



Focus

Kosovo

UNO-Protektorat: Eine Bilanz Statusfrage: Meinungsverschiedenheiten unüberwindbar?

Öffentlich

Regio Desk Europa/GUS/Asien

Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

27. April 2004

Schrankenerklärung

Das vorliegende Produkt wurde von der Sektion Analysen des Schweizerischen Bundesamtes für Flüchtlinge (BFF) erstellt. Der Inhalt basiert grundsätzlich auf öffentlichen Informationsquellen, welche mit grösstmöglicher wissenschaftlicher Sorgfalt recherchiert, ausgewertet und aufbereitet worden sind. Kein Produkt der Sektion Analysen erhebt den Anspruch, ein erschöpfendes Bild zu einem bestimmten Land oder zu einer bestimmten Fragestellung zu vermitteln. Es lassen sich daraus weder die Asylrelevanz eines individuellen Vorbringens noch ein allfälliger Flüchtlingsstatus ableiten. Auch lassen sich überholte, unvollständige, unpräzise oder unkorrekte Angaben nicht in allen Fällen ausschliessen. Die Berücksichtigung von nicht amtlichen Quellen verleiht diesen keinen amtlichen Charakter. Das vorliegende Dokument kann nicht als politische Stellungnahme seitens der Schweiz oder deren Behörden gewertet werden.

Clauses limitatives

Le présent document a été élaboré par la Section Analyses de l'Office Fédéral des Réfugiés (ODR) en Suisse. En principe son contenu repose sur des informations publiques. Celles-ci ont été recherchées, exploitées et présentées le plus scrupuleusement possible du point de vue scientifique. Les documents de la Section Analyses ne prétendent pas donner une image exhaustive des pays traités ou apporter une réponse définitive aux thèmes abordés. De même, ils ne permettent pas de déduire si les arguments invoqués par une personne sont déterminants pour l'octroi de l'asile, ni si le statut de réfugié doit être accordé à cette dernière. En outre, des données dépassées, incomplètes, imprécises ou incorrectes ne sont pas totalement exclues. A noter que l'utilisation de sources non administratives ne leur confère pas pour autant un caractère officiel. Enfin, le présent document ne peut pas être considéré comme une prise de position politique de la Suisse ou de ses autorités.

Disclaimer

The product at issue has been compiled by the Section of Analysis of the Swiss Federal Office for Refugees (FOR). In principle the contents are based on public sources. All the information provided has been researched, evaluated and processed with utmost care. No product of the Section of Analysis claims to provide an exhaustive picture of a certain country or a particular matter. Nor may conclusions be drawn from it as to the merits of any claim to refugee status or asylum. Outdated, incomplete, inaccurate or incorrect information cannot be ruled out. The consideration of non-official sources does not endow these with official character. The present document is not a political statement on the part of Switzerland or its authorities.

Kernaussage

Im Sommer 2003 nahm die UNO-Mission-Kosovo (UNMIK) nach gut vier Jahren Präsenz eine Standortbestimmung vor und kam zu einer teilweise positiven Bilanz. Allerdings hatte der kosovo-albanische und -serbische Misstrauen gegenüber dem Wirken von UNMIK schon damals einen ersten – nicht als solchen wahrgenommenen – Gipfelpunkt erreicht. Entsprechend trat der Nachfolger von UNMIK-Chef Steiner, der Finne Harri Holkeri, im August 2003 ein schweres Erbe an. Die Übergabe von weiteren Kompetenzen ('Kosovarisation') an die provisorischen Kosovo-Institutionen Ende 2003 fing die anhaltende Unzufriedenheit nicht wirklich auf. Im März 2004 richtete sich die Gewalt – anders als in den Jahren zuvor – auch direkt gegen UNMIK-Strukturen. Es wurden 61 UNO-Polizisten verletzt und 72 Fahrzeuge zerstört. Die Herausforderungen haben durch die Märzereignisse noch zugenommen. Das Verhältnis zwischen UNMIK, Kosovo-Albanern und den (Kosovo-)Serben verschlechterte sich weiter und in der Status-Frage bekräftigten die kosovo-albanische wie die serbische Seite erneut ihre unvereinbaren Positionen. UNMIK-Chef Holkeri ruft mit einem Stabilisierungsplan zu einem Neuanfang auf. Es handelt sich dabei letztlich um teilweise modifizierte Ausführungsbestimmungen zur Erreichung der Standards. UNMIK hält momentan – trotz des schweren Rückschlags – an den Standards und der Standortbestimmung Mitte 2005 fest. Ein klarer Positionsbezug lässt somit weiter auf sich warten.

1. Die Internationale Gemeinschaft (IC) im Kosovo

Nach gut vier Jahren UNMIK-Verwaltung und dem Wechsel von UNMIK-Chef Michael Steiner zum Finnen Harri Holkeri nahm die IC eine Standortbestimmung vor und zog eine zumindest teilweise positive Bilanz.

2. Strukturen der UNO-Mission Kosovo (UNMIK)

Die UNO wurde 1999 erst kurz vor Kriegsende mit dem aufwändigen Kosovo-Mandat betraut. Mit dem Abzug der serbischen Verbände im Juni 1999 waren die staatlichen Strukturen und die gesamte Verwaltung weitgehend zusammengebrochen. Kriegsbedingte Zerstörungen und die teilweise 'Auslagerung' von Datenmaterial und Archiven nach Serbien zwangen die UNMIK beim gesamten zivilen Wiederaufbau praktisch bei Null anzufangen. Die serbische Kooperationsbereitschaft ist bis heute bescheiden geblieben und dürfte durch die Märzereignisse noch weiter abnehmen. Das UNO-Mandat basiert auf der UNO-Resolution 1244 vom 10. Juni 1999. Demzufolge besteht UNMIK aus vier Pfeilern, welche die wichtigsten internationalen Organisationen unter einem Dach vereinen. Jede von ihnen hat ein klares Mandat und ist der Weisungsbefugnis des UNMIK-Chefs unterstellt. Pfeiler 1 bildet die multinationale Polizei mit Angehörigen aus 47 Ländern. Zum Aufgabenbereich gehört auch die Schaffung eines neuen Justizsystems. Pfeiler 2 umfasst den zivilen Wiederaufbau. Die OSZE kümmert sich im Pfeiler 3 um Wahlen und Demokratisierung und die EU hat im Pfeiler 4 die Führung im wirtschaftlichen Wiederaufbau. Der UNMIK-Chef selbst verfügt über umfassende exekutive und legislative Kompetenzen. Kosovo ist faktisch zu einem

UNO-Protectorat geworden.¹ Primäre Aufgabe von UNMIK war ursprünglich die schrittweise Schaffung einer 'substanziellen Autonomie' innerhalb der Bundesrepublik Jugoslawien (heute Serbien und Montenegro). UNMIK zählte zu Beginn mehr als 14'000 Mitarbeiter, etwa 4'600 ausländische und 9'600 einheimische. Mittlerweile wurde fast ein Drittel davon abgebaut.

2.1. Aufbau einer neuen Verwaltung – Herausforderungen

Die mittlerweile häufig wechselnden, beim angestrebten Aufbau einer demokratischen und multiethnischen Gesellschaft viel Geld verdienenden² internationalen Mitarbeiter stehen schon seit einiger Zeit aus unterschiedlichen Gründen in der Kritik. Einerseits haben die Kompetentesten und Besten unter ihnen Kosovo längst in Richtung anderer Krisenherde verlassen, andererseits kommen die vielschichtigen Schwierigkeiten dieser Grossverwaltung hinzu: Kommunikationsprobleme, organisatorische Defizite, unscharfe Abgrenzungen der Kompetenzen, Doppelspurigkeiten, ein Durcheinander konkurrierender Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen sowie Rivalitäten und Friktionen innerhalb und zwischen den verschiedenen Strukturen. Angesichts der Grösse und der internationalen Zusammensetzung dieses oft bürokratischen Apparates sind solche Mängel jedoch nur bedingt vermeidbar. Die Errichtung einer vollständig neuen, effizienten Verwaltung bleibt ohnehin eine Langzeitaufgabe. Im Alltag sind noch viele praktische Probleme zu lösen. So konnten zum Beispiel die verfügbaren Steuern erst bei 2'000 von 40'000 Unternehmen eingezogen werden.

2.2. Schwieriges Erbe für den neuen UNMIK-Chef Holkeri

Am 8. Juli 2003 beendete der deutsche Diplomat Michael Steiner seine 18-monatige Amtszeit als UNMIK-Chef.³ Am Schluss hielten sich der Respekt vor seinem enthusiastischen Einsatz und die Kritik an seinem selbstherrlichen Aktionismus ('König von Kosovo') etwa die Waage.⁴ Noch schlechter waren der als serbenfreundlich geltende erste UNMIK-Chef, der Franzose Bernard Kouchner, und der kaum mehr als Dienst nach Vorschrift leistende, unglücklich kämpfende Däne Hans Häkkerup weggekommen. Ende August 2003 übernahm der ehemalige finnische Regierungschef Harri Holkeri das schwierige Amt. Holkeri nannte den Kampf gegen die OK, den Terrorismus und die interethnische Gewalt als Prioritäten seiner Arbeit.⁵ Letzteres bekam durch die Ereignisse vom März 2004 eine damals kaum vorhersehbare Aktualität. Die Kosovo-Albaner erwarten von Holkeri vor allem eine neutrale Position zwischen Kosovo-Albanern und Kosovo-Serben. Gerade diese Gratwanderung war seinen Vorgängern nicht immer geglückt und dürfte auch für Holkeri die zentrale Herausforderung darstellen. Die bereits angeschlagenen Beziehungen Holkeris zur politischen Führung des Kosovo verschlechterten sich nach den Märzunruhen weiter. Bereits wird seine Auswechslung verlangt.⁶

¹ Neue Zürcher Zeitung. Zürich. 11. April 2003.

² Frankfurter Allgemeine Zeitung. Frankfurt. 3. Juli 2003.

³ Agence France Presse. Pristina. 8. Juli 2003.

⁴ Stuttgarter Zeitung. Stuttgart. 16. Juni 2003.

⁵ Frankfurter Allgemeine Zeitung. Frankfurt. 28. August 2003.

⁶ Frankfurter Allgemeine Zeitung. Frankfurt. 5. März 2004.

3. Verhältnis der Kosovo-Albaner zu UNMIK verschlechtert sich seit März 2004 weiter

Nach gut vier Jahren UNMIK-Protectorat hatte sich das Verhältnis zwischen Kosovo-Albanern und der UNMIK zusehends abgekühlt und unbemerkt einen vorläufigen Tiefpunkt erreicht. Wiederholt wurde UNMIK sowohl von kosovo-albanischer wie serbischer Seite vorgeworfen ratlos, untätig, erfolglos oder korrupt zu sein. Die Kritik an UNMIK ist oftmals das einzige Gemeinsame zwischen Kosovo-Albanern und Kosovo-Serben. Parlamentssprecher Nexhat Daci forderte den Abzug von UNMIK per Ende 2004. Am 4. Januar 2004 erhob Ramush Haradinaj, Chef der Allianz für die Zukunft des Kosovo (AAK), eine identische Forderung.⁷ Die extremistische Nationale Bewegung für die Befreiung des Kosovo (LKCK) unterstellte UNMIK gar, die Nachfolge der früheren serbischen 'Besatzer' angetreten zu haben.⁸ Verklausuliert wurde auch angedeutet, es sei historisch einmalig, dass UNMIK und KFOR bis anhin nicht direkt angegriffen wurden.⁹ Diese anhaltenden verbalen Angriffe dürften denn auch mitverantwortlich für die Ereignisse vom März 2004 gewesen sein.

3.1. Angriffe auf die UNMIK während den Märzunruhen

In den letzten Jahren war es auch schon zu gewalttätigen Konfrontationen gekommen. Das Ausmass und die Intensität der Gewaltausbrüche am 17. März 2004 überraschten UNMIK jedoch. Anlässlich der aufrührartigen Zusammenstösse wurden ein KFOR-Soldat getötet, 11 Soldaten und 61 UNO-Polizisten verletzt und 72 UNMIK-Fahrzeuge¹⁰ zerstört (Anhang 1-3). In nächster Zeit ist mit anhaltenden Unverträglichkeiten zu rechnen, die ein hohes Eskalationspotential haben.

4. Übergabe von Verantwortung ('Kosovarisierung')

Per 31. Dezember 2003 übergab UNMIK weitere 25 'Kompetenzen' an die provisorischen Kosovo-Institutionen, das heisst an die Präsidentschaft, die Regierung und das Parlament von Kosovo. Darunter befinden sich Landwirtschaft und Umwelt sowie Kultur und Medien. Bis zur endgültigen Klärung der Status-Frage verbleiben die Bereiche Sicherheit, Aussenbeziehungen, Minderheitenrechte und -schutz sowie Energie bei UNMIK.¹¹ Faktisch trifft UNMIK weiterhin die letzten Entscheidungen. Offensichtlich genügte dieser Kompetenztransfer nicht, um die aufgestauten Frustrationen aufzufangen. Allerdings nehmen die Kosovo-Albaner selbst zeitweise eine höchst ambivalente Position zu ihrer Eigenverantwortung ein. Einerseits fordern die Regierungsangehörigen aller Funktionsstufen mehr Einbindung und Verantwortung und andererseits werden zugestandene Befugnisse nicht wahrgenommen. Die kosovo-albanischen Akteure verwenden viel Energie darauf, UNMIK zu kritisieren und deren Autorität in Frage zu stellen. Dies ist auch bei der Ursachenforschung für die Märzunruhen und die Ermittlung der Verant-

⁷ BBC European Monitoring. Pristina. 4. Januar 2004.

⁸ Kosovapress. Pristina. 30. Januar 2004.

⁹ Radio Televizioni Kosova. Pristina. 23. Januar 2004.

¹⁰ Neue Zürcher Zeitung. 24. März 2004.

¹¹ UN News Service. Pristina. 31. Dezember 2003.

wortlichkeiten der Fall. Serbien macht diesen Machttransfer an die Kosovo-Albaner direkt verantwortlich für die Märzvorkommnisse¹² und unterhält deshalb in den serbischen Enklaven parallele, eigene (Verwaltungs-)Strukturen.

5. Statusfrage: Standortbestimmung Mitte 2005

Die Status-Frage stellt die grösste Herausforderung für eine dauerhafte Stabilisierung der Region dar. Am 10. Dezember 2003 setzte UNMIK eine Arbeitsgruppe für die Implementierung der 'Standards für Kosovo' ein, um der Politik 'Standards before Status' neues Momentum zu verleihen (Anhang 4). Die Standards legen in einer Art 'Roadmap' die zu erreichenden Rahmenbedingungen fest, bevor Mitte 2005 die Statusfrage endgültig entschieden werden kann. Die insgesamt acht Standards beinhalten unter anderem Gespräche mit Belgrad, die Flüchtlingsrückkehr oder die Stellung des Kosovo-Schutzkorps (TMK).¹³ Bald nach bekannt werden dieser Standards, üben kosovo-albanische Politiker und Nebojsa Covic, der Leiter des serbischen Koordinationszentrums für Kosovo, Kritik aus. Die Kosovo-Serben boykottieren die Sitzungen der Arbeitsgruppe.¹⁴ Zwar ist mit diesen Standards der von den Kosovo-Albanern lange bemängelte fehlende Mechanismus zur Messung der erreichten Fortschritte vorhanden, problematisch ist jedoch, dass die Standards eine Art 'Idealgesellschaft' beschreiben. Zudem sind viele Kriterien nicht wirklich messbar und es bleibt einiger Interpretations- und Ermessensspielraum offen. Ebenso wurde 'Mitte 2005' von den Kosovo-Albanern vor den Märzunruhen faktisch als verbindlicher Zeithorizont für die Unabhängigkeit angesehen.

5.1. Die Auswirkungen der Märzereignisse auf die Status-Diskussion

Die Märzunruhen haben weder ein Umdenken noch eine Kompromissbereitschaft bewirkt. Präsident Ibrahim Rugova forderte ein unabhängiges Kosovo 'ohne Kompromisse'¹⁵ und 'unantastbare Grenzen'. Die serbische Regierung erneuerte ihrerseits die bereits zuvor erhobene Forderung nach einer Kantonalisierung entlang ethnischer Grenzen, um den serbisch bewohnten Gebieten mehr Autonomie und Schutz vor kosovo-albanischen Übergriffen zu verschaffen.¹⁶ Rugovas Sprecher Muhamet Hamiti bezeichnet 'serbische Zonen' oder eine territoriale Autonomie als "Codewörter" für eine Teilung des Kosovo, welche unter keinen Umständen eintreten wird.¹⁷ Die IC hält den serbischen und kosovo-albanischen Forderungen die formal weiterhin geltende UNO-Resolution 1244 entgegen, welche solche Vorgänge explizit ausschliesst.¹⁸ Harri Holkeri rief als Sofortreaktion zu einem Neuanfang im Kosovo auf¹⁹ und stellte zusammen mit der Kosovo-Regierung einen 100-seitigen Stabilisierungsplan vor, in dem festgehalten wird, dass 'der Aufbau von Rechtsstaatlichkeit', die Verfolgung von Gesetzesübertretern und die

¹² Tanjug. Belgrad in: Deutsche Welle Monitor-Dienst Osteuropa. Köln. 1. April 2004.

¹³ UN Security Council. 4886th Meeting. 17. Dezember 2004.

¹⁴ Agence France Presse. Pristina. 10. Dezember 2003.

¹⁵ Agence France Presse. Pristina. 23. März 2004.

¹⁶ Associated Press. Pristina. 23. März 2004.

¹⁷ Associated Press. Pristina. 26. März 2004.

¹⁸ Berliner Zeitung. Berlin. 29. Dezember 2003.

¹⁹ Associated Press. Pristina. 24. März 2004.

öffentliche Achtung von Recht und Ordnung 'unmittelbaren Vorrang' haben.²⁰ Faktisch handelt es sich dabei um teilweise modifizierte Ausführungsbestimmungen zur Erreichung der Standards. Die IC will momentan trotz des schweren Rückschlags an den Standards festhalten und Mitte 2005 eine allgemeine Standortbestimmung vornehmen. Die wiederholt verlangte klare Stellungnahme der IC zur Status-Frage lässt somit weiter auf sich warten.

²⁰ Agence France Presse. Pristina. 31. März 2004.