vorschub leistete. Parallel hierzu wurden in der Vergangenheit wiederholt schwerwiegende Vorwürfe seitens des Haager Kriegsverbrechertribunals laut, wonach führende UN-Repräsentanten systematisch ein Klima fördern, welches potenzielle Zeugen davon

Reformstrategie) fixiert werden und als Ausgangspunkt einer transparenten und kontinuierlichen Missionsevaluierung dienen.

Kosovo als Lackmustest Europäischer Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Der Balkan bildet unzweifelhaft das zentrale außenpolitische Handlungsfeld Deutschlands sowie der gesamten Europäischen Union. Im Gegenzug bedeutet dies auch, dass ein Scheitern im Kosovo unmittelbar und nachhaltig die deutsche und europäische Glaubwürdigkeit im Bereich des internationalen Krisenmanagements erschüttern würde. Lassen sich bisher die größten negativen Auswüchse der verfehlten Kosovo-Politik kaschieren, hätte ein Zusammenbruch der kosovarischen Gesellschaft in Folge der Chronifizierung der sozialen und politischen Missstände in fünf bis zehn Jahren sowohl nach innen als auch nach außen eine fatale Signalwirkung und würde mit unkalkulierbaren Konsequenzen für die zukünftige Handlungsfähigkeit der EU einhergehen. Zugleich bietet das Kosovo aufgrund der komplexen zivil-militärischen Herausforderungen eine einzigartige Chance zur Weiterentwicklung gemeinsamer europäischer Fähigkeiten sowie der Vernetzung ziviler und militärischer Krisenmanagementakteure, da faktisch eine Aktivierung aller sicherheitspolitischen Kompetenzbereiche gefordert ist.

Operationalisierung von SSR nur eingeschränkt möglich

Die Kernaufgabe der vorliegenden Studie, eine Operationalisierung der Security Sector Reform auf dem Westlichen Balkan vorzunehmen, ist in Folge unterschiedlicher methodischer Hürden und Defizite nur eingeschränkt möglich. Insbesondere verbietet sich aus analytischer Sicht, den Balkanraum als ein geschlossenes homogenes Aktions- und Transformationsgebiet zu begreifen, was unmittelbar dem Anspruch der Entwicklung eines übergreifenden Operationalisierungsansatzes zuwiderläuft. Zugleich setzt der Prozess der Operationalisierung eine klare politisch vorgegebene Interessendefinition für den betrachteten SSR-Zielraum voraus, welche weder für das Kosovo noch für Bosnien-Herzegowina existiert. Vielmehr stehen die von politischer Seite lauter werdenden Forderungen nach einem baldigen Truppenabzug aus der Region in klarem Widerspruch zur offensichtlichen deutschen Interessenlage, welche auf einer nachhaltigen Stabilisierung der Balkanstaaten aufbaut und weiterhin ein langfristiges Engagement voraussetzt. Die hierbei deutlich zu Tage tretende Diskrepanz zwischen politischer Wahrnehmung und strategischer Interessenlage unterstreicht darüber hinaus die Notwendigkeit einer umfassenden und objektiven Situationsanalyse, welche die überfällige politische Debatte zum zukünftigen deutschen und europäischen Engagement auf dem Balkan befördert und als Grundlage einer konsolidierten nationalen Interessendefinition dienen kann. Bis heute lässt sich jedoch keine – auf die jeweiligen Reformentitäten fokussierte – Grundlagenanalyse ausmachen, die auch nur im Ansatz diesem Bedarf Rechnung trägt und politische, militärische, ökonomische sowie soziale Aspekte in einer kohärenten Form aufarbeitet und unter strategischen Interessensgesichtspunkten gewichtet.

Lässt sich somit zusammengefasst feststellen, dass der Versuch einer Operationalisierung von SSR (sowohl für den gesamten Balkanraum als auch für einzelne Staaten) frühzeitig an seine Machbarkeitsgrenze stößt, werden in der vorliegenden Studie dennoch zielführende methodische Herangehensweisen skizziert, die wichtige Impulse für die weitere Auseinandersetzung liefern sowie die Stoßrichtung der notwendigen analytischen Vertiefung aufzeigen. Parallel hierzu bietet die in der Studie dargelegte kritische Lageanalyse der Situation im Kosovo einen wesentlichen Ansatzpunkt, um bisher vernachlässigte oder tabuisierte Problemfelder neu zu bewerten und hierdurch ebenfalls zu einer den langfristigen deutschen und europäischen Sicherheitsinteressen dienenden Entwicklung beizutragen.

verwenden. Ist hiermit verbunden, dass die Lageanalyse stärker in den Mittelpunkt der Studie gerückt ist, so muss dies als eine *Condition sine qua non* gewertet werden, ohne den die weiterführende Analyse nicht realisierbar gewesen wäre.

3. Deutsche Interessen auf dem Balkan

Im Sinne des vom Auftraggeber formulierten Erkenntnisinteresses ist die Untersuchung explizit aus deutscher Perspektive verfasst und stellt bei der Formulierung der Handlungsempfehlungen die Wahrung bzw. den Ausbau nationaler Interessen in den Mittelpunkt der Überlegungen. In Bezug auf den Balkan lassen sich dabei die folgenden deutschen Kerninteressen destillieren:

- Außen- und Sicherheitspolitische Prioritäten Deutschlands
Die Staaten des ehemaligen Jugoslawien im Allgemeinen sowie das Kosovo im Besonderen repräsentieren aufgrund der geographischen Nähe sowie der dramatischen Dimension der sich in den neunziger Jahren vollzogenen Gewalterruptionen unzweifelhaft das zentrale sicherheitspolitische Handlungsfeld Deutschlands. Deutschland ist dabei nicht nur der wichtigste Truppensteller auf dem Balkan, dem eine erhebliche Verantwortung beim Schutz eigener (ziviler und militärischer) Kräfte sowie der lokalen Zivilbevölkerung zufällt, sondern verkörpert obendrein den bedeutendsten Geldgeber für den regionalen Wiederaufbau, was nahezu zwangsläufig ein aktives Interesse am Gelingen der internationalen Stabilisierungsbemühungen mit sich bringt.²
- Die Stabilisierung des Balkan als Lackmustest europäischer Handlungsfähigkeit
Neben der Tatsache, dass ein Scheitern der Stabilisierungsbemühungen auf dem Balkan die Frage nach dem Zweck des enormen personellen und finanziellen Ressourceneinsatzes aufwerfen würde, steht und fällt mit dem internationalen Balkanengagement auch die deutsche und europäische Glaubwürdigkeit zum weltweiten Krisenmanagement. Angesichts der Tatsache, dass bisher in keiner anderen Weltregion ein so massives militärisches, politisches und humanitäres Unterstützungsaufgebot installiert wurde, würde ein offenes Scheitern unkalkulierbare Risiken für die zukünftige außen- und sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit Deutschlands und der Europäischen Union bedeuten und zugleich ein fatales Signal an andere Krisengebiete aussenden.
- Kosovo als „Zentrales Experimentierfeld“ der ESVP
Ungeachtet des oben genannten Risikos, welches in dem Balkanengagement für die europäische Handlungsfähigkeit liegt, bietet der Balkanraum aufgrund der komplexen zivil-militärischen Herausforderungen eine einzigartige Chance zur Weiterentwicklung gemeinsamer europäischer Fähigkeiten sowie der Vernetzung ziviler und militärischer Krisenmanagementakteure, da faktisch alle sicherheitspolitischen Kompetenzbereiche betroffen sind. Dies gilt insbesondere für das Kosovo, welches sich angesichts wachsender Interessenkonflikte mit den USA und Russland³ zunehmend zu einem „Prüfstein für die EU“⁴

2 Gegenwärtig stellt Deutschland im Rahmen von KFOR 3.200 Soldaten (20%) und ist im Rahmen von UNMIK Police mit 183 Polizeibeamten (10%) im Kosovo vertreten.

3 Vgl.: Dušan Reljic: Kosovo – ein Prüfstein für die EU, in: SWP-Aktuell (14. März 2006), S. 8, abrufbar unter: http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?id=1630.

4 Ebd., S. 1.

Befürchtungen bewahrheitet, dass trotz einer kritischen Vorauswahl der Gesprächspartner, OK-bezogene Fragen teils ausweichend („Omertà“) beantwortet wurden und der hohe, auf den internationalen Einsatzkräften lastende Erfolgsdruck, zu teilweise geschönten Darstellungen der Lage geführt hat. Beide Aspekte unterstreichen zugleich die Notwendigkeit des gewählten Forschungsansatzes, der eine breitestmögliche Form der Informationsverifikation vorsah und im Einzelnen die folgenden Arbeitsmethoden umfasste:

- Sekundärliteraturanalyse (IEP-Projektteam)
Eine an den Anfang des Untersuchungsverlaufs gestellte Auswertung nationaler und internationaler Fachpublikationen bildete den Grundstein aller weiteren Analyseschritte, wenngleich anzumerken ist, dass lediglich eine geringe Anzahl von Veröffentlichungen existiert, die jenseits der populären Aufbereitung des „Modethemas SSR“ tief greifende Erkenntnismehrwerte über den Zusammenhang von konkreten Maßnahmen und nachhaltigen Erfolgen von Sicherheitssektorreform zu Tage fördern. Eine Ursache dieses analytischen Defizits liegt dabei in der Tatsache begründet, dass bisher kein empirisches, langfristig erfolgreiches SSR-Beispiel existiert, anhand welchem sich eine stichhaltige Untersuchung tragfähiger Ansätze im Prozess der Sicherheitssektorreform belegen ließe. Zugleich gilt es einschränkend anzumerken, dass die Erkenntnisübertragung aus anderen Einsatzgebieten nur bedingt zu aussagekräftigen Ergebnissen führt und der Maßnahmenenerfolg stets von einer Vielzahl individueller Einflussfaktoren beeinflusst wird.
- Experteninterviews (IEP-Projektteam)
Die umfassende Abschöpfung des politischen, militärischen, polizeilichen, diplomatischen und nachrichtendienstlichen Sachverstands bildet den Kern der studienbezogenen empirischen Datensammlung. So wurden auf Basis von mehr als 70 Interviews und Hintergrundgesprächen Erkenntnisse und Meinungen gesammelt, offene Fragen erörtert und widersprüchliche Positionen miteinander konfrontiert. Die vollständige Liste der Gesprächspartner befindet sich in der Anlage und umfasst sowohl deutsche als auch internationale Balkan- und SSR-Experten, Fachreferenten deutscher und ausländischer Ministerien, EU-Beamte, Polizei- und Streitkräfteangehörige, nachrichtendienstliche Quellen, sowie politische Entscheidungsträger im In- und Ausland.
- Questionnaire-Verfahren (IEP-Projektteam/IEP-Länderrapporteure)
Einen weiteren wesentlichen Bestandteil der Untersuchung bildete das Questionnaire-Verfahren, in welchem ein – vom IEP-Projektteam ausgearbeiteter – Fragebogen an ausgewählte Experten in der Region versandt wurde. Hierin wurden die vom IEP ausgewählten Länderrapporteure gebeten, zu einzelnen Fragen des Untersuchungskomplexes Stellung zu nehmen und neben der Beantwortung eines mehrseitigen englischsprachigen Fragebogens auch weitere Dokumentationsmaterialien zur Verfügung zu stellen. Die Auswahl der IEP-Länderrapporteure erfolgte dabei auf Grundlage ihrer fachlichen Expertise sowie ihrer sachlichen Unabhängigkeit.
- Peer Review (IEP-Advisory Board)
Sowohl zum Zwecke der Herstellung von Kontakten in der Region als auch zur kritischen Überprüfung von Verbesserungs- und Operationalisierungsvorschlägen erfolgte eine studienbegleitende und kontinuierliche Rücksprache mit einem festen Kreis von Experten, zu welchen von Seiten des IEP ein bisweilen langjähriger persönlicher Kontakt existiert.

Kräfte und Grenztruppen), Nachrichtendienste, Strafjustiz, Strafvollzug, parlamentarische Kontrollorgane sowie nationale Menschenrechtskommissionen.

Zugleich existiert vor allem in Postkonfliktregionen, aber auch in traditionell „Schwachen Staaten“¹⁹ erfahrungsgemäß eine Vielzahl von – dem unmittelbaren staatlichen Zugriff entzogenen – Akteuren, deren Einfluss auf den oben skizzierten Wirkungsbereich jedoch unbestritten ist. Zu diesen *Non-statutory security forces* zählen dabei in erster Linie irreguläre Truppen und Guerillakräfte, Private Militär- und Sicherheitsfirmen (PMC/PSC) sowie bewaffnete, dem OK-Spektrum zuzuordnende Gewaltgruppen.

Der SSR-Ansatz baut somit auf der Grundidee des Erweiterten Sicherheitsbegriffs auf und verfolgt das langfristige Ziel "[to] contribute to an accountable, effective and efficient security system, operating under civilian control consistent with democratic norms and principles of good governance, transparency and the rule of law, and acting according to international standards and respecting human rights, which can be a force for peace and stability, fostering democracy and promoting local and regional stability."²⁰ Ein wesentliches Element der SSR ist es zugleich, eine nach Möglichkeit zeitnahe Überführung der Reformverantwortung in die Hände der lokalen Strukturen zu ermöglichen (*Local Ownership*), da anderenfalls die Herausbildung von Abhängigkeitsstrukturen sowie (realen oder perzipierten) „Besatzungsattitüden“ droht.

2. Aufgaben und Voraussetzungen

2.1 Strategische Kernziele

Abgeleitet vom Ziel der Etablierung eines funktions- und überlebensfähigen sowie gleichfalls demokratisch legitimierten Sicherheitsapparats ergibt sich für die auswärtigen, in einem Land tätigen SSR-Akteure („Donors“) das folgende Aufgabenspektrum:²¹

- Umbau des staatlichen Sicherheitsapparats
Verbleiben die eigentlichen Umbauanstrengungen naturgemäß vornehmlich bei den lokalen Behörden, ist die Assistenz, Kontrolle und Erfahrungsweitergabe (*Best Practice*) durch ausländische Kräfte dennoch unerlässlich. Dies gilt sowohl für die grundlegende Reform und Neustrukturierung der „Core Security Actors“ (Polizei, Militär, Nachrichtendienste etc.) als auch für weitergehende Beratungs- und Trainingsmaßnahmen einschließlich der anzustrebenden Einbindung der nationalen Strukturen in internationale Sicherheitssysteme.
- Schaffung eines demokratischen Überbaus
Jedwede sicherheitsbezogene Reformanstrengung bedingt zwingend deren gleichzeitige Einbettung in einen demokratischen Gesamtprozess. Hierunter fällt sowohl die Gewährleistung einer umfassenden, demokratisch legitimierten Kontrolle (Parlament/Regierung) sowie der Auf- und Ausbau ziviler und militärischer Führungsstrukturen (Ministerien, Generalstab etc.). Zugleich umfasst dieser

19 Zur Begrifflichkeit siehe etwa: Predrag Jurekovic' (Hg.): Building Stability in Weak States - The Western Balkans, Wien: Landesverteidigungsakademie, 2002.

20 Council General Secretariat: EU Concept for ESDP support to Security Sector Reform (SSR), Council of the European Union, Brussels, 13 October 2005, S. 4, abrufbar unter: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/05/st12/st12566-re04.en05.pdf>.

21 Vgl. im Folgenden u.a.: Hänggi: Sicherheitssektorreform (SSR) – Konzept und Kontexte, S. 6-7.

Aufgabenkomplex die Unterstützung beim Aufbau zivilgesellschaftlicher Kontroll- und Partizipationstrukturen (Nichtregierungsorganisationen, Menschenrechtskommission), welche eng an die soziale und politische Normenentwicklung angelehnt ist.

- Post-Conflict-Management

Vor allem Nachkriegsgesellschaften sehen sich mit einem breit gefächerten Problemspektrum konfrontiert, deren Prädominanz den Aufbau funktionsfähiger Sicherheitssektoren erheblich behindern. Zentrale SSR-Betätigungsfelder bilden hierbei Unterstützungsmaßnahmen im Rahmen der *Disarmament, Demobilisation and Reintegration* (DDR), der Organisation von „transitional justice“²² oder auch der infrastrukturellen Hilfsdienste (etwa: Mienenräumung).

Alle SSR-Aktivitäten ordnen sich dabei idealerweise in ein strategisches „Whole-of-Government Framework“²³ ein, welches die übergreifende Akteurs- und Maßnahmenkohärenz gewährleisten soll und unterstreicht, dass es sich bei SSR um eine ressortübergreifende Querschnittsaufgabe handelt. Gleichzeitig gilt es festzustellen, dass zwar in Abhängigkeit vom Reformkontext generalisierbare Ansätze der SSR ableitbar sind, jedoch die individuellen Bedingungen im Einsatzland zwangsläufig einen „tailored approach“²⁴ voraussetzen.²⁵

2.2 SSR als gesellschaftlicher Reformprozess

Jenseits der unmittelbar auf die vier Kernsektoren (Streitkräftesektor, Justiz- und Polizeisektor, Regierungssektor, nicht-staatlicher Sektor) fokussierten Reformanstrengungen gilt es festzustellen, dass isolierte SSR-Bemühungen so lange keine umfassende Wirkung entfalten können, wie keine Veränderung der jeweiligen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen erfolgt, welche die Ursachen für die Dysfunktionalität der Sicherheitssektoren bilden. So stellt etwa die OECD in einer SSR-Grundlagenanalyse fest: „One of the clearest lessons of the past is that when problems in the security system are approached in a piecemeal fashion, without reference to broad goals and underlying structural problems, security-system governance is generally not improved significantly.“²⁶

Der Ansatz der Sicherheitssektorreform stellt sich somit ausschließlich als Teilaspekt einer tiefergehenden gesellschaftlichen Transformation dar, welche nicht auf eine bloße effizienzorientierte Umstrukturierung der unterschiedlichen Sicherheitskräfte setzt, sondern vielmehr die Veränderung der gesamtgesellschaftlichen „Sicherheitskultur“ im Reformland anstrebt.²⁷ Dabei gilt es, neben der parlamentarischen auch die zivilgesellschaftliche Kontrollfähigkeit voranzutreiben, da ohne die Existenz starker gesellschaftlicher Kräfte (Stiftungen, Gewerkschaften, Verbände, Medien) kein nachhaltiger Aufbau einer demokratisch verfassten Sicherheitsstruktur möglich ist. In Abhängigkeit von der jeweiligen Konstitution des sozialen, wirtschaftlichen und politischen

22 Vgl. hierzu ausführlich: Development Assistance Committee (DAC): Security System Reform and Governance, S. 21.

23 Ebd., S. 19ff.

24 Council General Secretariat: EU Concept for ESDP support to Security Sector Reform (SSR), S. 11.

25 Vgl. hierzu: Hänggi: Sicherheitssektorreform (SSR) – Konzept und Kontexte, S. 3.

26 Development Assistance Committee (DAC): Security System Reform and Governance, S. 28.

27 Dies wird besonders in autoritären Systemen wie etwa der DDR deutlich, die durchaus über effiziente Sicherheitssektoren verfügte.

3.3 Kriegsdynamiken und –folgen

Vollzieht sich eine Sicherheitssektorreform darüber hinaus in zeitlicher Nähe zu einer vorangegangenen kriegerischen Auseinandersetzung, gilt es zudem unterschiedliche negative Wechselwirkungen innerhalb der Postkonfliktgesellschaft zu berücksichtigen, da hieraus zum Teil schwerwiegende soziale und ökonomische Deformationen erwachsen können und unmittelbar mit dem SSR-Prozess interferieren. Bei der übergreifenden Betrachtung dieser Bürgerkriegsdynamiken lassen sich dabei die folgenden Sozialprozesse destillieren, die aufgrund ihrer erheblichen Problemvirulenz der Berücksichtigung bedürfen:²⁹

- **Deinvestitionsspirale/Verlust „Sozialen Vertrauens“**
Im Gegensatz zu Friedensökonomien, die sich durch die Grundprinzipien der Investition, der nachhaltigen Bewirtschaftung sowie der Wahrung zukünftiger Ressourcen auszeichnen, dominieren innerhalb von Bürgerkriegsgesellschaften ausschließlich kurzfristige Imperative, da die tagtägliche Existenzsicherung weiter Teile der Bevölkerung zu einer unmittelbaren Mobilisierung aller verfügbaren Güter zwingt. Durch diesen extensiven (sowohl individuellen als auch gesamtgesellschaftlichen) Abbau strategischer Reserven kommt es bereits mittelfristig zu einem nachhaltigen „Verlust der Zukunft“³⁰, in dessen Folge nicht nur „räuberische Gesellschaften“³¹ entstehen, sondern über kurz oder lang „jeder Einzelne auf Gewaltanwendung angewiesen [ist], um Nahrung und Wohnung zu sichern“³². Für Nachkriegsgesellschaften resultiert hieraus sowohl die Abwesenheit zukunftsichernder bzw. Perspektiven bildender Ressourcen als auch die weitgehende Diskreditierung „Sozialen Vertrauens“³³, welches unter soziologischen Gesichtspunkten „eine der wichtigsten synthetischen Kräfte innerhalb der Gesellschaft“³⁴ darstellt. Der Begriff des „Sozialen Vertrauens“ schließt dabei sowohl das Vertrauen in staatliche Institutionen als auch das individuell gebildete Sozialkapital (soziale Netzwerke, Beziehungen) ein, welche zusammen die unerlässliche Grundlage des Aufbaus einer tragfähigen Zivilgesellschaft sowie demokratischer Strukturen bilden.³⁵ Das noch aus Kriegszeiten verbliebene Sozialkapital jenseits des unmittelbaren Familienverbands speist sich zumeist aus Kampfgemeinschaften, deren Existenz den Wiederaufbau ziviler Strukturen eher behindern als fördern (s.u.).

- **Lernpathologien/Brain Drain**
Eine ebenfalls strukturell angelegte Dynamik in Bürgerkriegsgebieten stellt das epidemisch auftretende Phänomen von Lernpathologien dar. Hierbei bewirkt die dauerhafte militärische

29 Vgl. im Folgenden u.a.: Philipp Genschel/Klaus Schlichte: Wenn Kriege chronisch werden: Der Bürgerkrieg, in: *Leviathan* (4, 1997), S. 501-517, S. 503ff. Ebenfalls: Herfried Münkler: Militärische Interventionen - Mittel zum Schutz der Menschenrechte?, in: Clausewitz-Gesellschaft (Hg.): *Bündnissysteme und Koalitionskriegführung*, Hamburg: Clausewitz-Gesellschaft, 2001, S. 50-65.

30 Genschel/Schlichte: Wenn Kriege chronisch werden: Der Bürgerkrieg, S. 503.

31 Reinhard Meyers: Entstaatlichung des Krieges, Reprivatisierung der Gewalt: Der Wandel des Kriegsbildes im Zeitalter post-nationalstaatlicher Konflikte, in: *Studia Universitatis Babeş-Bolyai - Studia Europaea* (2-3, 2005), S. 5-40, S. 24.

32 Herfried Münkler: Schwärende Wunden. Humanitäre Interventionen können die Spirale der Gewalt blockieren, doch Frieden können sie nicht schaffen, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 30. August 2001, S. 10.

33 Vgl. hierzu die grundlegende Analyse von Putnam: Robert D. Putnam/Robert Leonardi/Raffaella Nanetti: *Making Democracy Work*, Princeton: Princeton University Press, 1994. Ebenfalls grundlegend: Francis Fukuyama: *Trust. The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, London: Penguin, 1995.

34 So bereits: Georg Simmel: *Soziologie. Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung*, Frankfurt a. M.: Suhrkamp, 1992 [Orig. 1908], S. 393.

35 Vgl.: Putnam/Leonardi/Nanetti: *Making Democracy Work*.

Mobilisierung breiter Gesellschaftsschichten eine sukzessive Entwertung friedlicher Kompetenzen der ehemals zivilberuflich aktiven Bevölkerungsteile (etwa: Handwerk, Dienstleistungen, Landwirtschaft). Proportional zur Dauer des Gewaltkonflikts nimmt dabei die Fähigkeit zur Rückkehr in den einstigen Beruf ab und erschwert nach dem Ende der Kampfhandlungen den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wiederaufbau sowie die individuelle Reintegration einstiger Kombattanten. Verstärkt wird diese Tendenz zudem durch die oft frühzeitige Emigration der einstigen „Inteligencia“ eines Landes, deren Bereitschaft zur Rückkehr sich üblicherweise antiproportional zur Konfliktdauer verhält.³⁶

- Soziale Neuordnung

Der Ausbruch eines Bürgerkrieges führt sukzessive zu einer Umkehrung der Sozialen Pyramide, da die zuvor gesellschaftlich tragenden Status- und Berufsgruppen (v.a. Bildungsbürgertum, Angestellte, Handwerk, Industrie- und Landarbeiter) in Folge ihrer nicht unmittelbar konfliktverwertbaren Fähigkeiten schnell an gesellschaftlichem Einfluss einbüßen, wohingegen Menschen, die vormals den sozialen Bodensatz einer Entität bildeten, aufgrund ihrer „Profession“ bzw. ihrer hohen Gewaltbereitschaft führende Funktionen in der sich herausbildenden Bürgerkriegsgemeinschaft einnehmen. Gewaltbereite, bildungsferne und leicht zu beeinflussende Personen können innerhalb der kurzfristig aufzubauenden Soldateska enorme Sozialsprünge vollziehen. Aufstiegsdynamiken ergeben sich zudem für das gesamte kriminelle Spektrum: da sich die jeweiligen Konfliktparteien – zumal unter den Bedingungen international verhängter Wirtschafts- und Handelssanktionen – fast ausschließlich auf illegalem Wege zu finanzieren suchen. Schnell beginnen die parasitär organisierten Bürgerkriegsökonomien, an die regulären Ökonomien der Nachbarregion anzudocken und über den illegalen Handel (v.a. mit Frauen, Kindern, Waffen und Drogen) die Aufrechterhaltung der eigenen (militärischen und politischen) Handlungsfähigkeit sicherzustellen.³⁷ Kriegsprofiteure sind somit in erster Linie Schmuggler, Schieber, Waffenhändler sowie der gesamte Bereich der Drogen- und Menschenhändler, die naturgemäß nicht oder nur eingeschränkt am Zustandekommen eines Friedensschlusses interessiert sind. Die Angst vor der rückwirkenden Ahndung der während der Kriegszeit gemeinsam begangenen Straftaten und Kriegsverbrechen lässt die Mitglieder krimineller und/oder gewaltaktiver Aufsteigernetzwerke dabei grundsätzlich auch nach dem Ende der Kampfhandlungen in alten Loyalitäten und Abhängigkeitsstrukturen verharren, so dass diese in einer zumeist sozial atomisierten Postkonfliktgesellschaft weiterhin mit einem hohen Machteinfluss ausgestattet bleiben.

3.4 Organisierte Kriminalität und ‚State Capture‘ :

Die unmittelbare Konsequenz der oben aufgeführten Sozialdynamiken für Postkonfliktgesellschaften ist die fortdauernde Existenz von Gruppierungen der Organisierten Kriminalität (OK), deren finanzielle Ressourcen und soziale Netzwerke einen teilweise dominierenden Einfluss auf die restliche Gesellschaft besitzen. Unter dem Begriff der Organisierten Kriminalität ist hierbei die von Gewinn- und Machtstreben bestimmte planmäßige Begehung von Straftaten von erheblicher Bedeutung zu verstehen, wenn mehr als zwei Beteiligte auf längere oder unbestimmte Dauer arbeitsteilig

36 Vgl. zu dieser Problematik: Caroline Fetscher: „Gut Ausgebildete müssen zurückkehren wollen“ Christian Schwarz-Schilling über einen schwierigen Frieden und den Wiederaufbau Bosnien-Herzegowinas, in: Der tagesspiegel, 21. November 2005.

37 Zur Ökonomie der Gewalt in den „Neuen Kriegen“ siehe: Herfried Münkler: Die neuen Kriege, Hamburg: Rowohlt, 2002, S. 131ff.

- a) unter Verwendung gewerblicher oder geschäftsähnlicher Strukturen,
- b) unter Anwendung von Gewalt oder anderer zur Einschüchterung geeigneter Mittel oder
- c) unter Einflussnahme auf Politik, Medien, öffentliche Verwaltung, Justiz oder Wirtschaft

zusammenwirken.³⁸ Der wesentliche Unterschied zu „normaler“ Bandenkriminalität ist dabei die aktive Einflussnahme der OK-Akteure auf Politik, Medien, Verwaltung, Justiz und Wirtschaft, was die Machtfülle dieser Gruppierungen weiter erhöht. Organisierte Kriminalität stellt somit (neben unmittelbar staatlich gelenkten Verbrechen) die professionellste und konspirativste Form kriminellen Handelns dar und bedingt eine äußerst geringe Erkenntnisdichte. Ist der Einsatz von Gewalt, per Definition ein wesentliches Element der Interessendurchsetzung, kommt diese jedoch vergleichsweise selten offen zum Einsatz und wird in den häufigsten Fällen im Zuge der Austragung von Rivalitäten mit anderen OK-Gruppierungen sichtbar. Vielmehr kann der unmittelbare Einsatz physischer Gewalt als Instrument einer „Parallel-Justiz“ begriffen werden, welches erst dann angewendet wird, wenn subtile Mechanismen der Einschüchterung und Drohung ihre Wirkung verloren haben. So ist die Aufrechterhaltung eines hohen gesellschaftlichen Angstpegels (psychologische Dominanz) Kerninteresse der OK, da sich hierdurch Maßnahmen vermeiden lassen, welche unnötig die „Aufmerksamkeit“ von Strafverfolgungsbehörden oder internationaler Medien erregen.

Langfristig führt die Existenz einer machtvollen mafiösen Gesellschaftsschicht zur umfassenden Behinderung der legalen Wirtschaftsentwicklung (Süd-Italien-Phänomen), da private Wettbewerbsfähigkeit durch die Dominanz von Korruption, Bestechung und Schutzgelderpressung unterminiert wird. Wirtschaftliche Konkurrenten der politikkriminell agierenden OK werden durch illegale Methoden bekämpft, was nicht nur ein negatives Investitionsklima einschließlich dem Ausbleiben benötigter ausländischer Direktinvestitionen zur Folge hat, sondern ebenfalls zu einer wachsenden Abhängigkeit der lokalen Bevölkerung vom „Arbeitgeber Mafia“ führt. Aufgrund der Tatsache, dass in Postkonfliktregionen ohnehin kaum Wege legalen Wirtschaftens existieren und vor allem Schmuggeltätigkeit als eine Form der legitimen Subsistenzwirtschaft begriffen wird, erschwert dies die Abgrenzung des kriminellen Akteurskreises und zwingt bei dessen Bekämpfung zur Konzentration auf die „Köpfe“ der OK.

Noch schwerwiegender ist jedoch die von der Mafia ausgeübte soziale Kontrolle, die auf kurz oder lang zu einer vollständigen kollektiven Deprivation der betroffenen Gesellschaft führt und kein Aufwachen liberaler und demokratisch gesinnter Kräfte erlaubt. Stattdessen vollzieht sich in breiten gesellschaftlichen Schichten eine Desensibilisierungsentwicklung gegenüber Repression und Gewalt und kann eine Instabilitätskaskade in Gang setzen, dem auch die letzten nicht-

38 Die 'United Nations Convention against Transnational Organized Crime' definiert OK in Artikel 2 wie folgt: "(a) 'Organized criminal group' shall mean a structured group of three or more persons, existing for a period of time and acting in concert with the aim of committing one or more serious crimes or offences established in accordance with this Convention, in order to obtain, directly or indirectly, a financial or other material benefit; (b) 'Serious crime' conduct constituting an offence punishable by a maximum deprivation of liberty of at least four years or more serious penalty; (c) 'structured group' shall mean a group that is not randomly formed for the immediate commission of an offence and that does not need to have formally defined roles for its members, continuity of its membership or a developed structure". Weiteres wesentliches Kriterium dieser Definition ist die Betonung der Transnationalität. Demnach spricht man von 'Transnationaler Organisierter Kriminalität', wenn folgendes gegeben ist: (a) It is committed in more than one State; (b) It is committed in one State but a substantial part of its preparation, planning, direction or control takes place in another State; (c) It is committed in one State but involves an organized criminal group that engages in criminal activities in more than one State, or (d) It is committed in one State but has substantial effects in another State. Vgl. hierzu: Ad Hoc Committee on the Elaboration of a Convention against Transnational Organized Crime: Crime prevention and criminal justice. Report to the General Assembly, United Nations, New York, 2. November 2000, abrufbar unter: http://www.uncjin.org/Documents/Conventions/dcatoc/final_documents/383e.pdf.

korrumpierten staatlichen Institutionen zum Opfer fallen. In nachhaltig zerrütteten staatlichen Entitäten kann es obendrein zur unmittelbaren und tief greifenden Vermischung staatlicher und mafiöser Strukturen kommen. Zwar verfolgt ein Großteil der Organisierten Kriminalität zumeist eine gegenüber den staatlichen Strukturen distanzierte Strategie, die sich in einem Spannungsbogen von „friedlicher Koexistenz“ über Einschüchterung bis hin zur systematischen Bekämpfung bewegt, doch lässt sich vor allem in Transformationsstaaten, die über keinen gefestigten Sicherheitsapparat verfügen, der Trend zum „*State Capture*“³⁹ nachweisen. Das Phänomen des mafiösen „Highjackings“ staatlicher Strukturen gilt in besonderer Weise für ehemalige Bürgerkriegsgesellschaften, in welchen tief greifende sozialstrukturelle Wechselwirkungen (s.o.) den Demokratisierungsprozess nachhaltig negativ beeinflussen und die Erfolgchancen einer Sicherheitssektorreform erheblich schmälern wenn nicht gänzlich unmöglich machen. So vereinen sich im Falle von „*State Capture*“ hochprofessionelle kriminelle Aktivitäten mit umfassender staatlicher Autorität, was den führenden Akteuren der OK eine enorme Machtfülle verleiht. Zwar ist zu konstatieren, dass auf Seiten der etablierten OK-Elite durchaus ein Interesse an der eigenen „Geschäftslegalisierung“ existiert und durch die Einnahme hoher politischer Ämter der Wunsch nach internationaler Anerkennung und „Bewegungsfreiheit“ geweckt wird, doch kann in den seltensten Fällen eine Abkehr von kriminellen Machenschaften tatsächlich bestätigt werden.⁴⁰

3.5 Methodische Spannungsfelder

Jenseits der unmittelbaren aus den lokalen Bedingungen im SSR-Zielland erwachsenden Friktionen existieren zahlreiche methodische Spannungsfelder (siehe Tabelle 1), die im Vorfeld einer SSR-Maßnahme erkannt, geprüft und im Rahmen eines umfassenden Operationalisierungsansatzes in ein strategisches SSR-Gesamtkonzept eingebunden werden müssen. Im Kern geht es hierbei um die Frage nach der Intensität des eigenen Engagements, der Breite der Reformbemühungen, der Tragweite der Amnestiegewährung gegenüber vorbelasteten Sicherheitsakteuren, der Prioritätensetzung in Bezug auf die Effektivität des neuen Sicherheitssektors sowie der Definition der Steuerungs- und Eingriffsrechte auswärtiger Kräfte im Falle lokaler Fehlentwicklungen. In Abhängigkeit der jeweiligen Situation sowie der konkret gewählten Parameter, kann eine SSR-Maßnahme somit in ihrem Charakter sowie den finanziellen und kapazitären Dimensionen des Einsatzes ganz erheblich variieren und determiniert ebenfalls die Risikolage der entsandten Sicherheitskräfte vor Ort.

39 Vgl. hierzu grundlegend: Joel S. Hellman/Geraint Jones/Daniel Kaufmann: *Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition*, in: World Bank Policy Research Working Paper (2444, September 2000), abrufbar unter: http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/seize_synth.pdf.

40 Als Lackmustest der OK-Geschäftslegalisierung ist hierbei die Bereitschaft zur Duldung von aufwachsender Konkurrenz in dem zuvor als exklusiv erachteten Geschäftsbereich zu sehen. Als Beispiele für Legalisierungsentwicklungen können etwa der tief in den Zigarettschmuggel involvierte montenegrinische Ministerpräsident, Milo Đukanović, sowie der ehemals im Waffenschmuggel aktive slovenische Ministerpräsident, Janez Janša, genannt werden.

Tabelle 1: Ausgewählte SSR-Spannungsfelder		
Nachhaltiger Friedensaufbau	↔	Einfache/zeitnahe ‚exit strategy‘
Oktroyierter Staatsaufbauprozess (top-down approach)	↔	Zivilgesellschaftlicher Aufbauprozess (bottom-up approach)
Strenge Selbstbindung der internationalen SSR-Akteure an das Humanitäre Völkerrecht sowie die Menschenrechtskonventionen	↔	Ergebnisorientierte Regeloperationalisierung (Extremfall: „Entwicklungsdiktatur“)
Regionalsensitiver Ansatz	↔	‘one size fits all’-Blueprint
“Security first”	↔	Konsens- bzw. abstimmungsorientierte Einsatzlegitimierung durch lokale Kräfte
Gesamtstaatlicher Reformansatz	↔	Insellösungen (Streitkräfte, Justiz, Wirtschaft, Regierungsapparat etc.)
Exklusion reformunwilliger Kräfte aus dem Mitentscheidungsprozess (entscheidungsorientiert)	↔	Breitestmögliche Einbindung aller gesellschaftlichen Kräfte (dialogorientiert)
Konsequente Ahndung begangener Verbrechen	↔	Nationale Versöhnung (breite Amnestierungslösung)
International gesteuerte Verfassungsgebung	↔	Selbstbestimmter Konstitutionalisierungsprozess
Liberaler Demokratie als Strukturierungsvorbild	↔	Tolerierung regionaler, kultureller und religiöser Staatsvorstellungen
Implementierung eines universalen Rechts- und Menschenrechtssystems	↔	Hinnahme divergenter Formen der Rechtsprechung und sozialen Ordnung
Gezielte Machtbalancierung zwischen allen relevanten ethnischen/religiösen Gruppen	↔	Entscheidung auf Basis des Mehrheitsrechts
Langfristig-strategischer Reformansatz	↔	Kurzfristig-operativer Reformansatz
Wiederaufbau ehemals funktionsfähiger Strukturen	↔	Strukturelle Neukonzeption des Sicherheitssektors
Reaktivierung professioneller (jedoch u.U. vorbelasteter) Sicherheitskräfte	↔	Weitgehende personelle Neuaufstellung des gesamten Sicherheitsapparats
Kohärenter/gemeinschaftlicher SSR-Ansatz der beteiligten Internationalen Organisationen	↔	Priorität auf eigenen organisatorischer Reform- und Ordnungsvorstellungen
“Human Security”	↔	“State Security”
Aktive Präsenz auswärtiger Sicherheitskräfte	↔	Auswärtige Sicherheitskräfte lediglich beratend
Transparenter Sicherheitsapparat	↔	Effektiver Sicherheitsapparat
Quellen: Robin Luckham (2005), S. 40-42., Eigene Zusammenstellung		

3.6 Koordinierung und Interessendivergenz

Das Bemühen um die Reform der einzelnen Sicherheitssektoren eines Staates stellt sich zwangsläufig als komplexe Spannungsmatrix unterschiedlicher Akteure und heterogener Interessen dar. Dies betrifft sowohl die Ebene der in einer Region engagierten Internationalen Organisationen als auch die autochthonen Strukturen im jeweiligen Einsatzland.

Auf der Ebene der Internationalen Organisationen (IO) kommt es dabei in Folge der thematischen Komplexität des SSR-Spektrums sowie der teilweise breiten Schnittmenge im selbst gewählten Aufgabengebiet der IOs zu einem erheblichen Koordinierungsbedarf, dessen Problemvirulenz sich weniger aus der Tatsache der Koordinierung als solcher ergibt, sondern sich vielmehr aus bisweilen divergenten Reformvorstellungen und institutionellen Egoismen speist. Letztere können dabei je nach „Attraktivität“ eines SSR-Vorhabens durchaus zu Spannungen zwischen den sich für die Aufgabe berufen fühlenden Kräften führen („Beauty Contest“). Vor allem zwischen der Europäischen Union (EU) und der NATO kam es in der Vergangenheit aufgrund der zunehmend breiten Schnittmenge in der jeweiligen organisatorischen Aufgabendefinition zu unnötigen Friktionen, deren Ursachen auch in unterschiedlichen transatlantischen Interessen begründet liegen.

Jenseits der Reibungsverluste, die unmittelbar zwischen Internationalen Organisationen auftreten, kommen traditionelle – seit vielen Jahren im Rahmen der *Civil Military Co-operation* (CIMIC) diskutierte – Konfliktlinien hinzu, die zwischen den in einem Einsatzgebiet tätigen militärischen Akteuren sowie den vor Ort befindlichen Nichtregierungsorganisationen (NGOs) verlaufen.⁴¹ Auch hier sind vielfältige Spannungsfelder nachweisbar, „die sich kaum auf die ‚normale Reibung‘ in einem Arbeitsprozess zurückführen lassen“⁴², sondern in letzter Konsequenz Bestandteil eines (zumindest indirekt) an der „Heimatfront“ ausgetragenen Wettstreits um politische Legitimität, mediale Repräsentanz und zukünftige finanzielle Allokation sind.⁴³ Hinzu kommen sowohl auf ziviler als auch militärischer Seite sozialisationsbedingte Berührungsgänge und Vorbehalte sowie die weitgehende Unkenntnis der jeweils anderen Hierarchien, Uniformen und *Rules of Engagement*.

Dass allerdings selbst ein einheitlicher institutioneller Rahmen keineswegs als Garant eines strategisch harmonisierten SSR-Politikansatzes betrachtet werden kann, wird anhand der unterschiedlichen SSR-Konzeptionen innerhalb der Europäischen Union (EU) deutlich,⁴⁴ wo neben zivil/militärischen auch erhebliche zivil/zivile Friktionsfelder existieren.⁴⁵ Dennoch besitzt die EU

41 Eine gute Übersicht der Problemfelder findet sich in: Friedrich C. K. Haas: Internationale Organisationen und NGOs auf dem Balkan - Chancen und Probleme: Theorie und Praxis dargestellt am Beispiel der Kooperation internationaler Organisationen in Bosnien und Herzegowina, in: *Welttrends* (35, 2002), S. 120-137.

42 Sascha Hardegger: *Cimic-Doktrin im Spannungsfeld zwischen humanitärer Hilfe und militärischer Krisenintervention*, Eidgenössische Technische Hochschule, Zürich, Januar 2003, S. 5, abrufbar unter: http://www.cis.ethz.ch/gabriel/docs/Publications/res_pap/41.pdf

43 Peter Braunstein: *CIMIC 2000 - Zivil-militärische Kooperation*, in: *Europäische Sicherheit* (12, Dezember 2000), S. 47-50, abrufbar unter: <http://www.europaeische-sicherheit.de/ES00-12-06.htm>.

44 So befindet sich neben dem vom Generalsekretariat des Rates im November 2005 vorlegten umfassenden SSR-Konzept gegenwärtig auch ein von der EU-Kommission in Auftrag gegebener SSR-Konzeptentwurf in Erarbeitung. Siehe zu den Vorstellungen des Rats: Council General Secretariat: *EU Concept for ESDP support to Security Sector Reform (SSR)*.

45 Zwar ist es das erklärte Ziel der Union „to encourage and to ensure the co-ordination in the actions of relevant EU actors in all phases of the operation“, doch sieht sich die Union jenseits dieser Rhetorik weiterhin mit internen Interessengegensätzen und Machtkämpfen konfrontiert. Vgl. zum CMCO-Ansatz: Council General Secretariat/Commission services: *Civil Military Coordination (CMCO)*, Doc. 14065/03, Council of the European Union, Brussels, October 28, 2003, S. 2, abrufbar unter: <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/03/st14/st14065.en03.pdf>.

aufgrund der Vielzahl vorhandener Instrumente und Akteursqualifikationen „the potential to be the most 'complete' of any of the international/multilateral actors in SSR“⁴⁶. Voraussetzung hierfür ist jedoch die umfassende Herausbildung einer EU-gemeinsamen „culture of co-ordination“⁴⁷, wie sie in dem eigens von der Union entworfenen *Civil-Military Co-ordination* (CMCO)-Ansatz skizziert wird.⁴⁸

Ungeachtet institutioneller Konkurrenzverhältnisse sowie interner und externer Koordinationsprobleme ist der Ansatz der Sicherheitssektorreform durch eine Vielzahl methodischer und konzeptioneller Spannungsfelder gekennzeichnet, die selbst unter Experten und Entscheidungsträgern erhebliche Auffassungsunterschiede verursachen.⁴⁹ Berührt werden hierbei u.a. Fragen nach der zeitlichen und kapazitätsintensiven Dimension des internationalen Engagements, der Einbindung zivilgesellschaftlicher Kräfte oder dem Umfang des Eingriffs in das staatliche Selbstbestimmungsrecht (siehe erneut: Tabelle 1).

Auf der Ebene des jeweiligen SSR-Anwendungslandes liegen die Hauptfraktionsfelder hingegen überwiegend in der Zurückdrängung des als dysfunktional erkannten Sicherheitsapparats, welcher sich sowohl im staatlichen als auch im nicht-staatlichen Spektrum etabliert hat und kein Interesse an der erfolgreichen Umsetzung der SSR besitzt. Je nach Dauer und Umfassendheit der sicherheitssektoralen Fehlentwicklung ist hierbei mit einer teilweise massiven Gegenreaktion zu rechnen, da vor allem die Akteure der über einen längeren Zeitraum gewachsenen Machtstrukturen auf eine Vielzahl klassischer Repressionsmittel zurückzugreifen wissen, um ihrer drohenden Entmachtung zu entgehen. Gleichzeitig wird der breite öffentliche Reform- und Demokratisierungswille auf Grundlage einer auf Einschüchterung und Abschreckung basierenden Strategie eingeehgt und notfalls mit Gewalt zu brechen versucht. Neben der Überwindung reformunwilliger Kräfte innerhalb offizieller Strukturen bildet die Zerschlagung der in einem Sicherheitssektor etablierten kriminellen und mafiösen Elemente eine Hauptherausforderung der SSR-Bemühungen. Ebenso wie der staatliche Apparat vermögen OK-Akteure dabei ein breites (auf klassischen Mafiamethoden aufbauendes) Instrumentarium gegen einen prinzipiell reformbereiten Staatsapparat sowie die in ein Einsatzland entsandten SSR-Unterstützungskräfte einzusetzen. Erfahrungen auf dem Balkan zeigen dabei, dass auch versucht wird, lokale, am SSR-Prozess beteiligte Akteure direkt zu unterwandern, um Informationen und Strategien der Reformkräfte „aufzuklären“. Zugleich genießen OK-Elemente den weitgehenden Schutz der Anonymität und wissen diese in ihrem sozialen Umfeld effektiv zu verteidigen („Omertà“).

4. Zentrale Erkenntnisse

Verbindet sich mit dem Ansatz der Sicherheitssektorreform allgemein die Hoffnung auf einen strukturierten und ressortübergreifenden Prozess, mit dessen Hilfe die als dysfunktional geltenden Sicherheitsorgane eines Drittlandes in einen – auf demokratischen Standards basierenden –

46 Judy Batt: EU Presidency Conference on Security Sector Reform in the Western Balkans, EU Institute for Security Studies, Paris, 2 March 2006, S. 2, abrufbar unter: www.iss-eu.org/activ/content/rep06-03.pdf.

47 General Secretariat: *Civil-Military Co-ordination*, Doc. 12307/02, Council of the European Union, Brussels, September 24, 2002, S. 2, abrufbar unter: <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/02/st12/12307en2.pdf>.

48 So hält das Papier fest: „Civil-military co-ordination in EU crisis management is understood to encompass in the field of ESDP both civil-civil and civil-military co-ordination as well as 'internal' (intra- and inter-pillar) and 'external' (between EU and other actors).“ Ebd.

49 Exemplarisch hierfür ist der öffentlich ausgetragene Streit um die weitere SSR-Strategie in Bosnien-Herzegowina. Vgl. hierzu die Äußerungen des neuen EUSR, Christian Schwarz-Schilling über die seines Erachtens zu autoritäre Anwendung der „Bonn Powers“ in BiH seitens seines Vorgängers : Christian Schwarz-Schilling: *Speech by the High Representative to the UN Security Council*, United Nations, New York, April 18, 2006, abrufbar unter: http://www.ohr.int/ohr-dept/presso/presssp/default.asp?content_id=37019.

besonders schwer zum Tragen, was die Notwendigkeit einer strukturellen Verschmelzung von SSR-bezogenen Reformbereichen in den nationalen Sicherheitsstrukturen unterstreicht. Der Ansatz des Poolings von Ressourcen und Personal erscheint dabei die einzige tragfähige Lösung, welche das Potenzial besitzt, widersprechende Interessenlagen in Bezug auf Einfluss, Finanzen, Verantwortung und Führung zwischen den unterschiedlichen SSR-Stakeholdern abzumildern.

- **Notwendigkeit einer transparenten Reformagenda**
Für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Unterstützung der SSR-Maßnahmen sowie der Duldung der Anwesenheit fremder Sicherheitskräfte im SSR-Zielland bedarf es einer klar kommunizierten Reformagenda, die an transparente Erfolgskriterien gekoppelt ist. Nur so kann die zeitliche Befristung der Maßnahme glaubhaft unterstrichen und eine Gegenreaktion in Gestalt von Anfeindungen (Besatzungsperzeption) verhindert werden. Dies beinhaltet auch eine offene Thematisierung verbleibender Missstände, da deren Negierung zwangsläufig die Legitimität der internationalen Präsenz schmälert und den „Abzugsdruck“ erhöht. Zugleich eröffnet der Zwang zur Darlegung einer abgestimmten Reformagenda die zumeist vernachlässigte Chance einer grundlegenden strategischen Verständigung zwischen den internationalen Reformpartnern und hilft, auf der Ebene der internationalen Akteure Missverständnisse, divergente Perzeptionen und Interessenwidersprüche (zumindest ansatzweise) aufzulösen.
- **Notwendigkeit eines umfassenden Elitenwechsels**
Die Umkehrung der invertierten „Sozialen Pyramide“ in Postkonfliktregionen ist die wohl wichtigste wie anspruchvollste Aufgabe einer Sicherheitssektorreform, da andernfalls die akute Gefahr einer Chronifizierung der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Deformationen droht und es den, während der Kriegszeit in Führungspositionen hineingewachsenen, kriminellen Akteuren die Möglichkeit gibt, ihre Machtfülle weiter auszubauen und mit umfassender staatlicher Autorität zu koppeln, was das Aufwachsen gesunder wirtschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Kräfte auf lange Zeit unmöglich werden lässt. Langfristig kann diese Form des „State Capture“ in Folge der völligen Korrumpierung und Delegitimierung staatlicher Steuerung zu einem faktischen Zusammenbruch der gesellschaftlichen Ordnung („Failing State“) führen und auf diese Weise lokale und regionale Destabilisierungstendenzen erneut befördern. Hieraus ergibt sich, dass ein nachhaltiger Elitenwechsel eine ‚*Conditio sine qua non*‘ einer jeden SSR darstellt. Da aggressiv-militante Gegenreaktionen seitens absetzungsgefährdeter Akteure hierbei nahezu zwangsläufig sind, ist deren Verhalten frühzeitig zu antizipieren, um der möglichen Gewalterruption auf allen Handlungsebenen vorausschauend zu begegnen.

Der übergreifende Blick auf die Möglichkeiten und Grenzen von SSR aus theoretischer Perspektive hinterlässt ein gespaltenes Bild. Einerseits zeichnet die vorangegangene Betrachtung einen mannigfaltig friktionsbehafteten Reformansatz nach, der auf multiplen Ebenen mit widerstrebenden Interessen und offenen Anfeindungen konfrontiert ist. Dabei lässt sich feststellen, dass sowohl die Notwendigkeit der Herauslösung krimineller Postkonflikteliten, die wie keine andere gesellschaftliche Gruppe in einem SSR-Zielland über Macht und Ressourcen verfügt, als auch die nahezu ausschließlich auf kurzfristige Erfolge fokussierte Politik der internationalen Akteure als die beiden schwerwiegendsten strukturellen Problemfelder einer umfassenden Sicherheitssektorreform zu betrachten sind. Bedarf es im erstgenannten Fall einer umfassenden, konsequenten und nachhaltigen Strategie, die trotz taktischer Rückschläge unbeirrt an der

III. Untersuchungsschwerpunkt: Kosovo

1. Die Sicherheitsarchitektur des Westlichen Balkan

1.1 Gemeinsamkeiten und Unterschiede

Der Ausbruch der ersten Kampfhandlungen auf dem Balkan im Jahre 1991 markiert den Beginn der größten Humanitären Katastrophe seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges in Europa, in deren Folge nicht nur annähernd 300.000 Menschen den Kampfhandlungen zum Opfer fielen, sondern mit mehr als zwei Millionen Vertriebenen ebenfalls die größte Flüchtlingswelle der Nachkriegszeit entfesselt wurde.⁵¹ Trotz der Tatsache, dass sich seit Beendigung der aktiven Kampfhandlungen (Bosnien-Herzegowina: 1995; Kosovo: 1999) die allgemeine Sicherheitssituation signifikant verbessert hat, kann die äußerliche Befriedung nicht über die Fortexistenz tiefer gesellschaftlicher Spannungen und latenter Konfliktmuster hinwegtäuschen. Sowohl der „Stellvertreterfrieden“⁵² in Bosnien-Herzegowina als auch die Märzunruhen 2004 im Kosovo sind hierfür exemplarisch.

Liegt angesichts der gemeinsamen jugoslawischen Geschichte, der geographischen Nähe sowie der ethnographischen Schnittmengen die Vermutung nahe, dass es sich bei dem Gebiet des Westlichen Balkan um einen weitgehend homogenen Konfliktraum handelt, der in weiten Teilen ebenfalls eines homogenen Reformkonzeptes bedarf, lässt ein genauerer Blick doch berechtigte Zweifel an dieser Annahme aufkommen. Unter dem Gesichtspunkt der für eine Sicherheitssektorreform relevanten Einflussgrößen, sind dabei vor allem die folgenden Unterschiede augenfällig:

- Heterogene politische Kulturen, Rechtssysteme und -traditionen,
- Unterschiedlich starke staatliche Durchsetzungsfähigkeit,
- Divergente Rolle, Ausstattung und Ausbildung des Militärs,
- Heterogene innergesellschaftliche Spannungssituationen,
- Wirtschaftliche Situation und ökonomisches Wachstumspotenzial,
- Bevölkerungsgröße und demographische Entwicklungsprognose,
- Entwicklungsgrad der zivilgesellschaftlichen Akteure,
- Medienlandschaft und Pressefreiheit.

Unterstreicht allein diese Kurzzusammenstellung die Notwendigkeit individuell abgestimmter SSR-Ansätze („tailored approach“) existieren dessen ungeachtet zweifellos auch zahlreiche

51 Vgl.: Richard Holbrooke: *Meine Mission. Vom Krieg zum Frieden in Bosnien*, München: Piper, 1998, S. 9.

52 Michael Martens: *Der Stellvertreterfrieden*, in: *Frankfurter Allgemeine*, 28. Dezember 2004.

Verfolgung der als notwendig erachteten Reformziele festhält, ist der Mangel all dieser hier zum Tragen kommenden Eigenschaften und Kompetenzen Kern des zweitgenannten Problemfeldes.

Auf der anderen Seite erscheint es keinesfalls unmöglich, diesen Herausforderungen zu begegnen. Voraussetzung hierfür wäre jedoch eine umfassende Sensibilisierung der politischen Entscheidungsebene in der Frage der Notwendigkeit eines nachhaltigen Engagements und der negativen Folgen, welche eine kurzfristige oder gegenüber den existierenden Postkonflikteliten zu nachgiebige Strategie mit sich bringt. Gleichzeitig erfordert dieser offensiv orientierte Ansatz eine umfassende Kommunikationsstrategie, welche nicht nur in der SSR-Zielregion um Verständnis für das Vorgehen gegen etablierte Akteure wirbt und gesellschaftliche Zukunftsperspektiven jenseits des Einflusses von rückwärtsgewandten „Veteranen“ aufzeigt, sondern auch in den SSR-begleitenden Staaten die Bedeutung des Einsatzes untermauert und die Öffentlichkeit mit den möglichen Konsequenzen und Gefahren des umfassenden Engagements konfrontiert.

III. Untersuchungsschwerpunkt: Kosovo

1. Die Sicherheitsarchitektur des Westlichen Balkan

1.1 Gemeinsamkeiten und Unterschiede

Der Ausbruch der ersten Kampfhandlungen auf dem Balkan im Jahre 1991 markiert den Beginn der größten Humanitären Katastrophe seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges in Europa, in deren Folge nicht nur annähernd 300.000 Menschen den Kampfhandlungen zum Opfer fielen, sondern mit mehr als zwei Millionen Vertriebenen ebenfalls die größte Flüchtlingswelle der Nachkriegszeit entfesselt wurde.⁵¹ Trotz der Tatsache, dass sich seit Beendigung der aktiven Kampfhandlungen (Bosnien-Herzegowina: 1995; Kosovo: 1999) die allgemeine Sicherheitssituation signifikant verbessert hat, kann die äußerliche Befriedung nicht über die Fortexistenz tiefer gesellschaftlicher Spannungen und latenter Konfliktmuster hinwegtäuschen. Sowohl der „Stellvertreterfrieden“⁵² in Bosnien-Herzegowina als auch die Märzunruhen 2004 im Kosovo sind hierfür exemplarisch.

Liegt angesichts der gemeinsamen jugoslawischen Geschichte, der geographischen Nähe sowie der ethnographischen Schnittmengen die Vermutung nahe, dass es sich bei dem Gebiet des Westlichen Balkan um einen weitgehend homogenen Konfliktraum handelt, der in weiten Teilen ebenfalls eines homogenen Reformkonzeptes bedarf, lässt ein genauerer Blick doch berechtigte Zweifel an dieser Annahme aufkommen. Unter dem Gesichtspunkt der für eine Sicherheitssektorreform relevanten Einflussgrößen, sind dabei vor allem die folgenden Unterschiede augenfällig:

- Heterogene politische Kulturen, Rechtssysteme und -traditionen,
- Unterschiedlich starke staatliche Durchsetzungsfähigkeit,
- Divergente Rolle, Ausstattung und Ausbildung des Militärs,
- Heterogene innergesellschaftliche Spannungssituationen,
- Wirtschaftliche Situation und ökonomisches Wachstumspotenzial,
- Bevölkerungsgröße und demographische Entwicklungsprognose,
- Entwicklungsgrad der zivilgesellschaftlichen Akteure,
- Medienlandschaft und Pressefreiheit.

Unterstreicht allein diese Kurzzusammenstellung die Notwendigkeit individuell abgestimmter SSR-Ansätze („tailored approach“) existieren dessen ungeachtet zweifellos auch zahlreiche

51 Vgl.: Richard Holbrooke: *Meine Mission. Vom Krieg zum Frieden in Bosnien*. München: Piper, 1998. S. 9.

52 Michael Martens: *Der Stellvertreterfrieden*, in: *Frankfurter Allgemeine*, 28. Dezember 2004.

Gemeinsamkeiten zwischen den Staaten des Westlichen Balkan. Zu den übergreifenden Faktoren zählen hierbei:

- die Existenz postkonfliktbedingter sozialer und ökonomischer Deformationen,
- die zivilgesellschaftliche Ausdünnung in Folge des kriegsbedingten „Brain Drain“,
- die fehlende gesellschaftliche Demokratie-Erfahrung,
- die extrem hohe innergesellschaftliche Korruptionsrate,
- die Nutzung des Balkans als übergreifender Transitraum illegaler Waren (Balkanroute),
- die balkanweiten und multiethnisch aufgezogenen OK-Strukturen,
- die enge Verflechtung von OK und politischer Elite sowie die damit verbundene hohe Anfälligkeit der Balkanstaaten für „State Capture“,
- die gesellschaftlich weitgehend unaufgearbeitete Kriegs- und Kriegsverbrechensgeschichte,
- die strukturelle Divergenz von Rechtsnormen und Normenwirklichkeit sowie
- die grundsätzliche EU-Perspektive aller Balkanstaaten (Thessaloniki 2003).

Allerdings bleibt selbst angesichts dieser breit gefächerten Schnittmenge anzumerken, dass die bloße Existenz gemeinsamer Problemlagen nicht zwangsläufig eine strukturelle oder kausale Verbindung zwischen den jeweiligen Balkanstaaten bedingt. Im Fall der Organisierten Kriminalität, welche unmittelbar grenzübergreifend angelegt ist und eine erhebliche Destabilisierungswirkung auf die Region ausübt ist dieser Zusammenhang jedoch evident und soll im folgenden Analyseprozess ebenso vertieft werden wie das eng hiermit verbundene Phänomen des „State Capture“.

1.2 Organisierte Kriminalität

Die Organisierte Kriminalität in den Ländern des Westlichen Balkan bildet eine der größten Bedrohungen für die politische und wirtschaftliche Entwicklung in Südosteuropa.⁵³ Sie gilt nach unabhängiger Einschätzung als „der einzig wachsende und profitable Wirtschaftsfaktor“⁵⁴ und stellt zusammen mit der grassierenden Korruption eine "clear and present danger"⁵⁵ für die Stabilität und Integrität der Region dar. Wie keine andere gesellschaftliche Einheit verfügen OK-Akteure über politischen Einfluss, da nur sie es vermögen, einen signifikanten Beitrag zur lokalen Wahlkampf- und Parteienfinanzierung in den (von breiter Armut gezeichneten) Westbalkanstaaten zu leisten und sich darüber hinaus über die Bestechung von politischen Funktionsträgern sowie die Finanzierung paramilitärischer Gruppen langfristig deren Loyalität zu sichern wissen.⁵⁶ Parallel hierzu zieht sich die „unzureichende Durchsetzung von Recht und Gesetz [...] wie ein roter Faden durch alle Bereiche des gesellschaftlichen Lebens“⁵⁷, was die führenden Köpfe der OK nicht nur

53 Vgl. hierzu etwa die Einschätzungen in: Department of Crime Problems: Organised crime situation report 2005. Focus on the threat of economic crime. Council of Europe, Strasbourg, December 2005, abrufbar unter: http://www.coe.int/T/E/Legal_affairs/Legal_co-operation/Combating_economic_crime/8_Organised_crime/Documents/Report2005E.pdf.

54 Jürgen Roth: Die albanische Mafia in Deutschland, in: Sicherheit-Heute, abrufbar unter: http://www.sicherheit-heute.de/politik/politik,182,Die_albanische_Mafia_in_Deutschland,news.htm.

55 Istvan Gyarmati zitiert in: NATO Parliamentary Assembly: Corruption and organised crime "Clear And Present Danger" for security in the Balkans, 62nd Rose-Roth Seminar, Tirana, April 22-24, 2006, abrufbar unter: <http://www.nato-pa.int/default.asp?SHORTCUT=912>.

56 Roth: Die albanische Mafia in Deutschland.

57 Gemma Pörzgen: Überfälliger Selbstreinigungsprozess, in: ai-Journal (Januar/Februar 2003).

vor einer effektiven Strafverfolgung schützt, sondern nahezu alle Staaten des Westlichen Balkans zu „Flugzeugträger[n] für das organisierte Verbrechen“⁵⁸ hat werden lassen.

Trotz des Umstandes, dass der Westliche Balkan als europäischer „Dreh- und Angelpunkt von OK-Aktivitäten“⁵⁹ gilt, bleibt doch selbst für Europol das tatsächliche „Ausmaß der Bedrohung durch OK-Gruppierungen aus dem ehemaligen Jugoslawien [...] unklar“⁶⁰. Dies ist nicht zuletzt auf das hohe Professionalitätsniveau der OK-Gruppierungen zurückzuführen. So handelt es bei der Mehrzahl balkanbezogener OK-Gruppen um „sophisticated transnational networks“⁶¹ nach Vorbild multinationaler Konzerne, deren interne Organisation sich durch „fluid and flexible structures“⁶² auszeichnet und ihnen eine enorme Anpassungsfähigkeit gegenüber starren Strafverfolgungsbehörden verleiht. Einzelne der zumeist im Schatten der Balkankriege groß gewordenen Organisationen verfügen heute über einen geschätzten Kapitalstock von mehreren Hundertmillionen Euro und können sich sowohl technisch (v.a. Counterintelligence) als auch juristisch (Anwälte, Anlage-/Steuerberater) zunehmend den Ermittlungen entziehen. Das diese Gruppierungen umgebende Netz des Schweigens (Omertà) schützt die Akteure zudem vor ungewollten Informationsabflüssen, wohingegen die gezielte Infiltration von Sicherheitskräften nicht nur dazu dient Ermittlungen innerhalb des Apparates zu sabotieren, sondern ebenfalls einen konstanten Informationsabfluss in Richtung OK zu gewährleisten.⁶³

Im Gegensatz zur tatsächlichen Dimension der OK ist deren Aktivitätsspektrum hingegen klar umrissen und umfasst in erster Linie die Bereiche Drogenhandel, illegale Zuwanderung, Menschenhandel, Diebstahl, Raub und Einbruch sowie internationale Kraftfahrzeugkriminalität.⁶⁴ Vor allem der äußerst lukrative Transit von Drogen aus Südwestasien (v.a. Heroin und Cannabis aus Afghanistan) und Südamerika (v.a. Kokain aus Kolumbien) auf der nach Westeuropa führenden und grenzpolizeilich nicht hinreichend kontrollierbaren⁶⁵ „Balkanroute“ hat zu einer engen Vernetzung der lokalen OK-Strukturen gesorgt, wobei sich besonders Mazedonien aber auch Albanien, Serbien (inkl. Kosovo) und Montenegro zu den wesentlichen drogenbezogenen „transshipment points“⁶⁶ in der Region entwickelt haben. Kontrolliert wird der europäische Drogenmarkt dabei von vorwiegend ethnisch definierten Gruppierungen „unter denen türkische und kurdische Organisationen nach wie vor das Sagen haben“⁶⁷. Allerdings konnten insbesondere albanophone Gruppen ihren Anteil am Rauschgiftmarkt im Allgemeinen sowie am Heroinmarkt im Besonderen kontinuierlich ausbauen und sind mittlerweile in eine Führungsposition aufgestiegen.⁶⁸

-
- 58 Norbert Mappes-Niediek: Balkan-Mafia. Staaten in der Hand des Verbrechens - eine Gefahr für Europa, Berlin: Ch. Links Verlag, 2003.
- 59 Europol: Bericht der EU über die organisierte Kriminalität (frei zugängliche Version), S. 11.
- 60 Ebd.
- 61 Jana Arsovska: Albanian organised crime groups evolve in Europe, in: Jane's Intelligence Review, S. 44-47, S. 44.
- 62 Ebd.
- 63 So wird von deutschen Sicherheitskreisen das Ausmaß des Informationsabflusses auf dem Westlichen Balkan je nach Land mit bis zu 100 Prozent beziffert. Gesprächspartner: A12, A21, A54.
- 64 Europol: Bericht der EU über die organisierte Kriminalität (frei zugängliche Version), S. 11.
- 65 So die Einschätzung von Gesprächspartner: A01, A26.
- 66 Eine aktuelle Länderübersicht des US-Gemeindienstes CIA zur Rolle einzelner Staaten in der weltweiten Distribution von Rauschgiften findet sich unter: <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/fields/2086.html>.
- 67 So die Einschätzung von EUROPOL zitiert in: Daniel Deckers: Großer und lukrativer Markt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 10. Januar 2005, S. 5.
- 68 Grundlegend hierzu: Arsovska: Albanian organised crime groups evolve in Europe.

fortgeschrittensten Balkanland – ganz ähnliche Muster nachweisen. So hat die Festnahme des einstigen Generals der kroatischen Armee und international gesuchten Kriegsverbrechers, Ante Gotovina, exemplarisch veranschaulicht, dass sowohl in der Bevölkerung als auch bei staatlichen Institutionen des offiziellen EU-Beitrittskandidaten kein gefestigtes Unrechtsbewusstsein in Bezug auf die jüngere Geschichte vorherrscht und nach Aussage der Chefanklägerin des UN-Kriegsverbrechertribunals „tief in die kroatischen Regierungsstrukturen eingebettete [...] Netzwerke“⁷⁵ existieren, die dem mehrjährigen Untertauchen Gotovina aktiv Vorschub leisteten.⁷⁶

Das wohl plastischste Beispiel, welches die mittlerweile zur Synthese gereifte Verknüpfung zwischen balkanbezogenen OK-Strukturen, bürgerkriegskultivierten Kampfgemeinschaften und dem offiziellen Sicherheitsapparat belegt, ist die Ermordung des serbischen Premierministers, Zoran Djindjić, im März 2003 durch Zvezdan Jovanović. So diente Jovanović zum Zeitpunkt des Attentats als Vizekommandant der dem Innenministerium unterstehenden *Einheit für Spezialoperationen* (JSO), die nicht nur zu den kampferprobtesten Sondereinheiten des serbischen Staatsapparates zählte, sondern unter dem Namen „Rote Barette“ bereits während des Bürgerkriegs in Bosnien-Herzegowina aktiv an Kriegsverbrechen beteiligt gewesen ist. Der langjährige JSO-Kommandeur, Milorad „Legija“ Lukovic, war dabei nicht nur Mastermind des Djindjić-Mords, sondern zugleich Anführer des (nach einem Vorort Belgrads benannten) Zemun-Clans, welcher zum damaligen Zeitpunkt einen Großteil des Drogenhandels auf dem Balkan kontrollierte.⁷⁷

Doch auch in anderen Balkanländern ist die personelle Deckungsgleichheit zwischen staatlichen Funktionsträgern und führenden OK-Akteuren keinesfalls Koinzidenz, sondern Ausdruck eines systematisch betriebenen „State Capture“. So ist es u.a. als erwiesen anzusehen, dass etwa der heutige Ministerpräsident Montenegros, Milo Đukanović, über Jahre hinweg eine führende Rolle im internationalen Zigarettschmuggel einnahm oder der amtierende slowenische Ministerpräsident, Janez Janša, während der jugoslawischen Umbruchphase unmittelbar in den internationalen Waffenschmuggel involviert war.⁷⁸

Allein diese wenigen – lediglich die Spitze einer tief greifenden gesellschaftlichen Fehlentwicklung repräsentierenden – Beispiele belegen die Dramatik, mit der sich die Vereinigung mafiöser Strukturen, langjähriger Kampfgemeinschaften und offizieller Sicherheitsapparate seit dem Ende der Kriegshandlungen vollzogen hat. So nimmt der Balkan heute einen internationalen Spitzenrang beim Regionalvergleich des von der Weltbank ermittelten „*State Capture Index*“ ein und sieht sich mit zahlreichen Kaskadeneffekten in anderen sozialen Infrastrukturen konfrontiert.⁷⁹ Hierzu zählt nicht nur die massive Politikverdrossenheit, welche den Aufbau demokratischer Strukturen konterkariert, sondern auch der mit der enormen Korruption einhergehende

75 So die UN-Chefanklägerin Carla Del Ponte zitiert in: Horst Bacia: Del Ponte: Kroatien deckt Kriegsverbrecher. in: Frankfurter Allgemeine, 8. März 2005.

76 So verfügte Del Ponte, „über zahlreiche Hinweise, dass sich Gotovina in seiner Heimat nicht nur von Privatpersonen, sondern auch von offiziellen Stellen [...] unterstützt, versteckt und vor einer Verhaftung geschützt“ worden ist. Zitiert in: Karl-Peter Schwarz: Als Kriegsheld gefeiert, als Kriegsverbrecher gesucht, in Frankfurter Allgemeine, 9. Dezember 2005.

77 Vgl. etwa: Boris Kalnoky: Mutmaßlicher Drahtzieher des Djindjić-Mordes stellt sich, in: Die Welt, 4. Mai 2004.

78 Gesprächspartner: A07

79 Zu den Daten siehe: Cheryl Gray/Joel Hellman/Randi Ryterman: Anticorruption in Transition 2: Corruption in Enterprise-State Interactions in Europe and Central Asia 1999-2002. Washington, D.C.: The World Bank, May 5, 2004.

Elemente innerhalb staatlicher Apparate geführt. Mittlerweile sind die OK-Strukturen sowie die grassierende Korruption innerhalb der Balkanstaaten zu einem selbstreferenziellen System herangereift und dominieren einen breiten Bereich des sozialen und öffentlichen Lebens.

Für das Ziel der Sicherheitssektorreform ergibt sich hieraus, dass nicht ungesehen auf regionale „Selbstheilungskräfte“ gebaut werden darf, sondern weiterhin aktive und unmittelbare Unterstützungsleistungen der Internationalen Gemeinschaft beim Aufbau funktionsfähiger und demokratisch legitimierter Sicherheitssektoren benötigt werden. Die Schärfung des gesellschaftlichen Unrechtsbewusstseins, Vertrauensbildung in staatliche Institutionen durch konsequente Regelanwendung und Ahndung von Fehlverhalten sowie die sofortige Entfernung nachweislich krimineller Elemente aus dem parlamentarischen, juristischen und regierungsamtlichen Sektor gehören dabei zu den drängendsten Aufgaben der internationalen SSR-Akteure. Die Tatsache, dass in der Region zu keinem Zeitpunkt ein annähernd demokratisches Gesellschaftssystem existierte, erschwert die Reformbemühungen dabei ebenso wie die offene Infragestellung des staatlichen Gewaltmonopols seitens informeller Akteure.

2. Wirtschaft und Gesellschaft des Kosovo

2.1 Wirtschaftssituation

Das Kosovo repräsentiert eine der ärmsten Regionen Europas und war bereits zur Zeit Jugoslawiens das strukturschwächste Glied des gemeinsamen Staatenbundes. Gegenwärtig leben rund 37% der Bevölkerung unterhalb der Armutsgrenze (Einkommen unter 1,37 Euro pro Tag und Erwachsener) und sogar 15% unterhalb der Grenze extremer Armut (Einkommen unter 0,93 Euro pro Tag und Erwachsener).⁸³ Das Bruttosozialeinkommen lag 2005 bei rund 958 Euro pro Kopf. Die Arbeitsmarktsituation ist mit einer Arbeitslosenquote von gegenwärtig 43% (konservative Schätzung)⁸⁴ als katastrophal anzusehen und besonders unter Jungen Menschen massiv angestiegen (75%). Von den rund eine Million Erwerbsfähigen Kosovaren gehen nur rund 337.900 Menschen einer regelmäßigen Beschäftigung nach. Zudem muss einschränkend festgehalten werden, dass ein Großteil der arbeitenden Bevölkerung (144.800 bzw. 42,8%) faktisch landwirtschaftliche Subsistenzwirtschaft betreibt und somit nicht oder nur indirekt zum wirtschaftlichen Gesamtkreislauf beiträgt. Aufgrund der rapide wachsenden Bevölkerungszahlen drängen jährlich rund 36.000 Jugendliche neu auf den Arbeitsmarkt, was selbst im Falle eines vergleichsweise soliden Wirtschaftsaufschwungs zu keiner spürbaren Verbesserung der Kosovo-weiten Beschäftigungssituation führen würde.

Darüber hinaus ist die kosovarische Wirtschaft von einem enormen Handelsbilanzdefizit gekennzeichnet, dass Importe in einer Höhe von 968,5 Million Euro bei einem Exportvolumen von 36,3 Million Euro aufweist und einem Verhältnis von 27:1 entspricht.⁸⁵ Die wenigen kosovarischen

83 Vgl. hierzu: Poverty Reduction and Economic Management Unit: Kosovo Poverty Assessment Promoting Opportunity, Security, and Participation for All, Worldbank, June 16, 2005, S. 17, abrufbar unter: http://siteresources.worldbank.org/INTKOSOVO/Country%20Home/20662049/Kosovo_PA_report_final-16June2005.pdf.

84 Andere Zahlen sprechen von über 60 %, da der hier der große Teil faktischer Subsistenzwirtschaft herausgerechnet wurde. Vgl. hierzu: Gerald Knaus: Economic transformation through protectorates. The state of the Kosovo economy and ways forward, European Stability Initiative, Berlin, October 22, 2005, S. 2, abrufbar unter: http://www.fes.de/fes4/publikationen/tare_161105/Knaus.pdf.

85 Vgl.: Macroeconomic Policy Department: Monthly Macroeconomic Monitor Kosovo, Ministry of Finance and Economy of Kosovo, Priština, April 2004.

Handelswaren sind dabei Pilze, Altmetall und Holz, wobei Letzteres in der Vergangenheit zu einem rapiden Anstieg des illegalen Holzanschlags geführt hat und langfristig das Potenzial besitzt, die natürlichen Lebensgrundlagen im Kosovo zu bedrohen.⁸⁶ Serbien fungiert in diesem Zusammenhang weiterhin als der mit Abstand wichtigste Handelspartner des Kosovo und unterstreicht die Notwendigkeit einer gütlichen Einigung in der Unabhängigkeitsfrage, da ohne Serbien sowie die über das kernserbische Territorium laufenden Handelsrouten kaum ein spürbare Verbesserung der wirtschaftlichen Lage zu erwarten ist.

Große Hoffnungen herrschen in Bezug auf den Abbau der im Kosovo vorhandenen Bodenschätze, da Braunkohle, Blei, Zink, Chrom, Cadmium, Silber und Gold in durchaus relevanten Mengen existieren.⁸⁷ So werden nach unabhängigen Schätzungen allein in der Trepca-Mine im nördlichen Teil Kosovos Erzvorkommen im Wert von 25 Mrd. € vermutet.⁸⁸ Hinzu kommt, dass sich besonders die gesicherten, auf rund 8,7 Mio. Tonnen geschätzten Braunkohlevorkommen bereits wenige Meter unter der Erde befinden und somit als leicht abbaubar gelten.⁸⁹ Skepsis ist hingegen in Bezug auf die oft diskutierte Perspektive des regionalen Energieexports auf Basis der Braunkohleverstromung angebracht, da die Qualität der kosovarischen Braunkohle als minderwertig zu erachten ist und nach Analyse der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) für die Staaten der Nachbarregion der Gasimport sowie ein Aufbau eigener Wasserkraftanlagen langfristig günstiger wäre als der Import kosovarischen Stroms. Darüber hinaus wird sich die Nettoexport-Perspektive angesichts des weiterhin katastrophalen Zustands auf dem innerkosovarischen Energiesektor lediglich langfristig eröffnen, da sowohl die Kraftwerksstruktur als auch das Leitungsnetz einer dringenden und umfassenden Sanierung bedürfen. So ist zu konstatieren, dass es die internationale Gemeinschaft selbst sieben Jahre nach der Militärintervention nicht vermocht hat, wenigstens die Grundversorgung mit Strom sicherzustellen, so dass es noch heute täglich zu flächendeckenden Stromausfällen kommt. Ein nach der lokalen Zahlungsmoral gestaffeltes A-B-C-Zonensystem bestimmt dabei die Dauer des Stromausfalls, der mehr als 10 Stunden am Tag betragen kann und in vergangenen Winterperioden sogar in einigen Gebieten Erfrierungstote zur Folge hatte.⁹⁰ Eine unmittelbare Verantwortung für dieses Versagen trägt hierbei die Europäische Union, die in der VI. UNMIK-Säule über die direkte Verwaltungskompetenz für den Energiebereich verfügt und alle Leitungspositionen der kosovarischen Energieagentur KEK besetzt.

Neben dem maroden Energiesektor, der den Aufbau industrieller Fertigungsanlagen innerhalb des Kosovos nahezu unmöglich macht, gelten auch die schlechten Bedingungen im Bereich der Verkehrswegeinfrastruktur sowie die seitens der Regierung in Belgrad zurückgehaltenen Grundbücher des Kosovo als schwerwiegende Investitionshemmnisse. Letzteres stellt dabei jedwedes ausländisches Investitionsvorhaben fundamental in Frage, da ohne die Grundbücher keine Klarheit über die lokalen Besitzverhältnisse hergestellt werden kann. Zugleich führt die

86 So die Analyse der Gesprächspartner: A28, A44.

87 Eine Übersicht zu den als gesichert geltenden Vorkommen findet sich in: bfai: Bergbau im Kosovo im Visier ausländischer Investoren, Bundesagentur für Außenwirtschaft, Köln, 20. März 2006, abrufbar unter: <http://www.bfai.de/fdb-SE,MKT20060317110957,Google.html>.

88 So die die Schätzung von Gesprächspartner: A44.

89 Daneben werden rund 10.000 Mio. t an weiteren Braunkohlevorkommen im Kosovo vermutet. Vgl. hierzu: bfai: Bergbau im Kosovo im Visier ausländischer Investoren.

90 So kommt es im Winter zu Bedarfsspitzen von ca. 1300 Megawatt bei einer Eigenproduktion von 580 Megawatt. Unterschiedliche Beobachter rechnen im Falle eines kalten Winters auch 2006/07 mit ähnlichen schlimmen Vorkommnissen. Gesprächspartner: A36, A44.

politische Instabilität, die von führenden Wirtschaftsberatungsinstitutionen regelmäßig als „Hoch“⁹¹ bewertet wird ebenso zu einer bewussten Abkehr seriöser Investoren wie der Umstand eines von mafiösen Strukturen durchsetzten Staatsapparates einschließlich blühender Korruption.⁹²

Zusammengenommen wird somit auch nach der Statusklärung ein überwiegend negatives Investitionsklima (Kriminalität, Korruption, Infrastruktur) dominierenden und die in der Bevölkerung vorherrschenden Hoffnungen eines mit der weitgehenden Unabhängigkeit einhergehenden langfristig tragfähigen Wirtschaftsaufschwungs enttäuschen, wenngleich anfängliche „Strohfeuerereffekte“ durchaus zu erwarten sind.

2.2 Soziale und demographische Lage

Die rund zwei Millionen Einwohner zählende kosovarische Gesellschaft setzt sich heute überwiegend aus ethnischen Albanern (> 90%), Serben (4%), Montenegrinern (2%) sowie Roma, Türken, Goranern und Ägyptern (insg. 2%) zusammen. Etwa Zweidrittel der kosovarischen Bevölkerung sind dabei auf dem Land ansässig, wohingegen lediglich neun Ortschaften mit mehr als 20.000 Einwohnern existieren.⁹³ Spätestens seit den Vertreibungen im Nachgang der Operation „Allied Force“, denen insbesondere Serben und Roma zum Opfer fielen, leben die einzelnen Volksgruppen heute fast ausschließlich ethnisch segregiert⁹⁴ und weisen ebenfalls höchst unterschiedliche soziale Charakteristika auf. So lässt der Blick auf die demographische Struktur eine extrem junge albanische Bevölkerung hervortreten, deren Altersdurchschnitt mit weniger als 25 Jahren nicht nur den niedrigsten Wert in ganz Europa ausweist, sondern mit 25 Geburten auf 1000 Einwohner zugleich die höchste europäische Fertilität repräsentiert.⁹⁵ Hingegen ist die Kosovo-serbische Population, die mehrheitlich den nördlichen Teil Kosovos bewohnt, mit einem geschätzten Altersdurchschnitt von 58 Jahren als überdurchschnittlich „vergreist“ anzusehen und bildet somit einen direkten Kontrast zur Mehrheitsbevölkerung.

Unter Sicherheitsgesichtspunkten ist allerdings nicht nur die dramatische serbisch-albanische Altersasymmetrie als Solche für bedenklich zu erachten. Weitaus gefährlicher stellt sich im Kosovo das in der Soziologie als „Youth Bulge“ bekannte Phänomen dar, welches einen direkten kausalen Zusammenhang zwischen überhöhten Geburtenraten, struktureller Armut und extremistischen Entwicklungen aufwirft und als zentraler gesellschaftlicher Konfliktindikator angesehen werden kann.⁹⁶ So führen hohe Geburtenraten in Verbindung mit der strukturellen Knappheit von Ressourcen und dem Mangel an sozialen Aufstiegschancen nahezu zwangsläufig zu breiten gesellschaftlichen Krisen, da aufgrund der zumeist vorherrschenden Tradition der Primogenitur, lediglich den (männlichen) Erstgeborenen die Chance zur Erlangung einer gesellschaftlich

91 Siehe hierzu etwa: Control Risks: Risk Map 2007, London, Dezember 2007, S. 107.

92 Siehe hierzu ausführlich den Abschnitt: III.4.2 Organisierte Kriminalität, S. 48.

93 In Folge eines immer wieder von UNMIK verschobenen Mikrozensus existieren zumeist nur ungenaue bzw. veraltete Bevölkerungsdaten. Zugleich existiert ein völlig desolates Meldewesen, was dem Kosovo als den „gesündesten Ort der Welt“ erscheinen lässt, da zwischen 2000-2005 lediglich rund 900 registrierte Sterbefälle offiziell angezeigt wurden. Neben ungenauen Daten eröffnet dieser Umstand zugleich Delikten wie dem Passbetrug, der Erschleichung von Sozialleistungen/Renten sowie der Wahlmanipulation alle Pforten. Hierzu vor allem Gesprächspartner: A17.

94 Siehe hierzu ausführlich den Abschnitt: III.3.2 Multiethnizität und Parallelität, S. 39.

95 Vgl.: Michael Martens: Maximum - Das Kosovo hat die höchste Geburtenrate Europas, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 18. September 2006, S. 37.

96 Nach Fuller liegt dabei ein „youth bulge“ vor, wo die 15-24-Jährigen mindestens 20 Prozent, bzw. die 0-15-Jährigen mindestens 30 Prozent der Gesamtgesellschaft ausmachen. Vgl. grundlegend hierzu: Gary Fuller: The Demographic Backdrop to Ethnic Conflict: A Geographic Overview, in: Central Intelligence Agency (Hg.): The Challenge of Ethnic Conflict to National and International Order in the 1990's, Washington, D.C.: CIA, 1995, S. 151-154.

annähernd befriedigenden Stellung eröffnet wird. Die restlichen („überschüssigen“) Nachkommen finden hingegen keinen adäquaten Platz in der Gesellschaft und neigen in Reaktion auf die große Diskrepanz zwischen dem individuellen Anspruchsniveau und der gesellschaftlichen Realität zu Gewalt und Radikalität.⁹⁷

Ungeachtet der ethnischen und demographischen Parameter hat sich die soziale Lage innerhalb der letzten Jahre dramatisch zugespitzt und steht unmittelbar mit der gestiegenen Zahl an Abschiebungen/Repatriierungen in den Kosovo in Verbindung. So versiegen mit der Rückkehr der zuvor vorwiegend im europäischen Raum lebenden (und arbeitenden) Kosovaren ebenfalls die Auslandsüberweisungen an die in der Heimat verbliebenen Angehörigen (schätzungsweise 560 Mio. €/Jahr)⁹⁸, was für die betroffenen Familien teilweise einen dramatischen finanziellen Einbruch bedeutet und proportional mit einem Anstieg von potenziellen Überweisungsempfängern einher geht.⁹⁹ In Folge dieser Entwicklung ist das durchschnittliche Haushaltsseinkommen allein innerhalb eines Jahres um rund 22% von 324 € (2003) auf 253 € (2004) gefallen und wird nur äußerst unzureichend durch öffentliche Beihilfen kompensiert. Die pro Familie gewährte Sozialhilfe in Höhe von 62 €/Monat wirkt sich dabei äußerst kontraproduktiv aus, da diese nur Haushalte mit Kindern unter 6 Jahren begünstigt und damit besonders in bedürftigen Schichten künstlich den ohnehin rapiden Bevölkerungszuwachs weiter anheizt. Auch hat die Rückkehr der oft über mehrere Jahre im Ausland lebenden Kosovaren eine durchaus destabilisierende Wirkung auf das innerkosovarische Sozialgefüge. So sind die bisweilen sehr westlich sozialisierten Rückkehrer mehrheitlich nicht mehr zu den traditionellen Dorf- und Familienleben ihrer Verwandten adaptionsfähig, was in Verbindung mit dem wachsenden Druck zur Fortsetzung der arbeitsbezogenen Migration ein sukzessives Aufbrechen der kosovarischen Familienstrukturen zur Folge hat.

Die Verbindung der sich vollziehenden Bevölkerungsentwicklung mit der familiären Desintegration hat darüber hinaus zu einer sukzessiven Atomisierung des wirtschaftlich nutzbaren Ackerlands geführt, da die Aufteilung des Familienbesitzes unter den zumeist zahlreichen Brüdern zu einer weitgehenden Partitionierung des kosovarischen Grund und Bodens geführt. Da sich gleichzeitig 88% des fruchtbaren Landes in Privatbesitz befinden, schließt dies eine breite wirtschaftliche Nutzung des Bodens faktisch aus und erhöht den Druck zur Durchführung einer – gesellschaftlich keineswegs konfliktfreien – Bodenreform.

2.3 Gesellschaftliche Determinanten

Der für sich genommene positive Aspekt einer jungen, dynamischen sowie arbeitsfähigen kosovarischen Gesellschaft wird durch die Misere auf dem Bildungssektor in sein Gegenteil verkehrt. Nach Schätzungen des *Kosova Education Center* sind aktuell 20% der Gesamtbevölkerung Analphabeten, wobei der Frauenanteil deutlich über dem der Männer liegt.¹⁰⁰ Zur Situation der heutigen Jugend vermerkt etwa ein von UNMIK erstellter Bildungsbericht: „Many of today's youth have missed out on education and others have been educated to a low standard.“

97 Gemäß der Analyse von Gunnar Heinsohn gelten „Youth Bulges“ als eine der Hauptursachen für Terrorismus. Vgl. hierzu: Gunnar Heinsohn: *Söhne und Weltmacht: Terror im Aufstieg und Fall der Nationen*. Zürich: Orell Füssli, 2003.

98 So die Berechnungen von Gesprächspartner: A60.

99 Vgl. auch im Folgenden: Gerald Knaus: *Cutting Kosovo's Lifeline: Migration, families and the future of Kosovo*, European Stability Initiative, Berlin, 18. September 2006, abrufbar unter: http://www.esiweb.org/pdf/esi_document_id_80.pdf.

100 So wiedergegeben in: *Analphabetismus im Kosovo auf dem Vormarsch - Schulpflicht wird nur unzureichend durchgesetzt*, in: Deutsche Welle World, abrufbar unter: <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,1164743,00.html>.

Large inequalities exist in access to education, based on income, ethnic group and gender, and as many as 20 percent of children from households in the lowest consumption decile, do not have access to basic education. Inequality in access to secondary education is even more dramatic, with only just over half of Albanian girls aged 15-18 enrolled in secondary school in 2000. In rural areas the situation is worse.¹⁰¹ Insgesamt verfügen weniger als 10% der Kosovaren über mehr als den minimalen Schulabschluss, was das Ziel der Herausbildung einer breiten und tragfähigen Mittelschicht nahezu unmöglich erscheinen lässt.¹⁰² Historischer Hintergrund dieser hohen Analphabetisierungsrate ist neben der traditionellen Gesellschaftsstruktur auch ein in den achtziger Jahren ausgerufenen Boykott „serbischer“ Schulen im Kosovo seitens des damaligen „Präsidenten“ Ibrahim Rugova. Zwar wurde seitens der albanischen Bevölkerung der Versuch des Aufbaus schulischer „Parallelstrukturen“ unternommen, doch waren diese Bemühungen nicht von nachhaltigem Erfolg gekrönt und führten vielmehr zu einem enormen Anstieg des Analphabetismus unter jungen Kosovo-Albanern.

Ein weiteres, die Sicherheitssituation im Kosovo erheblich beeinträchtigendes, Phänomen ist die breite (und in Folge negativer Erfahrungen verständliche) gesellschaftliche Skepsis gegenüber einem System objektiver und kodifizierter Rechtsstaatlichkeit sowie den Exekutivorganen der Justiz, deren Ursachen zum Teil auch in der juristischen Willkür zur Zeit des Milošević-Regimes begründet liegen.¹⁰³ Stattdessen existiert in den albanisch bewohnten Gebieten des Kosovo (wie ebenfalls in einigen anderen Gebieten des Westlichen Balkan) eine tief in der Gesellschaft verankerte „Verhandlungskultur“, die auf dem aus dem 15. Jahrhundert stammenden, mündlich überlieferten Gewohnheitsrecht („Kanun“)¹⁰⁴ aufbaut und insbesondere patriarchal-tribale Prinzipien wie das der Großfamilie und der Altersautorität umfasst. Der Kanun schreibt dabei nicht nur die Vorherrschaft des Mannes fest, sondern baut darüber hinaus auf einem gewaltlegitimierenden Ehrkonzept auf, welches die Begriffe Besa (Ehre) und Gjakmaria (Blutrache) in den Mittelpunkt eines pseudojuristischen Ordnungssystems stellt. Vor allem im ländlichen Raum werden die Regeln des Kanun als maßgebliche gesellschaftliche Handlungsgrundlage aufgefasst („BGB des Kosovo“¹⁰⁵) und als „Gesetz über den Gesetzen“ zur Anwendung gebracht. Die Dominanz dieser Rechtspraxis erstickt dabei jedweden SSR-Prozess im Keim, da die Regeln des Kanun bereits vom Ansatz her einer Etablierung rechtsstaatlicher und demokratischer Strukturen zuwider laufen.

Eine weitere, die gesellschaftliche Fortentwicklung maßgeblich hemmende Determinante ist die unter der albanischen Mehrheitsbevölkerung weit verbreitete Verklärung der Kriegszeit 1998/99, welche mit einer religionsähnlichen Helden- und Veteranenverehrung (etwa: Jashari-Schrein in Prekaz) einhergeht. So werden in diesem Zusammenhang bis heute nicht nur eigene Fehler und begangene Verbrechen systematisch geleugnet, sondern die Ursachen für das eigene Elend bisweilen in einem verschwörungstheoretisch anmutenden Kontext betrachtet. Beispielhaft ist hierbei die generationenübergreifende Lebenslüge, dass das Kosovo nur deshalb arm sei, weil es

101 Science And Technology Ministry Of Education/Forestry and Rural Development Ministry of Agriculture: A Strategy for Education for Rural People in Kosovo, Priština, 2004, S. 20, abrufbar unter: <http://www.fao.org/SD/ERP/ERPkosovoenglish.PDF>.

102 Gesprächspartner: A60.

103 Vgl. hierzu die Ausführungen in: Jones u.a.: Establishing Law and Order After Conflict, S. 29-30.

104 Ausführlich: Robert Elsie: Der Kanun. Das albanische Gewohnheitsrecht nach dem sogenannten Kanun des Lekë Dukagjini, Pejë: Dukagjini Publishing House, 2001

105 Gesprächspartner: A44.

bisher immer von anderen jugoslawischen Völkern ausgebeutet worden wäre.¹⁰⁶ In Erwartung einer baldigen Unabhängigkeit treibt dieser Irrglaube die Hoffnungen auf einen kosovarischen Wohlstandsschub in unrealistische Höhen, was den unvermeidlichen Kontakt mit der Wirklichkeit (schätzungsweise nach ein oder zwei Jahren der Selbstständigkeit) zu einem kritischen Moment in der kosovarischen Geschichte werden lässt und zu schweren Unruhen wenn nicht gar revolutionsähnlichen Erhebungen führen könnte.¹⁰⁷

Im Kontrast hierzu ist die gesellschaftliche Resistenz gegenüber religiös-fundamentalistischen Strömungen positiv hervorzuheben. Sind die Albaner auch mehrheitlich sunnitische Muslime, wird das Bild im Kosovo doch von einer überaus moderaten Religionspraxis bestimmt. So verfügt der Islam weder über politischen noch über tiefer gehenden gesellschaftlichen Einfluss, wenngleich von Beobachtern durchaus eine Zunahme des Moscheebaus registriert wird. Hingegen existieren klare Analysen, wonach Infiltrationsversuche seitens islamistischer Organisationen, wie sie besonders in der Zeit nach der NATO-Militäroperation zu verzeichnen waren, als gescheitert zu betrachten sind.¹⁰⁸ Obwohl es immer wieder Gerüchte über bezahlte Kopftuchträgerinnen bzw. Barträger gab, befindet sich etwa die *Revival of Islamic Heritage Society* (RIHS), eine kuwaitische, im Kosovo nachweislich aktive „Wohltätigkeitsorganisation“, die von offiziellen Stellen mit dem Internationalen Terrorismus in Verbindung gebracht wird, bereits wieder auf dem Rückzug.¹⁰⁹

2.4 Zentrale Erkenntnisse

Die Betrachtung der wirtschaftlichen, sozialen, demographischen und kulturellen Situation im Kosovo erlaubt lediglich das Zeichnen einer weitgehend pessimistischen Zukunftsprognose. Als wesentliche Ergebnisse, die für die weitere Analyse in Zusammenhang mit der Sicherheitssektorreform von Bedeutung sind, lassen sich dabei die folgenden Punkte destillieren:

- Keine strukturelle Wirtschaftsbelebung erkennbar
Selbst nach der völligen Unabhängigkeit droht das weiterhin negative Investitionsklima jedweden nachhaltigen Wirtschaftsaufschwung zu behindern. Zwar ist nach der Statusklärung durchaus mit einem kurzen ökonomischen „Strohfeuer“ zu rechnen, doch werden die strukturellen Defizite des Kosovo weiter fortbestehen. So ist die wirtschaftliche und soziale Landschaft von Kriminalität, Korruption, Nepotismus, mangelhafter Infrastruktur, lediglich gering qualifizierten Arbeitskräften, einer katastrophalen Energiesituation sowie wenigen exportfähigen Gütern gekennzeichnet, was seriöse ausländische Investoren abschreckt und das Land weiter in Armut zu halten droht.
- „Wirtschaftsmotor“ Energieexport zweifelhaft
Die einzige potenzielle Wirtschaftskraft liegt gegenwärtig in der Braunkohleverstromung sowie dem Energieexport in die Nachbarregion. Selbst dies wird jedoch von Fachleuten als wenig tragfähig erachtet, da für viele Staaten der Region (trotz eines wachsenden Energiebedarfs) durchaus kostengünstigere Alternativen existieren. Selbst in dem Fall, dass ausländische Firmen den überaus investitionsintensiven Energiebereich im Kosovo aufkaufen, sanieren und zu einem profitablen System ausbauen, werden im gesamten

106 So der Bericht von Gesprächspartner: A23.

107 So die von mehreren Beobachtern geäußerte Befürchtung. Etwa Gesprächspartner: A42.

108 Im Mittelpunkt der Anwerbeversuche standen insbesondere die Kriegswaisen. So Gesprächspartner: A44.

109 So unter anderem die Gesprächspartner: A18, A44.

Energiebereich lediglich 20.-30.000 neue Arbeitsplätze erwartet.¹¹⁰ Auch ist zu befürchten, dass ein Großteil des Gewinns bei den internationalen Konzernen verbleibt, die nicht nur hohe Summen vorschießen müssen, sondern auch das unternehmerische Risiko durch hohe Gewinnmargen zu kompensieren suchen. Somit droht die kosovarische Braunkohle zu einem europäischen Äquivalent des nigerianischen Erdöls zu werden und bietet wenig Hoffnung auf eine strukturelle Wirtschaftsbelebung.

- **Lebenswichtige Gastarbeiterüberweisungen**
Angesichts dieser Situation stellen Gastarbeiterüberweisungen von im Ausland arbeitenden Familienmitgliedern eine existenzielle Beihilfe zur Bestreitung des alltäglichen Lebensbedarfs vieler Familien dar. In Folge wachsender Restriktionen bei der Visa-Vergabe sowie der systematischen Repatriierung ehemaliger Flüchtlinge kam es jedoch innerhalb der letzten Jahre zu einer massiven Absenkung dieses Finanzflusses und erhöht somit proportional die Armutsrate im Kosovo.

- **Sicherheitsrisiko „Youth Bulge“**
Die Tatsache, dass die sowohl jüngste als auch geburtenreichste Population Europas in einem Umfeld breiter gesellschaftlicher Armut sowie individueller Perspektivlosigkeit aufwächst, ist aus soziologischer Perspektive das alarmierendste Signal, welches gegenwärtig vom Kosovo ausgeht und den idealen Nährboden für gesellschaftliche Instabilitäten bildet. Auf dem vollkommen unentwickelten Arbeitsmarkt, der bereits jetzt eine Jugendarbeitslosigkeit von 75% verzeichnet, drängen jährlich rund 36.000 zusätzliche Jugendliche, wodurch sich die Lage mittelfristig noch erheblich verschärfen wird. Unter Sicherheitsgesichtspunkten ist dieser „Youth Bulge“ nicht nur Ausdruck einer Gefahr wachsender sozialer Unruhen, sondern befördert ebenfalls Schwerstkriminalität sowie extremistische Kräfte. Angesichts der demographischen Situation können kriminelle Organisationen im Kosovo auf ein schier unerschöpfliches Potenzial junger, perspektivloser und hierdurch gewaltbereiter Menschen zurückgreifen, was einer nachhaltigen Sicherheitsentwicklung diametral entgegensteht. Bereits heute stellt „Mafiaboss“ den meistgenannten Berufswunsch von Kindern und Jugendlichen dar.¹¹¹

3. Allgemeine Sicherheitslage

3.1 Kosovo 2007

Die Sicherheitslage im Kosovo gilt aktuell als überwiegend ruhig, aber keineswegs stabil¹¹², was angesichts der siebenjährigen KFOR-Präsenz sowie der weltweit unvergleichbar hohen internationalen Hilfen als überaus ernüchternd betrachtet werden muss. In deutlichen Worten bilanziert etwa die Internationale Balkankommission in ihrem Abschlußbericht zur aktuellen Sicherheitssituation im Kosovo: „The international community has clearly failed in its attempts to

110 So die Schätzungen Gesprächspartner: A44.

111 Gesprächspartner: A54.

112 Führungsstab der Streitkräfte III 6: Lage in den Einsatzgebieten (VS - Nur für den Dienstgebrauch), div. Ausgaben, Bundesministerium der Verteidigung, Bonn, 2006.

bring security and development to the province."¹¹³ Auch nach Einschätzung des UNHCR ist die allgemeine Lage „weiterhin zerbrechlich und unberechenbar“¹¹⁴.

Die Tatsache, dass gegenwärtig dennoch eine trügerische Ruhe in den Kosovo eingekehrt ist, lässt sich dabei in erster Linie auf das taktische Kalkül der im „Team of Unity“ zusammengeschlossenen kosovo-albanischen Verhandlungsdelegation zurückführen, die durch einen offenen Ausbruch von Unruhen oder größeren singulären Angriffen auf ethnische Minderheiten ihre Verhandlungsposition im Rahmen der Statusgespräche geschwächt sähe und deshalb die Bevölkerung vorläufig zur Zurückhaltung drängt. Neben dem Umstand, dass sich die „Friedhofsstille vor der Kosovo-Entscheidung“¹¹⁵ durch eine Veränderung der Verhandlungstaktik jederzeit in ihr Gegenteil verkehren kann und offizielle Funktionsträger bei einer weiteren Verschiebung der Unabhängigkeit offen mit Ausschreitungen gedroht haben,¹¹⁶ kommt es selbst gegenwärtig mehrmals wöchentlich zu kleineren Anschlägen und Übergriffen. Die den Vorfällen zugrunde liegenden Motive sind dabei im gesamten Spektrum von ethnischer, krimineller und politischer Gewalt zu suchen und lassen sich nur in den seltensten Fällen trennscharf zuordnen.¹¹⁷ Zugleich findet insbesondere die Gewalt gegen ethnische Minderheiten zumeist unterhalb der internationalen Wahrnehmungsschwelle statt. So wird von unterschiedlichen Seiten von einer Form des „Smart Terror“ berichtet,¹¹⁸ der zum Ziel hat, nicht-albanische Minderheiten einzuschüchtern, um jenseits öffentlichkeitswirksamer und ansehensschädigender Pogrome das Ziel eines ethnisch homogenen Kosovo zu erreichen.¹¹⁹ Die Instrumente dieser Politik sind hierbei wenig gewaltintensive Übergriffe wie etwa das „Bus stoning“ oder „Tracing“¹²⁰ sowie die Installation von illegalen Checkpoints.¹²¹ Ein weiteres Charakteristikum des „Smart Terror“ ist zugleich die offene Bekämpfung von multiethnischen Positivbeispielen, die von außen durch gezielte terroristische Maßnahmen sabotiert werden. Zu den jüngsten Vorfällen zählen unter anderem die Anschläge in Klina vom September 2006 sowie die Bombe im Dolce Vita-Café Mitrovica, (August 2006) welches von unterschiedlichen Volksgruppen besucht wurde. Auch der Mordanschlag auf den ranghöchsten serbischen KPS-Offizier, Oberst Dejan Janković, fällt in diese Kategorie.¹²² Neben physischen Übergriffen kommt es zu einer teils systematisch anmutenden Gängelung von Nicht-Albanern

-
- 113 International Commission on the Balkans: The Balkans in Europe's Future, S. 19.
- 114 United Nations High Commissioner for Refugees: UNHCR-Position zur fortdauernden Schutzbedürftigkeit von Personen aus dem Kosovo, Berlin, März 2005 S. 2, abrufbar unter: <http://unhcr.de/pdf/491.pdf>
- 115 Adelheid Wölfel: Friedhofsstille vor der Kosovo-Entscheidung, in: Der Standard, 22. Dezember 2006.
- 116 So etwa der kosovarische Parlamentspräsident, Kolë Berisha: „If our aim of independence is not realized, then citizens' revolts are expected in Kosovo“. Zitiert in: Shaban Buza: Kosovo: U.N. Cautions Albanians Over Talk Of Revolt, in: New York Times, September 21, 2006.
- 117 Gleich lautend hält etwa auch eine Analyse der Schweizer Regierung zur Anschlagssituation im Kosovo fest: „Politische und kriminelle Beweggründe oder Mischformen davon sind nicht immer klar gegeneinander abzugrenzen. Die Täterschaft und vor allem die Hintermänner bleiben größtenteils unbekannt.“ Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement: Zwischen Stabilität und krisenhaften Entwicklungen Neue Dynamik in der Statusfrage, Bundesamt für Flüchtlinge, Bern, 24. April 2003, abrufbar unter: http://bfm.mit.ch/fileadmin/user_upload/Themen_deutsch/Internationales/Laenderinformationen/Kosovo_Analyse03_public.pdf.
- 118 Vgl. hierzu etwa die Ausführungen im „Eide Report“: „There are frequently unreported cases of low-level, inter-ethnic violence and incidents. This affects freedom of movement in a negative way.“ Kai Eide: A Comprehensive Review of the Situation in Kosovo. report of Special Envoy Kai Eide as submitted by the Secretary General of the United Nations to the President of the Security Council, United Nations, New York, October 7, 2005, S. 3, abrufbar unter: <http://www.reliefweb.int/library/documents/2005/unsc-ser-7oct.pdf>.
- 119 So etwa die Gesprächspartner: A17, A34, A37.
- 120 Hierbei handelt es sich um das systematische Verfolgen von vermeintlich nicht-albanischen Autos und Wagenkolonnen über teils lange Distanzen hinweg.
- 121 Siehe hierzu aktuell: dpa: Kontrolle im Kosovo, in: die tageszeitung, 9. Dezember 2006, S. 9.
- 122 dpa: Bei Anschlag verletzt, in: die tageszeitung, 30. September 2005.

seitens öffentlicher kosovarischer Behörden und Ämter, was sich in der Summe als Zermürbungstaktik interpretieren lässt.¹²³ Auch werden seitens der albanisch dominierten Polizei Übergriffe auf Serben und andere Minderheiten nicht immer in adäquater Form verfolgt und Zwischenfälle wie etwa zuletzt der Bombenanschlag auf eine serbische Grundschule (21. November 2006) kurzerhand als innerserbische Auseinandersetzung interpretiert.¹²⁴

Welches Ausmaß die interethnischen Spannungen im Kosovo annehmen können, wenn im Hintergrund keine moderierenden Kräfte einwirken, wurde insbesondere anhand der Märzunruhen 2004 deutlich, während derer 19 Zivilisten getötet und über 950 verletzt wurden.¹²⁵ An dem sich über mehrere Tage hinziehenden Pogrom gegen Serben und andere ethnische Minderheiten im Kosovo beteiligten sich rund 50.000 vorwiegend jugendliche Gewalttäter und setzten „the strongest signal yet that the situation [in Kosovo] could explode.“¹²⁶ Nach übereinstimmender Analyse deutscher Sicherheitskräfte waren die Ausschreitungen dabei „vorbereitet und gesteuert“¹²⁷ und insbesondere die „Aktionen gegen UNMIK-Polizei betrieben federführend kriminelle Gruppierungen“¹²⁸. Demzufolge ist es ein fataler Trugschluss, die Märzunruhen ausschließlich als spontane „anti-minority violence“¹²⁹ zu charakterisieren. Stattdessen müssen sie vielmehr im Zusammenhang mit politisch-kriminellen Dimensionen gedeutet werden. So war ein Großteil der Gewalt „orchestrated and organized by extremist factions in the Albanian community“¹³⁰, die im Hintergrund sowohl taktische als auch strategische Ziele verfolgten. Auf taktischer Ebene dienten die Ausschreitungen dabei der gezielten Bündelung internationaler Kräfte an unterschiedlichen Unruheherden was eine verstärkte Schmuggelaktivität ermöglichte.¹³¹ Auf der weitaus bedeutenderen strategischen Ebene war die Gewalt hingegen eine offene Machtdemonstration, welche der Internationalen Gemeinschaft sowohl die Grenzen ihres Einflusses aufzuzeigen suchte, als auch einen offenen „roll back“-Ansatz verfolgte. Obgleich „die schlimmsten Anschläge verhindert“¹³² werden konnten, ist aus heutiger Sicht das mit den Ausschreitungen verbundene Erpressungskalkül der kriminellen Masterminds aufgegangen, da der erst kurz zuvor von internationaler

-
- 123 So etwa die Gesprächspartner: A23, A37, A44. Vgl. hierzu etwa: Vgl.: United Nations High Commissioner for Refugees: UNHCR-Position zur fortdauernden Schutzbedürftigkeit von Personen aus dem Kosovo, Berlin, Juni 2006, S. 7, abrufbar unter: <http://www.unhcr.de/pdf/596.pdf>.
- 124 Vgl. hierzu die Aussagen von KPS in: Reuters: Kosovo Police: Incident In Veliko Ropotovo Not Ethnically Motivated, 22 November 2006.
- 125 Eine UNMIK-Bilanz der Unruhen 2004 hält folgende Zahlen fest: „A total of 19 persons died in the violence, of whom 11 were Kosovo Albanians and 8 were Kosovo Serbs, and 954 persons were injured in the course of the clashes. In addition, 65 international police officers, 58 Kosovo Police Service (KPS) officers and 61 personnel of the Kosovo Force (KFOR) suffered injuries. Approximately 730 houses belonging to minorities, mostly Kosovo Serbs, were damaged or destroyed. In attacks on the cultural and religious heritage of Kosovo, 36 Orthodox churches, monasteries and other religious and cultural sites were damaged or destroyed. The places of worship that were attacked date as far back as the fourteenth century. Two of them are listed by UNESCO as major sites of universal significance and a third is listed as a site of regional significance. In addition, UNMIK and KFOR property was damaged or destroyed.“ Security Council: Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, S/2004/348, United Nations, New York, April 30, 2004, S. 1-2, abrufbar unter: <http://www.unosek.org/docref/S-2004-0348%20-%2030%20April%202004%20-%20En.pdf>.
- 126 International Commission on the Balkans: The Balkans in Europe's Future, S. 19.
- 127 So die Einschätzungen in: Dieter Wehe: Bericht zur Inspektionsreise des Vorsitzenden der IPTF, Bund-Länder-Arbeitsgruppe „International Police Task Force“, Düsseldorf, 11. April 2004, S. 2.
- 128 Ebd., S. 6.
- 129 So etwa Human Rights Watch: Failure to Protect: Anti-Minority Violence in Kosovo, March 2004, New York, July 2004, abrufbar unter: <http://hrw.org/reports/2004/kosovo0704/kosovo0704.pdf>.
- 130 So etwa NATO-Generalsekretär de Hoop Scheffer zitiert in: Ebd., S. 27.
- 131 So die BND-Analyse zitiert in: Jürgen Roth: Rechtsstaat? Lieber nicht!, in: Die Weltwoche (43/2005), abrufbar unter: <http://www.weltwoche.ch/artikel/?AssetID=12373&CategoryID=73>.
- 132 So die fachkundige Lagebeschreibung von Gesprächspartner: A55.

Seite proklamierte „Standards before Status“-Prozess in Folge des Drucks faktisch zu einem „Status without Standards“-Prozess verkam. Die nahezu vollständige Straffreiheit für die Gewalttäter der Märzauerschreitungen 2004 muss dabei nicht nur als öffentliche Kapitulations-erklärung des gesamten kosovarischen Justizsystems verstanden werden, sondern ist zugleich Indiz für die breite gesellschaftliche Akzeptanz der Geschehnisse.¹³³

Um die Dimension der existierenden interethnischen Spannungen auszuloten und hinsichtlich ihres Einflusses auf die zukünftige Sicherheitslage abzuwägen, soll im Folgenden eine vertiefende Betrachtung des Zusammenlebens der unterschiedlichen Volksgruppen erfolgen und ebenfalls ein Blick auf die gegenwärtige Vertriebenensituation gerichtet werden. Darüber hinaus soll eine erste Skizze der Aktivitäten im Bereich der Kriminalität und Korruption erfolgen, da hierin „the biggest threats to the stability of Kosovo and to the sustainability of its institutions“¹³⁴ zu sehen ist.

3.2 Multiethnizität und Parallelität

Das zwischenethnische Zusammenleben im Kosovo lässt sich anhand eines einzigen Satzes prägnant zusammenfassen: „A multi-ethnic Kosovo does not exist except in the bureaucratic assessments of the international community.“¹³⁵ Stattdessen hat sich in den letzten Jahren ein weit verzweigtes Parallelsystem herausgebildet, welche nahezu alle Lebensbereiche umfasst und zu einer weitgehenden Segregation von Serben und Albanern geführt hat. So ist insbesondere im serbisch bewohnten Nordteil des Kosovo ein von dem Rest der Provinz abgekapseltes Autonomiegebiet entstanden, welches über ein eigenes Schul-, Krankenhaus- und Gerichtswesen verfügt und zumindest teilweise als Reaktion auf die nach der NATO-Intervention einsetzenden Diskriminierungen gegenüber der serbischen Minderheit anzusehen ist. Das *Serbian Coordination Center for Kosovo and Metohija* (CCK) fungiert hierbei als wesentliche Steuerungszentrale und wird maßgeblich von der serbischen Regierung für deren Propagandazwecke instrumentalisiert. Aus Belgrad erfolgt dabei auch die Zahlung von Löhnen, Gehältern und Pensionen serbischer Angestellter im Kosovo, was in einigen Bereichen eine faktische Doppelentlohnung zur Folge hat.

Die auf dem mehrheitlich albanisch bewohnten Gebiet lebenden Serben haben sich zumeist in ethnisch homogenen Enklaven verschanzt und verfügen entgegen anders lautender Aussagen über kein „Freedom of Movement“, was sich nicht zuletzt darin ausdrückt, dass in einigen isolierten Regionen bis heute KFOR-Soldaten tägliche Einkäufe begleiten oder sogar selbst erledigen. Um nach der weitgehenden Einstellung der in der Nachkriegszeit von UNMIK und KFOR gewährleisteten Eskorten serbischer Konvois ein Mindestmaß an Bewegungsfreiheit zu garantieren hat sich auf dem albanischen Territorium ein paralleles, überwiegend aus Feldwegen bestehendes Straßennetz für Serben etabliert, welches die jeweiligen Enklaven verbindet und deren Bewohnern die Möglichkeit eines unbemerkten Verlassens gibt. So bilanziert etwa das UNHCR: „Angehörige von Minderheitengemeinschaften sind nach wie vor der Gefahr ethnisch motivierter Zwischenfälle ausgesetzt, bei denen Transporte mit Steinen beworfen, einzelne Personen tötlich angegriffen, belästigt oder eingeschüchtert werden oder bei denen das Eigentum und der Besitz von Angehörigen ethnischer Minderheiten geplündert, zerstört oder illegal in Beschlag genommen wird, Friedhöfe und Grabstellen geschändet und Hassparolen an die Wände öffentlicher Gebäude geschmiert werden. Eine Vielzahl dieser Zwischenfälle gelangt der Öffentlichkeit gar nicht zur

133 So kam es im Zuge der juristischen Aufarbeitung der Märzunruhen 2004 zu lediglich 20 Verurteilungen von denen acht in zweiter Instanz wieder frei kamen. So die Aussagen von Gesprächspartner: A23.

134 Eide: A Comprehensive Review of the Situation in Kosovo, S. 13.

135 International Commission on the Balkans: The Balkans in Europe's Future, S. 19. Ähnlich Prägnant auch UN-Sonderberichterstatter Kai Eide: „With regard to the foundation for a multi-ethnic society the situation is grim.“ Siehe: Eide: A Comprehensive Review of the Situation in Kosovo, S. 3.

Kenntnis, weil die Opfer aus Furcht vor Repressalien der aus der jeweiligen Mehrheitsgemeinschaft stammenden Täter meist schweigen.“¹³⁶

So schwerwiegend diese Vorkommnisse angesichts der massiven internationalen Präsenz im Kosovo sind, so unverständlich ist zugleich das Auftreten der Internationalen Gemeinschaft in Gestalt des Chefs der UN-Mission, Joachim Rucker, der jüngst anmerkte, dass das Kosovo nicht nur über "eine funktionierende Demokratie und Marktwirtschaft" verfüge, sondern die prekäre Lage der nicht-albanischen Minderheiten mit den Worten quittierte: „Der Eindruck, der Kosovo ist ein Platz, wo sich Serben nicht frei bewegen können entspricht nicht der Realität!“¹³⁷

Ist keinesfalls abzustreiten, dass die Zahl registrierter interethnischer Gewalttaten rückläufig ist¹³⁸ und spektakulärste Einzelanschläge wie etwa der auf den NIS-Expressbus mittlerweile mehrere Jahre zurückliegen¹³⁹ so relativiert doch der Kosovo-Sondergesandte der Vereinten Nationen, Kai Eide, in seinem für den UN-Sicherheitsrat verfassten Bericht diese positiv anmutende Entwicklung: „The low number of reported inter-ethnic incidents partly also stems from the fact that the minorities tend to avoid or reduce to a minimum their contacts with the majority population.“¹⁴⁰ Ist stellenweise durchaus eine künstliche Dramatisierung der Situation von serbischer Seite zu beobachten,¹⁴¹ gilt es doch als Tatsache anzuerkennen, dass Angehörige von Minderheiten nach wie vor in Unsicherheit leben und teils massiv in ihrer Freizügigkeit eingeschränkt sind. So hält die Internationale Balkankommission in ihrem viel beachteten Bericht fest: „Serbs in Kosovo are living imprisoned in their enclaves with no freedom of movement, no jobs, and with neither hope nor opportunity for meaningful integration into Kosovo society. The position of the Serbian minority in Kosovo is the greatest indictment of Europe's willingness and ability to defend its proclaimed values.“¹⁴²

Ungeachtet der Gewaltfrage existieren mindestens zwei weitere wesentliche Faktoren, die das multiethnische Zusammenleben auch langfristig negativ beeinflussen. Hierzu zählt einerseits das ethnisierte Parteiensystem, welches jedweden Ansatz einer übergreifenden und interethnischen Problemlösung behindert sowie die wachsende Sprachbarriere zwischen den Ethnien, da die Mehrheit der Albaner mit dem beginnenden Schulboykott in den achtziger Jahren auch das Schulfach Serbokroatisch bewusst „abwählte“ und die junge Bevölkerung somit jedweder Kommunikationsfähigkeit im Alltag beraubt ist.

3.3 Die Lage der Flüchtlinge

Die angespannte Sicherheitssituation ist ebenfalls eine wesentliche Ursache dafür, dass ein Großteil der nicht-albanischen Flüchtlinge und Binnenvertriebenen, die nach der Militärintervention

136 United Nations High Commissioner for Refugees: UNHCR-Position zur fortdauernden Schutzbedürftigkeit von Personen aus dem Kosovo, S. 2.

137 So in einem Arte-Interview von 7.11.2006.

138 Zur ethnisch motivierten Kriminalitätsentwicklung siehe etwa: European Union Planning Team for Kosovo: September Assessment Report, Doc.13206/06, Council of the European Union, Brussels, September 25, 2006, S. 103-105.

139 Hierbei handelte es sich um ein Bombenattentat auf den ausschließlich von Serben frequentierten Reisebus von 16. Februar 2001, dem elf Menschen zum Opfer fielen, und 40 weitere verletzte. Der Hauptbeschuldigte, der ehemalige UCK-Kommandant Florim Ejupi, entkam im Mai 2001 auf mysteriöse Weise aus dem Hochsicherheitsgefängnis des US-Camps Bondsteel und wurde erst vier Jahre später erneut aufgegriffen.

140 Vgl.: Eide: A Comprehensive Review of the Situation in Kosovo, S. 15.

141 So etwa die Gesprächspartner: A33, A44.

142 International Commission on the Balkans: The Balkans in Europe's Future, S. 19.

1999 ihre angestammten Wohnorte verlassen mussten, bis heute nicht zurückgekehrt sind. Nach Schätzungen des UN-Flüchtlingshilfswerks befinden sich weiterhin rund 207.000 Binnenvertriebene aus dem Kosovo auf kern-serbischem Gebiet und leben – nicht zuletzt aufgrund der katastrophalen serbischen Flüchtlingspolitik – unter teils entwürdigenden Umständen.¹⁴³ Zur Rückkehrbereitschaft stellt das UNHCR dabei fest: „Das starke Gefühl fortbestehender Unsicherheit und die immer wieder auftretenden Zwischenfälle haben die Bereitschaft ehemaliger Flüchtlinge, freiwillig in das Kosovo zurückzukehren, stark beeinflusst. Im Vergleich zum Vorjahr sind Rückkehrbewegungen von Angehörigen ethnischer Minderheiten im Jahre 2004 um nahezu 50 Prozent zurückgegangen. Die meisten dieser insgesamt geringen Rückkehrbewegungen fanden in ländliche Gebiete statt, in denen entweder keine Personen anderer Volkszugehörigkeiten lebten oder in denen die Rückkehrer zumindest der jeweiligen ethnischen Mehrheit angehörten.“¹⁴⁴ Auch die EU-Kommission bilanziert in diesem Zusammenhang: „Important obstacles remain to a sustainable returns process, resulting in few returnees. The overarching obstacle for the return of refugees and internally displaced population (IDP) is security concerns. This is coupled with a sense of uncertainty of over the future status of Kosovo as well as limited opportunities in Kosovo to sustain a livelihood“¹⁴⁵. Darüber hinaus haben Rückkehrer Schwierigkeiten, ihr zurückgelassenes Eigentum wiederzuerlangen, weswegen viele Serben und Roma noch immer keine dauerhafte Lösung für sich gefunden haben.

Geschürt wird die schwierige Situation für Vertriebene dabei offen seitens der Belgrader Regierung, welche die Lage der Flüchtlinge für eigene PR-Zwecke missbraucht und bisher selbst die Integration serbischer Binnenvertriebener auf kernserbischem Gebiet künstlich behindert, da deren Integration erhebliche soziale und finanzielle Probleme aufwirft.¹⁴⁶ Zugleich ist nach dem Ende der Statusverhandlungen mit einem weiteren Exodus von Kosovo-Serben zu rechnen, dem bereits jetzt durch eine unterschwellige Form der „Abschreckung“ begegnet werden soll.

3.4 Dimension der Kriminalität

Kommt den kriminellen Vorgängen im Kosovo eine herausgehobene Bedeutung zu, die in den folgenden Abschnitten noch detailliert erörtert werden, erscheint es dennoch geboten, hierauf bereits in Zusammenhang mit der allgemeinen Sicherheitslage einzugehen, da das Kosovo „a key point for many criminals in south-eastern Europe“¹⁴⁷ repräsentiert und sich durch eine besonders breite Palette an aktiven und gewaltintensiven Kriminalitätsfeldern auszeichnet. Gleichzeitig hält der Bundesnachrichtendienst (BND) in einem vertraulichen Bericht aus dem Frühjahr 2005 fest, dass besonders im Kosovo engste Verbindungen zwischen führenden politischen Entscheidungsträgern und den dominierenden kriminellen Clans der Provinz existieren, die nahezu alle wesentlichen gesellschaftlichen Schlüsselpositionen besetzt halten.¹⁴⁸ Namentlich belastet

143 Vgl.: United Nations High Commissioner for Refugees: Zur Situation von binnervertriebenen Minderheiten (Roma, Ashkali und Ägypter) aus dem Kosovo in Serbien und Montenegro. Berlin, September 2004. abrufbar unter: <http://unhcr.de/pdf/463.pdf>.

144 United Nations High Commissioner for Refugees: UNHCR-Position zur fortdauernden Schutzbedürftigkeit von Personen aus dem Kosovo, S. 2.

145 European Commission: Kosovo (under UNSCR 1244) 2005 Progress Report, COM (2005) 561 final. Brussels, November 9, 2005, S. 22, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2005/package/sec_1423_final_progress_report_k_s_en.pdf.

146 So etwa Gesprächspartner: A44.

147 Department of Crime Problems: Organised crime situation report 2005. Focus on the threat of economic crime, S. 64.

148 Vgl. hierzu die Auszüge aus dem VS-vertraulichen BND-Bericht in: Roth: Rechtsstaat? Lieber nicht!

werden in diesem Zusammenhang die Spitzenpolitiker Ramush Haradinaj (bis März 2005 Ministerpräsident des Kosovo), Hashim Thaçi (Gründer und ehemaliger Chef der Kosovo Befreiungsarmee UÇK sowie heute Vorsitzender der Demokratischen Partei Kosovo) sowie Xhavit Haliti (Präsidiumsmitglied des Kosovarischen Parlaments). So bemerkt der BND: „Über die Key-Player (wie z. B. Haliti, Thaci, Haradinaj) bestehen engste Verflechtungen zwischen Politik, Wirtschaft und international operierenden OK-Strukturen im Kosovo. Die dahinter stehenden kriminellen Netzwerke fördern dort die politische Instabilität. Sie haben kein Interesse am Aufbau einer funktionierenden staatlichen Ordnung, durch die ihre florierenden Geschäfte beeinträchtigt werden können.“¹⁴⁹ Zugleich führt etwa Mappes-Niediek ein weiteres Kalkül auf: „Als Politiker gewinnt der Verbrecher Reputation im In- und Ausland; er genießt nach innen parlamentarische Immunität und nach außen den Schutz des Völkerrechts.“¹⁵⁰ Aus diesem Grund strebten „maßgebliche Akteure der OK [...] entweder in hohe Regierungs- oder Parteiämter und/oder pflegen gute Beziehungen zu diesen Kreisen“¹⁵¹, wodurch sich die Organisierte Kriminalität in den letzten Jahren „ein geeignetes politisches Umfeld“¹⁵² im Kosovo verschafft hat. Zugleich repräsentieren die überwiegend in den Bereichen Drogenschmuggel, Menschenhandel und Geldwäsche aktiven kosovo-albanischen OK-Elemente nach einer Untersuchung des Europarats „a significant threat to the EU“¹⁵³, da diese nicht nur schätzungsweise 80% des nach Westeuropa geschmuggelten Heroins vertreiben, sondern auch maßgeblich an der Unterhaltung der sog. „Balkanroute“ beteiligt sind, welche ein Haupteinfallstor für illegale Migration darstellt.¹⁵⁴

Äußerst eng mit der Problematik des Menschenhandels verbunden ist zudem die im Kosovo grassierende Zwangsprostitution, die nicht nur ein lukratives Geschäftsfeld albanischer Banden bildet, sondern auch aufgrund der hohen „Nachfrage“ seitens der anwesenden internationalen (zivilen und militärischen) Hilfskräfte lange in seiner Brisanz ignoriert wurde. So haben die zahlreichen „Internationalen“ im Kosovo durch die Nutzung der vorwiegend am Stadtrand gelegenen und in einem tankstellennahen Motel errichteten Bordelle einen signifikanten Beitrag zum Aufwachsen der lokalen Schleuserstrukturen geleistet: „The peacekeepers are a major revenue source for the brothel owners who keep the trafficked women. These revenues are used to neutralize law enforcement through corruption and to invest in the technology, intelligence gathering, and communications that are needed to make the human trade grow.“¹⁵⁵ Nach älteren Schätzung von UNMIK-Police existieren „104 brothels in Kosovo where women and young girls are forced into prostitution or unpaid labor“¹⁵⁶. Parallel hierzu hat sich Kosovo innerhalb der letzten Jahre nach Analyse von *Amnesty International* zu einem „Zentrum des internationalen

149 Ebd.

150 Mappes-Niediek: *Balkan-Mafia. Staaten in der Hand des Verbrechens - eine Gefahr für Europa*, S. 14.

151 Roth: *Rechtsstaat? Lieber nicht!*

152 Ebd.

153 Department of Crime Problems: *Organised crime situation report 2005. Focus on the threat of economic crime*, S. 50.

154 Hierzu bereits der an die Öffentlichkeit gelange Report: Bundesnachrichtendienst (BND): *Illegale Migration nach Europa (VS-Vertraulich)*.

155 Loise Shelley: *Human Trafficking: Transnational Crime and Links with Terrorism*. Statement to the House Committee on International Relations, U.S. House of Representatives, Washington, D.C., June 25, 2003, abrufbar unter: http://usinfo.state.gov/eap/Archive_Index/Human_Trafficking_Transnational_Crime_and_Links_with_Terrorism.html.

156 So zitiert in: IOM Kosovo Counter-Trafficking Unit: *Return and Reintegration Project - Situation Report*, International Organization for Migration, Geneva, 2003, S. 11, abrufbar unter: http://www.childtrafficking.com/Docs/iom_2003_kosovo_return_and.pdf.

Frauenhandels¹⁵⁷ entwickelt und bildet einen relevanten Umschlagplatz für junge, teils minderjährige Prostituierte in Europa. So konnten in der Vergangenheit mehrere geheime Internierungslager ausgehoben werden, in welchen die zumeist aus Moldawien, der Ukraine, Bulgarien, Rumänien oder Albanien stammenden Frauen und Mädchen systematisch gefügig gemacht sowie auf ihren „Einsatz“ in EU-Staaten vorbereitet wurden.¹⁵⁸

3.5 Korruptionslage

„Organized crime and corruption are frequently linked in Kosovo.“¹⁵⁹ So kommt der Frage der Korruption¹⁶⁰ aufgrund der hohen OK-Durchdringungsdichte in Politik, Wirtschaft, Verwaltung und Gesellschaft ein ebenfalls hohes Virulenzpotential für die lokale Sicherheit zu. Sie verfügt über zahlreiche Ausdrucksformen, die von den „üblichen“ Schmiergeldzahlungen über Bestechung bis hin zu einer ausgeprägten Form ethnisch motivierter Diskriminierung reichen und sich in den vergangenen zwei bis drei Jahren noch deutlich verschärft haben.¹⁶¹ Hinzu treten systematische (jedoch zumeist schwer nachweisbare) Bestechungs- und Einschüchterungsversuche gegenüber Richtern und Staatsanwälten,¹⁶² welche den lokalen Aufbau eines unabhängigen Justizapparats behindern und vor allem auf Lokalebene den mehrheitlich Clan-dominierten Machtstrukturen sowie dem archaischen Kanun-Recht in die Hände spielen. So bleibt der Justizsektor gemäß des Berichts der Kosovo-Fact Finding Mission der EU „extremely weak and unable to deliver a proper service“¹⁶³, was noch auf lange Zeit „international executive functions, [a] strong advisory role and heavy capacity building“¹⁶⁴ von der Internationalen Gemeinschaft erfordert. Trotz grundsätzlicher Fortschritte gilt diese kritische Einschätzung auch gegenüber dem seit Ende 1999 im Aufbau befindlichen Polizeibereich, welcher weiter der aktiven Unterstützung und Kontrolle bedarf.¹⁶⁵

Im Falle des Kosovo steigert das komplexe Geflecht der verschiedenen internationalen und lokalen Akteure darüber hinaus nicht nur die institutionelle Unübersichtlichkeit des Protektorats, sondern beflügelt ebenfalls die Korruption. Da zahlreiche amtliche Zuständigkeitsbereiche und Aufgaben oftmals nicht eindeutig abgegrenzt sind, lassen sich gegen „Aufpreis“ durchaus bestimmte Leistungen zusätzlich erwerben. Allgemein hat diese Intransparenz bei vielen Kosovaren das ohnehin niedrige Ansehen regierungsamtlicher Behörden weiter verringert und

-
- 157 amnesty International: Mit Haut und Haaren. Das Kosovo hat sich zum Zentrum des internationalen Frauenhandels entwickelt, in: ai-Journal.
- 158 So der indirekt in die Aufdeckung eingebundene Gesprächspartner: A37.
- 159 Jones u.a.: Establishing Law and Order After Conflict, S. 28.
- 160 Das Office of Good Governance der PISG definiert Korruption wie folgt: "Corruption is a violation of duties of civil (public) servants or responsible persons in private or public sectors as well as the benefiting from such activities, caused directly or indirectly as the result of promise, offered, expected or given reward for yourself or other persons." Habit Hajredini: The danger of corruption: Opinions and reality, in: Office of the Prime Minister (Hg.): The Anti-Corruption Action Plan: Social and Economic Necessity for Kosovo, Priština: OSCE, October 2006, S. 38-42, S. 40, abrufbar unter: http://www.osce.org/publications/mik/2006/10/21712_685_en.pdf.
- 161 So die Einschätzung von Muhamet Mustafa/Ekrem Beqiri: Corruption in Kosovo – features, opinions and challenges, in: Office of the Prime Minister (Hg.): The Anti-Corruption Action Plan: Social and Economic Necessity for Kosovo, Priština: OSCE, October 2006, S. 11-24, abrufbar unter: http://www.osce.org/publications/mik/2006/10/21712_685_en.pdf.
- 162 Siehen hierzu den Bericht: Department of Human Rights and Rule of Law: Kosovo: The Response of the Justice System to the March 2004 Riots, Organization for Security and Co-operation in Europe, Vienna, December 2005. Auch: Jones u.a.: Establishing Law and Order After Conflict, S. 28.
- 163 Council General Secretariat: Report following the Joint Council-Commission Fact Finding Mission to Kosovo between 19-27 February 2006 (RESTREINT UE), S. 5.
- 164 Ebd.
- 165 Ebd., S. 4.

grundsätzliches Misstrauen in vorgegebene Verwaltungsabläufe geschürt.¹⁶⁶ Im Rahmen der regelmäßig seitens des UN-Entwicklungsprogramms (UNDP) erhobenen Korruptionsbefragung stufen 2006 44% der Kosovaren die Zentralregierung als korrupt ein, während 41% die lokalen Verwaltungen als korrupt betrachten.¹⁶⁷ Im Vergleich zum Vorjahreszeitraum sind beide Werte dabei um über 20% angestiegen.¹⁶⁸ Auch der Zoll, das Gesundheitswesen und Gerichte stehen weit oben auf der Liste der wahrgenommenen Korruption.¹⁶⁹ Dem entsprechend hält der UNDP-Frühwarnbericht fest: "Increasing perceptions on the presence of the organised crime and corruption affects confidence of people toward the law enforcement mechanisms, judiciary and in general toward central institutions. This undermines the credibility of the police and judiciary and makes it much more difficult to win the necessary trust of citizen in strengthening the stability of security situation".¹⁷⁰ Problematisch sind in diesem Zusammenhang auch die mangelhaften Ermittlungstätigkeiten in Verdachtsfällen und die tatsächlichen Bemühungen um Aufklärung: "By the beginning of 2004 the total number of criminal investigations against corruption/ fraud/ financial criminality was between 10 and 15 cases per year. During 2005 the courts addressed only 15 corruption cases [...]. This data should be more perceived as an indication of the lack of institutional investigation than as an indication of the true dimension of corruption."¹⁷¹

Mit Blick auf die anstehende Statuslösung und der Aussicht auf ein unabhängiges Kosovo versucht die lokale Regierung zurzeit massiv, ihren politischen Willen im Kampf gegen die Korruption unter Beweis zu stellen. Am 17. Juli 2006 nahm in diesem Zusammenhang die *Kosovo Anti-Corruption Agency* (KAA) ihre Arbeit auf, die sich als weiterer Baustein eines demokratischen und unabhängigen Staatsaufbaus im Kosovo begreift.¹⁷² Der Erfolg der aktuellen Anti-Korruptionsmaßnahmen wird allerdings außerhalb der Regierung und der Internationalen Organisationen stark bezweifelt, so lange die verantwortlichen Regierungsinstitutionen mit ihren komplexen Strukturen in dieser Form erhalten bleiben: "The apathy of both the local (PISG) and the international (UNMIK) governing bodies towards citizen efforts to demand accountability and failure to take action against corrupt officials has dampened enthusiasm to actively combat corruption in Kosovo."¹⁷³ So wird sich ein Großteil der Bevölkerung solange auf illegalen Praktiken einlassen, bis sich die wirtschaftliche und soziale Lage entscheidend verbessert hat:¹⁷⁴ "Whether Kosovo's governing institutions are able to eliminate corruption will depend in part on their ability to create conditions that foster a higher standard of living - or level of 'human development' – for all Kosovans. Higher incomes and

166 Eine Umfrage, die bei der Bevölkerung in den Monaten Januar-Juni 2006 durchgeführt wurde ergab, dass 65% aller Befragten den Umfang von Korruption im Kosovo als "on a medium to large scale" einschätzen. Vgl.: Avni Zogiani u. a.: Kosovo Early Warning Report 13, United Nations Development Programme, Priština, July 2006, S. 33, abrufbar unter: http://mirror.undp.org/kosovo/publications/ews13/ewr13_eng.pdf.

167 Ebd.

168 Ebd.

169 Mustafa/Beqiri: Corruption in Kosovo – features, opinions and challenges.

170 Zogiani u. a.: Kosovo Early Warning Report 13, S. 33.

171 Mustafa/Beqiri: Corruption in Kosovo – features, opinions and challenges, S. 13.

172 Hasan Preteni: The Kosovo Anti-Corruption Agency, in: Office of the Prime Minister (Hg.): The Anti-Corruption Action Plan: Social and Economic Necessity for Kosovo, Priština: OSCE, October 2006, S. 8-10, S. 8-9, abrufbar unter: http://www.osce.org/publications/mik/2006/10/21712_685_en.pdf.

173 Fron Nahzi: Combating Corruption in Kosovo, in: Office of the Prime Minister (Hg.): The Anti-Corruption Action Plan: Social and Economic Necessity for Kosovo, Priština: OSCE, October 2006, S. 25-30, S. 25, abrufbar unter: http://www.osce.org/publications/mik/2006/10/21712_685_en.pdf.

174 Gerade bei der Gesundheits- und Bildungsversorgung zeigt die Bevölkerung durchaus Verständnis für den Griff zu Bestechungsgeldern. "Respondents were more willing to accept such behavior, when they deemed it necessary to access basic public services, such as healthcare and education". Advisory Office on Good Governance: Combating Corruption in Kosovo. A Citizens' Perceptions Survey in Support of the Kosovo Anti-Corruption Strategy, United Nations Development Programme, Priština, 2004, S. 6.

improved access to higher quality services in such areas as health care, public utilities, and education are the most efficient antidotes to corruption, as Kosovans will have less of an incentive to engage in corrupt acts to supplement meager salaries or obtain basic services".¹⁷⁵

3.6 Zentrale Erkenntnisse

Angesichts der Vielzahl dramatisch anmutender Fehlentwicklungen geht von der Analyse der allgemeinen Sicherheitslage im Kosovo ein alarmierendes Signal aus, dass nicht nur die Notwendigkeit eines langfristigen und tief greifenden internationalen Engagements unterstreicht, sondern darüber hinaus schwerwiegende Versäumnisse auf Seiten der Internationalen Gemeinschaft in der Region aufdeckt. Dabei lassen sich die zentralen Erkenntnisse dieses Abschnittes mit den folgenden Eckpunkten zusammenfassen:

- **Multiethnisches Gesellschaftsmodell im Kosovo gescheitert**
Auf Grundlage der mittlerweile umfassenden Parallelität von Serben und Albanern im Kosovo sowie des historisch einmalig anmutenden Ausmaßes der ethnischen Segregation gilt es, unumwunden zu konstatieren, dass der Versuch des Aufbaus einer multiethnischen Gesellschaft im Kosovo gescheitert ist. Darüber hinaus ist trotz gegenteiliger Beteuerungen seitens UNMIK und KFOR weiterhin für keine Volksgruppe ein kosovoweites „Freedom of Movement“ garantiert und auch nicht für die Zeit nach der Statusklärung zu erwarten.
- **Tief verwurzelte ethnische Spannungen dauert an**
Entgegen zahlreicher öffentlicher Bekundungen halten die ethnischen Spannungen im Kosovo weiter an. Die spürbare Abnahme von Feindseligkeiten gegenüber der serbischen Minderheitsbevölkerung im Vorfeld der Statusentscheidung sind allein einem taktischen Verhandlungsmoment geschuldet und keinesfalls Indiz einer verbesserten strategischen Ausgangslage. Angesichts der asymmetrischen Dimension der interethnischen Gewalt, welche sich auch gegen ein breites Spektrum „weicher Ziele“ (Kinder, Schulen, Cafés) wendet, wird die tiefe Verwurzelung des Hasses beider Volksgruppen verdeutlicht. Das hinter den Angriffen sichtbar werdende terroristische Kalkül zielt dabei nicht auf die direkte Schwächung des Gegners, sondern kommt einer langfristig angelegten ethnischen Säuberung gleich, die auf dem Prinzip der Einschüchterung aufbaut und ebenfalls bewusst multiethnische Vorbildprojekte ins Visier nimmt.
- **Flüchtlingssituation weiterhin prekär**
Angesichts der fortexistierenden Hostilitäten sowie der anarchieähnlichen Rechtlosigkeit in Bezug auf interethnische Gewalt hat die angespannte Situation auch dazu geführt, dass die vorwiegend serbischen Binnenvertriebenen bis heute mehrheitlich nicht in ihre Heimatorte zurückkehren konnten, obwohl seitens der Internationalen Gemeinschaft durchaus finanzielle Anreize im Fall der Rückkehr offeriert wurden. Stattdessen drohen nach der Abspaltung des Kosovo ein weiterer Exodus serbischer Bevölkerungsteile aus den Enklaven sowie ein faktisches Erliegen des Rückkehrwillens bisher vertriebener Minderheiten.
- **Groteske Realitätsverweigerung seitens der Internationalen Gemeinschaft**
Trotz der Augenscheinlichkeit der interethnischen Differenzen hält die Internationale Gemeinschaft weiter öffentlich an dem Ziel eines multiethnischen Kosovo fest. Letzteres ist

175 Ebd.

dabei direktes Resultat eines politisch verordneten Erfolgsdrucks, wobei die existierenden Spannungen nach dem Motto „dass nicht sein kann, was nicht sein darf“ systematisch geleugnet werden, was zu einer grotesken Realitätsverzerrung geführt haben. Wie die „überraschenden“ Märzunruhen dabei schmerzhaft belegen, stellen die geschönten Berichte und Lageanalysen ein unmittelbares Sicherheitsrisiko für die vor Ort befindlichen Kräfte dar. Auf internationaler Seite wird der multiethnische Irrglaube maßgeblich von jenen Funktionsträgern am Leben erhalten, deren Arbeitserfolg unmittelbar an der Erfüllung dieses (auf politischem Wunschdenken fußenden) Missionsziels gemessen wird oder die über ein direktes finanzielles Interesse an der Fortführung entsprechender Förderprogramme verfügen.

- Negative Zukunftsprognosen multiethnischen Zusammenlebens
Gleich mehrere Faktoren sprechen gegen die Annahme, dass sich mit einer Statusklärung auch eine Entspannung der multiethnischen Situation einstellen könnte. In Annahme einer weitgehenden Unabhängigkeit drohen viel eher der finale Exodus der letzten verbliebenen Serben aus den Enklaven sowie möglicherweise ein neuerlicher Separationskonflikt um die Abspaltung des kosovarischen Nordteils. Langfristig wird es in der Enklavenfrage zu einer „Biologischen Lösung“¹⁷⁶ kommen, da nach der Statusklärung nahezu ausschließlich alte Menschen in den Kleinstsiedlungen verbleiben werden, die ungeachtet der widrigen Lebensumstände eine „tiefe Verbundenheit mit der Scholle“¹⁷⁷ aufweisen. Darüber hinaus behindert die immer weiter wachsende Sprachbarriere zwischen Serben und Albanern ein Mindestmaß an bilateralem Austausch und Verständigung, was das Sammeln persönlicher Erfahrungen mit der jeweiligen Gegenseite behindert und langfristig die notwendige Aussöhnung zwischen den Volksgruppen erschwert.

- Wachsende sozioökonomische Konfliktfaktoren
Jenseits der interethnischen oder politischen Dimension wirkt sich das gesamte (oben skizzierte) Spektrum sozialer Probleme (Arbeitslosigkeit, Perspektivlosigkeit, „Youth Bulge“) äußerst negativ auf die allgemeine Sicherheitslage innerhalb des Kosovo aus und wird gegenwärtig einzig durch die teilweise übersteigerten Hoffnungen breiter Bevölkerungsgruppen auf eine strategische Lageverbesserung nach Beendigung der Statusverhandlungen moderiert. Spätestens, wenn die gegenwärtig kultivierten Blühträume eines unabhängigen und prosperierenden Kosovo nicht reifen sollten, ist mit dem Aufkommen einer neuen Unruhwelle zu rechnen, welche das bisherige Eskalationsniveau bei weitem übertreffen könnte.

- Kriminalität als wesentliche Sicherheitsdeterminante
Jenseits ethnischer Spannungen ist die Sicherheitslage insbesondere durch das hohe Maß an Kriminalität beeinträchtigt, die sich im Kosovo in vielerlei Formen präsentiert und straffe Organisationsstrukturen offenbart. Gekoppelt mit dem hohen Korruptionsaufkommen, das sich ebenfalls über den gesamten Polizei- und Justizbereich erstreckt, ergibt sich hieraus eine veritable Bedrohung für die Sicherheit und Stabilität des Kosovo, die wird im Folgenden einer weiteren Analyse zugeführt.

176 So die übereinstimmende Einschätzung von Gesprächspartner: A37, A44, A55.

177 Gesprächspartner: A36.

4. Akteure und Machtstrukturen

4.1 Machtverteilung und Clansystem

Angesichts der spätestens mit der Machtübernahme Slobodan Miloševićs einsetzenden Delegitimierung jugoslawischer Institutionen, sowie der Suspendierung des zuvor verfassungsrechtlich verankerten kosovarischen Autonomiestatus im Jahr 1989, kam es innerhalb der kosovo-albanischen Bevölkerung zu einer schleichenden Renaissance informeller, seit Jahrhunderten in der albanischen Kultur verwurzelter archaischer Traditionen auf Basis des Kanun.¹⁷⁸ Sukzessiv verfestigte sich während dieser Zeit der heute virulente Einfluss der Großfamilien, so dass diese nicht nur die klaffende, moralisch-autoritäre Deckungslücke zwischen dem diskreditierten Staatsapparat der Milošević-Ära und dem gesellschaftlichen Ordnungsbedürfnis auszufüllen begannen, sondern hierdurch zwangsläufig auch eine erhebliche Machtakkumulation betrieben. Parallel zum öffentlichen Ordnungswesen wuchs die Dominanz des clanbasierten und auf den Grundprinzipien patriarchaler Altersautorität fußenden Herrschaftssystems im Kosovo, welches während der kriegerischen Auseinandersetzungen in den Jahren 1998/99 aufgrund des offenen Bruchs mit dem serbisch geführten Regime einen exponentiellen Machtzuwachs erfuhr und nach dem Zusammenbruch der jugoslawischen Ordnung zur alleinigen gesellschaftlichen Autorität im Kosovo avancierte.

Üblicherweise umfasst eine albanische Großfamilie („fis“) dabei zwischen 60 und 100 Personen und bildet mit anderen „fis“ einen gemeinsam Clan, von denen heute ca. 15-20 um regionalen Einfluss im Kosovo ringen. Dem entsprechend existiert im Kosovo zwar kein alleiniger „Godfather“ des albanischen Clanwesens, doch lassen sich anhand der mehr oder weniger klar umrissenen regionalen Claims Führungspersonen identifizieren und Allianzstrukturen aufzeigen.

Die gesellschaftliche Akzeptanz der Clanherrschaft im Kosovo sowie deren relative systemische Stabilität resultiert hierbei aus der Tatsache des Ineinandergreifens unterschiedlicher Legitimierungsebenen, welche gegenwärtig die Machtverteilung determinieren und die folgenden vier Autoritätspfeiler umfassen:

- **Kulturelle Machtstellung**
Die Rückbesinnung auf Kanun-basierte Regeln und Strukturen innerhalb der kosovo-albanischen Gesellschaft bildet eine sozialpsychologisch durchaus nachvollziehbare kollektive Sehnsucht nach Normenkonstanz in einer sich ansonsten hostile und korrupt gebärenden Umwelt. Die hierin festgeschriebene clanbasierte und gewalttolerante Sozialordnung kann dabei als „Gesellschaftskitt“ begriffen werden, da es dem Kosovo bis heute an einem konsolidierten nationalen Fundament fehlt.¹⁷⁹ Darüber hinaus dient die im Kanun festgeschriebene Vorherrschaft patriarchaler Strukturen zugleich der Stabilisierung ins Wanken geratenden Familienbilder und Geschlechterrollen und wird in Teilen offen als männliches Repressionsinstrument instrumentalisiert.
- **Gesellschaftliche Machtstellung**
Die aktive und führende Partizipation während der Kriegszeit 1998/99 auf Seiten der UÇK kann rückblickend als nahezu spirituell anmutender Initiationsritus betrachtet werden, ohne welchen die Erlangung einer führenden Position in der heutigen kosovarischen Gesellschaft nahezu ausgeschlossen ist. So bildet nicht nur der hierin zum Tragen kommende Heroismus,

178 So u.a. die von vielen geteilte Beobachtung von Gesprächspartner: A07.

179 So etwa Gesprächspartner: A60

sondern auch das in der Kriegszeit gebildete Loyalitäts- und Vertrauensmuster eine wesentliche Machtbasis der Clans und ihrer jeweiligen Anführer.

- **Wirtschaftliche Machtstellung**

Neben eher abstrakten soziokulturellen Machtfaktoren speist sich der Einfluss der jeweiligen Clans aus ihren unmittelbaren wirtschaftlichen Aktivitäten. Insbesondere gilt dies für informelle Handelsstrukturen, da nur hierüber eine tragfähige Finanzierung des Bürgerkrieges möglich war und der Kauf benötigter Waffen ausschließlich illegal bewerkstelligt werden konnte. Aufgrund der Schnittmengen beim Handel und Schmuggel von legalen bzw. illegalen Waren¹⁸⁰ kam es mit der Zeit zu einer Verwischung der ursprünglichen Grenzen zwischen dem legalen und illegalen Wirtschaftssektor und zur Herausbildung von clangesteuerten polikriminellen Netzwerken, die seither maßgeblich die ökonomischen Geschicke des Kosovo kontrollieren und konkurrierende legal aufwachsende Strukturen notfalls mit Waffengewalt eliminieren.

Darüber hinaus diente vor allem im zeitlichen Umfeld des Krieges das Instrument des „Spendensammelns“ als Deckmantel für Aktivitäten im Bereich der Schutzgelderpressung, was ebenfalls den kriminellen Charakter der führenden Clans unterstreicht.

- **Politische Machtstellung**

Um ein längerfristiges Machtvakuum im Kosovo zu verhindern und den akuten Bedarf an lokalen Funktionseliten seitens der Internationalen Gemeinschaft nach der Militärintervention 1999 zu decken, kam es zu einer weitgehenden Akzeptanz der noch kurz zuvor als kriminelle Organisation eingestuft und mit terroristischen Methoden operierenden UÇK. Unter dem Deckmantel der Etablierung politischer Parteien verfestigten rivalisierende Clans auf diesem Wege ihre damals erst im Aufwachsen begriffenen Machtstrukturen und konnten in Folge mehrerer Wahlen sowie aufgrund der politischen Anerkennung seitens internationaler Institutionen wie UNMIK und KFOR eine bislang unübertroffene Machtfülle erlangen. Seither können die Parteifunktionäre weitgehend unbehelligt im Kosovo operieren und üben mit Hilfe der (offiziell verbotenen) Parteigeheimdienste Druck auf politische Gegner aus.¹⁸¹

Zusammengenommen sorgt das Ineinandergreifen der unterschiedlichen Machtebenen sowie die geringe Größe und Population des Kosovo somit für eine enorme Konzentration von Macht und gesellschaftlichen Einfluss in den Händen weniger Einzelpersonen und Clans, die zugleich in der Mehrzahl Keimzellen des Organisierten Verbrechens bilden.

4.2 Organisierte Kriminalität

Ist die Existenz einer Clangesellschaft keinesfalls zwangsläufig mit mafiösen Machenschaften gleichzusetzen, fördert diese soziale Organisationsform doch die Herausbildung intransparenter Entscheidungsstrukturen sowie die Negierung offizieller staatlicher Autorität und Durchsetzungskraft. Im Falle des Kosovo hat darüber hinaus der während der Milošević-Ära zur Blüte gereifte serbisch-albanische Antagonismus unterschiedliche Formen kosovarischer Untergrundaktivität beflügelt und zu einer breiten Vermischung von nationalistischen, separatistischen und kriminellen Bestrebungen geführt. Die Herausbildung krimineller Netzwerke auf Basis der Clangesellschaft sowie deren zunehmende politische Aufladung zeigte bereits eine im Jahr 1997 erstellte BND-Analyse, welche die enge Verknüpfung unterschiedlicher illegaler

180 So werden vor allem illegal gehandelte Waffen mit Heroin bezahlt und seitens derselben Netzwerke vertrieben.

181 So etwa die Gesprächspartner: A18, A27.

Serbs who cooperate with UNMIK and to resist deployment of Serb members of the Kosovo Police Service (KPS) in northern Mitrovica. The bridgewatchers are the primary reason that UNMIK had been unable to extend its writ north of the Ibar River in the predominantly Serb portion of Mitrovica."²⁰³

4.3 Dimension und internationale Vernetzung der kosovo-albanischen OK

Der Umfang der OK-Aktivitäten am kosovarischen Wirtschaftskreislauf gilt als astronomisch. Nach konservativen Schätzungen des *Directorate of Organized Crime* (DOC) beläuft sich der Tagesumsatz der kosovarischen OK auf rund 1,5 Mio. € (550 Mio. €/Jahr), was mehr als einem Viertel des gegenwärtigen (durch enorme internationale Gebertransfers künstlich hochgehaltenen) Bruttosozialprodukts entspricht.²⁰⁴ Zugleich hat sich das Kosovo in dem letzten Jahren zu einem polikriminellen Multifunktionsraum entwickelt, der nicht nur als Umschlagplatz für illegale Waren (v.a. Waffen, Menschen, Drogen) genutzt wird und in Folge des faktischen Zusammenbruchs der Strafverfolgung als idealer Rückzugsraum für kriminelle Akteure dient, sondern in welchem zunehmend auch Investitionen getätigt werden, um internationale Schwarzgeldvorkommen zu waschen. Besonders der Bausektor sowie der Treibstoffhandel gelten hierbei als „beliebte“ Betätigungsfelder der Geldwäsche und haben zu der Herausbildung völlig unübersichtlicher Strukturen geführt. Beispielhaft hierfür ist das kosovarische Tankstellenwesen. Existiert nach einer unabhängigen Wirtschaftlichkeitsprüfung ein (anhand des Verkehrsaufkommens berechneter) Bedarf von weniger als 150 Tankstellen, lassen sich gegenwärtig mehr als 400 Tankstellen im Kosovo zählen.²⁰⁵ In der Nähe größerer Ballungszentren koppelt sich das Tankstellenaufkommen mit dem ausufernden Prostitutionsgeschäft, welches zumeist in den rückseitig gelegenen „Motels“ betrieben wird.

Gleichzeitig lassen sich die Aktivitäten der albanophonen OK schon lange nicht mehr auf den unmittelbaren Balkanraum begrenzen, sondern haben seit längerem eine weltweite Dimension angenommen. So erfuhren die im Aufwachsen begriffenen kriminellen Netzwerke nach Auflösung der albanischen Geheimpolizei "Sigurimi" (Juli 1991) einen enormen Professionalisierungsschub, da eine Vielzahl der rund 10.000 arbeitslosen Agenten im Rahmen ihrer „Jobsuche“ in das kriminelle Milieu abglitten und ihr nachrichtendienstliches *Know How* in den Dienst der Mafia stellten. Zugleich kam es in Folge des Zusammenbruchs des albanischen Pyramidensystems (1997) sowie des offen ausbrechenden Kosovokonflikts zu einer regelrechten Blütezeit, da die einsetzende Migrationswelle von schätzungsweise 400.000 Albanern nach Westeuropa ein enormes Potenzial der verdeckten Schmuggelaktivitäten bot und auch kriminelle Akteure in den kerneuropäischen Sicherheitsraum einführte. Wurden die wegen ihrer Skrupellosigkeit und Brutalität sehr „geschätzten“ Albaner Anfang der neunziger Jahre in erster Linie von anderen ethnischen OK-Gruppierungen (v.a. der italienischen Mafia) zur Ausführung ihrer „Drecksarbeit“ benutzt, haben sich die albanophonen Akteure heute nicht nur „emanzipiert“, sondern sind zu einer dominierenden Größe innerhalb der Unterwelt aufgestiegen. So bemerkt hierzu etwa der führende italienische Staatsanwalt und Mafijäger, Cataldo Motta: „Albanian organised crime has become a point of reference for all criminal activity today. Everything passes via the Albanians. The road for drugs, arms and people, meaning illegal immigrants, is in Albanian hands.“ Die albanophone OK nutzt dabei weiterhin „violence as a primary tactic to drive out competition“ und gilt nach

203 Dziedzic/Rozen/Williams: Lawless Rule Versus Rule of Law in the Balkans, Special Report No. 97, S. 6.

204 Gesprächspartner: A27.

205 So finden sich allein auf der rund 90 km langen „Hawk-Route“ von Skopje nach Priština 36 Tankstellen. Die Daten stammen von Gesprächspartner: A21.

Einschätzung unabhängiger Beobachter heute als "more powerful than ever"²⁰⁶. Dabei haben sich auch internationale Allianzen herausgebildet, die von einer regelrechten mafiösen Arbeitsteilung auf westeuropäischem Boden zeugen: „The Italians are controlling the prostitution bars while the Albanians and the Bulgarians are delivering the prostitution victims. The Bulgarians are specialised in fabricating and selling the stay documents.“²⁰⁷

Nach dem Zusammenbruch des Kommunismus übernahmen die Albaner zudem schrittweise die Kontrolle über die „Balkanroute“ von türkischen und kurdischen Organisationen. Wie vor ihnen die Türken können auch die Führer der albanischen Banden im Westen zahlreiche Dealer ihrer eigenen Ethnie rekrutieren, da in vielen Ländern mittlerweile eine breite albanophone Personaldecke existiert.²⁰⁸ Hierzu führt Mappes-Niediek aus: „Die Konkurrenz zu den Türken konnten albanische Banden aber erst aufnehmen, als ihre Heimat von einem reinen Transitland zu einer Zone des Drogenkonsums wurde. Anfang der neunziger Jahre sickerte erstmals Heroin aus den türkischen Lagern auf dem Balkan auch in das albanische Umland. Früher war der Stoff als geschlossener TIR-Transport durch ihr Siedlungsgebiet gegangen; jetzt machten die ersten Albaner Erfahrungen als Dealer und fanden Geschmack an dem Geschäft.“²⁰⁹

Selbst in den USA haben albanische Mafiastrukturen mittlerweile Fuß gefasst und insbesondere nach einem massiven Vorgehen des FBI gegen die Familien der *La Cosa Nostra* (LCN) im Großraum New York die Vorherrschaft einzelner italienischer Familien (etwa im Bereich des illegalen Glücksspiels)²¹⁰ gebrochen: „When the FBI dealt a major blow to the LCN families in recent years, the Albanians began to emerge, and now are taking over turf once controlled by the traditional mob bosses. Officials said ethnic Albanians from Kosovo, Macedonia and Montenegro are included in the clans and crews that emerged in the organized crime world. FBI officials said Russian and many other organized crime groups operating in the United States are much more sophisticated and less violent than the Albanians.“²¹¹ So vermerkt das FBI zur albanophonen OK in den USA: "They are a hardened group, operating with reckless abandon“²¹². Im Zentrum steht hierbei die *Rudaj-Organization*, die in Anspielung auf die fünf traditionellen MafiACLANS von New York selbst vom FBI respektvoll als „the sixth family“²¹³ tituiert wird und von dem im Juni 2006 verurteilten Mafiaboss Alex Rudaj („Uncle“) angeführt wird. Daneben existiert mit den *Albanian Boys Incorporated* (A.B.I.) eine Organisation aus dem Grenzbereich von Jugendgang und Mafia mit schätzungsweise 26.000 Mitglieder im Großraum New York von denen 5.000 als gewalterfahrene Kriegsveteranen aus dem Kosovo gelten.

Welches Maß an Professionalität die albanische Seite hierbei mittlerweile entwickelt hat belegt exemplarisch der „Hollywood'-style prison escape via helicopter“²¹⁴ des bis vor kurzem in

206 Arsovska: Albanian organised crime groups evolve in Europe.

207 Ebd.

208 So lebten zu dem Zeitpunkt in Deutschland und Italien schätzungsweise je 400.000, in der Schweiz 200.000 Albaner. Vgl. zu den Zahlen: Jens Reuter: Organisierte Kriminalität in Südosteuropa, in: Südosteuropa: Zeitschrift für Gegenwartsforschung (2 , 2005), S. 289-301, S. 293

209 Norbert Mappes-Niediek: Der Geschmack von Freiheit und Anarchie, in: Die Zeit (46, 7.November 2002), S. 13-16, abrufbar unter: hermes.zeit.de/pdf/index.php?doc=/2002/46/Balkan.

210 Reuter: Organisierte Kriminalität in Südosteuropa, S. 294.

211 Terry Frieden: FBI: Albanian mobsters 'new Mafia', August 18, 2004, abrufbar unter: <http://www.cnn.com/2004/LAW/08/18/albanians.mob/>.

212 Ebd.

213 Die fünf etablierten Familien sind: Bonanno, Colombo, Gambino, Genovese und Lucchese.

214 Athens News Agency: Justice minister on helicopter jail-break from Korydallos Athens.

griechischer Haft sitzenden albanischen Mafiabosses Rizai Alket. Vermutungen von ernst zu nehmenden Fachleuten hinsichtlich der Existenz eines albanischen „Konvent der Paten“, der auf internationaler Ebene zusammentritt und sowohl eine Claimabsteckung als auch eine gemeinsame strategische Planung für das OK-Geschäft betreibt, können aufgrund des hohen Spekulationscharakters hier allerdings nur unkommentiert wiedergegeben werden.²¹⁵

4.4 Politische und kriminelle Rivalitäten

Gegen die These eines albanischen „Konvent der Paten“ spricht allerdings die Tatsache, dass – trotz oder gerade wegen des enormen internationalen Machtzuwachses – die OK im Kosovo durch zahlreiche interne Ränkespiele und Rivalitäten geprägt ist und sich insofern nicht als homogene Struktur darstellen lässt. Zugleich vermischen sich im Kosovo politische, geschäftliche und kriminelle Interessendifferenzen mit historisch gewachsenen Clanfehden, die zumeist nach ritualisierten Kanun-Regeln (Blutrache) ausgetragen werden. Die bisher weitest reichende Vendetta, die sich mittlerweile über gut acht Jahre erstreckt und eine Vielzahl von Menschenleben einschließlich zahlreicher Führungskader kostete ist der Konflikt zwischen der Haradinaj-Familie und der Mausaj-Familie.

Wird eine persönliche Beleidigung in den neunziger Jahren als Auslöser der Blutfehde vermutet,²¹⁶ liegen die Ursachen doch weitaus tiefer und sind vielmehr in einem Macht- und Interessenkonflikt zwischen den Kämpfern der Rebellenorganisation UÇK sowie den Mitgliedern der konkurrierenden kosovo-albanischen Militärfraktion *Forcat e Armatosura të Republikës së Kosovës* (FARK) zu sehen. Die Anfang der neunziger Jahre durch Bujar Buskoshi gegründete FARK bildete dabei den militärischen Arm der 1989 von Ibrahim Rugova ins Leben gerufenen Partei *Lidhja Demokratike e Kosovës* (LDK), die zum Missfallen radikaler albanischer Kräfte vorwiegend auf friedliche Mittel im Unabhängigkeitskampf setzte und ein sukzessives Aufwachsen der militanten UÇK zur Folge hatte. Mit dem zunehmend brutalen Vorgehen der serbischen Seite wandelte sich die wesentlich militantere UÇK „von einer radikalen Splittergruppe zu einer populären Befreiungsbewegung“²¹⁷ und geriet in einen offenen Machtkampf mit der FARK, welcher sich insbesondere nach der NATO-Intervention fortsetzte. So nutzte eine Reihe von UÇK-Kämpfern – unter den Augen der Internationalen Gemeinschaft – „die Umbruchphase im zweiten Halbjahr 1999 nicht nur zur persönlichen Bereicherung, sondern auch zu gewaltsamen Racheakten“²¹⁸. Berüchtigt ist hierbei die Ermordung der FARK-Mitglieder Bashkim Balaj, Rexhe Osaj, Sinan Musaj, und Idriz Peja (24. Juni 1999) durch eine unter dem Namen „Dukagjini Five“ bekannt gewordene Gruppe von fünf UÇK-Rebellen, welcher auch Daut Haradinaj, der Bruder von Ex-Premier Ramush Haradinaj, angehörte. Die daraufhin offen ausbrechende Vendetta zwischen den Musajs und den Haradinajs, endete mit der fast vollständigen Auslöschung der Musaj-Familie. Auch Ramush Haradinaj steht in diesem Zusammenhang persönlich in Verdacht Morde begangen bzw. direkt in Auftrag gegeben zu haben.²¹⁹ Ein dokumentierter Zwischenfall im Juli 2000, bei welchem Ramush Haradinaj mit rund 40 Kämpfern ein Feuerüberfall auf das Anwesen der Musaj-Familie verübte, blieb allerdings ungesühnt, da die USA zugunsten des bei dem Anschlag selbst

215 So etwa die Analyse von Gesprächspartner: A27.

216 So etwa Gesprächspartner: A54.

217 Andreas Heinemann-Grüder/Wolf-Christian Paes: *Wag the Dog: The Mobilization and Demobilization of the Kosovo Liberation Army*, Bonn International Center for Conversion, Bonn, Oktober 2001, S. 6. abrufbar unter: <http://www.bicc.de/publications/briefs/brief20/brief20.pdf>.

218 Ebd.

219 Caroline Fetscher: *Aus der Regierung ins Gefängnis Premier des Kosovo soll Serben und eigene Landsleute ermordet haben.*

verwundeten Ramush Haradinaj intervenierten und diesen kurzerhand zur US-Militärbasis in Ramstein ausflogen.²²⁰

Mit dem Ende der Musaj-Familie kam es jedoch keineswegs zu einem Ende der Fehde als Solche, da in deren Umfeld eine Vielzahl weiterer Familien in den Strudel der Auseinandersetzung gerieten und der Antagonismus von FARK und UÇK trotz Auflösung fortbesteht. Zugleich steht insbesondere der, nach einer eher symbolischen Haftstrafe wieder auf freien Fuß gesetzte, Daut Haradinaj „ganz oben auf der ‚Hit-List‘ verfeindeter Familien“²²¹, so dass sich nachrichtendienstliche Kreise wundern, „dass Daut überhaupt noch lebend rum läuft“²²². Andererseits sinnt auch die Haradinaj-Familie für den Mord an Ramushs Bruder Enver (15. April 2005) auf Rache, wobei heftigste Spekulationen hinsichtlich der Drahtzieherschaft des Attentats existieren. Offen wird hierbei in Sicherheitskreisen gemutmaßt, dass es sich bei der Ermordung von Enver Haradinaj keineswegs um ein Wiederaufflackern der Haradinaj/Musaj-Fehde handelte, sondern die Tat stattdessen gezielt von konkurrierenden OK-Clans eingefädelt wurde und eine *divide et impera*-Strategie folgt. Auch wurde die Verantwortung seitens der Musaj-Familie vehement bestritten, was von Experten als „äußerst ungewöhnlich“²²³ bezeichnet wird. Sollten sich die Mutmaßungen über die Involviertheit einer dritten Seite bewahrheiten oder auch nur innerhalb der Haradinaj-Familie als wahrscheinlich erachtet werden, könnte dem Kosovo wohlmöglich schon bald eine neue große „Säuberungswelle“ bevorstehen, welcher in Folge der engen Verknüpfung von Mafia und Politik zwangsläufig auch führende Politiker zum Opfer fallen werden. Somit ist (trotz der Beruhigung im Vorfeld der Statusentscheidung) kein Ende der „tit-for-tat blood feuds“²²⁴ im Kosovo absehbar. Stattdessen könnten die Konfliktkonstellationen vielmehr nach dem Ende des aktuellen „Burgfriedens“ in eine neue Phase eintreten.

Ungeachtet dieser tief greifenden Auseinandersetzungen haben die Clan-Rivalitäten vordergründig wenig Spuren in der offiziellen politischen Entwicklung des Kosovo hinterlassen und selbst schizophoren anmutende Regierungsbündnisse erlaubt. Den vorläufigen Höhepunkt bildet in diesem Zusammenhang die im Dezember 2004 unter dem Ministerpräsidenten Ramush Haradinaj geformte Koalition aus AAK und LDK, deren militärische Flügel jedoch parallel zu der (durchaus erfolgreichen) Regierungsarbeit den Clankrieg fortführten. Hierzu vermerkt etwa der Kosovodirektor des renommierten *Balkan Investigative Reporting Network* (BIRN), Jeta Xharra: “There is definitely a personalised, local vendetta in western Kosovo, but it does not affect Priština. Although these are the military wings of LDK and AAK, the parties themselves remain in coalition and unaffected. This is a wild, thuggish and irrational war, and it doesn't matter to them what happens in Priština.”²²⁵

Die gesellschaftlichen Konsequenzen dieser Entwicklung sind allerdings als verheerend zu charakterisieren, da die Bevölkerungsmehrheit zwischen stilisierter Heldenverehrung und tiefer Angst gefangen ist und seitens der politisch-mafiösen Führungskaste im Kosovo mittlerweile ein

220 Nick Wood: US 'Covered Up' For Kosovo Ally. UN claims that American officials withheld evidence linking a leading politician to a gunfight, drugs and war crimes, in: The Observer, September 10, 2000.

221 So Gesprächspartner: A42.

222 So Gesprächspartner: A42.

223 So Gesprächspartner: A44.

224 Jeta Xharra/Muhamet Hajrullahu/Arben Salihu: Kosovo's Wild West, Institute for War and Peace Reporting, February 18, 2005, abrufbar unter: http://www.kosovo.net/news/archive/2005/February_21/1.html.

225 Neil Barnett: Suspected blood feuds in Kosovo threaten final status talks, in: The Budapest Times, July 25, 2005.

umfassendes Omertà-Regime etabliert wurde. Im Mittelpunkt steht hierbei der als „eloquent, intelligent und skrupellos“²²⁶ geltende Ramush Haradinaj, ohne den trotz seines Rücktritts als Ministerpräsident „im Kosovo nichts läuft“²²⁷ und der auf dem Höhepunkt der Musaj-Mordserie (8. März 2005) obendrein den „Ritterschlag“ der Internationalen Gemeinschaft erhielt, als ihn der damalige UNMIK-Chef Jessen-Petersen öffentlich als seinen „close partner and friend“²²⁸ bezeichnete. Nicht zuletzt dieses für jeden sichtbare Einknicken der internationalen Führung vor den kriminellen Machtstrukturen hat zu dem Umstand beigetragen, dass man inzwischen „in Kosovo kaum jemanden [findet], der öffentlich ein Wort gegen ‚Ramush‘ sagen würde.“²²⁹ Eine der wenigen Ausnahmen bildet sein Hauptrivale Hashim Thaçi, der die aktuelle Regierung aus LDK und AAK mehrfach der mafiösen Machenschaften bezichtigte. Gleichzeitig gilt Thaçi in Sicherheitskreisen als „noch wesentlich gefährlicher als Haradinaj“²³⁰, da der einstige UÇK-Chef auf internationaler Ebene über weiter reichende kriminelle Netzwerke verfügt.

Zwar ist angesichts der Diffusion von kriminellen, politischen und clanbasierten Aktivitäten nicht immer eindeutig zuordenbar, welcher Motivlage einzelne Anschläge und Übergriffe entspringen, doch lässt sich zusammenfassend eines mit Gewissheit feststellen: „the overall picture is of a gangland culture holding the rest of society hostage“²³¹. Das von den OK-Gruppierungen mittels Einschüchterung kosovoweit durchgesetzte Angstregime vertieft dabei die ohnehin enormen sozialen und kulturellen Fehlentwicklungen, wie sie sich aus der langen Konfliktphase ergeben haben und betrifft jeden einzelnen Kosovaren.²³² Mit der Statusklärung sowie dem sukzessiven Abzug der internationalen Kräfte werden die kriminellen Akteure näher denn je ihrem Ziel der totalen Kontrolle des Kosovo kommen und die sich gegenwärtig angestauten Rivalitäten in einem neuen Gewaltreigen entladen. Eine besondere Rolle könnte dann bereits der mafiös-unterwanderte Staats- und Regierungsapparat des Kosovo spielen über dessen Hauptfunktion etwa Mappes-Niediek vorausschauend bemerkt: „Wenn Kriminalität überhaupt bekämpft wird, dann von der jeweils gegnerischen Bande, die sich gerade die Kontrolle über die Staatsorgane gesichert hat.“²³³

4.5 Lokale Nichtregierungsorganisationen

Neben den im Halbschatten der öffentlichen Detektierbarkeit operierenden OK-Gruppierungen ist der als überaus unübersichtlich geltende Nichtregierungssektor von einer Vielzahl weiterer teils dubioser Organisationen durchsetzt. So existieren nach Angaben von UNMIK innerhalb des Kosovo rund 2.400 offiziell registrierte lokale Nichtregierungsorganisationen (NGOs)²³⁴ was im Verhältnis zur Einwohnerzahl ein Vielfaches des mitteleuropäischen Durchschnittswerts

226 So die Charakterisierung Gesprächspartner: A54.

227 Gesprächspartner A55.

228 Søren Jessen-Petersen: SRSG's statement on the Prime Minister's resignation, United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, Priština, March 8, 2005, abrufbar unter: <http://www.unmikonline.org/press/2005/press/pr1325.pdf>.

229 Andreas Ernst. Zwei balkanische Karrieren: In Den Haag kreuzen sich Haradinajs und Gotovinas Wege, in: NZZ am Sonntag, 20. März 2005.

230 So Gesprächspartner: A12, A21, A54

231 Xharra/Hajrullahu/Salihi: Kosovo's Wild West.

232 Nach inoffiziellen Schätzungen werden allein in Priština mehr als 400 Kinder von ihren Eltern aus Angst vor „Besa“, dem albanischen Begriff für Ehrenmorde, nicht mehr zur Schule geschickt. So die Analyse von Gesprächspartner: A65.

233 Mappes-Niediek: Der Geschmack von Freiheit und Anarchie.

234 Vgl. zu den Zahlen: Julia Nietsch: Länderreport Kosovo/Kosova, Düsseldorfer Institut für Außen- und Sicherheitspolitik, Düsseldorf, August 2005, S. 5.

repräsentiert.²³⁵ Nach Einschätzungen unabhängiger Stellen besteht die „typische NGO [dabei] aus vier Cousins“²³⁶, deren Hauptziel in der privaten Akquise internationaler Hilfs- und Fördergelder liegt. Lediglich schätzungsweise 10 Prozent leisten tatsächlich aktive Verbandsarbeit²³⁷ wobei zwei Organisationen besonders hervorzuheben sind:

- **Veteranenverbände**
Unter dem Sammelbegriff der Veteranenverbände lassen sich im Kosovo drei Organisationen differenzieren, die zusammen einen wesentlichen Einfluss auf die politischen Geschicke des Kosovo besitzen und über einen hohen Mobilisierungsgrad verfügen. So existieren neben der *Organizata e Veteranëve të Luftës së UÇK-së* (OVL), dem unmittelbaren Dachverband der UÇK-Kriegsveteranen unter dem Vorsitzenden Faik Fazliu, ein Zusammenschluss von Kriegsversehrten sowie eine Allianz von Witwen und Waisen des Krieges. Die propagandistisch aufbereiteten Heldenmythen begründen dabei den hohen Respekt vor den Mitgliedern und Funktionsträgern dieser Vereine, wenngleich einzelnen Führungsfiguren wie etwa „Oberst“ Avdyli Mushkolaj von internationaler Seite schwerste Verbrechen vorgeworfen werden.²³⁸ Auch bildeten diese Organisationen das Gravitationszentrum der Märzunruhen 2004 und tragen somit an den zahlreichen Toten und Verletzten eine wesentliche Mitschuld. Nichtsdestotrotz sind auch diese Verbände keineswegs interessenhomogene Organisationen, sondern zerfallen anhand der regionalen Machtzonen in unterschiedliche Fraktionen und stehen eng mit den lokalen OK-Strukturen in Verbindung bzw. gehen i. ihnen auf.²³⁹

- **Vetëvendosje!-Bewegung**
Die zweite, aktuell wohl sichtbarste Nichtregierungsorganisation im Kosovo ist Vetëvendosje! (Selbstbestimmung), deren mehrere Tausend „Mitglieder“ sich zumeist aus jungen und intellektuellen Kreisen rekrutieren, wenngleich es sich hier weniger um einen Verein als vielmehr eine politische Bewegung handelt. Zentrale Führungsfigur von Vetëvendosje! ist der ehemalige Studentenführer und in Serbien mehrere Jahre als politischer Häftling einsitzende Albin Kurti, über welchen unterschiedliche (teils gegenläufige) Einschätzungen existieren. Tatsache ist, dass Vetëvendosje! die bisher einzig wahrnehmbare Bewegung ist, die tendenziell gegen das kosovoweite ‚Gesetz des Schweigens‘ aufbegehrt und lokale Politiker offen der Korruption und des Verrats bezichtigt. Mehrmals hat Kurti dabei Anwerbeversuchen widerstanden und Ministerämter in der Kosovo-Regierung abgelehnt, was in den Augen von vielen jungen Kosovaren seine Glaubwürdigkeit ebenso gestärkt hat wie die regelmäßige Gängelung Kurtis seitens des KPS.²⁴⁰ Zugleich ist der politische Kurs der Organisation als zunehmend nationalistisch zu charakterisieren und weist durchaus eine Tendenz zur Radikalisierung auf. Im Mittelpunkt der Angriffe steht jedoch UNMIK, die als korrupte Besatzer dargestellt werden und deren sofortige Demission gefordert wird. Letzteres sowie die öffentliche Kampagne zum Boykott serbischer Waren hat eine Annäherung

235 Im Verhältnis zu Deutschland entspricht dies circa dem siebenfachen Wert.

236 Gesprächspartner: A17.

237 Nietsch: Länderreport Kosovo/Kosova, S. 5.

238 Mushkolaj steht dabei in dringendem Verdacht, neben fünf Serben im Jahr 1999 auch eine Polizistin im Jahr 2004 ermordet zu haben, wurde jedoch nach kurzer Zeit von KPS wieder auf freien Fuß gesetzt. So die Gesprächspartner: A02, A22.

239 Gesprächspartner: A44.

240 So Gesprächspartner: A14.

internationaler Kräfte an Vetëvendosje! bisher verhindert und Kurti (im Gegensatz zu den weitaus distinguierten agierenden OK-Akteuren) zum Hauptfeind der Internationalen Gemeinschaft im Kosovo werden lassen. So hält etwa die *International Crisis Group* (ICG) fest: "Kurti's recent campaign for a consumer boycott of Serbian products attracted a complaint from President Tadic, but also support from Kosovo Albanian businessmen interested in cutting out competition. Declaring UNMIK its enemy, it has studiously avoided targeting Kosovo's government but the organisation has edged further away from roots in conflict resolution and non-violence."²⁴¹ Obwohl eine UNDP-Umfrage aus dem Juni 2006 belegt, dass 16 Prozent der Kosovo-Albaner offen zu Vetëvendosje! stehen und weitere 40 Prozent zumindest mit den Zielen der Organisation sympathisieren, kann diese doch keinesfalls als Massenbewegung charakterisiert werden.²⁴² Vielmehr leidet Vetëvendosje! unter einem akuten Mobilisierungsproblem, was die oft vollmundig angekündigten Großdemonstrationen zu eher kleinen Menschenansammlungen verkommen lässt. Nicht zuletzt aus diesem Grund sucht Kurti spätestens seit 2005 die Nähe zu anderen Gruppierungen und spekuliert insbesondere auf das Potenzial der Veteranenverbände: "Kurti has increasingly aligned with KLA veterans and the radical LPK and National Movement for the Liberation of Kosovo (LKCK) parties, adopted more confrontational tactics, and spoken of taking up arms."²⁴³ Der Trend zur Vernetzung dieser lokalen Akteursgruppen kann dabei als durchaus bedenklich erachtet werden, da die aktuelle „Anbiederung Kurtis an die Veteranen sowie nationalistische Strömungen“²⁴⁴ bedeuten könnte, dass sich Vetëvendosje! in Folge der zu erwartenden „Sinnkrise“ nach der Unabhängigkeitsentscheidung, zu einer neuen (möglicherweise militanten) Großalbanien-Bewegung entwickelt.

4.6 Zentrale Erkenntnisse

In der Summe der Einzelentwicklungen ergibt sich ein verheerendes Lagebild, das im Falle der unbeirrten Fortführung der bisherigen Politik nahezu zwangsläufig in einer weiteren Verschärfung der Sicherheitslage münden wird. Bereits zum gegenwärtigen Zeitpunkt sind die folgenden Sachverhalte festzustellen:

- Kosovo fest in der Hand der Organisierten Kriminalität
Aus früheren UÇK-Strukturen im Kosovo haben sich unter den Augen der Internationalen Gemeinschaft mittlerweile mehrere Multi-Millionen-Euro-Organisationen entwickelt, die sowohl über Guerilla-Erfahrung als auch über Geheimdienstexpertise verfügen. Ein umfangreiches Waffenarsenal sichert diese Gruppierungen dabei ebenso vor externen Zugriffen ab wie das hohe soziale Ansehen ihrer Führer, die in Folge ihrer ebenenübergreifenden Machtkonzentration die Fähigkeit zur Massenmobilisierung besitzen. Ein fest etabliertes Omertà-Umfeld, eine nahezu infiltrationsresistente Clanorganisation sowie die weitgehende Kontrolle über den Regierungsapparat vervollständigen den lokalen Herrschaftsanspruch, der mit der Unabhängigkeit des Kosovo in eine neue Phase treten wird.

241 International Crisis Group: An Army for Kosovo?, Europe Report N°174, International Crisis Group, Priština, 28 July 2006, S. 7, abrufbar unter: <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=4290&l=1>.

242 Zogiani u.a.: Kosovo Early Warning Report 13.

243 International Crisis Group: An Army for Kosovo?, Europe Report N°174, S. 7.

244 So Gesprächspartner: A44.

handlungsanleitenden Grundsätzen zu verdichten. Ein weiterer Abschnitt widmet sich darüber hinaus der Rolle der Internationalen Gemeinschaft und erläutert am Beispiel von UNMIK und KFOR die bisherigen Bemühungen und Probleme des SSR-Prozesses im Kosovo.

5.2 Der Streitkräftesektor

Offiziell verfügt Kosovo über keinerlei Streitkräfte, da die 1999 verabschiedete und bis heute gültige Sicherheitsratsresolution 1244 die völlige Demilitarisierung des Kosovo anstrebte und neben dem Abzug der jugoslawischen Volksarmee eine ersatzlose Demobilisierung der UÇK unter internationaler Aufsicht vorschrieb. So wurde im Nachgang der Operation Allied Force die UÇK förmlich aufgelöst und Teile der Untergrundorganisation in ein neu geschaffenes, ausschließlich zivil agierendes *Kosovo Protection Corps* (KPC) integriert. Die Kernaufgaben der in fünf regionale Schutzzonen sowie eine schnelle Krisenreaktionseinheit gegliederten Zivilschutzagentur liegen hierbei in den Bereichen

- Katastrophenschutz,
- Such- und Rettungsoperationen,
- Humanitäre Hilfe,
- Entminung sowie
- Unterstützung beim Wiederaufbau der lokalen Infrastruktur.

Dessen ungeachtet muss jedoch das 3.000 aktive Mitglieder sowie 2.000 Reservisten umfassende KPC in erster Linie als soziale „Auffanggesellschaft“ erachtet werden, da eine tatsächliche Freisetzung der wenig disziplinierten UÇK-Kämpfer zu einer unkontrollierbaren Sicherheitssituation hätte führen können. So sind die Strukturen der einstigen UÇK „largely interchangeable“²⁴⁵ mit denen des KPC und stehen auch personell in direkter Tradition der Rebellenorganisation. Gleichzeitig grenzte UNMIK jedoch den Zuständigkeitsbereich des KPC von vornherein rigoros mit dem Ziel ein, eine Kontinuität des Verbandes als regionaler „Ordnungsfaktor“ zu unterbinden. So schrieben die Vereinten Nationen nicht nur den ausschließlich zivilen Charakter des KPC fest, sondern regelten zugleich, dass das „Kosovo Protection Corps shall not have any role in law enforcement or the maintenance of law and order“²⁴⁶.

Trotz dieser Vereinbarung ist das Selbstverständnis der UÇK-Nachfolgeorganisation als militärischer Verband bis heute ungebrochen und spiegelt sich nicht zuletzt in dem offiziell von internationaler Seite gebilligten albanischen Namen der Einheit wider (*Trupat Mbrojtëse Të Kosovës* - TMK), welcher sich als „Verteidigungskorps des Kosovo“ übersetzen lässt. In schonungsloser Offenheit skizziert darüber hinaus ein im März 2004 vom „Generalstab“ des KPC vorgelegtes Konzept die Transition des Korps in eine Armee von 10.000 aktiven Soldaten und 20.000 Reservisten, welche dann „Schulter an Schulter mit NATO-Einheiten agieren“²⁴⁷ könne. Auch herrschte seitens der einstigen UÇK-Mitglieder von Beginn an lediglich eine geringe Bereitschaft zur Selbstentwaffnung, die sich bereits 1999 an der Quantität der übergebenen

245 So die Einschätzung von General Mini zitiert in: Fabio Mini: *La Guerra Dopo la Guerra. Soldati, Burocrati e Mercenari nell'Epoca della Pace Virtuale*, Einaudi, 2003

246 UNMIK Regulation 1999/8

247 So zitiert in: Wolf Oschlies: *Das Scheitern der Befriedung. Fünf Jahre Nachkrieg im Kosovo*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* (8, 2004), S. 965 - 974, S. 973.

Waffen ablesen ließ.²⁴⁸ Nach aktuellen UNDP-Schätzungen entspricht die Zahl der ausgehändigten Kampfmittel dabei weniger als einem Zehntel des weiterhin illegal im Kosovo vermuteten Bestandes.²⁴⁹ Darüber hinaus wird die damalige internationale Waffensammelaktion angesichts der niedrigen Qualität des abgeführten Materials rückblickend von KFOR-Angehörigen spöttisch als „Modernisierungsoffensive der UÇK“²⁵⁰ bezeichnet.

War es einst die Intention der Internationalen Gemeinschaft, über die Schaffung des KPC eine Kontrollfunktion über die Ex-Rebellen auszuüben, muss aus heutiger Sicht konstatiert werden, dass weder die NATO noch die UN in ihrer Allgemeinheit über einen durchgreifenden Einfluss auf die neu geschaffene Truppe verfügt. Ein Indiz unter Vielen ist hierbei die Tolerierung von Sylejman Selimi („Sultan“), dem von internationaler Seite zahlreiche Schwerverbrechen zur Last gelegt werden²⁵¹ und der als enger Gefolgsmann von Hashim Thaçi anzusehen ist. So darf es nicht verwundern, dass auch offizielle Berichte mittlerweile davon sprechen, dass die Verbindungslinien zwischen dem KPC und der OK „unverändert fortbestehen“²⁵² und rund ein Drittel des Jahresbudgets der Einheit aus dunklen Kanälen fließt.²⁵³ Auch ist die Internationale Gemeinschaft in der Frage der Auslegung der Resolution 1244 tief zerstritten, da insbesondere die amerikanische Seite bereits heute aktiv einen militärischen Truppenaufbau im Kosovo fördert und KPC-Mitglieder im Schatten der Legalität durch private dem Pentagon nahe stehende Militär- und Sicherheitsfirmen wie etwa DynCorps oder MPRI ausbilden lässt.²⁵⁴ Obendrein wird KPC-Angehörigen bereits heute ganz offiziell das Tragen von Schusswaffen gestattet, was angesichts des rechtlich eindeutig fixierten Aufgabenspektrums als Katastrophenschutzinheit die Glaubwürdigkeit der Internationalen Gemeinschaft zutiefst beschädigt.

Auch bei der Einhaltung weiterer offizieller Vorgaben wie etwa der multiethnischen Struktur des KPC wird von internationaler Seite bewusst Spielraum gewährt und die faktische Augenwischerei seitens der KPC-Führung in der Frage der Minderheitenintegration ohne größere Konsequenzen toleriert. So sieht die Proporz-Vorgabe für das KPC ein Minimum von 10 Prozent nicht-albanischem Personal (Serben, Roma etc) vor, doch sind aktuell lediglich sechs Prozent hiervon tatsächlich erreicht. Zugleich wird inoffiziell ein extrem hoher „Krankenstand“ unter den Angehörigen der Minderheiten konstatiert, der ohne Konsequenzen bleibt, da das Fernbleiben nicht-albanischer KPC-Mitglieder im gegenseitigen Interesse ist und den Minderheiten eine faktische Narrenfreiheit zugestanden wird.²⁵⁵ Jenseits des ethnischen Proporztes herrscht zugleich innerhalb des KPC ein extremes Missverhältnis von Offizieren, Unteroffizieren und Mannschaften

248 Offiziell übergab die UCK 1999 an KFOR rund 9.000 Gewehre, 800 Maschinengewehre, 300 Panzerabwehrwaffen, 178 Granatwerfer, 1.200 Granaten, 27.000 Handgranaten, über eine Tonne Explosivmittel und 5,5 Mio. Schuss Munition. Vgl.: Zoran Kusovac: Disbanded KLA to transform in 60 days, in: Jane's Defence Weekly (September 29, 1999).

249 So werden zwischen 330.000 and 460.000 illegalen Kleinwaffen im Kosovo vermutet. Vgl. hierzu den umfassenden UNDP-Bericht: Anna Khakee/Nicolas Florquin: Kosovo and the Gun: A Baseline Assessment of Small Arms and Light Weapons in Kosovo, United Nations Development Programme, Geneva, June 2003, abrufbar unter: <http://www.smallarmssurvey.org/files/portal/spotlight/country/europ.html>.

250 So Gesprächspartner: A62.

251 So etwa Gesprächspartner: A41.

252 Vgl. hierzu die Vorlage für Staatssekretär Dr. Wiechert: FÜ S V 3: Nachbereitung Ihrer Dienstreise zum DEU Einsatz KFOR vom 22. März bis 24. März 2006, Bundesministerium der Verteidigung, Bonn, 4. Mai 2006.

253 Offiziell erfolgt die Finanzierung des KPC aus dem „Kosovo Consolidated Budget“ und betrug im Jahr 2005 rund 15 Mio. Euro. Nach berichten der EU-Monitoring Mission kamen darüber hinaus 13 Mio. Euro an Spenden von Auslandsalbanern hinzu. 10-15 Mio. Euro werden zudem als „Einnahmen“ aus dem OK-Bereich geschätzt. EU-Monitoring Mission, Special Report, 7. April 2006

254 Mira Beham: Die Generalprobe für den Angriff auf den Irak, in: Freitag (46. 5. November 2004).

255 Michael Martens: Bewaffnete Unabhängigkeit, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 12. August 2006, S. 6.

asiatische Polizeikräfte bei der lokalen Bevölkerung auf massive Akzeptanzprobleme, da ihnen (teils berechtigt - teils stereotyp) Inkompetenz und Bestechlichkeit vorgeworfen wird.

Ein weiterer, die Arbeitsfähigkeit der internationalen Polizei erheblich beeinflussender, Faktor ist die durchschnittliche Stehzeit von weniger als einem Jahr, die angesichts einer mehrmonatigen Einarbeitungsphase für die Gewährleistung einer effektiven Polizeiarbeit viel zu kurz angesetzt ist. Auch werden (mit Ausnahme der "Einsatzjunkies"²⁷⁶) in Folge des erheblichen Personalmangels sowie der bisweilen unattraktiven und dienstrechtlich unflexiblen Rahmenbedingungen vorwiegend junge Polizisten mit geringer oder keiner Einsatzvorkenntnis in den Kosovo entsandt, was vor Ort zu erheblichen Friktionen führen kann. Konsequenterweise werden deshalb Heinemann-Grüder und Grebenschikov aus: "The case of Kosovo demonstrates the growing need for police forces specially trained for international operations that are quickly deployable and capable of acting in an interoperable manner and in keeping with basic democratic standards"²⁷⁷. Dies gilt insbesondere für ermittlungsentensive Bereiche (OK, Schwerstkriminalität), in welchen die Polizeiarbeit selbst im Inland bisweilen mehrere Jahre in Anspruch nehmen kann.²⁷⁸ Hinzu kommt, dass im Falle des *Directorate of Organised Crime* (DOC), welches die zentrale Wirkeinheit im Kampf gegen die OK bildet, teilweise erhebliche Rekrutierungsprobleme bestehen. So vermerkt das *EU-Planning Team* in kritischem Ton über die Personalsituation des DOC: „[The unit] is headed by a Lieutenant Colonel and his Deputy holds the rank of Major. Both of these officers have only recently been appointed and neither were volunteers for the posts, instead they were identified as being the most suitable officers for those positions. Neither has any real experience in investigating crimes at this level. This is an inherent problem within the DOC and it has continually proved difficult to recruit suitable officers at all levels.“²⁷⁹

Hauptursache dieses Besetzungsproblems ist dabei "a real fear of being involved in investigations against persons with considerable power and influence, capable of bringing pressure upon officers (and their families) to reveal the status of ongoing investigations."²⁸⁰ So sehen sich die internationalen Polizeikräfte mit schweren persönlichen Risiken konfrontiert: „if International Police Officers are successful against high profile criminal targets they may face violent retaliation from criminal factions“²⁸¹. Das bekannteste Beispiel ist hierbei der Fall des ehemaligen *UNMIK Police Chief Commissioner*, Kai Vittrup, der im Sommer 2006 nach eigener Aussage Morddrohungen seitens der albanischen Mafia erhielt. In einem Fernsehinterview von 12. Juli 2006 führte Vittrup hierzu aus: „My wife has left Kosovo and we made the decision together. No threat can be allowed to lead to a situation where the police chief leaves Kosovo!“²⁸² Die Tatsache, dass trotz dieser markigen Worte zeitgleich die Demission Vittrups als oberster UNMIK-Polizist bekannt wurde, lässt jedoch wenig Zweifel an der Vermutung aufkommen, dass es den dominanten Kräften innerhalb des Kosovos gelungen war, bis in höchste Ämter hinein ein Klima der Angst zu verbreiten. So resümieren auch deutsche Rückkehrer aus dem Kosovo: „Einige Aktivitäten internationaler Organisationen zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität hätten

276 So der selbst aus dem Polizeibereich stammende Gesprächspartner: A61.

277 Andreas Heinemann-Grüder/Igor Grebenschikov: Security Sector: reconstruction and reform in peace support operations, in: *International Peacekeeping* (1, 2006), S. 43-59, S. 43.

278 So Gesprächspartner: A54, A55.

279 European Union Planning Team for Kosovo: September Assessment Report, Doc.13206/06, S. 73.

280 Ebd., S. 74.

281 Ebd., S. 77.

282 Vgl. hierzu das Vittrup-Interview auf dem dänischen TV-Sender DR1 vom 12. Juli 2006 <http://www.dr.dk/Forms/Published/PlaylistGen.aspx?qid=235330>

zurückgenommen werden müssen, um das Leben der Mitarbeiter nicht zu gefährden.²⁸³ Die offene Machtlosigkeit selbst beherzt agierender internationaler Sicherheitskräfte ist dabei ein fatales Signal an die in weit höherem Maße bedrohten lokalen Polizisten, die hinter vorgehaltener Hand die dringende Bitte an ihre internationalen Kollegen äußern, keinesfalls ohne eine tatsächliche Etablierung eines funktionsfähigen Polizeiapparates abzuziehen, da ihnen andernfalls die „Vogelfreiheit“ drohe.²⁸⁴

In serbischen Enklaven entfaltet das kosovarische Strafverfolgungssystem erst gar keine Wirkung. Vielmehr sind hier weiterhin Parallelstrukturen wirksam (serbische "Zivilisten" mit polizeilichen "Nebenaufgaben"), so dass Straftäter bisweilen aus dem Kosovo geschmuggelt werden, um in Serbien vor Gericht gestellt zu werden.²⁸⁵ Zugleich existieren ebenso wie beim KPC in der Frage der innerinstitutionellen Multiethnizität zwei Deutungsmuster: Einerseits beträgt der Anteil nicht-albanischer Volksgruppen offiziell 16%. Andererseits wird auch hier hinter vorgehaltener Hand von einer faktischen „Narrenfreiheit“ der Minderheiten berichtet, da diese aus Quotengründen als unkündbar gelten, und sich diese Tatsache in einem extrem hohen serbischen Krankenstand ausdrückt.²⁸⁶

Zusammengenommen senden diese Entwicklungen ein überaus beunruhigendes Alarmsignal aus und zeichnen ein verheerendes Bild vom gegenwärtigen Stand des Aufbaus demokratischer Polizeistrukturen im Kosovo. Zugleich sind selbst die aufrichtig bemühten Kräfte im Kosovo durch die notwendige Aufstockung des Eigenschutzes gezwungen, ein Bruch des polizeilichen Transparenzgebots in Kauf zu nehmen und ernsthafte Ermittlungen vorwiegend außerhalb offizieller Dienstwege zu führen.²⁸⁷ Auch wird aus Sicherheitskreisen von der Tendenz berichtet, dass sich Polizisten nach ihrem freiwillig oder politisch forcierten Ausscheiden aus dem KPS-Dienst in privaten kosovarischen Sicherheitsdiensten vernetzen und dort ihre engagierte Arbeit fortsetzen.²⁸⁸

Ein in vielen Punkten ähnlich negatives Bild ergibt der Blick auf den kosovarischen Justizbereich. Obwohl seit der Verabschiedung des *Provisional Criminal Code*²⁸⁹ sowie des *Criminal Procedure Code*²⁹⁰ ein durchaus progressives – den westlichen Rechtsstandards nachempfundenes – Regelwerk für das Kosovo existiert, hält etwa der UN-Sonderberichterstatter in seinem Abschlussbericht fest: „The Kosovo justice system is regarded as the weakest of Kosovo's institutions. The civil justice system is of particular concern, its increasing backlog of cases now stands at several tens of thousands.“²⁹¹ Die Ursachen für die mittlerweile rund 40.000 offenen

283 Julia Hett: Erfahrungen und Probleme im Umgang mit lokalen Akteuren im Rahmen des Peacebuilding - Center for International Peace Operations, Zentrum für Internationale Friedenseinsätze, Berlin, 10. Dezember 2005, S. 6, abrufbar unter: http://www.zif-berlin.org/Downloads/Rueckkehrertreffen_05.pdf.

284 So die Schilderung der persönlichen Erlebnisse von Gesprächspartner: A55.

285 So Gesprächspartner: A17.

286 Dennoch existieren regional durchaus Positivbeispiele und dort, wo die dominierenden Familien zustimmen und langjährige persönliche Bekanntschaften zwischen den einzelnen Ethnien bestehen, sind durchaus auch multinationale KPS-Streifen möglich.

287 In Teilen wird selbst das eigene Büro gemieden, da die Räume verwandt sind oder Polizeikollegen als nicht vertrauenswürdig eingeschätzt werden. So die persönlichen Schilderungen von Gesprächspartner: A38, A59.

288 So Gesprächspartner: A18.

289 UNMIK Regulation 2003/25.

290 UNMIK Regulation 2003/26.

291 Eide: A Comprehensive Review of the Situation in Kosovo, S. 3.

Strafverfahren²⁹² sind dabei ebenso mannigfaltig wie komplex. Ein wesentlicher Aspekt ist hierbei jedoch die Tatsache, dass der Justizbereich zu den "most corrupted institutions in Kosovo"²⁹³ zu zählen ist und die richterliche Bestechlichkeitsschwelle angesichts eines Durchschnittsgehalts von ca. 200,- Euro/Monat sowie des Wissens um die faktische Folgenlosigkeit des eigenen korrupten Verhaltens extrem niedrig liegt.²⁹⁴ Gesellschaftlich ist der Schaden jedoch eklatant und gefährdet insbesondere die Arbeit der „gesunden Teile innerhalb von KPS“²⁹⁵, da die bisweilen binnen weniger Stunden wieder auf freien Fuß gesetzten Tatverdächtigen nicht nur ihre Chance zur Flucht oder Verdunkelung ergreifen, sondern teilweise auch die mit der Ermittlung betrauten Polizisten unter Druck setzen.²⁹⁶ Die scheinbare „Unantastbarkeit“ der wieder frei gelassenen Straftäter forciert dabei das kollektive Gefühl der Hilflosigkeit und bringt selbst die seriöse Polizeiarbeit in Verruf. Langfristig unterminieren diese anarchieähnlichen Zustände jedwedes Vertrauen der Öffentlichkeit in das im Aufbau befindliche Rechtssystem und drängen Opfer von Straftaten dazu, das Heft des Handelns selbst in die Hand zu nehmen.

Erschwerend kommt hinzu, dass "[m]ost of local judges and prosecutors are fairly young and understandably quite inexperienced; in addition the level of education is considered poor. They have been appointed from 1999 onwards without adequate selection processes."²⁹⁷ Wie im Falle von KPS sind die Richter und Staatsanwälte dabei „not yet willing to handle the most sensitive criminal and civil cases“²⁹⁸ So vermerkt auch Eide: "Combating serious crime, including organized crime and corruption, has proven to be difficult for the KPS and the justice system. It is hindered by family or clan solidarity and by the intimidation of witnesses and of law enforcement and judicial officials."²⁹⁹ Selbst die in sensitiven Fällen mögliche Einbeziehung der internationalen Richter (13) und Staatsanwälte (12) in Gestalt so genannter "hybrid courts" hat bisher nicht zur juristischen Aufarbeitung der allseits bekannten Verbrechen prominenter OK-Größen im Kosovo geführt. Eine Ursache hierfür ist auch in dem absolut unzureichenden Zeugenschutzprogramm zu sehen, welches bis heute Aussagewilligen keinerlei effektiven Schutz zu bieten vermag. So betont etwa der aufgrund seiner unerschrockenen Offenheit im Februar 2006 zum Rücktritt gezwungene UNMIK-Ombudsman,³⁰⁰ Marek Nowicki: "[The police] can't get evidence and witnesses. No one wants to testify because testifying in Kosovo [...] is very dangerous. The consequences of testifying against someone can be horrendous. It is difficult to establish cooperation with the population, especially in cases of ethnically motivated crimes where there is a complete shutdown of cooperation."³⁰¹ Da die kosovarische Strafprozessordnung eine „Unmittelbarkeit des Zeugen“ voraussetzt und im Gegensatz zu anderen Rechtsordnungen keinen „Zeugen vom Hörensagen“ kennt, bilden Aussagewillige automatisch ein hochattraktives Attentatsziel, da mit dem Tod eines

292 Gesprächspartner: A07.

293 European Union Planning Team for Kosovo: September Assessment Report, Doc.13206/06, S. 22.

294 Die Pension eines Richters liegt bei etwa 60,- Euro/Monat. Im Gegensatz hierzu verdient ein Gastwirt im Kosovo bei gut gehenden Geschäften monatlich um die 800,- Euro, was somit selbst „kleinen Leuten“ ohne größere finanzielle Entbehrungen ermöglicht, Richter mit dem Mehrfachen ihres Monatsgehaltes zu bestechen.

295 Gesprächspartner: A55.

296 So Gesprächspartner: A31.

297 European Union Planning Team for Kosovo: September Assessment Report, Doc.13206/06, S. 22.

298 Ebd., S. 7.

299 Eide: A Comprehensive Review of the Situation in Kosovo, S. 3

300 Vgl. zur Einschätzung hinsichtlich des Rücktritts: Wolf Oschlies: Mit wohlbekannten Methoden auf dem Weg nach Groß-Albanien, in: Eurasisches Magazin (30. Juli 2006), abrufbar unter: www.eurasischesmagazin.de/artikel/?artikelID=20060705.

301 Slaven Kranjc: Provisorium. Interview with Marek Antoni Nowicki, , Belgrade. in: VREME magazine.

konsolidierte Programmparteien handelt. Einzig ORA, die vom ehemaligen Chefredakteur der größten kosovarischen Tageszeitung Koha Ditore, Veton Surroi gegründete Bürgerplattform trägt Grundzüge einer ernsthaften politischen Organisation.

Allgemein gilt es zu konstatieren, dass trotz klarer Vorgaben in Bezug auf Transparenz, Wahlverfahren, innerparteiliche Demokratie und Finanzierung seitens der für Demokratisierung und Parteaufbau zuständigen OSZE, ein fortgesetzter vorsätzlicher Bruch gegen nahezu alle rechtlichen Bestimmungen seitens der kosovarischen Parteien zu beobachten ist. So hält ein interner, von OSZE-Mitarbeitern im Kosovo verfasster Mängelbericht das ganze Dilemma des lokalen Parteiensystems fest und schließt letztlich alle relevanten Parteien ebenso in die Kritik ein wie die OSZE selbst: „[...] Rechenschaftsberichte wurden nicht abgegeben, dafür verhängte Strafen nie bezahlt. Wahlen zu Parteigremien nie ernsthaft überprüft, Kandidatenlisten unhinterfragt entgegengenommen. Die Abgabe eines entsprechenden Protokolls durch die Vertreter der Parteien genügte zur Annahme von ‚compliance‘. Mitgliederlisten werden nicht geführt. Es gibt keine ‚Parteibücher‘. Mitgliedsbeiträge werden nicht erhoben. Allerdings werden im Kosovo etwa eine Million Euro jährlich für die in der Assembly vertretenen Parteien abgeführt; auch hier wird die Berichtspflicht nicht eingehalten. Versuche einer lokalen Parteienfinanzierung über Gemeindebudgets konnten durch eine OSZE-Intervention zumindest an der Oberfläche verhindert werden. Die von der *Central Election Commission* unter Leitung des OSZE-Missionschefs angeforderten Rechenschaftsberichte über Wahlkampfausgaben wurden nie abgegeben; hierfür verhängte Strafen nie bezahlt.“³¹⁰ Ergänzend hierzu formuliert das *Directorate of Organized Crime* (DOC) in einer internen Analyse: „...it is presumed that behind each political party presented, a criminal enterprise of organized crime and corruption exists.“³¹¹

Unter SSR-Gesichtspunkten ist diese Entwicklung als verheerend zu betrachten, da ohne die Gewährleistung einer demokratischen Kontrolle kein ernsthafter Aufbau tragfähiger und der Gesellschaft dienlicher Sicherheitsinstitutionen erwartbar ist. Vielmehr sehen Experten langfristig „eine transparente Aufsicht über die Sicherheitsstrukturen durch die Intransparenz der in der Assembly vertretenen politischen Parteien schwer behindert“³¹², was letztlich im Falle einer weiteren Tolerierung dieser Verhältnisse das gesamte SSR-Projekt im Kosovo in Frage stellt. Dies wird exemplarisch am Verhalten der Abgeordneten in Zusammenhang mit den Märzunruhen 2004 deutlich, während derer das Parlament eine überaus unrühmliche Rolle einnahm und den Aufstand künstlich anheizte. Wie hierzu die detaillierte Analyse von *Human Rights Watch* vermerkt: „On the first day of the violence, the Kosovo Parliamentary Assembly [...] suspended its work. The Assembly took no action to stop or contain the violence but instead issued a public statement that blamed the international community and the Serbs for the violence: ‘The Kosovo Assembly voices its disagreement with the lack of commitment by UNMIK to provide security for all Kosovar citizens. The tolerance for Serb parallel structures and criminal gangs that murder Kosovar citizens is a wrong policy that will destabilize Kosovo.’ The speaker of the Parliamentary Assembly, Nexhat Daci, ‘speaking on behalf of parliament,’ described the injured and killed Albanians from the fighting on March 17 as ‘people who died fighting for democracy and freedom.’“³¹³

Auch der Blick auf die PISG-Regierung wirft Zweifel an der dort geleisteten Arbeit auf und ist in erheblichem Maße durch informelle Machtstrukturen und kriminelle Interessenskonflikte geprägt.

310 So die Ausführungen von Gesprächspartner: A17.

311 So die von Gesprächspartner A27 zur Verfügung gestellten Unterlagen.

312 So die Ausführungen von Gesprächspartner: A17.

313 Human Rights Watch: *Failure to Protect: Anti-Minority Violence in Kosovo*, March 2004, S. 58.

growing political maturity" lobte, wohingegen reformorientierte Kosovo-Albaner zeitgleich die viermonatige Regierungsperiode als „eine Schande für unser Land“³²¹ bezeichneten.

Obwohl dem einstigen UÇK-Kommandanten in 37 Fällen Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Vertreibung, Entführung, Mord, Vergewaltigung und Folter an Serben, Albanern und Roma zur Last gelegt wird, wurde die Untersuchungshaft auf Druck von UNMIK am 7. Juni 2005 außer Vollzug gesetzt und Haradinaj unter der Auflage eines politischen Betätigungsverbots entlassen. Dennoch übt dieser nach Einschätzung zahlreicher Beobachter weiterhin eine hohe Gestaltungsmacht im Kosovo aus und selbst Parteifreund Agim Çeku gilt als „Ministerpräsident von Haradinajs Gnaden“³²². Das Çekus Macht als Premier erheblich von außen beschnitten ist, lässt sich dabei nicht zuletzt an der Nichteinlösung der von ihm selbst in Aussicht gestellten Antikorruptions-offensive innerhalb seiner Regierung ablesen. So kam es trotz einer vollmundig von Çeku in Aussicht gestellten Kabinettsumbildung zu einer überaus ernüchternden 100-Tage-Bilanz seiner Amtszeit, da er trotz der offenkundigen Verstrickung mehrerer Minister in kriminelle Machenschaften und Korruption kein einziges Regierungsmitglied ausgewechselte, da Clanchefs dies aus dem Hintergrund agierend zu verhindern wussten.³²³ So ist Çeku letztlich „als Tiger gesprungen und als Bettvorleger gelandet“³²⁴ wenngleich bei Einigen weiterhin die Hoffnungen auf eine politische Emanzipation des einstigen KPC-Chefs vorherrschen und seine aktuelle Zurückhaltung als geschicktes Taktieren werten, welches seine Rivalen in scheinbare Sicherheit wiegen soll.³²⁵

5.5 Die Rolle der Internationalen Gemeinschaft bei der SSR

Seit Juli 1999 steht das Kosovo unter unmittelbarer Verwaltung der *United Nations Interim Administration Mission in Kosovo* (UNMIK), der durch die UN-Resolution 1244 die Aufgabe übertragen wurde, eine lokale Übergangsverwaltung aufzubauen, ihr sukzessive die exekutiven Kompetenzen zu überantworten und einen Prozess zur Bestimmung des Status einzuleiten. Parallel hierzu erhielten die unter Führung der NATO stehende *Kosovo Force* (KFOR) sowie die ebenfalls international zusammengesetzte UN-Police das Mandat, die Sicherheit des Protektorat zu gewährleisten („Safe and Secure Environment“), den Abzug der jugoslawischen Volksarmee einschließlich aller anderen serbisch-dominierten Einheiten (Polizei und paramilitärische Verbände) zu überwachen und die Auflösung der UÇK zu begleiten. KFOR unterstützt darüber hinaus im Rahmen von CIMIC-Einsätzen den Aufbau der zivilen Infrastrukturen (Wohnraum, Schulen, Krankenhäuser) sowie die Entwicklung landwirtschaftlicher Strukturen. Lassen sich dabei in der Realität die jeweiligen Aufgaben keineswegs trennscharf gegeneinander abgrenzen und gelten „overlapping competencies or competing roles of international organizations“³²⁶ innerhalb des Kosovo als "one of the frequently mentioned institutional problems", soll im Folgenden dennoch der Versuch unternommen werden, in Abhängigkeit der jeweiligen Institutionen ein differenziertes Bild der Internationalen Gemeinschaft im Kosovo sowie deren Arbeit im SSR-Bereich zu zeichnen.

-
- 321 So zitiert in Fetscher: Aus der Regierung ins Gefängnis. Premier des Kosovo soll Serben und eigene Landsleute ermordet haben
- 322 So die mehrfach geäußerte Einschätzung. Etwa Gesprächspartner: A42, A44, A54, A66.
- 323 So unter anderem die Gesprächspartner: A02, A22, A42, A43. Erschwerend kommt hinzu, dass die Familie Çeku innerhalb der tribalen Hierarchie des Kosovo aufgrund unterschiedlicher kroatischer Wurzeln ein nicht gering zu schätzendes Akzeptanzproblem besitzt und ihr innerhalb der mächtigen informellen Netzwerke lediglich eine schwache Position zufällt.
- 324 So die Einschätzung von Gesprächspartner: A42.
- 325 So etwa Gesprächspartner: A49.
- 326 Auch das Folgende Zitat: Heinemann-Grüder/Grebenschikov: Security Sector: reconstruction and reform in peace support operations, S. 56.

- UNMIK

Die sich in vier Sälen gliedernde UNMIK³²⁷ sieht sich seit mehreren Jahren einer immer weiter wachsenden öffentlichen Kritik gegenüber und wird mittlerweile von mehr als 80 Prozent der Bevölkerung abgelehnt.³²⁸ Die seitens der kosovarischen Bevölkerung getroffenen Zuweisungen an die UN-Mission reichen dabei von „Papiertiger“ über „bürokratisches Monster“ bis hin zu „Kolonialverwaltung“, wohingegen das internationale Personal mehrheitlich in dem Ruf steht, im Kosovo entweder Abenteuerertum oder individuelle Bereicherung zu betreiben. Die Ursachen für diesen dramatischen Ansehensverlust sind mannigfaltig und lassen sich sowohl durch tatsächliches Missmanagement, prominente Korruptionsfälle, offenes Multinationalitätschaos als auch mit dem dominanter werdenden Gefühl der Fremdbestimmung aufgrund der hinausgezögerten Statuslösung begründen. Besonders der anfangs mehr als zweidrittel betragende Anteil nicht-westlicher UNMIK-Mitarbeiter (vor allem aus afrikanischen und asiatischen Staaten) sorgte dabei unter den Kosovaren für großen Unmut, da hier kulturelle und sprachliche Unterschiede besonders stark zu Tage traten und auch von unabhängiger Seite ein gehäuftes Maß an Inkompetenz und Bereicherungsstreben attestiert wurde.³²⁹ In diesem Zusammenhang bemerkt etwa der Chefredakteur der größten kosovarischen Tageszeitung, Argon Bajrami: „Auf Polizisten ohne Führerschein und Waffenerfahrung hätten wir gerne verzichtet.“³³⁰ Zugleich setzt sich die Mission aus 49 Entsendestaaten zusammen,³³¹ was an sich als untragbarer Zustand anzusehen ist und einst bereits im Brahimi-Report der Vereinten Nationen als eine der strukturellen Hauptfriktionsquellen effektiver Missionserfüllung genannt wurde.³³²

Mittlerweile wird UNMIK für nahezu jedwedes Versagen verantwortlich gemacht, was selbst völlig ungerechtfertigte Negativzuschreibungen einschließt und teilweise von dritter Seite mit dem Ziel des Ablenkens vom eigenen Versagen kolportiert wird. Der Versuch, dieser Entwicklung Einhalt zu gebieten und ein ansatzweise realistisches Bild der Arbeit von UNMIK zu zeichnen, scheitert derweil an dem völligen Zusammenbruch der Glaubwürdigkeit offizieller UNMIK-Repräsentanten. So ist jedem Normalbürger inzwischen der Widerspruch zwischen der politisch motivierten Positivrhetorik („Okay-Reporting“) seitens der UNMIK-Führung und der täglich erfahrenen Situation im Kosovo offensichtlich und hat den Glaubwürdigkeitsverlust der Internationalen Gemeinschaft wesentlich mit verursacht. Hintergrund dieses Handelns ist dabei nicht nur der individuelle Wunsch nach Profilierung und „guter Presse“ seitens der leitenden UN-Beamten, sondern insbesondere auch der hohe politische Druck führender westlicher Hauptstädte, die aus unterschiedlichen Motiven heraus, einen möglichst schnellen Truppen- und Personalabzug anstreben und aus diesem Grund keinerlei Interesse an negativen Lageeinschätzungen besitzen. Nach übereinstimmender Aussage mehrerer UNMIK-Mitarbeiter hat dies dazu geführt, dass spätestens „im Jahr 2003

327 Für einen detaillierten Überblick zur UNMIK-Struktur siehe: Vedran Dzihik/Helmut Kramer (Hg.): Die Kosovo-Bilanz. Scheitert die internationale Gemeinschaft?. Münster: LIT Verlag, 2005, S. 22-25.

328 So die Analysedaten von Gesprächspartner: A43.

329 Allerdings ging der bisher größte bekannt gewordene Korruptionsfall in Zusammenhang mit UNMIK auf das Konto des deutschen Energiemanagers Jo Hanns Trutschler. Vgl.: Norbert Mappes-Niediek/Beqë Cufaj: Ende einer unmöglichen Mission, in: Die Zeit (29, 10. Juli 2003).

330 Andreas Ross: Die Karawane der Internationalen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 6. Januar 2006, S. 3.

331 Human Rights Watch: Failure to Protect: Anti-Minority Violence in Kosovo, March 2004, S. 14.

332 Lakhdar Brahimi: Report of the Panel on United Nations Peace Operations. United Nations, New York, August 21. 2000.

- UNMIK

Die sich in vier Sälen gliedernde UNMIK³²⁷ sieht sich seit mehreren Jahren einer immer weiter wachsenden öffentlichen Kritik gegenüber und wird mittlerweile von mehr als 80 Prozent der Bevölkerung abgelehnt.³²⁸ Die seitens der kosovarischen Bevölkerung getroffenen Zuweisungen an die UN-Mission reichen dabei von „Papiertiger“ über „bürokratisches Monster“ bis hin zu „Kolonialverwaltung“, wohingegen das internationale Personal mehrheitlich in dem Ruf steht, im Kosovo entweder Abenteuerertum oder individuelle Bereicherung zu betreiben. Die Ursachen für diesen dramatischen Ansehensverlust sind mannigfaltig und lassen sich sowohl durch tatsächliches Missmanagement, prominente Korruptionsfälle, offenes Multinationalitätschaos als auch mit dem dominanter werdenden Gefühl der Fremdbestimmung aufgrund der hinausgezögerten Statuslösung begründen. Besonders der anfangs mehr als zweidrittel betragende Anteil nicht-westlicher UNMIK-Mitarbeiter (vor allem aus afrikanischen und asiatischen Staaten) sorgte dabei unter den Kosovaren für großen Unmut, da hier kulturelle und sprachliche Unterschiede besonders stark zu Tage traten und auch von unabhängiger Seite ein gehäuftes Maß an Inkompetenz und Bereicherungsstreben attestiert wurde.³²⁹ In diesem Zusammenhang bemerkt etwa der Chefredakteur der größten kosovarischen Tageszeitung, Argon Bajrami: „Auf Polizisten ohne Führerschein und Waffenerfahrung hätten wir gerne verzichtet.“³³⁰ Zugleich setzt sich die Mission aus 49 Entsendestaaten zusammen,³³¹ was an sich als untragbarer Zustand anzusehen ist und einst bereits im Brahimi-Report der Vereinten Nationen als eine der strukturellen Hauptfriktionsquellen effektiver Missionserfüllung genannt wurde.³³²

Mittlerweile wird UNMIK für nahezu jedwedes Versagen verantwortlich gemacht, was selbst völlig ungerechtfertigte Negativzuschreibungen einschließt und teilweise von dritter Seite mit dem Ziel des Ablenkens vom eigenen Versagen kolportiert wird. Der Versuch, dieser Entwicklung Einhalt zu gebieten und ein ansatzweise realistisches Bild der Arbeit von UNMIK zu zeichnen, scheitert derweil an dem völligen Zusammenbruch der Glaubwürdigkeit offizieller UNMIK-Repräsentanten. So ist jedem Normalbürger inzwischen der Widerspruch zwischen der politisch motivierten Positivrhetorik („Okay-Reporting“) seitens der UNMIK-Führung und der täglich erfahrenen Situation im Kosovo offensichtlich und hat den Glaubwürdigkeitsverlust der Internationalen Gemeinschaft wesentlich mit verursacht. Hintergrund dieses Handelns ist dabei nicht nur der individuelle Wunsch nach Profilierung und „guter Presse“ seitens der leitenden UN-Beamten, sondern insbesondere auch der hohe politische Druck führender westlicher Hauptstädte, die aus unterschiedlichen Motiven heraus, einen möglichst schnellen Truppen- und Personalabzug anstreben und aus diesem Grund keinerlei Interesse an negativen Lageeinschätzungen besitzen. Nach übereinstimmender Aussage mehrerer UNMIK-Mitarbeiter hat dies dazu geführt, dass spätestens „im Jahr 2003

327 Für einen detaillierten Überblick zur UNMIK-Struktur siehe: Vedran Dzihik/Helmut Kramer (Hg.): Die Kosovo-Bilanz. Scheitert die internationale Gemeinschaft?, Münster: LIT Verlag, 2005, S. 22-25.

328 So die Analysedaten von Gesprächspartner: A43

329 Allerdings ging der bisher größte bekannt gewordene Korruptionsfall in Zusammenhang mit UNMIK auf das Konto des deutschen Energiemanagers Jo Hanns Trutschler. Vgl.: Norbert Mappes-Niediek/Beqë Cufaj: Ende einer unmöglichen Mission, in: Die Zeit (29. 10. Juli 2003).

330 Andreas Ross: Die Karawane der Internationalen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 6. Januar 2006, S. 3.

331 Human Rights Watch: Failure to Protect: Anti-Minority Violence in Kosovo, March 2004, S. 14.

332 Lakhdar Brahimi: Report of the Panel on United Nations Peace Operations. United Nations, New York, August 21, 2000.

Rolle³⁴³ zu. So konstatiert auch der von deutscher Seite erstellte Untersuchungsbericht zu den Märzunruhen „speziell“ bei der NATO ein hohes Maß an „Hilflosigkeit“³⁴⁴ und vermerkt, dass sich KFOR „als unfähig [erwiesen hat], die ihr übertragenen Aufgaben (Objektschutz, Schutz der Serbischen Minderheit, Unterstützung der UNMIK-Polizei) zu gewährleisten“ und selbst auf direkte „Unterstützungsersuchen der UNMIK [...] nicht oder verspätet reagiert“ hat. Zu den Konsequenzen dieses Versagens stellt etwa die *International Crisis Group* in ihrem Sonderbericht nüchtern fest: „KFOR and NATO have lost their aura of invulnerability and invincibility“³⁴⁵. Stattdessen hat das von „surprise, confusion and inconsistency“³⁴⁶ geprägte Verhalten der Sicherheitskräfte insbesondere bei albanischen Extremisten eine „perception of international community's weakness“³⁴⁷ hinterlassen, welche noch heute nachwirkt.

Zwar wurde seither auf unterschiedlichen Ebenen der Versuch unternommen, Lehren aus den Märzunruhen zu ziehen und die KFOR-Struktur den tatsächlichen Bedürfnissen im Fall von neuerlichen Unruhen anzupassen, doch finden sich selbst innerhalb von KFOR nur wenige, die die ergriffenen Maßnahmen als annähernd problemadäquat charakterisieren. Vielmehr äußern gleich mehrere hochrangige Offiziere im Kosovo offen die Befürchtung eines nochmaligen KFOR-Versagens, da unter anderem der Kommandeur der NATO-geführten Schutztruppe (KOMKFOR) weiterhin keine direkte Befehlsgewalt über die regional verteilten *Multinational Task Forces* (MNTF) innehat³⁴⁸ und die zahlreichen *National Caveats* in Zusammenhang mit der KFOR-Mission „noch immer [als] hochproblematisch“³⁴⁹ zu erachten sind. So schneidet die 38 Entsendungen umfassende KFOR selbst im Vergleich zu anderen multinationalen Strukturen in punkto interne Koordination schlecht ab: „Compared to the single command chain of UNMIK Police, there has been little co-ordination among the (multi-)national KFOR brigades. Every national force goes its own way, resulting in often conflict methods of engagement and contradictory agendas.“³⁵⁰ Selbst die seit dem März 2004 als Fortschritt verkaufte Umstrukturierung der einzelnen Einheiten im Kosovo steht offen als weitgehend kosmetische Maßnahme in der Kritik: „The five regional multinational brigades have been relabelled as six multinational task forces, less tied to territories and more accountable to KFOR headquarters. But the force is both too large and too small. Fewer soldiers could perform its day-to-day tasks but there are not enough to cope if serious rioting were again to break out in several locations.“³⁵¹ Zugleich wird von vor Ort tätigen NATO-Offizieren moniert, dass die Führung von KFOR „völlig konzeptlos [agiert] und von Tagesereignissen getrieben“³⁵² ist. So hat das von den realen Vorgängen im Kosovo

343 Renate Flottau u.a.: Die Hasen vom Amselfeld, in: Der Spiegel (3. Mai 2004).

344 Wehe: Bericht zur Inspektionsreise des Vorsitzenden der IPTF, S. 1.

345 International Crisis Group: Collapse in Kosovo, S. 41.

346 amnesty International: The March Violence: KFOR and UNMIK's failure to protect the rights of the minority communities (EUR 70/016/2004), 8 July 2004, S. 7, abrufbar unter: <http://web.amnesty.org/library/Index/ENGEUR700162004>.

347 International Crisis Group: Collapse in Kosovo, S. 41.

348 So kommt dem KOMKFOR lediglich die direkte Befehlsgewalt über die vorwiegend zur Kriminalitätsbekämpfung eingesetzte Multinational Specialized Unit (MSU) zu.

349 Gesprächspartner: A34, A37.

350 Heinemann-Grüder/Grebenschikov: Security Sector: reconstruction and reform in peace support operations, S. 45.

351 International Crisis Group: An Army for Kosovo?, Europe Report N°174, S. 10.

352 So Gesprächspartner A34. Sehr ähnlich auch die Offiziere: A28, A44, A37.

weitgehend entkoppelte Lagerleben unter der Mehrheit der Soldaten einen hohen abstrakten Unwissenheits- und Angstfaktor kultiviert sowie das Gespür für die tatsächlichen sicherheitspolitischen Notwendigkeiten schwinden lassen. Beispielhaft sind hierfür etwa die unterschiedlichen „Show of Force“-Maßnahmen, welche in erster Linie „Patrouillen ohne realen Sicherheitsmehrwert“³⁵³ repräsentieren. Auch muss sich die KFOR-Führung fragen lassen, weshalb sie trotz ihres öffentlich eingestandenen Wissens um „riesige Waffenlager im Kosovo“³⁵⁴ sowie die offensichtliche Wirkungslosigkeit vorangegangener freiwilliger Einsammelaktionen („Flop“) bisher keine ernstzunehmenden Anstrengungen unternommen hat, der Flut illegaler Waffen Herr zu werden. Stattdessen müssen in diesem Zusammenhang insbesondere die seitens der NATO installierten Checkpoints als völlig ungeeignet betrachtet werden, da diese vorwiegend die unbeteiligte Bevölkerung treffen und zumindest die einflussreichen OK-Banden ohnehin im Vorhinein über Kontrollpunkte informiert werden, da wesentliche Teile des KFOR-Stabs als infiltriert zu erachten sind.³⁵⁵ So finden sich unmittelbar auf dem Gelände des NATO-Hauptquartiers in Priština nicht nur vorwiegend weibliche albanische Putz- und Hilfskräfte (die zum Teil „nebenberuflich“ Prostitutionsdienste ausüben), sondern ebenfalls unmittelbar in die Stabsarbeit eingebundene kosovarische Angestellte, die, wenn nicht durch direkte Bearbeitung, dann doch über ihr unmittelbares kollegiales Büroumfeld sowie den intensiven Kontakt zu führenden NATO-Offizieren über wesentliche Vorgänge und Planungen innerhalb von HQ-KFOR frühzeitig informiert sind.³⁵⁶

Wie abhängig die KFOR-Mission dabei intern von der Arbeit der lokalen Angestellten ist machen Schilderungen mehrerer Offiziere deutlich, die betonen, dass etwa im Umfeld des *NATO Press and Information Office* (PIO), den Kosovaren aufgrund ihrer exklusiven Sprachfähigkeiten die weitgehende Kontrolle über die Zusammenstellung der täglich ins Englische zu übersetzenden Presseschau obliegt, was angesichts der herausgehobenen Bedeutung für die Arbeit der Internationalen Kräfte (Öffentlichkeitsarbeit, Operative Information) als durchaus risikoreich eingeschätzt wird, da hierbei allzu missliebige Berichte ebenso durch das Analyseraster der NATO-Presseauswertung fallen wie die Vielzahl täglich geschalteter Anzeigen, in denen kriminelle Schleuserbanden unverblümt gegen Bezahlung ihre Dienste offerieren.³⁵⁷

Die Tatsache, dass die Arbeit von KFOR trotz der geschilderten Probleme bis heute ein wesentlich positiveres Echo erfährt als die der UN-Mission, hat zugleich eine eigene Dynamik hervorgebracht, die ein Gesprächspartner mit dem Interesse von KFOR umschreibt, „nicht in einem Topf mit UNMIK zu landen“³⁵⁸. Diese Einstellung wirkt sich zusätzlich negativ auf das ohnehin hohe institutionelle Konkurrenzverhältnis aus und erstreckt sich über die gesamte Palette lokal zu bewerkstelligender Aufgaben. Lassen sich dabei insbesondere operative Koordinierungsprobleme bei Zugriffen und Razzien oder Hürden beim Austausch von nachrichtendienstlichen Erkenntnissen angesichts des gegenseitigen Misstrauens in Bezug

353 Gesprächspartner: A34.

354 Auch das folgende Zitat: Ein führender deutscher KFOR-Offizier zitiert in: Renate Flottau/Hans Hoyng: Krisenprovinz vor neuen Unruhen, in: Der Spiegel (17. Oktober 2004).

355 Gesprächspartner: A28, A36.

356 So die glaubwürdigen Schilderungen der Gesprächspartner: A14, A37, A66, A67.

357 So die der albanischen Sprache durchaus mächtigen Gesprächspartner: A17, A34.

358 So Gesprächspartner: A33.

auf die kriminelle Unterwanderung der jeweils anderen Institution noch erklären,³⁵⁹ erscheinen hingegen die fundamentalen Abstimmungsdefizite etwa im Bereich der durchaus missionswichtigen Presse-, Medien- und Öffentlichkeitsarbeit nahezu bizarr.³⁶⁰ So kam es nach mehr als sechs Jahren erstmals im Oktober 2006 auf Arbeitsebene zu einem gemeinsamen Treffen von NATO PIO, PsyOps und UNMIK-Media, um die Möglichkeiten einer engeren Abstimmung zu sondieren. Die Idee einer gemeinsamen Kommunikationsstrategie wurde angesichts der hohen interinstitutionellen Kontakthürden erst gar nicht auf die Tagesordnung gesetzt. Zu verdanken ist dieser Fortschritt insbesondere dem guten persönlichen Verhältnis des deutschen UNMIK-Chefs Joachim Rücker mit dem ebenfalls aus Deutschland stammenden KFOR-Kommandeur, Generalleutnant Roland Kather und unterstreicht nicht nur die Bedeutung von *top down*-Prozessen, sondern auch den hohen Stellenwert von Beziehungsnetzwerken und „persönlicher Chemie“ im Einsatz.

Zusammenfassend muss konstatiert werden, dass die NATO im Kosovo ihre Rolle als entscheidender Stabilitätsanker nicht adäquat ausfüllt und in zentralen Zuständigkeitsbereichen bisher nicht die notwendige Entschlossenheit an den Tag legt: „KFOR needs to be more resolute in enforcing laws, outlawing possession of illegal weapons and prosecuting former KLA members for criminal activities.“³⁶¹ So wird selbst von der als eher staatstragend geltenden *International Crisis Group* ein offenes Scheitern von KFOR resümiert: „KFOR's approach to providing a secure environment for UNMIK's work is minimalist. It has mostly not helped get convictions against extremist and organised crime groups. In north Kosovo it has not acted to reverse either creeping erosion of UNMIK's authority or moves toward partition. It has involved itself at the soft end of politics, producing TV advertisements for inter-ethnic tolerance and cultural heritage and attending municipal events. 'The only difference between us is that we turn up in white cars and KFOR in black cars', remarked a civilian international official.“³⁶²

5.6 Zentrale Erkenntnisse

Resümierend bleibt wenig Spielraum, den mittlerweile seit mehreren Jahren laufenden Prozess der Sicherheitssektorreform im Kosovo nicht als überaus defizitär zu bezeichnen. Auch das diesbezügliche Engagement der Internationalen Gemeinschaft muss zumindest in Teilen als kontraproduktiv charakterisiert werden und gibt wenig Anlass zur Hoffnung, dass sich hieran etwas durch kurzfristige Maßnahmen ändern ließe. Im Einzelnen können die zentralen Erkenntnisse dieses Abschnittes wie folgt beschrieben werden:

- Erfolg der Sicherheitssektorreform maßgeblich gefährdet
Begrift man SSR als Prozess zur Herausbildung funktionsfähiger, effektiver und den gesellschaftlichen Interessen dienender Institutionen, die zugleich einer ernsthaften demokratischen Kontrolle unterworfen werden, ist die Internationale Gemeinschaft bisher mit ihren Reformbemühungen gescheitert. Vielmehr wurde die einstige ‚äußere Unsicherheit‘ in Form der aus Belgrad gesteuerten Aggression während der neunziger Jahre durch eine Form der ‚inneren Unsicherheit‘ in Gestalt einflussreicher und gewaltbereiter MafiACLANS

359 So etwa Gesprächspartner A37

360 So die Beurteilung von Gesprächspartner: A33, A39.

361 Heinemann-Grüder/Grebenschikov: Security Sector: reconstruction and reform in peace support operations, S. 56.

362 International Crisis Group: An Army for Kosovo?. Europe Report N°174, S. 10.

ersetzt. Die bisher etablierten Regierungsinstitutionen entwickeln sich dabei größtenteils abseits eines tatsächlichen gesellschaftlichen Nutzen („Good Governance“) und befördern in Folge ihrer faktischen Unterwanderung durch die OK („State Capture“) ein breites Klima der Angst.

- **Faktisches System der Recht- und Straflosigkeit**
Sowohl die Polizei als auch das Justizwesen im Kosovo stellen überaus schwache und in wesentlichen Fällen handlungsunwillige Sicherheitsinstitutionen dar, die insbesondere für Angehörige von Minderheiten keine neutrale Ansprechstelle repräsentieren. Die Tatsache, dass vor allem Gewaltopfer in Folge der innerhalb von KPS sowie im Justizsystem vorherrschenden Angst, Korruption und Inkompetenz mit keinerlei rechtlicher Satisfaktion rechnen können, fördert ein Klima der Anarchie und drängt die Kosovaren zurück in ein System aus Clan- und Selbstjustiz, da Letzteres die einzige Garantie für ein Mindestmaß an Schutz und Gerechtigkeit darstellt. Die hieraus resultierenden langfristigen Abhängigkeitsstrukturen behindern wiederum den institutionellen Aufbauprozess und konservieren somit ein quasi-juristisches Parallelsystem.
- **Fatale Auswirkungen internationaler Appeasement-Politik**
Die Unaufrichtigkeit und Inkonsequenz der Internationalen Gemeinschaft in Bezug auf den Umgang mit führenden kriminellen Akteuren hat nicht nur zu einem elementaren Glaubwürdigkeitsverlust von UNMIK und KFOR geführt, sondern entmutigt und gefährdet darüber hinaus die wenigen aufrechten Reformkräfte, die trotz ihres in Teilen lebensgefährlichen Engagements sowohl innerhalb von KPS, der Justiz, aber auch der kosovarischen Politik existieren. Die unredliche und überaus kurzsichtige Appeasement-Politik gegenüber der Organisierten Kriminalität sowie die damit einhergehende Entwertung demokratischer Grundfesten findet ihren skandalösen Höhepunkt in der offenen Behinderung der Ermittlungsarbeit des Haager Kriegsverbrechertribunals, was nicht nur die Politik der Internationalen Gemeinschaft der Bigotterie entlarvt, sondern elementar dem Bestreben nach einer Demokratisierung des Kosovo zuwiderläuft.

▪ **Bedrohung durch informelle Sicherheitsstrukturen**
Die Etablierung offizieller kosovarischer Institutionen verdeckt in Teilen den Blick auf die tatsächlichen Machtstrukturen im Kosovo. So gilt es als gesichert, dass insbesondere die illegalen Geheimdienste der drei großen Parteien das politische Leben im Kosovo maßgeblich dominieren und im Grenzbereich der internationalen Wahrnehmungsschwelle einen Machtkampf um wirtschaftliche, politische und kriminelle Interessen austragen. Darüber hinaus droht auch der im Aufbau befindliche Sicherheitsapparat zunehmend zu einem Einsatzinstrument der jeweils regierenden Clans und OK-Gruppen zu werden, der bereits heute als infiltriert zu betrachten ist. Angesichts der gewalttätigen Auswüchse in der Vergangenheit muss die offene Tolerierung dieser informellen Machtstrukturen als „wrong and dangerous“³⁶³ charakterisiert werden. Gilt der Aufbau eines „neutralen“ Nachrichtendienstes unter den gegenwärtigen Voraussetzungen einer tief verwurzelten Feindschaft zwischen den unterschiedlichen Parteien auch als unreal, rechtfertigt dies nicht

363 Ilir Dugolli/Lulzim Peci: Intelligence Agencies Of Kosovo: Dismantling, Osmosis, Or Integration?, Kosovar Institute For Policy Research And Development, Priština, May 2006, S. 6, abrufbar unter: http://www.kipred.net/UserFiles/File/Intelligence_Agenciesfinal.pdf.

den Fortbestand der teilweise mit erpresserischen und terroristischen Methoden operierenden Geheimdienste.

2

- Rolle der USA kontraproduktiv und dringend nachsteuerungsbedürftig
Die in einigen Fällen dokumentierte Verstrickung der USA in die Fluchtaktivitäten von Kriminellen sowie die teils offene Behinderung europäischer Ermittlungsbemühungen machen selbst die US-amerikanische Führung für albanische Mitwisser/Mittäter politisch erpressbar. Auch die ernst gemeinte Beschreibung eines hochrangigen deutschen UN-Polizisten, dass es die Hauptaufgabe des stellvertretenden UNMIK-Chefs, Steve Schook, sei, „sich einmal die Woche mit Ramush Haradinaj zu betrinken“³⁶⁴, lässt Zweifel an den amerikanischen Zielen und Methoden wachsen. Darüber hinaus ist die eindeutig gegen die UN-Resolution 1244 verstoßende Militärausbildung des KPC seitens pentagonnaher US-Firmen als kontraproduktiv zu werten und hat ebenso eine Diskrepanz zwischen europäischen und amerikanischen Politikverständnissen offenbart wie die Existenz geheimer CIA-Gefangenenlager auf dem Gelände des Camp Bondsteel. Hoffnung auf einen Kurswechsel könnte hingegen die wachsende US-Einsicht in die eigene Bedrohung durch die albanophone OK sein, was ein Opportunitätsfenster für eine neue gemeinsame Kosovo-Strategie öffnen könnte.

- Chance und Gefahr der UNMIK-Nachfolge
Angesichts der breiten, negativen Perzeption in Bezug auf die Arbeit von UNMIK besteht für die EU eine reelle Gefahr, noch vor der Herausbildung eines eigenständigen Missionsprofils zu stark in das Fahrwasser der gescheiterten UN zu geraten und unter der folgenschweren Erblast faktisch zusammenzubrechen. Zwar bietet sich für die Europäische Union durchaus die Chance, einen offenen Bruch mit den Praktiken und Methoden von UNMIK zu vollziehen („neuer Besen“), doch lassen sich gegenwärtig wenig Signale vernehmen, die von einem Willen zum radikalen politischen Bruch mit der Vorgängermission künden.
- Versagen der Frühwarnsysteme in Folge politisch geschönter Lageberichte
Mit dem Ausbleiben von realen Reformerefolgen stieg innerhalb der internationalen Organisationen sukzessiv der Rechtfertigungsdruck und hat in weiten Teilen zu einer an Verantwortungslosigkeit grenzenden Praxis des „Okay-Reporting“ geführt, welche negative Meldungen systematisch unterdrückt und somit die immer weiter wachsende Kluft zwischen deklarierten Zielen und tatsächlichen Entwicklungen im Kosovo als Bürde auf die jeweils nachfolgende Generation von Einsatzkräften übertragen hat. Die hiermit einhergehende Amputation der eigenen Frühwarnsysteme hat sich in Gestalt der Märzunruhen 2004 bitter gerächt. Gerade die Nachbereitung dieses dramatischen Vorfalls belegt, dass trotz des offensichtlichen Scheiterns der Internationalen Gemeinschaft bisher keine Rückbesinnung auf eine objektive und missionsübergreifende Situationsanalyse erfolgt ist
- Geringe Adaptionenfähigkeit kosovarischer Parteien
Die Existenz eines ethnisch-tribalen Parteiensystems, das grundlegender politischer Strömungsmuster entbehrt, schafft auf lange Sicht eine Adaptionshürde, die es nicht erlaubt, lokale kosovarische Parteien in einen europäischen Parteienverbund zu integrieren und so zumindest indirekt zu deren interner Demokratisierung beizutragen. Darüber hinaus existiert

nicht nur ein vorwiegend technisches Zuordnungsproblem (liberal-konservativ-sozialdemokratisch-alternativ), sondern angesichts des kriminellen Charakters zahlreicher politischer Zusammenschlüsse auch eine durchaus berechtigte Kontaktscheu seitens anderer europäischer Parteien.

mittlerweile zu millionenschweren transnationalen Unternehmen herangereiften OK-Gruppen, mit einem schmerzhaften und überaus effektiven Widerstand zu rechnen ist. Darüber hinaus verweigern sich die führenden, eng mit der OK verknüpften Parteien im Kosovo vollständig der unabhängigen Kontrolle, was trotz der Existenz einer umfassenden rechtlichen Handhabe von internationaler Seite bisher stillschweigend toleriert wurde und mittlerweile zur festen Etablierung überaus zweifelhafter Zusammenschlüsse im politischen System geführt hat. Angesichts der vollständig intransparent organisierten, illegal finanzierten und von verbotenen Parteigeheimdiensten kontrollierten kosovarischen Politik bleibt somit nur wenig Hoffnung, dass mit der angestrebten Statuslösung auch ein neuer Impuls für einen Demokratisierungsprozess verbunden sein könnte und den angestrebten Prozess einer umfassenden Sicherheitssektorreform positiv determiniert. Stattdessen würde unter den gegenwärtigen Vorzeichen eine Unabhängigkeit des Kosovo sowie die sich daran anschließende Überführung exekutiver Kompetenzen von UNMIK an lokale Institutionen zu einem weiteren Machtzuwachs krimineller Kuppelakteure führen, was in letzter Konsequenz eine nahezu vollständige Kontrolle der politischen, rechtlichen und administrativen Geschicke des Kosovo seitens der unterschiedlichen albanischen Mafiaklans gleichkommt.

Dass Letztere bei der Verfolgung ihrer Ziele und Interessen selbst vor Gewalt gegenüber internationalen Kräften keinesfalls zurückschrecken, wurde spätestens während der Märzunruhen 2004 deutlich. Die von führenden OK-Akteuren maßgeblich gesteuerten Unruheaktivitäten haben dabei nicht nur die Schwäche von UNMIK und KFOR im Bereich der zeitkritischen Aufstandsbekämpfung offen zu Tage treten lassen, sondern legte darüber hinaus in Folge der faktischen Aufgabe des zuvor als sakrosankt erklärten „Standards before Status“-Prozesses die strukturelle Erpressbarkeit der Internationalen Gemeinschaft in aller Deutlichkeit dar. Das politische und militärische Steuerungsversagen wirkt dabei insofern bis heute fort, dass die traumatischen Erfahrungen in Zusammenhang mit den Märzunruhen zu einer „Kaninchen/Schlange-Situation“³⁶⁶ geführt haben, die alle maßgeblichen internationalen Vertreter aus Angst vor neuerlichen Unruhen lähmt und sich letztlich in Form einer Politik des vorseilenden Gehorsams gegenüber potenziellen Aggressoren ausdrückt. Dass es jedoch angesichts der katastrophalen sozialen, wirtschaftlichen und demographischen Lage ohnehin früher oder später zu neuerlichen Massenerhebungen kommen wird, muss dabei ebenso befürchtet werden, wie gezielte Provokation gegenüber der EU im Umfeld der bevorstehenden Stafettenübergabe, da lokale Clanchefs und OK-Akteure die Angehörigen der neuen Mission im Kosovo „auf das Heftigste testen“³⁶⁷ werden, um hierdurch von vornherein ihre Machtfülle zu demonstrieren. So erbt die EU von UNMIK mit dem Kosovo einen „Feuerwerksladen voller Pyromanen“³⁶⁸ ohne dass sich aus dem durchaus kritischen Bericht des *EU-Planning Teams* (EUPT) die Hoffnung abzuleiten lässt, dass die EU über auch nur ansatzweise adäquate „Löschkapazitäten“ verfügt.

Parallel hierzu haben führende internationale Politiker, Militärs und Diplomaten im Kosovo durch die direkte Konsultierung und Aufwertung organisiert-krimineller Akteure eigenhändig eine verhängnisvolle Verstrickungskaskade in Gang gesetzt, welche sie selbst und die von ihnen vertretenen Missionen angreifbar macht. Statt die wenigen tatsächlich reformorientierten Parteien und Akteure nach Kräften zu unterstützen und „Rote Linien“ beim Kontakt mit mutmaßlichen Verbrechern tunlichst nicht zu überschreiten, haben sich KFOR und UNMIK sukzessiv von ihrem

366 So Gesprächspartner: A55.

367 So die Einschätzung von Gesprächspartner: A55.

368 Gesprächspartner: A02.

ursprünglichen Reformziel entfernt und sind in den Augen zahlreicher Beobachter mittlerweile unfreiwillig zu „Agenten der Restauration“ konvertiert. Das hierbei durchaus auch unsaubere Methoden zum Einsatz kamen berichtet unter anderem ein hochrangiger deutscher Offizier, der während eines inoffiziellen Besuchs in dem Privathaus eines führenden Kosovo-albanischen Politikers in eine kompromittierende Situation verwickelt und hierbei von seinen Gesprächspartnern fotografiert wurde.³⁶⁹ So pazifiziert seit dem Vorfall allein das Wissen um die Existenz dieses Materials das konkrete politische Handeln der betroffenen Person und kann weder als zufällig noch als singulär angenommen werden.

Zusammengenommen ergibt sich hieraus, dass die neue EU-Mission mit einer Vielzahl von Herausforderungen konfrontiert sein wird, die sich zu einem Großteil aus den Pfadabhängigkeiten der von UNMIK und KFOR eingeschlagenen Politik ergeben und drohen, die gegenwärtig sichtbaren Fehlentwicklungen weiter zu befördern. Umso stärker muss die EU deshalb bemüht sein, einen klaren Bruch mit der bisherigen Politik der unter UN-Führung stehenden Mission zu vollziehen und durch eine konsequente, glaubhafte und engagierte Linie die Bevölkerung von der Aufrichtigkeit und Notwendigkeit der verfolgten Reformziele zu überzeugen. Dass die EU jedoch bereits vor dem eigentlichen Missionsbeginn mit wichtigen Prinzipien gebrochen und EUPT trotz des von Den Haag verhängten politischen Betätigungsverbots Konsultationen mit Ramush Haradinaj aufgenommen hat, lässt Zweifel an der Absicht eines echten Kurswechsels aufkommen. Darüber hinaus existiert bisher „kein wirksames politisches Konzept, das harte juristische und polizeiliche Verfolgung von kriminellen Handlungen etwa mit politischen und ökonomischen Anreizen zum Ausstieg aus dem Sumpf der Mafia verbindet“³⁷⁰, welches jedoch eine ‚*Conditio sine qua non*‘ für einen Neuanfang im Kosovo wäre. Stattdessen droht sich auch die EU-Mission weiterhin auf eingefahrenen Gleisen zu bewegen, obwohl auch in Führungsverwendung tätige Offiziere freimütig zugestehen dass wir mit der Fortsetzung der gegenwärtigen Linie „uns und unsere Ideale [prostituieren]“³⁷¹.

2. Operationalisierungsmethodik

Die vorangegangene Skizze der Pfadabhängigkeiten unterstreicht, dass die bisherige, vorwiegend auf kurzfristige Imperative fokussierte und in ihrer Glaubwürdigkeit zunehmend beschnittene Politik der Internationalen Gemeinschaft bereits tiefe Spuren im Kosovo hinterlassen hat, was in Teilen nicht nur zur Chronifizierung der lokalen Problemlagen beitrug, sondern auch eine Hypothek auf das zukünftige Engagement der Europäischen Union bildet. Ist den maßgeblich verantwortlichen Akteuren in diesem Zusammenhang zwar keinesfalls ein Vorsatz zu unterstellen, verdeutlicht die offene Diskrepanz zwischen den artikulierten politischen Zielen einerseits und den, in der vorliegenden Analyse deutlich herausgearbeiteten Konsequenzen des bisherigen Handelns andererseits doch eine, den eigenen Interessen zuwiderlaufende Handlungsweise, die der dringenden Nachsteuerung bedarf. Aus diesem Grund erscheint die Entwicklung eines tragfähigen Operationalisierungsansatzes zur Sicherheitssektorreform nur dann Erfolg versprechend, wenn hierbei eine umfassende Synopse theoretischer, empirischer und politischer Elemente vorgenommen wird und unmittelbar Lehren aus den zentralen Fehlern gezogen werden.

369 So die Ausführungen eines deutschen Brigadegenerals, der aus Identitätsschutzgründen namentlich nicht in der beigefügten Liste der Gesprächspartner genannt wird.

370 Igor D. Grebenschikov: Status, Standards, Sicherheit? Kosovos ungewissen Zukunft, in: Reinhard Mutz/Bruno Schoch u. a. (Hg.): Friedensgutachten 2006, Münster: LIT Verlag, 2006, S. 150-158, S. 157.

371 Gesprächspartner: A49.

Abgeleitet aus den zentralen analytischen Fragen des SSR-Prozesses (Was ist aus politischer Sicht angestrebt?; Was ist aus theoretischer Sicht möglich?; Was ist aus praktisch-empirischer Sicht leistbar?) stellt sich der Prozess der Operationalisierung somit als Produkt

- der von politischer Seite formulierten strategischen Reformziele,
- der aus dem theoretischen Analyseprozess abgeleiteten Handlungsspielräume sowie
- der konkreten Rahmenbedingungen in der Einsatzregion dar.

Konsequenterweise ‚steht und fällt‘ der SSR-Prozess demnach mit

- der Existenz politisch definierter Reformziele sowie die Konsequenz und Aufrichtigkeit bei deren Verfolgung seitens der verantwortlichen Entscheidungsträger,
- der Einsicht in die Möglichkeiten und Grenzen der Steuerbarkeit von regionalen Entwicklungen sowie deren Berücksichtigung bei der Operationalisierung sowie
- der objektiven und umfassenden Lageanalyse im Einsatzgebiet und den zur Reform bereitgestellten internationalen Ressourcen.

Da es zum gegenwärtigen Zeitpunkt jedoch weder eine konsolidierte und sachliche Lageanalyse, noch eine (mit dem unmittelbaren politischen Handeln harmonisierende) Zieldefinition seitens der politischen Ebene existiert, kann an dieser Stelle keine grundsätzliche Operationalisierung erfolgen. Vielmehr stehen die von politischer Seite aus lauter werdenden Forderungen nach einem baldigen Truppenabzug aus der Region in klarem Widerspruch zur offensichtlichen deutschen Interessenlage, welche auf einer nachhaltigen Stabilisierung der Balkanstaaten aufbaut und weiterhin ein langfristiges Engagement internationaler Sicherheitskräfte voraussetzt. Die hierbei deutlich zu Tage tretende Diskrepanz zwischen politischer Wahrnehmung und strategischer Interessenlage unterstreicht darüber hinaus die Notwendigkeit einer umfassenden politischen Sensibilisierungsoffensive auf Basis einer objektiven Situationsanalyse, welche die überfällige politische Debatte zum zukünftigen deutschen und europäischen Engagement auf dem Balkan befördert und darüber hinaus als Grundlage einer konsolidierten nationalen Interessendefinition dienen kann. Bis heute lässt sich jedoch keine – auf die jeweiligen Reformentitäten fokussierte – Grundlagenanalyse ausmachen, die auch nur im Ansatz diesem Bedarf Rechnung trägt und sowohl politische, militärische, ökonomische sowie soziale Aspekte in einer kohärenten Form aufarbeitet als auch unter strategischen Interessensgesichtspunkten gewichtet.

Lässt sich somit zusammengefasst feststellen, dass der Versuch einer Operationalisierung von SSR (sowohl für den gesamten Balkanraum als auch für einzelne Staaten) frühzeitig an seine Machbarkeitsgrenze stößt, sollen dennoch im Folgenden einige zielführende, methodische Herangehensweisen skizziert werden, die wichtige Impulse für die weitere Auseinandersetzung liefern sowie die Stoßrichtung der notwendigen analytischen Vertiefung aufzeigen. Hierzu zählt die konzentrierte Zusammenfassung, der sich aus der vorangegangenen Analyse ergebenden Bedingungsfaktoren eines langfristigen SSR-Erfolges, deren Übersetzung in konkrete Anforderungen für die weitere Operationalisierung sowie ein Abwägungsprozess zwischen den Konsequenzen der Fortführung bisherigen Kosovo-Politiken und einem modifizierten Ansatz auf Grundlage eines angepassten den zuvor erläuterten Bedingungen entsprechenden SSR-Ansatzes.

3. Bedingungen langfristigen SSR-Erfolges

Als Destillat der theoretisch-methodischen SSR-Analyse sowie den allgemein deklarierten strategischen Zielen einer Sicherheitssektorreform (*Good Governance*) lassen sich ungeachtet konkreter Reformbeispiele mehrere abstrakte Kriterien herleiten, welche maßgeblich den Erfolg der ergriffenen Maßnahmen determinieren. Diese als Bedingungen eines langfristigen SSR-Erfolges aufzufassenden Merkmale, werden in den folgenden acht Kategorien dargelegt und können im Prozess der Operationalisierung zugleich als Referenzgrößen (Prüfsteine) für die Ableitung von Handlungsempfehlungen („cross-check“) betrachtet werden.

- **Objektiv**
Der Erfolg SSR-bezogener Aktivitäten baut zwingend auf einer (den konkreten Reformvorhaben vorangestellten) Lageanalyse auf, welche im Zuge des Maßnahmeneinsatzes darüber hinaus einer kontinuierlichen Evaluation und Nachsteuerung bedarf. Wesentliches Kriterium ist hierbei neben der Umfassendheit der Betrachtung auch die Analyseobjektivität, da nur Letztere die Wahl problemadäquater Strategien seitens der handlungsleitenden Akteure erlaubt. Da die vorangegangene Analyse belegt hat, dass die betroffenen SSR-Stakeholder jedoch nicht immer den nötigen Abstand zur eigenen Arbeit im Einsatzland aufweisen und teils eigenen Interessen in den situativen Bewertungsprozess einfließen lassen, ist die Hinzuziehung unabhängigen externen Sachverständigen eine Grundvoraussetzung zur Erfüllung des Objektivitätsgebots.
- **Lösungsorientiert**
Eng mit der objektiven Lageanalyse ist die realistische und lösungsorientierte Operationalisierung des SSR-Vorhabens verbunden. Dies umfasst in erster Linie eine (von politischen Wunschzielen losgelöste) Konzentration auf realpolitische Machbarkeiten sowie einen Abschied von überzogenen „politischen Korrektheiten“ (v.a. in Hinblick auf die Frage der Multiethnizität). Zugleich schließt der Aspekt der Lösungsorientiertheit eine grundsätzliche Prozessoffenheit voraus, die Raum für unkonventionelle Maßnahmen und Ansätze bietet und flexible Mittel für Erfolg versprechende Maßnahmen jenseits starrer bürokratischer Prozeduren und Abläufe vorhält.
- **Langfristig**
Ohne die aufrichtige Bereitschaft der internationalen Akteure zu einem dauerhaften Engagement in der jeweiligen Zielregion, droht das internationale SSR-Engagement im Falle des Auftauchens unvermeidlicher Komplikationen (wie sie sich zwangsläufig aufgrund der Vielzahl von endogenen und exogenen Friktionen ergeben) politischerseits allzu schnell in Frage gestellt zu werden. Die Formulierung langfristiger Reformabsichten dient dabei nicht nur der Absicherung gegenüber periodisch auftauchenden politischen Abzugsdiskussionen, sondern setzt auch in der Zielregion ein klares Signal, welches es potenziellen Provokateuren erschwert, durch gezielte Störmanöver einen kurzfristigen Politikwechsel bis hin zum Abzug internationaler Kräfte zu erwirken.
- **Transparent**
Parallel zu einem langfristig angelegten Engagement bedarf es zur Abwendung negativer Perzeptionsmuster („Kolonialherren“, „Besatzer“) zwingend einer transparenten SSR-Agenda, welche es der breiten Bevölkerung erlaubt, anhand einer eigenen Überprüfung

erreichter und ausstehender Reformziele die weitere Notwendigkeit zur Präsenz fremder Truppen und Akteure nachzuvollziehen und ein Ende der (möglicherweise als Belastung empfundenen) internationalen Anwesenheit abzuschätzen. Dieser SSR-Reformkatalog setzt dabei die frühzeitige Formulierung klarer strategischer Ziele und taktischer Wegmarken voraus und könne zur symbolischen Verdeutlichung der Wichtigkeit dieses Reformpaktes in vertragsähnlicher Form mit der Regierung des SSR-Ziellands abgeschlossen und öffentlich gemacht werden. Der Umgang mit Verstößen von beiden Seiten (etwa Korruption, nachgewiesene verbrecherische Tätigkeit einerseits sowie Nichteinhaltung von Reformunterstützungszusagen), könnte hierin im Vorfeld klar geregelt werden, sodass allen die Konsequenz bestimmter Handlungen bewusst ist und insbesondere das Potenzial besitzt, einen öffentlichen Druck auf die Regierung zur korrekten Arbeit aufzubauen.

- **Nachhaltig**
Wie an mehreren Stellen innerhalb der Studie aufgezeigt wird, bedarf eine Erfolg versprechende Sicherheitssektorreform der umfassenden Problembetrachtung sowie der nachhaltigen Lösung struktureller Ursachen, welche der detektierten Dysfunktionalität des Sicherheitssektors zu Grunde liegen. Hierzu gehören grundsätzlich auch die Entwicklung eines regionalen Prosperitätsregimes sowie die Unterstützung bei der Herausbildung eines breiten Mittelstands als die entscheidende, Demokratie-tragende Gesellschaftsschicht. Eine in die Breite zielende Bildungsoffensive muss in diesem Zusammenhang als elementarer Bestandteil der SSR-begleitenden sozialen Transformation begriffen werden, welche langfristig die strategischen Reformziele positiv determiniert. Hingegen ist die auf kurzfristige Stabilität setzende Kollaboration mit regionalen Machteliten als kontraproduktiv zu bewerten und sollte lediglich als „Notlösung“ in unmittelbaren Postkonfliktwirren in Erwägung gezogen. Grundsätzlich gilt es hingegen, in strategischer Perspektive eine Unterstützung der tatsächlichen Reformkräfte sicherzustellen, um somit den Aufbau eines selbsttragenden SSR-Prozesses zu befördern.
- **Ausgewogen**
Dysfunktionale Sicherheitssektoren sind immer auch Ausdruck tiefer liegender gesellschaftlicher Asymmetrien. Diese in Form ausgewogener politischer Kompromisse auszugleichen ist als strategisches Ziel einer jeden SSR zu verstehen. Hierzu gehört die Gewährleistung der Einbeziehung aller relevanten gesellschaftlichen Akteure in den (sicherheits-)politischen Transformationsprozess sowie die Aushandlung und Unterstützung eines fairen und tragfähigen Interessenausgleichs. Insbesondere sind Perzeptionsmuster zu vermeiden, die auf Distanzlosigkeit beruhen und mit einer einseitigen Parteinahme einhergehen. Das Rollenziel, welches die Internationale Gemeinschaft bei polarisierten gesellschaftlichen Konfliktsituationen im Zuge einer SSR einzunehmen hat, könnte dabei mit „hart aber fair“ umschrieben werden.
- **Gemeinschaftlich**
SSR repräsentiert einen ebenso komplexen wie breit angelegten Reformansatz, der – nicht zuletzt in Folge der erheblichen, politischen und finanziellen Dimensionen der Aktivität – mehr als nur eines ressortübergreifenden, abgestimmten und international koordinierten Vorgehens bedarf, sondern vielmehr zu einem integrierten Prozess verschmolzen werden muss. Die frühzeitige Verständigung auf ein gemeinschaftliches Vorgehen sowie das Pooling von Ressourcen, Geldmitteln und Personal einschließlich des Aufbaus kollektiver

Entscheidungsstrukturen dient hierbei als erster Schritt in Richtung eines vergemeinschafteten SSR-Prozesses.

- **Konsequent**
Nicht zuletzt in Folge der Vielzahl von endogenen und exogenen Friktionen ist der SSR-Prozess (vor allem in der Anfangszeit) in mannigfaltiger Form von Rückschlägen und offensiven Sabotageversuchen gekennzeichnet (etwa: Märzunruhen 2004). Hierbei Standhaftigkeit zu beweisen und keine Kompromisse bei der Durchsetzung zentraler Erfolgsfaktoren einzugehen stellt ein wesentliches Element langfristiger Missionserfüllung dar. Dies erfordert im Extremfall auch die Bereitschaft zur Hinnahme von eigenen Verlusten und muss frühzeitig in die Gesamtkalkulation des SSR-Einsatzes einbezogen und kommuniziert werden, um bei etwaigen Rückschlägen nicht dem „Somalia-Syndrom“ zu erliegen.

4. Schlussfolgerungen für die weitere Operationalisierung

Aus der vorangegangenen Skizze der Erfolgsdeterminanten lässt sich für die konkrete Situation im Kosovo eine Vielzahl von Ableitungen treffen, die in teilweise deutlichem Kontrast zu der bisher verfolgten Politik stehen:

- **Objektiv**
Die weit verbreitete Praxis geschönter, politisch motivierter und strategisch unzureichend beleuchteter Lageberichte muss ein sofortiges Ende finden und durch einen objektiven sowie von unmittelbaren Interessen losgelösten Analyseprozess ersetzt werden. Um dies zeitnah zu gewährleisten, ist die Einberufung eines politisch unabhängigen Expertengremiums dringend angeraten, da besonders während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft nicht zu erwarten ist, dass die hierfür notwendigen personellen und kapazitären Ressourcen innerhalb des Regierungsapparates in ausreichendem Maße bereitstehen. Dessen ungeachtet ist eine enge Rückkopplung des Analyseprozesses an die ministerielle Ebene zu gewährleisten. Parallel zu einem externen Prozess muss innerhalb der Einsatzkräfte die analytische und strategische Beurteilungsfähigkeit strukturell ausgebaut werden. Eine wichtige Funktion könnten hierbei insbesondere die Landeskundlichen Berater einnehmen, die in regelmäßigen Abständen und parallel zu dem üblichen Dienstweg einen alle wesentlichen Punkte betreffenden Situationsbericht verfassen, der direkt den zuständigen Ministerialstellen zugeleitet werden könnte.
- **Lösungsorientiert**
Die Forderung nach einem Ende des politischen Wunschdenkens und der Konzentration auf das tatsächlich Machbare bedeutet für die Sicherheitssektorreform im Kosovo sowie dem zugrunde liegenden gesellschaftlichen Transformationsprozess eine Abkehr von der künstlichen, politisch-ideologisch geleiteten Vorstellung eines multiethnischen Kosovo. Ist in einigen Regionen des Kosovo durchaus die gezielte Förderung multiethnischer Modellprojekte weiter zu verfolgen, gilt es doch auf gesamtstaatlicher Ebene, die „neuen Realitäten“ anzuerkennen. Weiterhin ist es jedoch Aufgabe der Internationalen Gemeinschaft, eine Null-Toleranz Politik gegenüber ethnisch motivierter Gewalt und Diskriminierung zu verfolgen und den Abbau gegenseitiger Ressentiments durch geeignete Mittel zu fördern. Da der Wiederannäherungsprozess jedoch viel Zeit in Anspruch nehmen wird, sind hier keine überzogenen Erwartungen anzulegen, sondern vielmehr durch die

Kräften innerhalb des Kosovo erlaubt, allein durch (teils subtile) Unruhedrohungen eine effektive Interessenpolitik zu betreiben. Die notwendige Wiedergewinnung von Glaubwürdigkeit in der Region führt somit nicht nur über den Weg der konsequenten und evaluierbaren Verfolgung von Reformzielen, sondern erfordert auch von politischer Seite die Bereitschaft und Standhaftigkeit, mögliche Verluste einzukalkulieren und politisch zu verantworten.

5. Kernelemente eines Neuansatzes

5.1 Vorbemerkung

Bedarf es für die Entwicklung eines tatsächlich tragfähigen und umfassend durchgespielten Neuansatzes einer wesentlich tiefer gehenden sowie breiter angelegten Lage- und Konfliktanalyse lassen sich doch bereits zum jetzigen Zeitpunkt fünf Einzelbereiche herausarbeiten, welche die Kernelemente eines Neuansatzes bilden müssten und im Folgenden hinsichtlich ihrer weiteren Operationalisierung betrachtet werden sollen.

5.2 Die Einleitung eines Politikwechsels der Internationalen Gemeinschaft

Die Internationale Gemeinschaft hat sich im Kosovo sukzessive selbst ihrer Handlungsspielräume beschnitten und durch falsche strategische Entscheidungen zu ihrem eigenen Einfluss- und Ansehensverlust beigetragen. Wurde hierdurch die internationale Glaubwürdigkeit auf das tiefste beschädigt, besteht doch mit der Verantwortungsübernahme der EU im Kosovo die Chance, durch neue Verbindlichkeit Vertrauen und Respekt zurück zu gewinnen. Dies setzt jedoch von der EU eine klare, an der ernsthaften Bekämpfung der Hauptproblemfelder Armut, Organisierte Kriminalität und Demokratiedefizit ausgerichtete, politische Agenda voraus, die auf den oben skizzierten Erfolgskriterien der Objektivität, der Lösungsorientiertheit, der Langfristigkeit, der Transparenz, der Nachhaltigkeit, der Ausgewogenheit, der Gemeinschaftlichkeit sowie der Konsequenz aufbaut. Zugleich bedarf es zwangsläufig einer weitgehenden innereuropäischen Abstimmung über die Ziele der EU im Kosovo, was seitens der Deutschen Ratspräsidentschaft angestoßen werden könnte. Die sich gegenwärtig abzeichnende Verzögerung der Statusentscheidung gibt der EU dabei einen gewissen zeitlichen Spielraum, bisher vernachlässigte, kritische Diskussionspunkte aufzuwerfen, diese lösungsorientiert zu erörtern, interne Abstimmungsprozesse voranzutreiben und eine Homogenisierung der Kosovo-bezogenen Problempersonen vorzunehmen. Den Anfang könnte hierbei ein von deutscher Seite eingebrachtes EU-internes „Food for Thought Paper“ bilden, welches die Notwendigkeit einer entschlosseneren und planmäßigeren OK-Bekämpfung im Kosovo (bzw. auf dem Westlichen Balkan) hervorhebt und die Diskussion um eine konsequenteren Gangart gegenüber mafiösen Akteuren in dieser Region eröffnet. Am Ende der deutschen Ratspräsidentschaft könnte dann auf Grundlage der konkret getroffenen Wiener Entscheidung bereits ein „10-Punkte-Papier zur Zukunft des Kosovo nach der Statuslösung“ vorgelegt werden, welches einen transparenten Anforderungs- und Reformkatalog mit dem Ziel einer langfristigen EU-Perspektive beinhaltet und den Bedarf an einem breiteren und kohärenteren SSR-Ansatz der EU für das Kosovo unterstreicht. Der erste Entwurf dieses Grundlagendokuments kann bereits anhand zentraler Studienergebnisse erfolgen und müsste den herausgearbeiteten Bedingungen langfristigen SSR-Erfolges Rechnung tragen.

5.3 Lokaler Elitenwechsel

Die Operationalisierung eines umfassenden Elitenwechsels stellt die wohl komplexeste Einzelaufgabe dar, welche mit einer Vielzahl von Unbekannten zu kalkulieren hat. Zugleich ist der

lokale Austausch von führenden Personengruppen eine *Conditio sine qua non* der kosovarischen Sicherheitssektorreform, welche keine weiteren Verzögerungen duldet, da eine dauerhafte Symbiose der organisiert-kriminellen Akteure mit staatlicher Gewalt unabsehbare Konsequenzen für die lokale Sicherheitsarchitektur innewohnen und sowohl direkt als auch indirekt über eine negative Abstrahlungswirkung auf die Europäische Union verfügt. So repräsentiert der Großteil der aktuell im Kosovo herrschenden Kaste die Hauptbedrohung für das Erreichen der strategischen SSR-Ziele, was deren Herauslösung aus dem politischen und gesellschaftlichen Reformprozess alternativlos erscheinen lässt. Voraussetzungen der ernsthaften Operationalisierung eines entsprechenden Neuansatzes wären hierbei in aller Allgemeinheit

- die konsequente und offensive Strafverfolgung im Bereich der Politischen und Organisierten Kriminalität seitens erfahrener und langfristig entsandter internationaler Ermittler,
- eine längerfristig angelegte nachrichtendienstliche Großoffensive (v.a. SIGINT) gegen vermutete Führungsfiguren der OK im Kosovo in engem Austausch mit den zuständigen Ermittlungsbehörden,
- eine breite gesellschaftliche Sensibilisierung gegenüber den negativen Konsequenzen der Fortexistenz informeller und krimineller Machtstrukturen sowie
- die Gewährleistung von Eingriffsrechten (vergleichbar mit den „Bonn-Powers“ für BiH) in den weiteren politischen und institutionellen Aufbauprozess, einschließlich der umfassenden Steuerungs- und -möglichkeit im Bereich der öffentlichen Personal- und Besetzungspolitik.

Grundlage des lokalen Elitenwechsels bildet dabei eine enge europäisch-amerikanische Ziel- und Strategieabstimmung, was eine entsprechende Sensibilisierung der Partner hinsichtlich der Notwendigkeit dieses Schrittes voraussetzt. Dabei sollte zugleich die Chance genutzt werden, die aktuellen Interessendivergenzen offen zu diskutieren und auf Grundlage der neuen strategischen Zieldefinition die westliche Kosovopolitik in einen kohärenten gemeinschaftlichen Ansatz zu überführen und somit ebenfalls ein durchaus willkommenes Signal transatlantischer Wiederannäherung zu setzen.

Um einen Elitenwechsel tatsächlich vollziehen zu können, bedarf es im Vorfeld zudem einer hohen kulturellen und psychologischen Analysekompetenz, die es erlaubt, gesellschaftliche Handlungsspielräume der Internationalen Gemeinschaft innerhalb des Kosovo auszuloten sowie individuelle Schwachstellen einzelner Führungsfiguren zum Zwecke des gezielten Druckaufbaus zu detektieren. Auf Basis der hierbei gewonnenen Erkenntnisse ist eine umfassende Informationsoperation zu entwerfen, die auf eine Separation breiter Bevölkerungsteile von den gegenwärtigen Machteliten abzielt und somit das Unruhepotenzial im Falle gezielter Schläge gegen kriminelle Führer und Netzwerke abmildert. Hierbei gilt es insbesondere auf psychologischer Ebene den (die OK-Führungsfiguren umgebenden) Nimbus der „Unantastbarkeit“ aufzubrechen und so die hohe abstrakte Angststarre in der Bevölkerung aufzuweichen. Als in wesentlichen Teilen damit verbundenes Element ist „die Entlegitimierung von ‚Kuppelakteuren‘“³⁷² zu nennen, welche bisher von internationaler Seite als offizielle Gesprächspartner und Politiker akzeptiert wurden, obwohl ihre kriminellen Machenschaften allseits bekannt sind und zu einer fatalen strukturellen Benachteiligung jener reformorientierten Kräfte geführt haben, die sich jenseits von Methoden der terroristischen Einschüchterung sowie der Korruption und Bestechung um politischen Einfluss im Kosovo bemühen. Letztgenannte gilt es darüber hinaus, frühzeitig in den

372 Daxner: Vorwort, S. 10.

Entwicklung überlebensfähiger, räumlich getrennter Siedlungsgebiete für Serben Bedingungen zu schaffen, die im Sinne einer langfristig wirkenden Aussöhnung dienlich sein können. Die Verfolgung eines lösungsorientierten Ansatzes bedeutet darüber hinaus auch das enttabuisierte Nachdenken über eine mögliche Abspaltung des serbischen Nordteils von Kosovo, da das erreichte Maß an Parallelität für die Zukunft wenig Hoffnung auf einen gemeinsamen gesamtkosovarischen Ansatz macht.

- **Langfristig**
Ist im breiten Bewusstsein der kosovo-albanischen Bevölkerung auch die Erwartung hoch, dass sich an die rechtliche Unabhängigkeit auch eine faktische Selbstbestimmung anschließt, muss doch sowohl gegenüber der kosovarischen Bevölkerung gegenüber als auch der Bevölkerung der Entsendestaaten die Notwendigkeit eines weiterhin auf Dauer angelegten internationalen Engagements kommuniziert werden. Die weiterhin anspruchsvolle Reformagenda wird mit dem Anspruch der tatsächlichen Bekämpfung der Organisierten Kriminalität sogar noch erweitert werden müssen. Parallel hierzu erscheint es dringend geboten, keinen Zweifel an der EU-Perspektive des Kosovo und der Region aufkommen zu lassen, diese jedoch klar an den aufrichtigen und langfristig tragfähigen Reformwillen der Bevölkerung und der lokalen Elite zu koppeln. Da aus Sicht des Kosovo keine ernsthafte Alternative zur EU existiert und seitens der lokalen Bevölkerung mit großen Hoffnungen verknüpft ist, ließe sich hierdurch durchaus eine erhebliche Reformmobilisierung erwirken.

- **Transparent**
Parallel hierzu ist ein transparenter SSR-Zielkatalog zu entwickeln, welcher es den Kosovaren erlaubt, anhand eindeutiger Kriterien den Fortgang der SSR zu beurteilen und eine Überprüfung erreichter und ausstehender Reformziele vorzunehmen. Ein zwischen der EU und der zukünftigen kosovarischen Regierung ausgehandelter symbolischer „Gesellschafts- und Reformvertrag“ könnte hierbei als Grundlage für die angestrebte Transparenz dienen und müsste in einfachen und klar verständlichen Worten den Reformprozess in seinen jeweiligen Etappen vorzeichnen. Zugleich müssen hierin für beide Seiten im Falle des Verstoßes gegen vereinbarte „Leistungen“ klare Sanktionen benannt und konsequent exekutiert werden. Am Ende der gemeinsamen Reformanstrengung könnte hierbei ein ausdrückliches Beitrittsversprechen seitens der EU stehen. Zuvor ist jedoch die intensiv kultivierte Diskrepanz zwischen Rhetorik und tatsächlicher Lage in öffentlichkeitswirksamer Art und Weise zu beenden sowie durch einen personellen Neuanfang zu untermauern.

- **Nachhaltig**
Wie kein anderer Akteur ist die EU in der Lage, aufgrund der Vielzahl ziviler und militärischer Instrumente zu einem umfassenden Reformprozess im Kosovo beizutragen. Die Verantwortungsübernahme im Kosovo ist somit als Chance zu begreifen, die Entwicklung eines regionalen Prosperitätsregimes auf allen Ebenen zu fördern und vor allem, durch die Schaffung von Perspektiven für junge Menschen eine deeskalierende Wirkung zu entfalten. Im Mittelpunkt der Bemühungen muss hierbei ein Ausbau des kosovarischen Schul- und Bildungssystems stehen, da ohne Breitenbildung weder die Herausbildung von Prosperität noch die echter demokratischer Verhältnisse möglich sind. Letzteres muss durch die anwesenden internationalen Kräfte unmittelbar vorgelebt werden, da die gegenwärtig praktizierten „kompromissorientierten“ Verhaltensweisen nicht dazu geeignet sind, die kosovarische Bevölkerung in ihrer Mehrheit von der Aufrichtigkeit der deklarierten

Reformziele in Bezug auf die Schaffung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zu überzeugen, sondern einzelne vielmehr in ihrer kritischen Haltung gegenüber den oktroyierten Vorgaben bestärkt.

- **Ausgewogen**

Die bisherige Politik der Internationalen Gemeinschaft in Bezug auf das Kosovo ist in Teilen durchsetzt von aus der Kriegszeit resultierenden Stereotypen, die keinesfalls eine faire und langfristig tragfähige Lösung der Kosovo-Frage befördern. Aus Angst vor der nachträglichen Infragestellung der (politisch gerechtfertigten, jedoch rechtlich zweifelhaften) Operation *Allied Force* sowie als Reaktion auf das in Teilen inakzeptable und provokative Verhalten Belgrads, kam es in der Vergangenheit zu einem weitgehenden Verlust der kritischen Distanz zu beiden Konfliktparteien und belastet mittlerweile den ohnehin schwierigen Statusprozess durch die mehr oder weniger offene einseitige Parteinahme zugunsten der kosovo-albanischen Seite. Um im weiteren Prozess der Statusklärung jedoch einen serbischen Gesichtsverlust zu vermeiden, welcher unweigerlich zu einer langfristigen Konservierung der regionalen Hostilitäten beitragen würde, ist politischerseits umgehend ein respektvollerer Umgang mit Belgrad geboten. Dies drückt sich auch in konkreten Entscheidungen aus. So erscheint es wenig einsichtig, dass der kosovo-albanischen Seite aus westlicher Perspektive nicht weiter zugemutet werden kann, im Bund mit Serbien verbleiben zu müssen, gleichzeitig aber der serbisch bewohnte Teil Nordkosovos zum Verbleib in einem albanisch dominierten Staat gezwungen wird. Das Argument der Schaffung eines Präzedenzfalls ist dabei als vorgeschoben zu erachten, da mit der weitgehenden Unabhängigkeit des Kosovo ohnehin *de facto* ein Präzedenzfall geschaffen werden wird.

- **Gemeinschaftlich**

Die angestrebte Übernahme der UNMIK-Aufgaben durch die Europäische Union kann einen wesentlichen Schritt repräsentieren, das bisher äußert heterogene und bisweilen von Rivalität und Günstlingswirtschaft geprägte Auftreten der Internationalen Gemeinschaft zu revidieren und in einen tatsächlich gemeinschaftlichen und integrierten Ansatz zu überführen. Die Lehren der neuen EU-Mission können dabei einen wesentlichen Beitrag zur Weiterentwicklung der ESVP liefern, da deren quantitative und qualitative Dimensionen das Potenzial besitzen, alle wesentlichen Fragen in Bezug auf das Engagement im Rahmen der 2. Säule (angefangen von der integrierten Führungsstruktur bis hin zur Operationsfinanzierung) erneut aufwirft und auch die Notwendigkeit der säulenübergreifenden Zivil-militärischen Koordinierung (CMCO) unterstreicht. Durch die frühzeitige Identifizierung des Führungspersonals von NATO und EU im Kosovo, kann im Idealfall an der Spitze ein Tandem aus zwei persönlich vertrauten (möglicherweise aus demselben Land stammenden) Missionsleitern gebildet werden, welches in der Lage ist, die bisherigen (auch auf Führungsebene existierenden) interinstitutionellen Friktionen abzumildern und durch *top down*-orientierte Übersteuerung zu einer effektiveren Zusammenarbeit im Einsatzland zu kommen.

- **Konsequent**

Die als wankelmütig zu charakterisierende Politik der Internationalen Gemeinschaft in Bezug auf die Durchsetzung der „Standards for Kosovo“ belegt exemplarisch die Inkonsequenz bei der Verfolgung sicherheitsbezogener Reformziele. Die faktische Kapitulation im Nachgang der Märzunruhen 2004 hat nicht nur die Kreditwürdigkeit der internationalen Akteure untergraben, sondern auch zu einer strukturellen Erpressbarkeit geführt, welche es reformunwilligen

Prozess des Elitenwechsels einzubeziehen und von den Zielen des Neuansatzes zu überzeugen. Eine wichtige Rolle könnten hierbei die unterschiedlichen Landeskundlichen Berater innerhalb von KFOR spielen, die zumeist über ein breites Kontaktnetzwerk mit der lokalen Bevölkerung verfügen. Hierbei gilt es gezielt auch jene Gruppen zu gewinnen, die bisher aufgrund ihrer kritischen Haltung zu UNMIK (etwa: „Vetëvendosje“) von internationaler Seite gemieden wurden, doch aufgrund ihrer politischen Agenda durchaus ähnliche strategische Ziele verfolgen.

Daneben gilt es kosovarische Mitstreiter bei der OK-Bekämpfung zu gewinnen und gezielt unabhängige Führungspersönlichkeiten im Polizeibereich zu identifizieren, die parallel zu den internationalen Anstrengungen eine eigenständige Ermittlungsoffensive eröffnen. Hierbei gilt es auch, durch eine offene Machtdemonstration (Razzien, Demütigung des Gegners) die Öffentlichkeit von der Nachhaltigkeit der Anti-OK-Kampagne zu überzeugen und auf diesem Weg die Angststarre der Bevölkerung vor der Allmacht der kriminellen Eliten aufzubrechen. Da sich Politikansätze zumeist über „Gesichter“ vermitteln lassen, ist die Etablierung eines prominenten „Mafiajägers“ ein maßgeblicher Schritt zur Kommunikation der neuen Linie in der OK-Bekämpfung und besitzt das Potenzial, in Kontrast zu den zwielichtigen „Kriegshelden“ der Vergangenheit eine gesellschaftliche Vorbildfunktion einzunehmen.

5.4 *Herausbildung eines Prosperitätsregimes*

Grundsätzlich gilt es festzustellen, dass selbst im Falle des Anspringens der kosovarischen Wirtschaft keine umfassende und tragfähige Prosperitätsentwicklung zu erwarten ist. So sieht auch der im September 2006 finalisierte ISSR-Report dem Bereich der „economic instability“ als die größte Bedrohung des Kosovo an.³⁷³ Dabei droht insbesondere die Bevölkerungsexplosion jedwede Abmilderung der negativen Beschäftigungsquote aufzuzehren und erfordert eine sofortige bevölkerungspolitische Interventionsstrategie. Diese müsste folgende Punkte umfassen:

- **Migrationspolitik**

Um den akut wachsenden Druck innerhalb des „Kessels: Kosovo“ abzumildern und kurzzeitig wirksame Instrumente für eine nachhaltige Verbesserung der Situation im Kosovo zu erwirken, ist es unumgänglich eine liberalere Visa-Politik vor allem für junge Kosovaren zu verfolgen. Die Schaffung legaler Möglichkeiten zur zeitweiligen Arbeitsmigration besitzt dabei nicht nur das Potenzial, die kollektive Depressionsspirale aus Armut und Perspektivlosigkeit zu durchbrechen, sondern angesichts der damit verbundenen deutlichen Erhöhung der Auslandsüberweisungen auch direkt ein Beitrag zur finanziellen Stabilisierung der weiterhin im Kosovo lebenden Familien zu leisten. Um das Instrument saisonaler Arbeitsmigration auch unter pädagogischen Gesichtspunkten zu nutzen, ist gleichzeitig ein strenger aber transparenter Anforderungskatalog zu entwickeln, der nicht nur hohe Anforderungen an die Leistungsbereitschaft, Integrationsfreude und Flexibilität der Arbeitssuchenden stellt, sondern eine Null-Toleranz Politik gegenüber jedweden kriminellen Vorkommnissen beinhaltet.

- **Sozial- und Bevölkerungspolitik**

Ungeachtet der dramatischen demographischen Fehlentwicklung innerhalb des Kosovo, fördert die öffentliche Hand in Folge einer fehlgeleiteten Sozialpolitik vor allem das Kinderkriegen armer Bevölkerungsschichten mittels finanzieller Anreize. Stattdessen könnte man nach chinesischem Vorbild einen langfristig zur Wirkung gelangenden „Familienpakt“

373 Zitiert in: Yll Bajraktari/Christina Parajon: The Future of Kosovo' s Security Sector, United States Institute of Peace, Washington, D.C., December 2006. abrufbar unter: http://www.usip.org/pubs/usipeace_briefings/2006/1213_security_sector_kosovo.html.

bilden, der etwa nach dem zweiten Kind einen freiwilligen Geburtenverzicht vorsieht und dies durch die Gewährung staatlicher Prämien honoriert wird. Mittelfristig muss eine Entwicklung begünstigt werden, die auf eine Absenkung der extrem hohen Geburtenrate abzielt. Die Förderung der Emanzipation von Frauen ist hierbei nicht nur unter Gleichstellungsgesichtspunkten ein dringend angeratenes, gesellschaftspolitisches Anliegen, sondern vermag auch unter demographischen Gesichtspunkten positive Effekte zu entfalten, da gebildete, selbstbewusste und in das Berufsleben strebende Frauen nachweislich eine weit geringere Fertilität aufweisen als die traditionell veranlagten Frauen einer Kohorte. Zugleich sind die kosovarischen Frauen in weiten Teilen eine gesellschaftlich wenig genutzte Ressource im Kampf gegen die clanbasierten Machtstrukturen und in diesem Zusammenhang als natürliche Verbündete zu betrachten.

- Bildungspolitik

Wie in allen Gesellschaften stellt die Breitenbildung einer Bevölkerung die Grundvoraussetzung für ein friedfertiges und prosperierendes Gemeinwesen dar. Während die Internationale Gemeinschaft auf diesem Gebiet bisher sträflich versagt hat, muss dieser Bereich zu einem Hauptfeld internationaler Hilfe ausgebaut werden. So fördert eine solide Breitenbildung nicht nur langfristig die gesellschaftliche Reformfähigkeit und Innovationsfreude, sondern leistet einen aktiven Beitrag zu Kriminalitätsprävention, zur Geburtenreduktion sowie zur europäischen Adaptions- und Integrationsfähigkeit, welche allesamt Kriterien für eine auf Prosperität angelegte Entwicklung darstellen. Schul- und ausbildungsbezogene Fördermaßnahmen sind somit in den Gesamtansatz einer Sicherheitssektorreform zu integrieren.

5.5 Demokratie- und Rechtsstaatsoffensive

Der sich mit Blick auf das Kosovo aufdrängende Eindruck der anarchieähnlichen Rechtlosigkeit zwingt die EU zu entschlossenem Handeln in diesem Sektor und wird weit mehr leisten müssen als es die bisherigen Planungen in Bezug auf die *Rule of Law*-Mission bisher vorsehen. Grundsätzlich gilt festzustellen, dass es sich im Kosovo weniger um eine Form tatsächlicher Rechtlosigkeit als vielmehr um eine inkonsequente Rechtsanwendung handelt, da selbst nach Ansicht unabhängiger Juristen das von UNMIK erlassene Normenkorsett in weiten Teilen internationalen Standards entspricht. Nicht tragfähig ist hingegen die chronische Unterbezahlung von Bediensteten des Polizei- und Justizwesens, welche unabhängig von der persönlichen Charakterstruktur der Polizisten, Richter und Staatsanwälte förmlich zu korruptem Verhalten herausfordert. Zugleich ist keine bloße Aufstockung von Löhnen und Gehältern, sondern vielmehr eine intelligente Arbeitssteuerung durch erfolgsorientierte Anreizsysteme und Treueprämien gefordert. Vor allem die langfristige Absicherung der Staatsbediensteten in Form von Pensionen sollte gestärkt und als Loyalitätsfaktor verwendet werden, da bei schweren Dienstvergehen nicht nur ein lebenslangliches Berufsverbot im öffentlichen Dienst, sondern auch der Komplettverlust angesparter Pensionsansprüche verhängt werden sollte.

Weitere Anstrengungen erfordert zudem die noch unzureichende Ausbildungssituation im Justizwesen, da ein Großteil der Angestellten vor Dienstantritt über keinerlei juristische Vorbildung verfügte, was die Arbeit der Gerichte bis heute schwer belastet. Zugleich gilt es dem mittlerweile angehäuften Berg von über 40.000 offenen Strafverfahren, offensiv zu begegnen und durch eine von internationaler Seite gesteuerte und kontrollierte Priorisierung, zumindest die schwerwiegendsten Fälle einer zügigen Entscheidung zuzuführen. Um darüber hinaus offensichtliche Verschleppungstaktiken, Gesinnungsurteile und andere offene Rechtsbrüche

innerhalb des Polizei- und Justizapparats zu detektieren und ahnden ist dringend ein deutlicher Ausbau des Ombudsmann-Systems angeraten, welches Bürgern die Möglichkeit der Eingabe und Beschwerde bietet und sich im Gegensatz zu einer Vielzahl anderer internationaler Institutionen durchaus bewährt hat.

Parallel zu den offiziellen Strukturen ist die Herausbildung nicht-korrupter Netzwerke von lokalen KPS-Beamten, Richtern und Staatsanwälten zu fördern und könnte u.a. durch die Bereithaltung flexibler Projektmittel geschehen, welche den freiwillig gebildeten Ermittlergruppen für einzelne Strafverfolgungsvorhaben zweckgebunden zur Verfügung gestellt werden könnte. Darüber hinaus ist in diesem Zusammenhang intensiv über die Verbesserung des Schutzes von Polizei- und Justizbeamten zu beraten, da deren latente Bedrohung einen völlig inakzeptablen Zustand darstellt und dem SSR-Prozess stark behindert. Gleichzeitig ist zu hoffen, dass mit dem entschlosseneren internationalen Vorgehen gegen die lokalen OK-Gruppen mittelfristig auch eine Abnahme der Bedrohung zu verzeichnen sein wird und sich lokale Kräfte zunehmend einer offensiveren Taktik in der Strafverfolgung bedienen werden.

Neben verstärkten Reformaktivitäten im Polizei- und Justizbereich gilt es aus Sicht der EU insbesondere im politischen Sektor eine Durchsetzung transparenter demokratischer Strukturen und Entscheidungsprozesse zu erreichen. Ein wichtiger Schlüssel sind hierbei die Parteien, die als Drehscheiben zwischen der offiziellen Politik und der OK fungieren. So müssen alle Zuwendungen und Unterstützungsleistungen zwingend an Fortschritte in der internen Demokratisierung der Parteien gebunden werden, da sich andernfalls der Ausbau der kosovarischen Regierungsinstitutionen weiterhin ausschließlich an der Fassade vollziehen wird. Insbesondere sollten politische Führungsfiguren – jenseits der ebenfalls bedeutenden Frage der persönlichen Integrität – nur dann als Gesprächspartner von internationaler Seite akzeptiert werden, wenn sich diese zuvor einer ordentlichen Wahl gestellt haben und deren Parteien über eine fassbare Mitgliedschaft verfügen. Ist dies nicht gegeben, muss der ersatzlose Ausschluss der politischen Gruppierung sowie des jeweiligen Führungspersonals erfolgen, was konsequent und ausnahmslos anzuwenden ist.

5.6 Ressortübergreifende Abstimmung und CMCO

Die Tatsache, dass ohne eine konsequente Bekämpfung der grassierenden Armut keine noch so ausgefeilte Sicherheitssektorreform Früchte tragen wird, unterstreicht die enge Verknüpfung von sicherheits- und entwicklungspolitischen Ansätzen und zwingt zu einer gemeinsamen, umfassend abgestimmten Anstrengung der jeweiligen Ressorts. In Folge einer Vielzahl institutioneller Konkurrenzen wird sich das Bemühen eines verstärkt ressortübergreifenden Ansatzes nur durch eine schrittweise Institutionalisierung realisieren lassen. In Anlehnung an den britischen „Global Conflict Prevention Pool“ könnte dabei eine systematische und problembezogene Zusammenlegung (Pooling) von Ressourcen, Finanzmitteln und Personal auf Grundlage des Erweiterten Sicherheitsbegriffs erfolgen. Anzuraten ist hier die Einberufung einer gemischt besetzten *ad hoc*-Kommission aus Mitarbeitern unterschiedlicher Ministerien sowie ausgewählten Sicherheits- und Verwaltungsexperten, die Modelle und Optionen problembezogenen Poolings erörtern sowie Umsetzungsstrategien sondieren sollen. Langfristig könnten die sich auf nationaler Ebene herausbildenden „SSR-Pools“ unterschiedlicher EU-Staaten ein gemeinsames europäisches Netzwerk gründen und durch die konsequente Einbindung Brüsseler Institutionen alle bisherigen Bemühungen im Rahmen der *Civil Military Co-ordination* (CMCO) überflügeln. Da die Verbesserung der CMCO erklärtermaßen einen Schwerpunkt der deutschen Ratspräsidentschaft bildet, können SSR-bezogene Vorschläge insbesondere in dieser Hinsicht einen konstruktiven Beitrag in diesem Feld leisten.

6. Szenarien mit Blick auf die Weiterentwicklung des Kosovo

6.1 Vorbemerkung

Das Kosovo steht zum gegenwärtigen Zeitpunkt am Scheideweg seiner Geschichte. Ist in der Statusfrage mittlerweile angesichts der geschaffenen Realitäten keine ernsthafte Alternative jenseits einer weitgehenden Unabhängigkeit mehr denkbar und würde die innerkosovarische Aggression gegen die Internationale Gemeinschaft, welche in der Vergangenheit durch ungeschicktes Taktieren und unausgeglichene diplomatische Vorstöße jedweden Verhandlungsspielraum in der Statusfrage Preis gegeben hat, unzweifelhaft zum Siedepunkt bringen. Jenseits der völkerrechtlichen Klärung bleiben allerdings viele offene Fragen, deren Beantwortung den weiteren Werdegang des Kosovo fast ebenso stark beeinflussen wird wie der Ausgang der laufenden Statusverhandlungen. So ist und bleibt die Zukunft des Kosovo auch weiterhin eine maßgebliche Funktion der von internationaler Seite betriebenen Reformpolitik und kann deshalb im Rahmen einer Prognose ebenfalls als solche dargestellt werden. Angesichts der im Studienverlauf herausgearbeiteten Erkenntnisse in Bezug auf die Defizite und Probleme der bisherigen SSR-Politik erscheint es dabei durchaus sinnvoll, im Folgenden zwei (durchaus zugespitzte) Szenarien zu skizzieren, welche einerseits auf der weitgehenden Fortführung der bisherigen politischen und strategischen Parameter aufbaut (Status Quo-orientiertes Szenario) bzw. andererseits einen veränderten, sich an den langfristigen Reformzielen orientierenden Reformansatz darlegt (Offensives SSR-Szenario).

6.2 Status Quo-orientiertes Szenario

Setzt man voraus, dass sich die Europäische Union nicht auf einen Neuanfang in der Kosovo-Frage verständigen kann und die von Inkonsequenz und mangelndem Durchsetzungswillen geprägte Politik der Vereinten Nationen gemäß der Pfadabhängigkeiten in weiten Teilen ihre Fortsetzung findet, steht ernsthaft zu befürchten, dass sich die teils besorgniserregenden sozialen und politischen Prozesse, die ansatzweise in der vorliegenden Studie skizziert wurden, innerhalb eines mittelfristigen Zeitfensters zu chronischen Fehlentwicklungen auszuwachsen und nicht nur die lokale Sicherheit akut gefährden, sondern ebenfalls das Potenzial besitzen, die regionale Stabilität zu tangieren. Im Mittelpunkt der Befürchtungen steht dabei weniger die bereits heute dominante Rolle der OK-Akteure als Solche, sondern vielmehr die mit deren Existenz einhergehende gesellschaftliche Stagnation. Die zahlreichen sozialen und ökonomischen Negativindikatoren (dramatisches Bevölkerungswachstum, steigender Analphabetismus, hohe Korruptionsrate, kriminelle Staatseliten einschließlich investitionsfeindlichem „State Capture“, kulturell niedrige Gewaltschwelle, katastrophale Infrastruktur und Energiesituation, hohes illegales Kleinwaffenaufkommen, faktische Rechtlosigkeit im Justizsystem, mittels Einschüchterung verhinderte Ermittlungsarbeit der Polizei, Gewaltakte gegen missliebige Politiker, Verhinderung von freiem Wettbewerb durch ein System der Schutzgelderpressung, sozialpsychologische Deformationen in Folge des angstbasierten Omertà-Regimes) bilden zusammengenommen eine erdrückende Hypothek auf die Zukunft des Kosovo und signalisiert auf alarmierende Weise die Entwicklungstendenz im Falle einer weitgehend unveränderten Herangehensweise.

In diesem Zusammenhang lässt sich für das Kosovo durchaus eine Instabilitätskaskade aufzeigen, die das gesamte Dilemma der miteinander in Verbindung stehenden Entwicklungen plastisch hervorhebt. In einer Abfolge von (grob vereinfachten) Kausalitäten muss dabei in einem ersten Gedankenschritt realisiert werden, dass die offene Tolerierung der OK-Aktivitäten auf kosovarischem Territorium einen direkten Bedingungsfaktor für das zukünftige Ausbleiben von dringend benötigten Auslandsinvestitionen bildet und die Hoffnungen auf ein moderaten Wirtschaftsaufschwung erheblich drosselt. So zeigt sich, dass angesichts der weiter blühenden

Korruption, der teilweise offenen Schutzgelderpressung sowie der breiten Übernahme staatlicher Kontrollfunktionen seitens krimineller Gruppierungen, die maßgeblichen unabhängigen Wirtschaftsberatungsinstitutionen wie *Control Risks* oder die *Jane's Information Group*, für das Kosovo weiterhin von einem hohen Investitionsrisiko sprechen und somit die UNMIK-Berichte Lügen straft. Sollten in Kürze die einzig Profit versprechenden Bereiche der Erzgewinnung und Braunkohleverstromung in die Hände kurzfristig spekulierender Investoren fallen, droht dem Kosovo das „Nigerianische Erdöl-Phänomen“, wonach die realisierten Gewinne nicht zur strukturellen Stabilisierung der Region eingesetzt werden, sondern stattdessen umgehend ins Ausland abfließen. Strukturell wird sich somit wenig an der ökonomischen Situation des Kosovo ändern, sodass die jüngste und geburtenreichste Population Europas auch weiterhin gezwungen ist, in einem Umfeld breiter gesellschaftlicher Armut sowie individueller Perspektivlosigkeit zu vegetieren. Hingegen wird das Aufwachsen von ernstzunehmenden Reformkräften, die den dringend erforderlichen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Transformationsprozess anführen könnten, in Folge der fortbestehenden Dominanz der (international weiterhin tolerierten) OK-Akteure verhindert.

Mittelfristig verbreitert sich aus Perspektive der „Youth Bulge“-Theorie somit der Nährboden für gesellschaftliche Instabilitäten und bietet obendrein kriminellen Organisationen ein schier unerschöpfliches Potenzial an jungen, perspektivlosen und gewaltbereiten Menschen, was einer nachhaltigen Sicherheitsentwicklung diametral entgegensteht. Die bereits jetzt 75% betragende Jugendarbeitslosigkeit droht sich angesichts des ausbleibenden sozialen und demographischen Wandels dramatisch zuzuspitzen und die Zahl der Arbeitslosen wird in Folge geburtenreicher Jahrgänge innerhalb weniger Jahre um eine Viertelmillion anwachsen.

Da im Falle einer Weiterverfolgung der bisherigen Politik insbesondere die serbische Seite kein gesteigertes Interesse besitzen dürfte, der darbedingten Situation im Kosovo entgegenzuwirken und vielmehr versucht sein wird, diese als Fanal der gescheiterten Abspaltungspolitik der Internationalen Gemeinschaft zu stilisieren, droht Kosovo im schlimmsten Fall langfristig zu einem "black hole in Europe"³⁷⁴ heranzureifen. Kann diese Darstellung berechtigterweise als zugespitzt wenn nicht gar in Teilen überzeichnet kritisiert werden, gilt es dennoch festzustellen, dass die sich aktuell darbietenden Entwicklungstendenzen dennoch in diese Richtung tendieren.

6.3 *Offensives SSR-Senario*

Versucht man, die oben skizzierten Elemente eines Neuansatzes in der SSR-bezogenen Kosovopolitik in ihren mittel- bis langfristigen Wirkungen auszuloten, muss man zuallererst feststellen, dass das Kosovo, ungeachtet aller Reformanstrengungen selbst unter günstigen Voraussetzungen zu keinem europäischen „Tigerstaat“ heranwachsen wird und auch in der Frage der innerkosovarischen Demokratie und Rechtsstaatlichkeit mit hoher Wahrscheinlichkeit keine unmittelbare „Vorbildfunktion“ herausbilden wird. Stattdessen ist bei der Verfolgung eines offensiven SSR-Ansatzes kurzfristig mit hoher Wahrscheinlichkeit eine eruptive Entladung lokaler Aggressionen zu erwarten, die sich angesichts der immer weniger werdenden Minderheiten im Kosovo direkt gegen die internationalen Kräfte richten könnte. Angestachelt würden die potenziellen Gewalttäter dabei insbesondere seitens der um ihren Einfluss fürchtenden Machteliten, welche durch die Mobilisierung enttäuschter und Clan-loyaler Bevölkerungsteile versuchen werden, mittels der Verübung spektakulärer Aktionen und Anschläge auf die begrenzte Leidensfähigkeit von NATO und EU auszuspielen und so einen schnellstmöglichen Abzug der internationalen Kräfte zu erwirken. Diese drohende Eskalation ist dabei von der Internationalen

374 Hehir: Autonomous province building: Identification theory and the failure of UNMIK, S. 210.

7. Zusammenfassung: SSR zwischen Neuansatz und Maßnahmenkonsequenz

Ziel des vorangegangenen Abschnitts war es, vor dem Hintergrund konkreter theoretischer und empirischer Erkenntnisse einen Neuansatz in der Kosovo-bezogenen Sicherheitssektorreform zu entwickeln und konkrete Maßnahmen und Handlungsfelder für eine nachhaltig positive Gestaltung dieser Region aufzuzeigen. Die sowohl aus dem theoretischen Analyseteil als auch aus der empirischen Lageanalyse hergeleiteten Bedingungen langfristigen SSR-Erfolges können dabei als fundamentale Politikgrundsätze verstanden werden, an welchen sich alle zukünftig ergriffenen Aktivitäten zu messen haben. Legt man – wie in diesem Abschnitt ansatzweise geschehen – diese Prüfsteine an die gegenwärtige Kosovo-Politik an, ergibt sich hieraus ein äußerst bedenkliches Bild der aktuellen Situation, dass nicht nur von einer an Ignoranz grenzenden Kurzfristigkeit politischen Handelns geprägt ist, sondern auch von der weitgehenden Unkenntnis um lokale Zusammenhänge zeugt. Darüber hinaus ist das internationale Auftreten im Kosovo durch widerlaufende bzw. unabgestimmte Interessenpolitiken gekennzeichnet, die in den Hauptstädten der maßgeblichen Entsendestaaten beginnt und sich unmittelbar in der lokalen Arbeit von UNMIK und KFOR niederschlägt. Ursprung dieser divergenten Handlungsansätze ist dabei weniger ein tatsächlich heterogenes Interessengeflecht der am Wiederaufbau des Kosovo beteiligten europäischen und nordamerikanischen Staaten, sondern vielmehr eine auf fehlerhaften und unvollständigen Lageanalysen aufbauende Problemperzeption sowie die völlig unzureichende, strategische Abstimmung auf Grundlage offen gelegter politischer Ziele.

Zugleich muss konstatiert werden, dass von internationaler Seite die maßgeblichen Problemfelder als Solche zwar durchaus in ihrer Mehrzahl erkannt und als wichtige Tätigkeitsbereiche im Rahmen der kosovobezogenen Arbeitsagenda deklariert wurden. Angesichts der geringen Konsequenz bei der Verfolgung der als notwendig erachteten Reformziele drängt sich jedoch der Eindruck auf, als schrecke die Internationale Gemeinschaft vor ihrer eigenen Courage zurück und flüchtet sich zusehends in eine Scheinwelt contrafaktischer Lagedarstellungen. So haben sich trotz vollmundiger Ankündigungen sowie milliardenschwerer Aufwendungen für die Aufrechterhaltung der internationalen Sicherheitspräsenz sowie den lokalen Wiederaufbau, wesentliche Sicherheitssektoren im Kosovo bisher nicht oder nur unzureichend ausgebildet und politisch prioritäre Bereiche, wie etwa die Gewährleistung eines multiethnischen Zusammenlebens, die Durchsetzung rechtsstaatlicher Mindeststandards oder die Bekämpfung der grassierenden Organisierten Kriminalität und Korruption unter den Augen der Internationalen Gemeinschaft sogar negativ fortentwickelt. Gepaart mit dem Jahr für Jahr wachsenden Erfolgsdruck hat sich statt eines konsequenteren und engagierteren Vorgehens ein System des „Okay-Reportings“ etabliert, welches die wachsende Bürde für die Situation im Kosovo der jeweils nachfolgenden Generation an Einsatzkräften überträgt und sich bei Erreichen des Kulminationspunktes der lokalen Anspannung nahezu zwangsläufig eruptiv entlädt (Märzunruhen 2004).

Die hieraus resultierende mittlerweile umfassend anmutende Glaubwürdigkeitskrise der Internationalen Institutionen ist wohlmöglich die größte Erblast, mit der die neue EU-Mission im Kosovo konfrontiert sein wird. Gleichzeitig hat insbesondere die Europäische Union es in der Vergangenheit vermocht, sich trotz prominenter Skandale (KEK-Millionenveruntreuung) und Verfehlungen (desaströser Energiesektor) weitgehend außerhalb des Fadenkreuzes der lokalen Kritik zu bewegen, und könnte somit durchaus einen Neuanfang des internationalen Engagements im Kosovo verkörpern. Zu Gunsten der neuen EU-Mission wirkt sich zugleich der Umstand aus, dass der zeitlich mit der Statusentscheidung einhergehende Stafettenwechsel im Kosovo eine Loslösung von den Pfadabhängigkeiten der bisherigen Politik erleichtert und im Falle der mehrheitlichen Akzeptanz der Statusentscheidung innerhalb der kosovarischen Bevölkerung

durchaus einer „Stunde Null“ gleichkommt und Raum für die Implementierung eines konsequenten und langfristig ausgerichteten Neuansatzes bietet.

Voraussetzung hierfür wäre jedoch ein klarer Bruch mit den bisweilen zweifelhaften Praktiken und Politikansätzen von UNMIK, was zugleich mit einem öffentlichkeitswirksamen Eingeständnis des weitgehenden Versagens der UN-Mission verbunden sein müsste. Auch bedarf es auf führender Ebene eines konsequenten Personalaustausches sowie eines zeitlich gestreckten Mandatsrahmens für die neu verpflichteten Führungskräfte. Gefragt sind hierbei kritische und entscheidungsstarke Persönlichkeiten, die – mit Rückendeckung der politischen Ebene – auf Grundlage einer schonungslosen Lageanalyse einen neuen Anforderungs- und Reformkatalog für die EU-Mission definieren und gegenüber der Bevölkerung transparente und evaluierbare Arbeitsziele vorstellen. Darüber hinaus ist neben einer notwendigen politischen Erwartungsentschleunigung in Bezug auf die zeitliche Dimension der Sicherheitssektorreform, die etwa in Form einer mehrjährigen europäischen SSR-Agenda vom Rat der Europäischen Union verabschiedet werden könnte, gleichfalls eine „Kultur der taktischen Fehlbarkeit“ zu etablieren, da auch in Zukunft Rückschläge wahrscheinlich sind und zugunsten des Erreichens strategischer Ziele sogar als unvermeidlich angesehen werden müssen. So ist insbesondere in der Frühphase der Implementierung eines Neuansatzes im Kosovo mit heftiger Gegenwehr bis hin zu Unruhen zu rechnen, da die bisher hofierten Bürgerkriegseliten zu Recht um ihren Einfluss fürchten werden und durch die Mobilisierung enttäuschter und Clan-loyaler Bevölkerungsteile sowie mittels der Verübung spektakulärer Aktionen und Anschläge auf die begrenzte Leidensfähigkeit der Truppensteller fokussieren werden, um so einen schnellstmöglichen Abzug der internationalen Kräfte zu erpressen. Droht mit der Verfolgung eines Neuansatzes somit durchaus auch eine gewalttätige Eruption, erscheint dessen Inkaufnahme angesichts der verfahrenen Situation im Kosovo nahezu alternativlos. Im Falle der Fortsetzung der bisherigen „Vogel-Strauss-Politik“ würde die Bevölkerung langfristig nur noch tiefer in die Arme der lokalen Mafiabanden getrieben werden. Auch ist spätestens nach dem Ende des ökonomischen Strohfeuers in Folge der Unabhängigkeit und dem erwartbaren Ausbleiben einer ernsthaften, wirtschaftlichen Belebung ohnehin mit schweren Zusammenstößen zu rechnen, da weite Teile der Bevölkerung erst dann die gesamte Dimension der kosovarischen Misere realisieren und – angestachelt von der kosovarischen Politikelite, die ihre eigene Verstrickung zu kaschieren sucht – ihren Unmut hierfür bei den verbleibenden internationalen Kräften Entladen werden.

Wenn die EU ernsthaft um Erfolg bei der Reform der kosovarischen Sicherheitssektoren sowie um die langfristige Stabilität des Raumes bestrebt, muss sie deshalb die Arbeit fortsetzen, die UNMIK zwar deklaratorisch begonnen, jedoch nie konsequent betrieben hat. Dies betrifft insbesondere die Durchsetzung transparenter, regelgebundener Entscheidungsprozesse im politischen Sektor. Ein wichtiger Schlüssel sind hierbei die Parteien, die als Drehscheiben zwischen der offiziellen Politik und der OK zu sehen sind. So müssen alle Zuwendungen und Unterstützungsleistungen zwingend an Fortschritte in der internen Demokratisierung der Parteien gebunden werden, da sich andernfalls der Ausbau der kosovarischen Regierungsinstitutionen weiterhin ausschließlich an der Fassade vollziehen wird. Insbesondere sollten politische Führungsfiguren – jenseits der ebenfalls bedeutenden Frage der persönlichen Integrität – nur dann als Gesprächspartner von internationaler Seite akzeptiert werden, wenn sich diese zuvor einer ordentlichen Wahl gestellt haben und deren Parteien über eine fassbare Mitgliederschaft verfügen. Ist dies nicht gegeben, muss der ersatzlose Ausschluss der politischen Gruppierung sowie deren jeweiliger Führer erfolgen, was konsequent und ausnahmslos zu exekutieren ist. Eine Übergangsfrist bis Anfang 2008 könnte hierbei einen praktikablen Zeitrahmen zur „Selbstlegalisierung“ der Parteien darstellen und muss zwingend bis zur nächsten Wahl der *Assembly of Kosovo* eingerichtet werden.

Zwar ist diese Maßnahme hinsichtlich ihrer „demokratischen Sprengkraft“ durchaus begrenzt und möglicherweise erst langfristig innerparteilich und innerparlamentarisch tragfähig, doch gilt die Einhaltung rechtlicher und prozeduraler Spielregeln als Grundvoraussetzung eines effektiven demokratischen Systems. Dies umfasst ebenfalls die Gewährleistung einer transparenten Parteienfinanzierung, die im Kosovo zwar gesetzlich vorgeschrieben ist, dort allerdings von UNMIK selbst im Falle offensichtlicher Verstöße bisher in keinem Fall ernsthaft sanktioniert wurde.

Neben der konsequenten Durchsetzung politisch seit langem deklarerter Ziele, gilt es in Kontrast zu den laufenden SSR-bezogenen Handlungsansätzen auch die bisher vernachlässigten, gesellschaftlichen Reformbereiche in eine kohärente Kosovo-Strategie einzubeziehen und insbesondere soziale und bildungspolitische Instrumente zur Anwendung zu bringen. Als entscheidendes Element eines langfristig tragfähigen Sicherheitsaufbaus ist hierbei die Gewährleistung der umfassenden Breitenbildung zu erachten, die bisher von internationaler Seite auf das Sträflichste vernachlässigt wurde. Angesichts der demographischen Situation („Youth Bulge“) droht sich gerade dieses Defizit innerhalb der nächsten Jahre zu einem überaus virulenten Problem auszuwachsen und muss in seiner Dramatik als sicherheits- und stabilitätspolitische Zeitbombe begriffen werden. Gemeinsam mit der Schul- und Bildungsoffensive muss zugleich eine europäische Liberalisierung der arbeitsbezogenen Migrationsmöglichkeiten für Kosovaren einhergehen, da nur hierüber kurzfristig eine wirtschaftliche Stabilisierung der Provinz möglich ist.

In der Summe der Maßnahmen zeichnet sich somit ein „two track approach“ ab, der einerseits den konsequenten Ausbau von Unterstützungsleistungen für die breite Bevölkerung vorsieht, andererseits für die internationale Hilfs-, Transfer- und Aufbaubereitschaft eine konsequente, gesellschaftliche Abkehr von kriminellen Eliten im Kosovo einfordert. Die öffentlichkeitswirksame Kommunikation dieses Ansatzes im Zusammenhang mit dem Aufzeigen der Kausalität von internationaler Förderung und EU-Perspektive auf der einen Seite sowie tief greifenden Strukturreformen und die Zerschlagung krimineller Netzwerke auf der anderen Seite ist hierbei ein wesentliches Element des neuen strategischen SSR-Ansatzes. Die Konsequenz bei der weiteren Verfolgung dieses Vorgehens seitens der Internationalen Gemeinschaft determiniert hierbei die Chance zur Rückgewinnung bereits verloren geglaubten Vertrauens in der Bevölkerung, ohne welche kein tragfähiger demokratischer Staatsaufbau zu leisten sein wird.

Ausgerichtet an den erkannten Erfordernissen bedarf es in diesem Zusammenhang auch einer umfassenden Neudefinition des zukünftigen Bedarfs an Sicherheitskräften. Allgemein lässt sich hierbei feststellen, dass die militärischen Einsatzkräfte aufgrund der vorwiegend polizeilichen Aufgaben (Ausbildung, Monitoring, CRC) im Kosovo in Zukunft einen schwindenden Anteil ausmachen werden, wohingegen robuste polizeiliche Einsatzkräfte sowie in OK-Bekämpfung geschulte Ermittler in verstärktem Maße benötigt werden. Zeitgleich gilt es eine umfassende Risikoanalyse für lokale und internationale Polizeikräfte zu erstellen sowie den Eigenschutz im Vorgriff auf den Vollzug des Strategiewechsels kurzfristig und flexibel auszubauen. Da bisher jedoch jedweder Versuch eines verstärkten Vorgehens gegen die führenden OK-Akteure durch zahlreiche Bedenken auf internationaler politischer Ebene ein vorzeitiges Ende fand und etwa im Falle Haradinajs sogar eine gezielte Behinderung der juristischen Aufarbeitung seitens politisch-diplomatischer Kreise konstatiert werden muss, gilt es in einem ersten Schritt eine Sensibilisierung der politischen Entscheidungsträger in der Frage der OK-Bekämpfung vorzunehmen. Durch das schonungslose und nachvollziehbare Aufzeigen der langfristigen Konsequenzen einer weiteren Tolerierung mafïöser Strukturen sowohl für das Kosovo als auch für die Europäische Union, sind maßgebliche europäische Politiker von der Notwendigkeit eines Strategiewechsels zu überzeugen und darüber hinaus mit ernsthaften Reformkräften aus der Region in Kontakt zu bringen.

V. Untersuchungsbewertung und Ausblick

Die vorliegende auf einem sechsmonatigen Untersuchungsprozess aufbauende Studie kommt zu dem übergreifenden Ergebnis, dass die Internationale Gemeinschaft mit ihrer bisherigen, überwiegend auf die Erzielung kurzfristiger Erfolge fokussierenden Politik, maßgeblich Verantwortung für das Nicht-Zustandekommen einer nachhaltig-positiven Entwicklungsbewegung im Kosovo trägt und durch ihr an Fahrlässigkeit grenzendes Verhalten in Bezug auf die Duldung von kriminellen Elementen in Politik und Gesellschaft selbst den Weg einer weiteren Problemchronifizierung vorgezeichnet hat. Die sich zögerlich inkonsequent und in wesentlichen Fragen inhomogen darstellende Kosovo-Politik führender NATO-Staaten resultiert dabei größtenteils aus der mangelnden Bereitschaft zur aufrichtigen Verantwortungsübernahme sowie dem politischen Bestreben, schnellstmöglich vorzeigbare Erfolge zu produzieren. Letzteres geht jedoch nahezu zwangsläufig auf Kosten langfristiger Sicherheitsansätze und läuft dem Grundbestreben einer ernsthaften Sicherheitssektorreform diametral entgegen. Als im Verlauf des mehrjährigen internationalen Engagements selbst kurzfristige Erfolgsmeldungen in der Flut negativer Entwicklungen unterzugehen drohten und in offenen Widerspruch zur allgemeinen Lageanalyse gerieten, wurde statt einer Rückbesinnung auf langfristig tragfähige Konzepte vielmehr der auf oberster politischer Ebene herrschende Erfolgsdruck ohne größere Filterung in das Gesamtsystem eingespeist, was dazu führte, dass heute eine Kultur der systematischen Unterdrückung kritischer Meldungen herangereift ist. Die mehrheitlich nicht das tatsächliche Ausmaß negativer Entwicklungen darstellenden Situationsanalysen führen wiederum zwangsläufig zu Fehlleistungen auf politischer Ebene, was den Erfolgsdruck weiter künstlich in die Höhe treibt.

Ausdruck dieser Entwicklung ist unter anderem die Tatsache, dass zunehmend auch in Deutschland Forderungen nach einem baldigen Abzug der internationalen Kräfte aus der Region laut werden, wenngleich dies dem offensichtlichen deutschen Interesse an einer nachhaltigen Stabilisierung des Kosovo zuwiderläuft. Diese vorwiegend aus dem politisch-militärischen Umfeld heraus artikulierten Erwartungen verkennen dabei nicht nur die reale Sicherheitslage, sondern sind ebenfalls Indiz für die Diskrepanz zwischen kurzfristigen politischen Handlungserwägungen und langfristigen strategischen Interessen. Eine Auflösung dieses Widerspruchs kann dabei nur über eine offene und umfassende Debatte in Bezug auf die zukünftige Rolle Deutschlands sowie der EU im Kosovo erfolgen und muss auf einer objektiven und schonungslosen Situationsanalyse fußen, welche die unterschiedlichen politischen, militärischen, ökonomischen sowie sozialen Aspekte in einer kohärenten Form aufarbeitet und hierdurch die Grundlage für eine konsolidierte nationale Interessendefinition schafft.

In Folge dieses erkannten Mangels erschien es für die ansatzweise zielführende Untersuchung im Rahmen der vorliegenden Studie unumgänglich, einen wesentlichen Schwerpunkt auf die interessenfreie, objektive und kritische Lageanalyse zu legen, welche den ersten und zugleich wichtigsten Schritt in einer Abfolge von unterschiedlichen Handlungsnotwendigkeiten bildet und an deren Ende die Entwicklung eines Operationalisierungsansatzes für die Sicherheitssektorreform im Kosovo steht. Wie die vorangegangene wissenschaftliche Auseinandersetzung mit den jeweiligen Sicherheitssektoren sowie die Betrachtung der sozioökonomischen Rahmendaten dabei

zweifelsfrei offen legt, bildet die Situation im Kosovo ein überaus komplexes und von zahlreichen Akteuren und divergenten Interessen determiniertes Problemfeld, das von schwerwiegenden politischen und gesellschaftlichen Fehlentwicklungen gekennzeichnet ist und droht, ohne sofortige und tief greifende Reformanstrengungen zu einem „Failing State“ zu werden, ehe den Kosovaren überhaupt die volle Souveränität über ihr Territorium zugestanden wurde. Zugleich legt die Analyse jedoch ebenfalls in aller Deutlichkeit dar, dass die unterschiedlichen Handlungsansätze und Strategien allesamt mit teilweise erheblichen Systemkosten verbunden sind, was die Erwartungen an SSR als sicherheits- und stabilitätspolitische „Silver Bullet“ entzaubert und vielmehr eine „Catch 22-Situation“ offenbart, in welcher auch die aufrichtig an regionaler Stabilität interessierten internationalen Akteure einen hohen Preis für dieses Ziel zu zahlen bereit sein müssen.

Umso wichtiger erscheint es deshalb, eine frühzeitige strategische Abstimmung zwischen den wesentlichen internationalen Reformakteuren vorzunehmen und nicht nur klare, politische Zielvorgaben, sondern ebenfalls konkrete Methoden, Instrumente und Verfahrensweisen in Form einer detaillierten und harmonisierten SSR-Reformagenda vertragsähnlich zu fixieren. Ein solcher Katalog müsste dabei auch etwaige Fehlentwicklungen und gezielte Sabotageversuche (z.B.: Unruhen) vorhersehen und für diese Fälle bereits im Vorfeld unzweideutige Konsequenzen aufzeigen, die keinen Zweifel an dem Reformwillen der Internationalen Gemeinschaft aufkommen lassen. Ein solches Rahmenwerk könnte gegenüber potenziellen Provokateuren nicht nur eine gewisse Abschreckungswirkung entfalten, sondern würde der lokalen Bevölkerung zugleich als transparenter Wegweiser während der langwierigen und entbehrungsreichen Reformperiode dienen. Letzteres erscheint vor allem deshalb geboten, da gerade unter den fortwährenden Protektorsbedingungen Verantwortlichkeiten zwischen der Internationalen Gemeinschaft und der lokalen Population verschwimmen, was nahezu zwangsläufig negative Perzeptionsmuster (Besatzung, Fremdbestimmung) hervorruft und die existenzielle Unterstützung der Bevölkerung bei der SSR schmälert.

Die Tatsache, dass sich am Beispiel Kosovos selbst auf transatlantischer Ebene wenige Punkte herausarbeiten lassen, in denen die NATO-Partner fundamentale Interessengegensätze aufweisen, stimmt hinsichtlich der grundsätzlichen Leistbarkeit dieser als notwendig erachteten Abstimmung durchaus hoffnungsfroh. Voraussetzung ist jedoch die Bereitschaft aller Akteure, sich auf eine kritische Analyse der bisherigen Arbeit einzulassen und gemeinsam und konstruktiv an der Fortentwicklung der Kosovo-Politik mitzuwirken. Hierbei fällt Deutschland eine wichtige Rolle zu. Nicht nur, dass die Entscheidung über den finalen Status des Kosovo in die Periode der deutschen EU-Ratspräsidentschaft fällt und darüber hinaus zeitgleich nahezu alle internationalen Führungsfunktionen im Kosovo von deutschen Militärs und Diplomaten besetzt sind, sondern auch, dass in Folge der für die Bush-Regierung desaströs endenden *midterm elections* seit kurzem erstmals wieder ein Opportunitätsfenster für ernsthafte transatlantische Abstimmungen geöffnet wurde und insbesondere der Wechsel an der Spitze des Pentagon eine überaus begrüßenswerte Entwicklung darstellt. So liegt es nun zu großen Teilen in den Händen der Bundesregierung, durch gezielte Initiativen eine Debatte zur Zukunft des Kosovo zu entfachen und durch die Erörterung kritischer, bisher eher ausgeblendeter Punkte einen Beitrag zum Strategiewechsel in der Sicherheitssektorreform zu leisten.

Allerdings gilt es auch die Erwartungen auf ein realistisches Maß runter zu schrauben und frühzeitig die Gefahren auszumachen, die sich angesichts der äußerst niedrigen Gewaltschwelle in der Region sowie der Unzahl frei kursierender Waffen ergibt. So symbolisiert theoretisch jede lokale, sich des terroristischen Kalküls bedienende Splittergruppe im angestrebten Stabilisierungsprozess eine potenzielle Vetomacht, die durch den Einsatz exzessiver Gewalt nicht

nur den Aufbau von funktionsfähigen Sicherheitsstrukturen zu torpedieren vermag, sondern ebenfalls das Bedrohungspotenzial besitzt, die gesamte regionale Sicherheitstheorie zu unterhöhlen. Die Tatsache, dass solche Gruppierungen, die sich im Falle der konsequenten Anwendung des skizzierten SSR-Neuansatzes durchaus aus dem heutigen OK-Umfeld rekrutieren könnten, jedoch keinesfalls im luftleeren Raum überlebensfähig sind, sondern sich vielmehr unablässig der stillen Sympathie der lokalen Population versichern müssten, unterstreicht die Wichtigkeit, die der Gewinnung breiter Bevölkerungsteile für die Ziele der angestrebten Sicherheitssektorreform zukommt. Letzteres wird jedoch nur gelingen, wenn das verlorene Vertrauen in die Internationale Gemeinschaft durch eine Form „neuer Aufrichtigkeit“ zurück gewonnen werden kann und das Eingeständnis von schweren Fehlern in der Vergangenheit voraussetzt.

Als – in den Augen der Mehrheitsbevölkerung durchaus anstrebenswertes – Endziel einer gelungenen Sicherheitssektorreform kann (in abhängig vom konkreten Ausgang der Statusverhandlungen) gegenüber den Kosovaren dabei durchaus offensiv mit der Option einer Vollmitgliedschaft innerhalb der Europäischen Union aufgewartet werden, die jedoch unumstößlich an eine ernsthafte, gesellschaftliche Transformation und Demokratisierung gekoppelt werden muss. Zugleich liegt ein wichtiger Schlüssel für die friedliche und europäisch ausgerichtete Regionalentwicklung unmittelbar in Belgrad, dass bisher nur unzureichend in die Problemlösung eingebunden wurde. Die Gründe für dieses Versäumnis liegen dabei nicht nur auf Seiten der serbischen Regierung, die durch ihre bisweilen destruktiven Attitüden zur eigenen Isolierung beigetragen hat oder auf Seiten der kosovo-albanischen Volksvertreter, die in Erwartung einer in ihrem Sinne ausfallenden Unabhängigkeitsentscheidung wenig Anlass zum Dialog mit Belgrad sehen, sondern ebenfalls auf westlicher Seite, wo noch immer die aus der Kriegszeit 1999 resultierenden Freund/Feind-Perzeptionen dominieren und dem Ansatz einer nüchternen und ausgewogenen Diplomatie zuwiderlaufen. Noch immer scheinen zahlreiche handlungsleitende Akteure innerhalb der NATO-Staaten in einer manichäischen Wahrnehmungsfalle gefangen, was der überfälligen Aufarbeitung der Geschehnisse in Zusammenhang mit der Operation „Allied Force“ entgegensteht und die Versachlichung der Beziehungen zu Serbien behindert. Stattdessen drängt sich der Eindruck auf, dass einige Verantwortungsträger in Folge der Tatsache, dass nicht alle im Vorfeld der Militärintervention angeführten Argumente und Rechtfertigungen einer kritischen Überprüfung standhalten, aus Angst vor der nachträglichen Delegitimierung des eigenen Handelns umso stärker die Sakrosanz der damaligen Maßnahmen betonen. Gilt es an dieser Stelle unzweideutig festzustellen, dass auch aus heutiger Sicht keinerlei Anlass besteht, die grundsätzliche Notwendigkeit des militärischen Eingreifens als Solches in Frage zu stellen, haben sich die wesentlich überspitzten Freund/Feind-Bilder der damaligen Zeit doch tief in die Perzeptionsmuster westlicher Akteure eingebrannt und versperren teilweise noch immer den Blick auf die sich weitaus differenzierter darstellende Konfliktsituation. Statt der fortgesetzten Pflege dieses stabilitätspolitisch überaus schädlichen „Bias“ gilt es vielmehr, sich eine jahrhundertealte Erkenntnis über die Region zu vergegenwärtigen, die bis in die heutigen Tage nichts an ihrer Gültigkeit verloren hat:

„Auf dem Balkan existiert kein gut oder böse – es gibt nur ein stark oder schwach“.

VI. Handlungsempfehlungen

Vorbemerkungen

Die nachfolgenden Vorschläge und Handlungsempfehlungen bilden die konsequente Fortsetzung der vorangegangenen Analyseteile, in welchen nacheinander die Handlungsspielräume SSR-bezogener Maßnahmen skizziert, die empirischen Rahmenbedingungen in Zusammenhang mit dem Kosovo herausgearbeitet, konkrete Alternativen aufgezeigt sowie Kernelemente einer Operationalisierung dargelegt wurden. In der Summe bilden die Handlungsempfehlungen dabei das Gravitationszentrum eines strategischen Neuansatzes, der einen radikalen Bruch mit der bisher verfolgten „Politik kurzfristiger Imperative“³⁷⁵ verkörpert und vor allem von der politischen Ebene einen schmerzhaften, durchaus in Form eines offenen Eingeständnisses einer falschen Politik zu interpretierenden, Richtungswechsel abverlangt. Darüber hinaus muss trotz der teilweise tief greifenden Veränderungsverschlüsse vorab eindeutig festgestellt werden, dass selbst bei der Wahl eines auf Langfristigkeit ausgelegten Reformansatzes nicht zwangsläufig mit der Herausbildung eines, nach westlichen Maßstäben geordneten, demokratischen sowie sich in allen Bereichen rechtsstaatlichen Prinzipien verpflichtendes kosovarischer Gesellschaftssystem zu rechnen ist, sondern an dieser Stelle vielmehr die Einsicht in die begrenzte Steuerbarkeit elementarer gesellschaftlicher Transformationsprozesse reifen muss. Dessen ungeachtet erscheinen die vorgeschlagenen Maßnahmen jedoch durchaus geeignet, den gegenwärtigen Wandel positiv zu begleiten und durch die Eliminierung der offensichtlichsten politischen und gesellschaftlichen Fehlentwicklungen einen Beitrag zur lokalen und regionalen Stabilisierung zu leisten.

Die Systematik der – sich auf das gesamte politische und soziale Handlungsspektrum beziehenden – Vorschläge gliedert sich dabei in die folgenden Abschnitte:

- Gesellschaftliche Rahmenbedingungen
- Verbesserung der allgemeinen Sicherheitslage
- Maßnahmen zur OK-Bekämpfung
- Kohärenz internationaler SSR-Aktivitäten
- Nationale Interessen und Optionen

Neben diesen in erster Linie strategisch-operativen Handlungsempfehlungen werden in einem zweiten Komplex die kurzfristig zu realisierenden Maßnahmen im Rahmen des weiteren Verfahrens skizziert, das darauf angelegt ist, die Kosovo-bezogene Analyse punktuell und bedarfsorientiert zu vertiefen, einen interdisziplinären und ressortübergreifenden SSR-Prozess zu etablieren sowie die unterbreiteten Handlungsvorschläge in den politischen Raum zu tragen, um dort aktiv und überzeugend für die Notwendigkeit eines Politikwechsels zu werben.

375 Gesprächspartner: A09.

Gesellschaftliche Rahmenbedingungen

Ethnische „Frontbegradigung“ im Kosovo

Statt der Fokussierung auf kurzfristige Rückführungsprogramme sowie die wenig Ziel führende Finanzierung von Wiederaufbauprojekten einst zerstörter serbischer Häuser in heute mehrheitlich albanischen Gebieten ist die serbisch-albanische Aussöhnung vielmehr als „Generationenprojekt“ zu begreifen und entsprechend an langfristigen Erfolgskriterien auszurichten. Hierzu erscheint es notwendig, dass beide Volksgruppen sowohl geographisch als auch politisch einen größtmöglichen Abstand gewinnen, um – im Rahmen eines zukünftigen EU-Beitrittsprozesses – neu zueinander finden zu können. Schließt ein solcher Ansatz die Förderung regionaler integrationsbezogener Modellprojekte im Kosovo keineswegs aus, sollte hieraus jedoch keine künstliche Wiederbelebung der gescheiterten multiethnischen Gesellschaft im Kosovo erfolgen, sondern die Entwicklung langfristig tragfähiger Siedlungsmodelle auf Grundlage überlebensfähiger Cluster im Mittelpunkt internationaler Bemühungen stehen. Kleinstenklaven sind nach Möglichkeit aufzulösen, um den teilweise weiterhin benötigten Schutz für die Minderheiten in Ballungszentren zu konzentrieren.

Offensive Verbesserung der Perspektiven junger Menschen

Unter Sicherheitsgesichtspunkten erscheint es elementar, den zentralen Handlungsfokus auf die junge Generation von Kosovaren zu legen und aktiv deren Perspektiventwicklung zu fördern. Hierzu zählt in erster Linie die Eröffnung legaler Möglichkeiten zur Arbeitsmigration, welche vorerst das einzig wirksame Ventil zur Druckreduktion des „Youth Bulge“ darstellt. Parallel hierzu ergeben sich in Folge des finanziellen Rücklaufs seitens der kosovarischen Saisonmigranten an ihre jeweiligen Entsendefamilien („Remittance“) zugleich Stabilisierungseffekte innerhalb der kosovarischen Gesellschaft. Flankiert werden muss die Erleichterung der Visa-Erteilung für junge Kosovaren durch gezielte Auf- und Ausbaumaßnahmen im Bildungs- und Ausbildungsbereich. Hierzu zählt in erster Linie die Etablierung einer konsolidierten Schulinfrastruktur, welche durch die Gewährleistung einer adäquaten lernbegleitenden Zusatzbetreuung (Speisung, Kultur, Sport) ebenfalls kriminalitätspräventiven Charakter besitzt.

Aufbau lokaler Berufsbildungszentren durch einzelne EU-Staaten

Der Kosovo bietet nicht nur für den osteuropäischen Arbeitsmarkt ein enormes Potenzial zur Rekrutierung junger und billiger Arbeitskräfte, sondern ist mit Blick auf die Bereiche Altenpflege oder Informationstechnologie ebenfalls für Deutschland und andere westeuropäische Staaten attraktiv. Unter Sicherheitsgesichtspunkten ist die verstärkte Einbeziehung saisonaler kosovarischer Kräfte nicht nur mit einem unmittelbaren „Druckabfall“ im Bereich der angespannten innerkosovarischen Arbeitsmarktsituation verbunden, sondern besitzt auch das Potenzial, das kollektive Abgleiten einer von Perspektivlosigkeit gekennzeichneten Generation

junger Menschen in Kriminalität und Gewalt aufzuhalten. So wäre eine Null-Toleranz-Politik in Bezug auf Kriminalität als Voraussetzung für die Möglichkeit zur Arbeit im europäischen Ausland nicht nur „Selbstschutz“ der Zielländer, sondern würde (bei einer deutlichen Kommunikation) auch innerhalb des Kosovo eine positive Wirkung entfalten, da die aktuelle Perspektive junger Kosovaren („Kriminalität als einzige Karrierechance“) faktisch in ihr Gegenteil verkehrt würde. Voraussetzung für die Aktivierung des jungen kosovarischen Potenzials wäre der Aufbau spezieller nationaler Berufsbildungszentren jener Staaten, die Interesse an der Anwerbung kosovarischer Arbeitskräfte besitzen und dort nicht nur lokale Rekrutierung betreiben, sondern ebenfalls lokal ausbilden, auswählen und in das Zielland vermitteln. Ein verpflichtender Intensivsprachkurs für potenzielle Arbeitskräfte kann hier ebenso erfolgen wie Schulungen in Bezug auf kulturelle und rechtliche Gegebenheiten im Zielland.

„Weichen Elitenwechsel“ befördern

Parallel zur Aktivierung von Arbeitskräften im Bereich einfacher und manueller Tätigkeiten ist eine Förderstrategie für Akademiker und Hochbegabte zu entwickeln, welche in enger Kooperation mit der Universität von Priština erfolgen könnte. Anzudenken sind hierbei nicht nur internationale Stipendienprogramme, sondern auch die Ankurbelung des Studentenaustauschs unter internationaler Kontrolle. Auch hier muss als Aufnahmekriterium "no criminal record" gelten, da nur hierüber ein klares Signal an die heranwachsende Generation ausgesendet und Benchmarks für die zukünftige Elite des Kosovo gesetzt werden. Zugleich gilt es auch, die sich vollziehende gesellschaftliche Transformation aktiv mitzugestalten und die aufwachsende Emanzipationsbewegung als positiven Sicherheitsfaktor zu begreifen, da das sukzessive Aufbrechen traditioneller, patriarchal geprägter Familienmuster zugleich die Entwertung Kanun-basierter Sozialkonzepte befördert. Die zielgerichtete Unterstützung von jungen Frauen im Bildungs- und Ausbildungsbereich ist somit ein nicht zu unterschätzendes Instrument des notwendigen gesellschaftlichen Wandels im Kosovo und trägt darüber hinaus auch zur Reduktion der hohen Fertilität bei. Weiteres Element eines „weichen Elitenwechsels“ ist darüber hinaus die Vernetzung zivilgesellschaftlicher Akteure, die jenseits claudomierter politischer Plattformen zu neuen Interessen- und politikbasierten Zusammenschlüssen finden müssen. Hierzu zählt auch die stärkere arbeitsfeldbezogene Vernetzung, die seitens international aktiver Gewerkschaftsorganisationen zu fördern ist.

Kanalisation der Protest-/Jugendbewegung „Vetëvendosje!“

Ungeachtet der Tatsache, dass nicht alle Maßnahmen der Protestbewegung „Vetëvendosje“ im Allgemeinen sowie ihres politischen Führers, Albin Kurti, im Besonderen als vertretbar zu erachten sind, ist Vetëvendosje! doch die bisher einzige vernehmbare Stimme innerhalb des Kosovo, die es wagt, öffentlich gegen das korrupte und kriminelle Establishment in Priština aufzubegehren. Statt wie bisher von UNMIK praktiziert, auf eine bloße Isolierung der Bewegung zu setzen, sollte Vetëvendosje! vielmehr als Kristallisationspunkt einer sozialen Erneuerungsbewegung begriffen werden, was den Versuch einschließt, moderierend auf die politische Linie der Bewegung einzuwirken. Aufkommende Radikalisierungstendenzen könnten so im Keim erstickt und in politisch-institutionelle Handlungsperspektiven umgeleitet werden.

Durchsetzung eines parlamentarisch/parteilichen Kontrollregimes

Die Situation fortgesetzter faktischer Rechtlosigkeit in Bezug auf das Parteiensystem ist ebenso politisch wie gesellschaftlich schädlich und diskreditiert das sich im Aufbau befindliche

demokratische System im Kosovo. Die Internationale Gemeinschaft muss hier mit aller Entschlossenheit ein Ende der inkonsequenten Parteienaufsicht durch die OSZE durchsetzen. Hierzu erscheint es sinnvoll einen klaren zeitlichen Vorgabenkatalog zu erlassen, der innerhalb des Jahres 2007 nicht nur eine Offenlegung sämtlicher Parteifinanzen und Spendenzugängen erzwingt, sondern auch eine Verpflichtung zum Abhalten eines Wahlparteitags für alle Parteien nach demokratischen Verfahrensregeln beinhaltet. Eine Neuwahl aller Funktionsträger unter Kontrolle internationaler Wahlbeobachter ist zu gewährleisten. Bei Zuwiderhandlungen ist nicht nur ein Parteiverbot sowie die Pfändung des Parteivermögens zu verhängen, sondern ebenfalls ein Verbot der politischen Betätigung führender Funktionsträger durchzusetzen.

Unterstützung der Medienkooperation

Die Medienlandschaft im Kosovo ist bisher (trotz einer Vielzahl von Zeitungen und Fernseh- und Radiostationen) als wenig entwickelt zu erachten. Journalistische Standards in Bezug auf kritische Berichterstattung und Recherche fehlen ebenso wie eine effektive selbstregulierende Medienkontrolle. Eine offensive Stärkung der „Vierten Gewalt“ ist jedoch zur Begleitung des politischen Betriebs unerlässlich und könnte zukünftig eine reinigende innerkosovarische Funktion einnehmen. Die Initiierung von Förderprogrammen für Journalisten sowie Kooperationsprojekte mit internationalen Medien scheinen somit ebenso lohnend wie der Aufbau einer international getragenen Journalistenschule (Print/TV/Radio) einschließlich einer Volontariatspflicht im Ausland. Die internationale Vernetzung dient dabei zugleich als „Lebensversicherung“ kritischer kosovarischer Journalisten, die auf diese Weise nicht mehr im toten Winkel der internationalen Wahrnehmung Bedrohungen ausgesetzt sind. Parallel hierzu ist die Einspeisung von staatlichen europäischen Fernsehsendern (ARD/ZDF) in das regionale TV-Netz als passiver Sprach- Medien- und Kulturbildungsbeitrag zu befürworten.

Aufrechterhaltung der EU-Beitrittsperspektive

Die Europäische Union hat zuletzt in ihrer „Salzburg-Deklaration“ vom März 2006 bekräftigt, dass sie entschlossen ist „to fully implement the commitments given in the Thessaloniki agenda“, was die Vollmitgliedschaft der Westlichen Balkanstaaten einschließt. Bildet die Aussicht auf einen EU-Beitritt in den Augen vieler Menschen auf dem Balkan einen wesentlichen Motivationsfaktor für die teilweise schmerzhaften wirtschaftlichen und politischen Reformprozesse, ist die „credibility of the enlargement promise“ jedoch spätestens seit dem vorläufigen Scheitern des EU-Verfassungsvertrags sowie der darin zum Ausdruck gekommenen „enlargement fatigue“ zu hinterfragen. Unter Sicherheitsgesichtspunkten ist es keinesfalls akzeptabel, dass der ohnehin schwierige SSR-Prozess durch eine noch weiter um sich greifende Perspektivlosigkeit behindert wird. Gleichzeitig darf sich in der Region nicht der Eindruck festsetzen, dass ein ohnehin ausgemachter „Beitrittsautomatismus“ ein Spiel auf Zeit sowie die Verschleppung wichtiger Reformen erlaubt. Vielmehr sollten gerade für das nach Europa strebende Kosovo klar kommunizierte Kriterien aufgestellt werden, die im Gegensatz zu den einst formulierten „Standards for Kosovo“ nicht mehr mit dem Verweis auf innerkosovarische Selbstbestimmung zurückgewiesen werden können. Nun, wo das Kosovo in Kürze einer weitgehenden Selbstbestimmung unterliegen wird, ist die Anforderungsschwelle gegenüber dem Kosovo deutlich zu erhöhen und mit dem Verweis auf den eigenen Beitrittswunsch zu rechtfertigen.

Verbesserung der allgemeinen Sicherheitslage

Personelle und strukturelle Anpassung der internationalen Sicherheitskräfte

Mit Finalisierung der Statusklärung sowie der Konsolidierung des Verhältnisses der Staaten Serbien und Kosovo ist eine umgehende Anpassung der Sicherheitskräftestruktur an das tatsächliche Konfliktspektrum im Kosovo zu erwirken. Dies beinhaltet einerseits die Reduzierung der militärischen Präsenz, deren Fähigkeitsspektrum in zahlreichen Sicherheitsfragen als nicht adäquat anzusehen ist. Ein sukzessiver Abzug der militärischen Komponente könnte anhand des Erreichens transparenter Sicherheitsschritte erfolgen und von unabhängiger Seite (int. Berichterstatterkommission) begleitet werden. Parallel hierzu ist jedoch eine deutliche Aufstockung polizeilicher Kräfte erforderlich, die auch weiterhin über exekutive Funktionen verfügen und (unterstützt von politischer Seite) einen offensiven Ermittlungsauftrag im Bereich politischer Kriminalität erhalten müssen. Zur Beherrschung von Unruhen wäre die *European Gendarmerie Force* (EGF) ein ideales Instrument und muss im Europäischen Rahmen weiter ausgebaut werden. Zugleich ist gegenüber der kosovarischen Bevölkerung eindeutig die Funktion der internationalen Sicherheitskräfte zu kommunizieren, da nach der Unabhängigkeit die dauerhafte Präsenz offen hinterfragt werden wird. Anzuraten ist hierbei die Entwicklung eines transparenten und vordefinierten Kriterienkatalogs (zeitoffene Agenda), welcher evaluierbare Benchmarks für den Abzug definiert. Parallel hierzu ist die Visibilität aller Sicherheitskräfte im kosovarischen Alltag deutlich zu verbessern, wengleich hiermit auch eine optische „Abrüstung“ in Bezug auf Langwaffen und gepanzerte Fahrzeuge erfolgen muss, da dies das Sicherheitsgefühl negativ beeinflusst.

Rückgewinnung von Glaubwürdigkeit und Vertrauen

Mit dem Start der EU-Mission muss eine klare Richtungsänderung kommuniziert werden, welche auf die Rückgewinnung internationaler Kreditabilität in der Bevölkerung fokussiert. Hierzu bedarf es nicht nur einer klaren Abgrenzung von bisherigen UNMIK-Praktiken, sondern erfordert auch eine eindeutige personelle Diskontinuität im Bereich führender internationaler Kräfte. Elementarer Baustein europäischer Glaubwürdigkeit ist in diesem Zusammenhang eine schonungslose Lageanalyse der politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Situation im Kosovo sowie ein hieraus abgeleiteter Handlungskatalog, der die Missionsziele der EU determiniert. Das gegenüber der Bevölkerung zu kommunizierende Leitbild der integrierten EU-Mission sollte dabei auf dem Grundsatz „hart, aber gerecht“ fußen und eine zweigleisige Strategie verfolgen, die einerseits ein konsequentes Vorgehen gegen kriminelle „Volkshelden“ verfolgt, andererseits jedoch gleichzeitig die Notwendigkeit dieses Handelns aufzeigt und den Erfolg der Maßnahmen mit einer klaren europäischen Perspektive sowie weiteren Fördermaßnahmen verknüpft.

Unabhängige Lageanalyse fördern / Ausbau des Ombudsmann-Systems

Die Analyse der bisherigen Arbeit von UNMIK und KFOR lässt deutlich hervortreten, dass der hohe (bisweilen irreal) Erfolgsdruck seitens der politischen Verantwortungsträger zu einer systematischen Beschönigungsstrategie im Berichtswesen geführt hat. Hieraus resultiert nicht nur eine fatale Diskrepanz zwischen politischer Erwartung, ausgeführter Situationsmeldung und tatsächlicher Lage, sondern führt aufgrund der Tendenz zum Selbstbetrug („Wir haben angefangen an unsere eigenen Berichte zu glauben“) auch zu einer unmittelbaren Beeinträchtigung der Lageeinschätzung vor Ort und wiegt die eigenen Kräfte trotz drohender Gefahr in Sicherheit (Märzunruhen 2004). Umso wichtiger ist es (nicht nur im Kosovo) eine strukturelle Entkopplung der strategischen Einsatzraum-bezogenen Lageanalyse von den unmittelbar verantwortlichen Stellen vorzunehmen und stattdessen den Ausbau eines unabhängigen Kontroll- und Berichtswesen zu fördern, welches die politische Führung jenseits eines unmittelbaren redaktionellen Einflusses seitens militärischer oder ministerieller Stellen in Kenntnis setzen kann. Eine Möglichkeit zur Gewährleistung ist hierbei der weitere Ausbau des internationalen Ombudsmann-Systems im Kosovo, das sich in der Vergangenheit positiv vom Meldeverhalten anderer Berichtskörper abgehoben hat. Um eine hohe fachliche Qualität im Bereich der militärischen und sicherheitspolitischen Analyse zu gewährleisten, ist die Einbeziehung ehemaliger Offiziere hier durchaus wünschenswert. Die taktische und operative Analysekapazität der jeweiligen Einsatzkräfte bleibt hiervon unberührt.

Doppelstrategie bei der Transition des KPC

Nach der Unabhängigkeit des Kosovo wird die Frage autonomer kosovarischer Streitkräfte (ungeachtet der letztendlichen Auflagen seitens der Internationalen Gemeinschaft) an Brisanz zunehmen. Jenseits der Rhetorik ist hierbei anzuerkennen, dass von einer Kosovo-Armee in der Größenordnung des heutigen *Kosovo Protection Corps* (KPC) keine ernsthafte Bedrohung für die serbische Sicherheit ausgehen würde und der militärische Professionalisierungsprozess der gegenwärtigen „UÇK-Auffanggesellschaft“ eher stabilitätsfördernden Charakter besäße. Zugleich verbindet sich für die Mehrheit der Kosovo-Albaner mit dem Aufbau einer eigenen Armee ein zentrales psychologisch-symbolisches Moment, welches unterschwellige Ängste abbauen und zu einer sozialen und kognitiven Abrüstung der Gesamtgesellschaft beitragen könnte. Voraussetzung eines solchen Schrittes wäre aus internationaler Perspektive jedoch die drastische Selektion des KPC-Personals unter den Kriterien der Professionalität und Integrität, was von dritter Seite (u.a. durch den Einsatz von Polygraphen-Tests) zu überwachen ist. Ziel der Überführung ist dabei nicht nur der Aufbau kosovarischer Streitkräfte, sondern vielmehr die Etablierung einer ehrenhaften und international adaptionsfähigen Armee, die zugleich eine gesellschaftliche Vorbildfunktion wahrnehmen könnte. Daneben verdeutlichen aktuelle Lehren aus dem Irak, welche dramatischen Folgen es haben kann, wenn unqualifiziertes militärisches Personal *en gross* in ein nicht konsolidiertes Sozialsystem entlassen wird. Aus diesem Grund sollten auch diejenigen KPC-Angehörigen, die aus unterschiedlichen Gründen nicht in die aufzubauende Armee übernommen werden, Weiterbeschäftigungsmöglichkeiten im Rahmen der neu zu strukturierenden Katastrophenschutzeinheit erhalten, um so frühzeitig das mögliche Unruhe- und Gewaltpotenzial dieser Gruppe zu absorbieren.

Aufbau von „Sicherheitsinseln“ auf Gemeindeebene

Der Aufbau von Sicherheit ist keineswegs ausschließlich ein *top-down* gesteuerter Prozess, sondern vermag unter bestimmten Rahmenbedingungen ebenso von unten aufzuwachsen. Die Entwicklung und Förderung kommunaler kosovarischer Sicherheitskonzepte kann dabei zu

einem zentralen Element der lokalen Sicherheitsvorsorge werden und sich für die lokale Bevölkerung auf Basis eines international ausgelobten „White Village“-Förderprogramms auch finanziell auszahlen. Entsprechende Anreize sollten jenen Gemeinden offeriert werden, die sich aktiv durch besondere politische Transparenz sowie übergreifende Sicherheitskonzepte (Kriminalität, Korruption, Sauberkeit, Jugendfürsorge) auszeichnen. Eine international beaufsichtigte Zertifizierung und Prämierung könnte aus Gemeindesicht bereits mittelfristig zu einem begehrten Aushängeschild für regional interessierte Investoren werden und hätte unmittelbare Ausstrahlungswirkung auf die Nachbarkommunen.

Aufbau eines funktionsfähigen Meldewesens

Das vollkommen desolate und in keiner Weise tragfähige Meldesystem des Kosovo (Civil Registry) bedarf des sofortigen Neuaufbaus und sollte mit einer umfassenden Volkszählung einhergehen. Zugleich ergibt sich nach der Statusentscheidung ein wichtiges Opportunitätsfenster, da viele Kosovaren am Erhalt eines eigenen kosovarischen Personalausweises als patriotisches Symbol nationaler Unabhängigkeit interessiert sein könnten. Umso weniger darf es bei der ausweisbezogenen Datenerhebung zu Kompromissen kommen und sollte auf höchstem internationalen Niveau vollzogen werden (Adresse, Biometrische Daten). Auch die Manipulation von Wahlen sowie der ausgedehnte Sozialbetrug anhand falscher oder gefälschter Meldepapiere könnte hierdurch strukturell eingedämmt werden.

Maßnahmen zur OK-Bekämpfungen

Stopp der Akzeptanz von politisch-kriminellen Kuppelakteuren

Die Internationale Gemeinschaft sowie ihre Vertreter im Kosovo tragen maßgeblich Mitverantwortung für die alarmierende Ausbreitung mafiöser Strukturen im Kosovo und haben durch die offene Unterstützung politisch-krimineller Kuppelakteure in vielfältiger Weise die Glaubwürdigkeit internationaler Institutionen beschädigt. Durch die wiederholte öffentliche Rückendeckung für kriminelle und gewaltbereite Spitzenpolitiker seitens führender Kräfte von UNMIK und KFOR wurde sehenden Auges das mittlerweile fest etablierte innerkosovarische Angstregime befördert und auf diesem Weg zur strukturellen Repression nicht-korrupter Gesellschaftsakteure beigetragen. Ist ein Kurswechsel in der Frage der Kooperation mit kriminellen Akteuren zum jetzigen Zeitpunkt nicht ohne internationalen „Gesichtsverlust“ realisierbar, liegt hierin jedoch auch eine Chance des Neuanfangs, der sich in Zusammenhang mit der EU-Mission sowie der Statusentscheidung vollziehen könnte. Ein weiteres Aufschieben der Neudefinition der „Roten Linie“ ist weder moralisch noch sicherheitspolitisch vertretbar, da die Konsequenzen des bisherigen Handelns zunehmend sichtbar werden und das Bild der EU in der Welt nachhaltig beschädigen könnten. Vielmehr müssen sowohl die EU als auch deren lokale Vertreter eine klare Vorbildfunktion einnehmen, anstatt mittels Kooperation mit kriminellen Elementen kurzfristige Stabilitätsprofite anzustreben. Um die Wende einzuleiten, ist ein Austausch „verbrannter Akteure“ auf Seiten der EU und der NATO unumgänglich und muss in eine umfassende Kommunikationsstrategie gegenüber der kosovarischen Bevölkerung eingebunden werden.

Uneingeschränkte Kooperation mit Den Haag

Parallel zum Strategiewechsel ist dafür Sorge zu tragen, dass umgehend alle bisher zurückgehaltenen Akten und Befunde in Bezug auf verbrecherische Verstrickungen einstiger UÇK-Kämpfer an das Haager Kriegsverbrechertribunal übermittelt werden. Das auslaufende Mandat von ICTY ist umgehend zeitlich zu entfristen, um eine adäquate Würdigung der neuen Beweislage zu ermöglichen und das bisher von verschiedener Seite verfolgte „Spiel auf Zeit“ zu beenden. Den Vorwürfen der Behinderung der Ermittlungsarbeit von ICTY seitens führender UNMIK-Mitarbeiter ist durch eine unabhängige Untersuchungskommission konsequent nachzugehen und im Fall erwiesener Justizbehinderung sowohl politisch als auch strafrechtlich zu sanktionieren.

Wahrung der “Reserved Powers”

Die Infiltration in- und ausländischer Sicherheitsbehörden im Kosovo durch Zuträger der OK ist eine ebenso offensichtliche wie unvermeidbare Tatsache. Umso mehr muss der Bereich der OK-Bekämpfung als exklusives, exekutives Recht der EU betrachtet werden, was einen Stopp und die teilweise Umkehrung der Transition von kritischen Polizeibereichen an lokale Kräfte beinhaltet. Muss ein paralleles Anlernen lokaler Kräfte – auch im Ausland – weiterhin erfolgen, ist

die Einbindung von Kosovaren in die Arbeit von DOC und CIU auf absehbare Zeit keine tragfähige Option.

OK-Bekämpfung öffentlichkeitswirksam vermarkten

Zu einem Politikwechsel in Bezug auf die Organisierte Kriminalität gehört eine offen vernehmbare „Kampfansage“ an führende Köpfe der albanischen Mafia, sowie ein Ende der gegenwärtig praktizierten „Hinterzimmerpolitik“. Zugleich sind die Etablierung einer optisch sichtbaren OK-Sonderermittlungsbehörde sowie der Aufbau einer zentralen und medienpräsenten Symbolfigur im Kampf gegen die OK zu gewährleisten. Ist die Position eines zentralen „Mafiajäger“ nur glaubhaft durch einen Kosovaren zu besetzen, gilt es diesen doch vor allem in der Anfangszeit massive internationale Unterstützung zu gewähren. Dies beinhaltet auch die auf Dauer angelegte Besetzung von Führungspositionen im Ermittlungs- und nachrichtendienstlichen Bereich (DOC, CIU), da die jährliche Rotation in diesen hochkomplexen operativen Bereichen einem faktischen Kompetenzeinbruch bei ermittlungsintensiven Fällen bedeutet. All diese Maßnahmen sind in eine umfassende Informationskampagne einzubinden, um der Bevölkerung Klarheit über Ziele und Methoden der weiteren Präsenz internationaler Kräfte zu verschaffen und auf Grundlage einer transparenten Arbeitsagenda um Verständnis für die weitere Arbeit zu werben. Auf diese Weise könnten die zwangsläufig folgenden provozierten Gegenreaktionen gesellschaftlich abgemildert werden.

Förderung der lokalen Akteursvernetzung

Die gegenwärtige Stärke der OK im Kosovo resultiert aus einer intensiven Vernetzung unterschiedlicher Legitimationsebenen und Akteurskreise, woraus eine Bündelung von Kompetenzen und Fähigkeiten erwachsen ist und ebenfalls eine strukturelle Informationsüberlegenheit gegenüber anderen gesellschaftlichen Gruppen bedingt. Den Grundgedanken der Vernetzung aufgreifend muss es den strategischen Kern einer effektiven Strafverfolgung bilden, zwischen den „gesunden“ Teilen der lokalen Polizeikräfte, der Justiz sowie der Zivilgesellschaft ebenfalls ein schlagkräftiges Netzwerk aufzubauen, da langfristig nur Netzwerke eine effektive Bekämpfung von Netzwerken gewährleisten können. Diesen Prozess durch die zielgerichtete Förderung von engagierten Gruppen und Einzelpersonen innerhalb oder außerhalb des Staatsdienstes zu unterstützen muss in den Fokus internationaler Bemühungen gestellt werden. Hierzu gehört auch eine Garantie der fortgesetzten Präsenz internationaler Polizeikräfte, da aufwachsende Gegennetzwerke lediglich über einen stark begrenzten Selbstschutzzfaktor verfügen und im Falle eines zu frühen Rückzugs internationaler Kräfte die akute Gefahr einer massiven „Säuberungswelle“ besteht. Ein entsprechendes Operationalisierungskonzept für die Netzwerkbildung ist zeitnah auszuarbeiten.

Gerichtsbarkeit und Zeugenschutz

Der faktisch inexistenten Zeugenschutz im Kosovo bildet eines der zentralen Barrieren beim Aufziehen exponierter Prozesse gegen hochrangige kosovarische Führungskader. Da das bisherige Zeugenschutzprogramm in Teilen an Sabotage grenzende Fehlplanungen aufweist (Aufbau eines „Safe House“ in Sichtweite des Gefängnisses Dubrava) bedarf die Fortführung nicht nur der exklusiven internationalen Kontrolle, sondern muss aufgrund der engmaschigen kosovarischen Gesellschaft größtenteils in Drittländern fortgesetzt werden. Parallel hierzu muss das kosovarische Strafprozessrecht um die Option eines „Zeugen vom Hörensagen“ ergänzt werden, um Strafprozesse nicht durch die gezielte Ermordung Aussagewilliger zu Fall zu

bringen. Angesichts enger Verstrickungen der albanischen Mafia in die Bereiche Zwangsprostitution und Menschenhandel ist ebenfalls verstärkt über Zeugenschutzoptionen für Prostituierte innerhalb der EU nachzudenken. Daneben sind Anreizsysteme bei der Strafverfolgung stärker als bisher einzubeziehen, was eine großzügige Amnestierung für Kronzeugen bei der Aufdeckung von Schwerstkriminalität sowie hohe Belohnungen und Ausreise-Optionen für wichtige Ermittlungshinweise im Bereich OK einschließt.

Anpassungen im kosovarischen Polizei- und Justizdienst

Die Gehaltssituation im kosovarischen „Staatsdienst“ ist völlig untragbar und bedarf der dringenden Nachsteuerung. Angesichts der Durchschnittsgehälter von Angestellten im Strafvollzug (125,- €), der Polizei (150,- €) oder Richtern (250,- €) ist die mehr oder weniger offene Weigerung, sich durch allzu gewissenhafte Arbeit in das Fadenkreuz hochprofessioneller und finanzkräftiger Akteure zu begeben nachvollziehbar. Zugleich ist keine bloße Aufstockung von Löhnen und Gehältern, sondern vielmehr eine intelligente Arbeitssteuerung durch erfolgsorientierte Anreizsysteme und Treueprämien gefordert. Vor allem die langfristige Absicherung der Staatsbediensteten in Form von Pensionen sollte gestärkt und als Loyalitätsfaktor verwendet werden, da bei schweren Dienstvergehen nicht nur ein lebenslängliches Berufsverbot im öffentlichen Dienst, sondern auch der Komplettverlust angesparter Pensionsansprüche verhängt werden sollte.

Kampagne „Twenty against Two Million“

Alle Maßnahmen, die auf eine strukturelle und nachhaltige Kriminalitätsbekämpfung setzen, sind durch eine professionell vorbereitete und kohärente Kommunikationsstrategie zu begleiten, der ein umfassendes PsyOp-Konzept zugrunde liegt. Im Mittelpunkt sollte hierbei die Vermittlung eines „Our Kosova“-Gefühls stehen, welches einen progressiven Kosovo-Patriotismus jenseits der Kriegszeit-Romantik befördert und die „Untouchables“ der kosovarischen Gesellschaft emotional und intellektuell von der Restbevölkerung zu isolieren sucht („Twenty against Two Million“). Wird es in der Anfangszeit nur wenige Menschen geben, die bereit sind, offen mit ihrem Gesicht für eine umfassende Anti-OK-Kampagne zu werben, sollten besonders Prominente Kosovaren mit der Zusage eines erhöhten Personenschutzes gewonnen werden, da deren Partizipation die Wahrnehmung und Authentizität der Kampagne erheblich steigern würde.

Medial gesteuerter Bewusstseinswandel / „Miami Vice des Kosovo“

Neben der unmittelbaren „Klaransprache“ der kosovarischen Bevölkerung in Hinblick auf die OK-Problematik erscheint es notwendig, parallel hierzu subtile Kommunikationsmaßnahmen zu ergreifen, die auf eine langfristige Bewusstseinsveränderung abzielen. Im Mittelpunkt dieser Bemühungen sollte dabei die Kreation „moderner Fabeln“ für das Kosovo stehen, die eine mediale Gegensteuerung zum verklärten gesellschaftlichen Bild scheinbarer Kriegshelden bildet. So könnte durch die gezielte Produktion realitätsnaher Kosovo-bezogener TV-Krimiserien ein direkter Kontrapunkt zu heroisierten kriminellen Archetypen gesetzt werden und nicht nur zu einer Ansehensaufwertung der Polizeiarbeit beitragen, sondern vor allem unter jungen Menschen auch grundlegende Werte wie Rechtschaffenheit und Unbestechlichkeit spielerisch vermitteln. Die Möglichkeit einer Medienpartnerschaft mit ARD/ZDF ist hierbei zu prüfen.

Schweigekartell (Omertà) durchbrechen

Möglicherweise stärker als die Produktion und Ausstrahlung teilfiktiver Serien ließe sich das kosovarische Bewusstsein durch die regelmäßige Ausstrahlung von „Reality TV“-Sendungen nach dem Vorbild-Format „Aktenzeichen XY ungelöst“ beeinflussen, indem durch die gezielte Thematisierung spektakulärer Anschläge und brisanter Kriminalfälle der letzten Tage und Wochen sukzessiv das Kartell des Schweigens aufgebrochen und den Normalbürgern ein Freiraum zur öffentlichen Diskussion auf Grundlage der Sendung eröffnet wird. Da kritische Inhalte nicht zuletzt über ausstrahlungskräftige Personen vermittelt werden, gilt es für die Wiederauflage von „Crimewatch Kosovo“ einen besonders glaubwürdigen Anchorman als Symbolfigur zu gewinnen. Parallel zur Sendung könnte ein großes Internetportal mit Fahndungslisten und Hintergrundinformationen entstehen und die Möglichkeit einer anonymen Eingabe bieten. Darüber hinaus könnte die Etablierung eines Kriminalitätsofverbandes nach Vorbild des „Weißen Rings“ ebenfalls mit dem Grundformat der Sendung verbunden werden und Opferperspektiven in Form von anonymisierten Interviews und nachgestellten Szenen darlegen.

Kohärenz internationaler SSR-Aktivitäten

Strategischer Interessenwiderspruch EU/USA auflösen

Das internationale Engagement im Kosovo ist von unterschiedlichen Wahrnehmungen und Interessenlagen bestimmt. Einen Pol bilden hierbei die USA, die sich neben einer stark manichäischen Freund/Feind-Perzeption in Bezug auf die lokalen Bevölkerungsgruppen auch durch eine zum Teil nicht situationsförderliche Interessenpolitik auszeichnen. Zugleich bieten die zeitliche Parallelität einer Lageverschärfung in US-amerikanischen Einsatzräumen (Afghanistan, Irak), dem Führungswechsel im Pentagon sowie der deutschen EU-Ratspräsidentschaft eine nicht zu unterschätzende Chance, mit Forderungen nach einer strategischen Neuausrichtung der Kosovo-Politik in Washington Gehör zu finden. Eine offensive Nutzung des Mandats während des EU-Vorsitzes zum Zwecke einer deutsch-amerikanischen Abstimmung in der Kosovofrage erscheint auch deshalb günstig, da sowohl die CIA-Vergangenheit des neuen US-Verteidigungsministers, Robert Gates, als auch sein bisheriges Auftreten auf einen nüchternen, entideologisierten und sachlichen Dialog hoffen lassen. Die Übergabe eines mit europäischen Kernpartnern abgestimmten „Kosovo-Problemdossiers“ könnte hierbei auch eine fruchtbare transatlantische Debatte über die weitere Balkanpolitik auslösen.

European Gendarmerie Force (EGF) zügig ausbauen

Die European Gendarmerie Force bildet unzweifelhaft das zentrale Instrument zukünftiger EU-Krisenmanagementeinsätze, da sie die noch immer klaffende Lücke zwischen zivilen und militärischen Fähigkeiten internationaler Sicherheitsakteure ideal ausfüllt. Mittelfristig ist die EGF somit zu einem stehenden europäischen Verband weiterzuentwickeln, der fest in die ESVP-Strukturen integriert ist. Hierzu gilt es auch eine signifikante deutsche Beteiligung an der EGF sicherzustellen und bisher existierende Hürden und personelle Engpässe durch rechtliche Anpassungen zu erwirken, da andernfalls keine nachhaltige Einflussnahme auf die Fortentwicklung der EGF möglich ist, was deutschen Interessen zuwider läuft.

Weiterentwicklung der Europäischen Strafverfolgungskompetenz

Das Beispiel Kosovo hebt exemplarisch die wachsende Diffusion einst getrennter Räume von innerer und äußerer Sicherheit hervor und zwingt (wie bereits auf dem Feld der Außenpolitik mit der Entwicklung der GASP/ESVP angelegt) zu einer Bündelung von Kompetenzen im EU-Innen- und Justizbereich. Ein folgerichtiger Baustein ist hierbei der Ausbau von EUROPOL zu einer Europäischen Strafverfolgungsbehörde und dessen Strukturierung nach dem Vorbild des amerikanischen FBI. Die Unabhängigkeit der europäischen Beamten von nationalen Weisungen ist dabei ebenso zu gewährleisten wie die Schaffung einer autonomen Ermittlungskompetenz. Flankiert werden muss diese Vergemeinschaftung durch die Harmonisierung der jeweiligen nationalen Strafrechte innerhalb der EU sowie deren langfristige Ausrichtung an einem zu schaffenden einheitlichen Europäischen Straf- und Strafverfahrensrecht.

Harmonisierung der Europäischen Asyl-, Migrations- und Grenzkontrollpolitik

Besonders im Bereich einfacher manueller Tätigkeiten verfügt das Kosovo über ein reichhaltiges Reservoir an jungen, willigen und kostengünstigen Arbeitskräften. Durch die Schaffung eines legalen Zugangs zum europäischen Arbeitsmarkt einschließlich der damit verbundenen Lockerung des Visaregimes für saisonale Migration, kann ein Ventil geschaffen werden, welches den zunehmenden Innendruck der stetig wachsenden Bevölkerung zu verringern und der grassierenden Perspektivlosigkeit unter jungen Menschen entgegenzuwirken vermag. Die Entwicklung einer gemeinsamen EU-Migrationsstrategie für den Balkan wäre dabei ein wichtiger Zwischenschritt auf dem Weg zur Harmonisierung europäischer Asyl- und Migrationspolitiken, welche u.a. die bisherige Praxis des innereuropäischen „Asyl-Hoppings“ unterbinden und durch die Etablierung eines ausgewogenen Aufnahmequotensystems zu einem fairen Lastenausgleich in der Asylfrage beitragen könnte. Die Ernennung eines EU-Sonderbeauftragten für Asyl- und Migrationsfragen könnte hierbei im Bereich der konzeptionellen innereuropäischen Ausgestaltung eine Motorfunktion übernehmen. Parallel hierzu ist der weitere Ausbau der Grenzschutzagentur FRONTEX zu einer umfassenden EU-Grenzpolizeibehörde anzustoßen. Durch einen ganzheitlichen Kompetenzansatz, der Früherkennung, Wissenschaft, Intelligence und C4ISR/Vernetzung könnten hier neue Sicherheitsmaßstäbe in der Grenzüberwachung gesetzt werden.

Einsatzbasiertes Team-Leadership

Der frühzeitige und umfassende Zusammenschluss aller maßgeblichen internationalen Reformakteure bildet angesichts der vielfältigen Herausforderungen des SSR-Prozesses eine Grundvoraussetzung erfolgreichen Handelns und bedarf in Folge zahlreicher struktureller und methodischer Friktionsfelder der detaillierten strategischen Abstimmung. Um größeren Friktionen auf Führungsebene frühzeitig entgegenzuwirken und das Auftauchen von institutionellen Rivalitäten im Einsatzraum zu minimieren, erscheint es in den Fällen, in welchen eine integrierte zivil-militärische Mission nicht erwogen werden kann, dringend geboten, Leitungsfunktionen (Head of Mission, Force Commander, Hoher Repräsentant) ausschließlich an ein von vornherein harmonisierendes Team zu vergeben, welches Erfolge und Niederlagen gemeinschaftlich zu verantworten hat und nicht nur das übliche „Blame-Game“ im Ansatz erstickt, sondern auch zur Sensibilisierung des jeweils anderen Arbeitsfeldes beiträgt. Eine deutliche zeitliche Streckung der Führungsverwendung (auf mindestens für 2-3 Jahre) dient zugleich der Verstetigung der SSR-Aktivitäten und reduziert den künstlichen Erfolgsdruck für Kommandeure und andere Führungspersonen, bereits nach wenigen Monaten eine Situationsverbesserung vorweisen zu müssen. Parallel hierzu besteht vor allem in den SSR-Zielländern, in welchen die internationalen Kräfte eine faktische Protektorfunktion wahrnehmen, die besondere Notwendigkeit einer transparenten Reformagenda, welche die öffentliche Unterstützung sicherstellt, die zeitliche Befristung der Maßnahmen unterstreicht und evaluierbare Erfolgskriterien offeriert. Ziele und Reforminteressen sollten somit nicht nur zum Zwecke der internen Koordinierung, sondern ebenfalls zur frühzeitigen Einbindung der Bevölkerung in einem klar verständlichen und breit kommunizierten Grundlagendokument (SSR-Reformstrategie/Zivil-militärischer Aktionsplan) fixiert werden und als Ausgangspunkt einer transparenten und kontinuierlichen Missionsevaluierung dienen.

Einsatzbezogene Ausbildungsmaßnahmen verbessern

Die wachsende Zahl europäischer Einsätze lässt die Notwendigkeit des weiteren Ausbaus des *European Security and Defence College* (ESDC) deutlich hervortreten. Anzustreben ist hierbei

die feste Etablierung des ESDC an einem oder mehreren Standorten. Statt wie bisher ein Streit um den konkreten ESDC-Standort zu führen, ist vielmehr die offene Auseinandersetzung um die zukünftigen Inhalte sowie die Breite des Teilnehmerkreises sinnvoll. Neben der unmittelbaren Missionsvorbereitung, der Vermittlung universeller und europäischer Wertestandards und Interessen erscheint hier die Ansiedlung einer Lessons Learnt-Unit sowie einer Doktrinentwicklungszelle zielführend. Zur Verstetigung des vermittelten Wissens ist die Erstellung und Herausgabe eines EU-gemeinsamen „Mission Information Package“ zu gewährleisten. Langfristig ist eine verpflichtende Teilnahme aller zivilen und militärischen Einsatzkräfte mit Bevölkerungskontakt anzustreben und durch weiterführende Joint/Combined Key Leader Trainingskurse zu ergänzen.

Nationale Interessen und Optionen

Deutschland als Vorreiter einer neuen Sicherheitsphilosophie

Angesichts der zunehmenden Probleme in herausgehobenen internationalen Einsatzgebieten (v.a. Afghanistan, Irak) wächst innerhalb der sicherheitspolitischen Gemeinschaft die Einsicht, dass die bisherigen Ansätze, welche lediglich auf einem mittelfristigen Streitkräfte- und Ressourceneinsatz basierten, einer entsprechenden Nachsteuerung bedürfen, um einem zunehmend offensichtlich werdenden Scheitern internationaler Stabilisierungsbemühungen entgegenzuwirken. Sowohl in Bosnien-Herzegowina als auch im Kosovo gilt es zu konstatieren, dass jederzeit ein Aufbrechen alter Konflikte möglich ist, was das internationale Krisenmanagement von EU und NATO nicht nur nachhaltig diskreditieren, sondern beide Organisationen im Extremfall in eine strukturelle Handlungsunfähigkeit treiben würde.

Im Gegensatz zu anderen Staaten begreift sich Deutschland bereits heute als Motor einer nachhaltigen Sicherheitspolitik (vgl. PRT-Konzept) und könnte durch die Einnahme einer Vorreiterrolle bei der Entwicklung einer neuen europäischen und transatlantischen Sicherheitsphilosophie einen enormen internationalen Ansehensgewinn realisieren.

Deutsche EU-Ratspräsidentschaft 2007 als Wegbereiter

Bietet die Deutsche EU-Ratspräsidentschaft im Jahr 2007 aufgrund des kurzen Zeitraums sowie der Fülle parallel zu bewältigender Aufgaben nur geringe Chancen einer tatsächlichen strategischen Einflussnahme Deutschlands auf die Weiterentwicklung Kosovo-bezogener SSR-Aktivitäten, ist der Zeitpunkt zur Vorbereitung eines Strategiewechsels jedoch durchaus günstig. Den Anfang könnte hierbei ein „10-Punkte-Papier zur Zukunft des Kosovo nach der Statuslösung“ bilden, welches am Ende der Deutschen Ratspräsidentschaft auf Grundlage der Wiener Gespräche vorgelegt werden könnte und einen transparenten Anforderungs- und Reformkatalog mit dem Ziel einer langfristigen EU-Perspektive beinhaltet. Diesem Dokument vorgelagert könnte ein von deutscher Seite eingebrachtes EU-internes „Food for Thought Paper“ die Notwendigkeit der konsequenteren OK-Bekämpfung auf dem Balkan hervorheben und die Diskussion um eine härtere Gangart gegenüber OK-Akteuren im Balkanraum eröffnen. Ein erster Entwurf könnte hierbei auf Grundlage zentraler Studienergebnisse erfolgen.

Deutsche Personalstrategie für internationale Positionen

Deutschland hat es bisher nicht vermocht, aus dem Umstand, dass mittlerweile nahezu alle Führungsfunktionen auf dem Balkan mit deutschen Staatsbürgern besetzt sind (BiH: KOMEUFOR, EUSR; Kosovo: SRSG, KOMKFOR, HoM OSZE) nachhaltig Kapital zu schlagen und mit einem aktiven politischen Gestaltungswillen zu verknüpfen. Vielmehr drängt sich der Eindruck auf, dass Deutschland in der Frage der Besetzung internationaler Führungspositionen nach dem olympischen Prinzip „Dabei sein ist alles“ verfährt. Zugleich schadet die Besetzung führender Funktionen mit politisch entscheidungsschwachen Technokraten und Idealisten nicht

Nationales Strategie- und Lageanalysezentrum für Auslandseinsätze

Jedweden gemeinschaftlichen Handelns liegt eine kohärente Lageanalyse zugrunde, welche die Basis für eine abgestimmte politische Agenda bildet. Im Gegenzug lässt sich die Problematik divergenten ministeriellen Handelns mit teils widersprüchlichen teils politisch motivierten Einschätzungen zur Lage in den Einsatzgebieten begründen, die in unterschiedlicher Weise innerhalb der Bundesregierung aufwachsen. Zugleich weisen die interministeriellen Berichtssysteme einen Mangel an strategischer Analytik auf, was politisches Handeln allzu oft auf die taktische „Lagebereinigung“ verkürzt. Zusammengenommen ergibt sich hieraus die Notwendigkeit eines politisch und administrativ losgelösten Analysezentrums, welches als unabhängige Strategieabteilung des NSR fungieren könnte. Die Aufgabe des nach dem *Regional-Desk*-Prinzip gegliederten Nationalen Strategielagezentrums (NSZ) wäre es, durch die Vernetzung eigener analytischer Arbeit (Open Source Intelligence, Feldforschung) sowie unter Rückgriff auf Ministerialkapazitäten, eine kontinuierliche Erarbeitung und Erweiterung strategischer Einsatz- und Problemlagen zu gewährleisten und so zur strukturellen Harmonisierung der Situationswahrnehmung innerhalb der Bundesregierung sowie der Ministerien beizutragen. Nach Vorbild US-amerikanischer Lageeinschätzungen (etwa: National Intelligence Estimate) könnte diese Stelle sowohl nach Innen als auch nach Außen wirken. Zugleich könnte das NSZ als nicht unmittelbar in den Entscheidungsprozess eingebundene Institution die Funktion eines „sicherheitspolitischen Bundesrechnungshofs“ wahrnehmen und durch die Veröffentlichung „unbequemer Wahrheiten“ auf Grundlage analytisch sauberer Erkenntnisse politische Debatten anstoßen und zu einer Versachlichung der bisweilen emotionsgeladenen Diskussion um Bundeswehreinätze beitragen. Ein öffentlicher NSZ-Jahresbericht „Sicherheitspolitische Trends 20XX“ sowie halbjährliche Frühwarn-Reports könnten darüber hinaus zu einer weiteren Sensibilisierung der Öffentlichkeit für sicherheitspolitische Problemlagen führen.

Förderung von SSR-bezogenem Pooling

Um die im Prozess interministerieller SSR-bezogener Abstimmung zum Teil deutlich hervortretenden Kultur- und Interessenunterschiede zwischen den Hohen Häusern offensiv abzubauen und eine stärkere Verflechtung von unterschiedlichen wenngleich zusammengehörenden sicherheits- und entwicklungspolitischen Instrumenten zu gewährleisten, ist nach Vorbild des britischen „Global Conflict Prevention Pool“ eine systematische Zusammenlegung (Pooling) von Ressourcen, Finanzmitteln und Personal auf Grundlage des Erweiterten Sicherheitsbegriffs zu prüfen. Anzuraten ist hier die Einberufung einer gemischt besetzten *ad hoc*-Kommission aus Mitarbeitern unterschiedlicher Ministerien sowie ausgewählten Sicherheits- und Verwaltungsexperten, die Modelle und Optionen problembezogenen Poolings erörtern sowie Umsetzungsstrategien sondieren sollen. In langfristigen Zeitkategorien dient das Pooling dabei als wichtige Vorstufe auf dem Weg zur Etablierung eines integrierten „Sicherheitsministeriums“, in welchem zentrale Sicherheitsinhalte aus dem BMVg, AA, BMZ, BMI vereint werden.

Weiteres Verfahren

Einsetzung einer ad hoc-Arbeitsgruppe zur Sicherheitssektorreform im Kosovo

Zur Weiterführung einer Kosovo-bezogenen SSR-Operationalisierung auf Grundlage der zentralen Studienergebnisse erscheint es dringend geboten, diese Aufgabe einem politisch unabhängigen Expertengremium anzuvertrauen, da es vor allem während der Deutschen Ratspräsidentschaft unrealistisch erscheint, aus dem laufenden ministeriellen Alltagsbetrieb heraus die hohen zeitlichen Ressourcen für die erforderliche Verstetigung und Vertiefung des Neuausrichtungsprozesses zu gewährleisten. Kernaufgaben der auf eine absehbare zeitliche Arbeitsperiode von 12-18 Monaten zu begrenzenden „Kosovo Strategy Group“ (KSG) wären hierbei die lösungsorientierte analytische Vertiefung der herausgearbeiteten Hauptproblemfelder, die Förderung der interministeriellen Vernetzung durch ressortübergreifende Veranstaltungen (Workshops, Briefings) sowie – in besonderem Maße – die Sensibilisierung der politischen Entscheidungsebene in Bezug auf einen möglichen Strategiewechsel im Kosovo. Letzteres umfasst ebenfalls Elemente klassischer parlamentarischer Lobbyarbeit und zielt auf eine Bewusstseinschaffung unter Führungspersonen der Regierungsfractionen sowie den Mitgliedern des Auswärtigen Ausschusses und des Verteidigungsausschusses. In Hintergrundgesprächen und Briefings ist auf eine Korrektur bisheriger politischer Fehlperzeptionen hinzuwirken. Aufgrund der politischen Konstellation einer Großen Koalition erscheint die Gelegenheit eines solchen Richtungswechsels dabei überaus günstig. Parallel hierzu wäre es Aufgabe der KSG, in enger Abstimmung mit allen zuständigen Ministerien die Eckpunkte einer europäischen Kosovo-Agenda zu erarbeiten und konzeptionelle Vorarbeiten für eine umfassende Informationskampagne zu leisten, welche die mit dem Strategiewechsel verfolgten Ziele lokal kommunizieren soll.

Die „Kosovo Strategy Group“ sollte dabei aus rund zehn anerkannten Experten zusammengesetzt werden und unter dem Vorsitz einer überparteilich respektierten gesellschaftlichen Vertrauensperson in regelmäßiger Sitzungsabfolge (1-2x monatlich) tagen. Um dem übergreifenden Charakter der SSR-Bemühungen Rechnung zu tragen wird folgende Zusammensetzung empfohlen:

- zwei Regionalexperten mit serbischer bzw. albanischer Sprachkompetenz,
- ein Bildungsexperte,
- ein Medienexperte,
- ein Militärexperte mit Schwerpunkt Streitkräfte reform,
- ein Polizeiexperte mit Schwerpunkt OK,
- ein Wirtschaftsexperte mit Schwerpunkt Entwicklungsförderung sowie
- ein Psychologe mit den Schwerpunkten Informations- und Perzeptionsmanagement.

Darüber hinaus wird für die Projektleitung sowie die Koordinierung der Aktivitäten eine Geschäftsstelle mit zwei Mitarbeitern benötigt. Die politische und strukturelle Unabhängigkeit der KSG ist ebenso zu gewährleisten wie der weitgehend ungehinderte Zugang zu Informationen und einem Grundstock an finanziellen Ressourcen für Reiseaktivitäten und Veranstaltungen.

Als Kick-off eines Kosovo-bezogenen Strategiewechsels sowie der Etablierung der KSG könnte ein Kosovo-Intensivworkshop Mitte 2007 dienen und durch die gezielte Zusammenführung von Politik, Militär, Ministerien, Wissenschaft und NGOs den Prozess der nationalen Positionsfindung aktiv befördern. Der Einsatz der Decision Making-Software „Facilitate“ an der Bundesakademie für Sicherheitspolitik (BAKS) ist in diesem Zusammenhang dringend angeraten.

Der benötigte Finanzrahmen der KSG ist bei einer Laufzeit von einem Jahr auf rund 300.000 € zu beziffern und deckt sowohl die Personalkosten von zwei Mitarbeitern der KSG-Geschäftsstelle, Aufwandsentschädigungen für die KSG-Mitglieder sowie benötigte Reise- und Tagungsmittel. Die Schirmherrschaft über die Arbeit der KSG könnte dabei dem Ressortkreis angetragen werden, was die wachsende Bedeutung ressortübergreifender Vernetzung unterstreichen würde und dem Ressortkreis zugleich eine wichtige Scharnierfunktion zwischen KSG und den jeweiligen Ministerien zukommen ließe.