

Möllers / van Ooyen

**Jahrbuch
Öffentliche Sicherheit**

2010/2011

Zweiter Halbband

Sonderdruck

Verlag für Polizeiwissenschaft

Vedran Džihic

EULEX-Mission im Kosovo Eine (vorläufige) kritische politikwissenschaftliche Bilanz

1 Einleitende Kontextualisierung von EULEX

Die EU übernahm mit dem Ende des Krieges im Kosovo im Jahr 1999 eine zentrale und zugleich sehr schwierige Rolle im Rahmen des massivsten internationalen State- und Nationbuilding-Einsatzes am Balkan. Im Rahmen der UNMIK-Struktur, zusammen mit unterschiedlichen Organisationen der UNO, mit OSZE sowie zahlreichen internationalen NGOs, war die EU für den wirtschaftlichen Wiederaufbau der ehemaligen serbischen Provinz zuständig. Die EU investierte in den Jahren 1999 bis 2008 etwa 2,3 Milliarden Euro in den Wiederaufbau und die Modernisierung der kosovarischen Wirtschaft. Das Ziel der Schaffung einer funktionsfähigen Wirtschaft erwies sich aber trotz immenser finanzieller Mittel auf Grund chronischer Unterentwicklung, infrastruktureller Mängel aber auch einer teilweise verfehlten Prioritätensetzung¹ sowie Verfehlungen und Missstände² in der Praxis der UNMIK und auch der EU als eine fast unlösbare Aufgabe.³

Im Zuge der Verhandlungen über den Status des Kosovo, die in den Jahren 2006 und 2007 durchgeführt wurden, wurde für die nächste Phase des internationalen Engagements eine entscheidende Rolle für die EU festgelegt. Die EU sollte jene Organisation sein, die nach der Lösung der Statusfrage die UNMIK ablösen und die neue – europäische – Phase in der Entwicklung des Kosovo einleiten sollte. Im Ahtisaari-Plan, der im März 2007 präsentiert wurde, sollte im Rahmen der sogenannten „konditionierten Unabhängigkeit“ des Kosovo die EULEX den Rechtsstaatsaufbau vorantreiben. Das schlussendliche Ziel sollte ein Beitritt zur EU sein.

Am 4. Februar 2008, unmittelbar vor der Ausrufung der Unabhängigkeit des Kosovo durch das Parlament in Prishtina, beschlossen die Mitgliedsstaaten der EU die Entsendung der European Union Rule of Law Mission (EULEX-Mission) in den Kosovo. Die EULEX als größte zivile Mission der EU sollte jedenfalls das Vorzeigeprojekt der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) werden. Die politische Realität sah aber nach der einseitigen Erklärung der Unabhängigkeit am 18.2.2008 – wie durchaus vorauszusehen war – viel komplexer aus.⁴

1 So wurden beispielsweise nahezu keine Investitionen in die kosovarische Landwirtschaft getätigt, in der vor dem Krieg etwa 30 bis 40% der Arbeitskräfte im Kosovo beschäftigt waren. Auch heute noch ist die kosovarische Landwirtschaft trotz enormen Potentials nicht in der Lage, auch nur annähernd den kosovarischen Markt mit eigenen Produkten und Grundnahrungsmitteln zu versorgen.

2 So versickerten in den Großprojekten der EU – insbesondere im Bereich des größten Elektrizitätswerks im Kosovo (KEK) sowie am Flughafen Prishtina – Millionen von Euro durch mangelnde Kontrolle und Korruption.

3 Vgl. hierzu Vedran Džihic/Helmut Kramer: Kosovo after Independence. Does the EU's EULEX Mission Deliver on its Promises, Internationale Politikanalysen, Friedrich Ebert Stiftung, Juli 2009.

4 Eine fundierte Analyse des Mandats und des Aufbaus der EULEX-Mission findet sich bei Solveig Richter: Rechtsstaatlichkeit fördern, ohne Eigenstaatlichkeit zu stärken: Schafft die EULEX-Mission im Kosovo die Quadratur des Kreises?, in: Muriel Asseburg/Ronja Kempin (Hg.): Die EU als strategischer Akteur in der Si-

Ein zentrales negatives Momentum für die EULEX war von Beginn an die Statusneutralität der Mission, die dem nicht vorhandenen Konsens über die Unabhängigkeit des Kosovo innerhalb des Sicherheitsrates und vor allem auch der EU (fünf EU-Staaten, Griechenland, Spanien, Zypern, Slowakei und Rumänien haben den Kosovo bis heute nicht anerkannt) geschuldet war und sich in den ersten beiden Phasen der EULEX-Tätigkeit (siehe weiter unten) als Hindernis für eine offensive Politik der EULEX herausgestellt hatte. Hinzu kam der in der Praxis enorm komplexe und friktionsvolle Prozess der Ablösung der UNMIK, die auf der Grundlage der Resolution 1244 weiterhin im Kosovo blieb und von serbischer Seite anfangs – und im Norden des Kosovo bis heute – als zentraler Partner betrachtet wurde. Schließlich hatte die EULEX von Beginn an mit der schweren Hypothek zu kämpfen, dass sie nach der äußerst negativ konnotierten Erfahrung mit der UNMIK als eine neue Form der Fremdherrschaft aufgefasst wurde, die in Augen der Mehrzahl der kosovo-albanischen Bevölkerung eine weitere Einschränkung der ohnehin limitierten Souveränität implizierte. Insgesamt verlief der Start der neuen EULEX-Mission äußerst ungünstig und kompliziert – es klaffte eine große Lücke zwischen hohen Ansprüchen und Erwartungen einerseits und der Wirklichkeit andererseits. Es sollte lange dauern, bis die EULEX halbwegs Tritt fassen sollte.

2 EULEX in der Praxis – Von anfänglichem Chaos und Wirrwar im Jahr 2008 zum entschlosseneren Handeln im Jahr 2010

Im Folgenden wird der Verlauf des Einsatzes der EULEX seit 2008 bis heute (September 2010) skizziert sowie einer kritischen Analyse unterzogen. Zu diesem Zweck wird das bisherige Engagement der EULEX in drei strukturell abgrenzbare Phasen unterteilt.

2.1 Der schwierige Beginn: EULEX verliert wertvolle Zeit

Die EU bereitete sich auf die neue Mission im Kosovo bereits seit 2006 vor. Nach den Plänen von UN, USA und der EU sollte die UNMIK nach der Unabhängigkeitserklärung durch eine internationale Mission der EU abgelöst werden, was dann auch im Ahtisaari-Plan festgelegt wurde. Das im April 2006 etablierte „European Union Planning Team Kosovo“ übernahm die Aufgabe der Vorbereitung der EULEX-Mission. Letztlich wurde die EULEX als die bisher größte zivile Auslandsmission in der Geschichte der EU konzipiert mit dem Ziel, die kosovarischen Institutionen im Bereich des „Rule of Law“ und hier insbesondere bei der Stärkung der Kapazitäten im Polizei-, Gerichtsbarkeits- und Zollbereich zu unterstützen. Die legale Basis für die Mission wurde in einem Gemeinsamen Aktionsbeschluss des EU-Rates vom 4. Februar 2008 geschaffen. Im selben Beschluss wurde auch die Errichtung des Büros eines EU Special Representative festgelegt und der Holländer Peter Feith zum ersten EUSR bestellt, der die politischen Ziele der EU umsetzen sollte.

Das Mandat der EULEX-Mission, die zunächst für 28 Monate entsendet wurde, wurde im Auftrag der Gemeinsamen Aktion der EU vom 4. Februar 2008 sehr anspruchsvoll formuliert: „EULEX Kosovo unterstützt die Institutionen des Kosovo, einschließlich der Justiz- und Strafverfolgungsbehörden, bei ihren Fortschritten auf dem Weg zu stabilen und verantwortungsbewussten Einrichtungen und bei der weiteren Entwicklung und Festigung eines

cherheits- und Verteidigungspolitik? Eine systematische Bestandsaufnahme von ESVP-Missionen und – Operationen, Berlin, Dezember 2009, S. 32-50.

unabhängigen multiethnischen Justizwesen sowie von multiethnischen Polizei- und Zolldiensten.“ Und weiter heisst es, dass die Mission durch ihr Engagement in drei Bereichen der Polizei, der Justiz und des Zolls „die Aufrechterhaltung und Förderung der Rechtsstaatlichkeit sowie der öffentlichen Ordnung und Sicherheit“ gewährleisten soll.⁵

Zum Zeitpunkt der Erklärung der kosovarischen Unabhängigkeit war es aufgrund der Blockadepolitik Belgrads und des mangelnden internationalen und europäischen Konsenses in der Anerkennungsfrage bereits absehbar, dass die Erfüllung der Aufgaben der neuen Mission außerordentlich schwierig werden würde. Das Hauptproblem war offensichtlich: Es fehlte der politische Konsens sowohl zwischen Serbien und dem Kosovo als auch innerhalb der EU bzw. im Rahmen des Sicherheitsrates. Damit war von Beginn an die zentrale Voraussetzung für den Erfolg der EULEX-Mission nicht gegeben, was sich insbesondere für die erste Phase der Tätigkeit der EULEX als schwere Hypothek erweisen sollte.

So war die erste Phase des EULEX-Engagements statt von der angekündigten und angestrebten Rekonfiguration der bisherigen internationalen Präsenz im Kosovo in der Gestalt der UNMIK eher von einer „Rekonfusion“ geprägt. Der personelle Rückbau der UN-Mission und die Neuaufteilung der Aufgaben und der Kompetenzen in der Übergangsperiode mit EULEX war sehr unklar konzipiert und vor allem durch weitgehende rechtliche Unklarheit gekennzeichnet, was nicht nur in der kosovarischen Öffentlichkeit sondern auch in der EU und der internationalen Gemeinschaft für Verwirrung und Ratlosigkeit sorgte.

Als Kompromiss ergab sich nach der Sitzung des Sicherheitsrates am 26.7.2008 eine stillschweigende Übereinkunft zwischen den offiziellen UN-Vertretern, den EU-Staaten und der USA, ungeachtet der weiterhin unklaren rechtlichen Situation mit dem Umbau bzw. dem Abbau der UNMIK zu beginnen und die sogenannte Operationalisierungsphase von EULEX einzuleiten. Zu diesem Zeitpunkt gab es auch ein zentrales Ereignis, das die erste Phase der EULEX stark geprägt und beeinflusst hat. Es handelte sich dabei um den sogenannten 6-Punkte-Plan, nach dem die Statusneutralität der EULEX bestätigt wurde, begleitet von der Verlängerung der Gültigkeit der Resolution 1244 im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen. Nach diesem Plan wurde Belgrad eine wichtige Rolle beim Schutz der Rechte der serbischen Bevölkerung im Kosovo, in den Bereichen Polizei, Zoll, Justiz, Transport, Infrastruktur und der Grenzen der serbischen Gemeinden sowie der serbisch-orthodoxen Heiligtümer eingeräumt. Der „Sechs-Punkte-Plan“ wurde in der kosovarischen Öffentlichkeit vehementer Kritik ausgesetzt. Ende November 2008 kam es in Prishtina zu zwei großen, von einer Koalition von NGOs und anderen Vertretern der Zivilgesellschaft organisierten, friedlichen Demonstrationen gegen den Plan. Die Stimmung in der Bevölkerung wandte sich zunehmend gegen die EULEX. Der „Sechs-Punkte-Plan“ schuf aber letztlich den Rahmen dafür, dass nach dem anfänglichen Wirrwarr und Chaos der Aufbau der Mission vorangetrieben werden konnte. So konnte die EULEX am 9. Dezember 2008 offiziell ihre Mission beginnen.

2.2 *Dürftige Bilanz der ersten Jahre der EULEX*

Mit der neuen Rolle von EULEX und dem schrittweisen organisatorischen Rückbau und Rückzug der von Kosovo-Albanern mittlerweile nahezu vollständig boykottierten UNMIK schien sich das institutionelle Arrangement seit Frühjahr 2009 schrittweise einzuspielen. Die UNMIK ist nur noch im serbisch dominierten Norden relevant. EULEX erreichte dann im Frühjahr 2009 die voll operationale Stärke von etwa 2.600 Personen, wovon in etwa zwei

5 Europäische Union: Gemeinsame Aktion 2008/124/GASP des Rates vom 4. Februar 2008 über die Rechtsstaatlichkeitsmission der Europäischen Union im Kosovo, EULEX Kosovo, in: Amtsblatt der Europäischen Union, L42/92, 16.2.2008.

Drittel internationale und ein Drittel lokale Kräfte sind. Im ersten umfangreichen Bericht über die Tätigkeit der EULEX an den UN-Sicherheitsrat vom 31. Mai 2009 wurde dann eine vorläufige Bilanz der so schwierig verlaufenden ersten Phase unternommen. Die Bilanz der Aktivitäten der ersten sechs Monate fiel wie erwartet sehr bescheiden aus. So wird im Bericht erwähnt, dass die Polizei-Einheiten von EULEX im April und Mai gemeinsam mit UNMIK und KFOR bei den Unruhen in Nord Mitrovica einschritten EULEX konnte weiters Ende Mai 2009 aufgrund einer Absprache mit Belgrad die Zollkontrolle an den Grenzübergängen zu Serbien im Norden wieder herstellen. Im Bereich der Gerichtsbarkeit wurde im Bericht an die UN aufgelistet, dass die EULEX-Richter ihre Tätigkeit im District Court House in Nord-Mitrovica aufgenommen haben und dass zwei Prozesse im Bereich von Kriegsverbrechen abgeschlossen werden konnten. Weiter wird in dieser eher dürftigen Bilanz angeführt, dass die Juristen der EULEX mit Zivilprozessen, in denen interethnische Eigentumskonflikte verhandelt werden, begonnen haben. Zudem wurde in der ersten EULEX-Bilanz angeführt, dass die UNMIK-Verwaltung an EULEX mehr als 400 unerledigte Fälle übergeben hat, die seit Jahren auf eine Behandlung warten.

Ein Bereich, den die EULEX in ihrer ersten Phase völlig ausgespart hatte, der aber von zentraler Bedeutung für den Aufbau und die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit im Kosovo ist, ist die Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität. EULEX hat zwar in der ersten Phase ihrer Tätigkeit die KPS bei der Ausarbeitung einer Strategie zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität unterstützt, konkretere Resultate gab es jedoch nicht. Nicht zuletzt fehlte im Bericht über die Aktivitäten des ersten halben Jahres von EULEX jegliche Erwähnung des Drogenhandels sowie auch des Frauen- und Kinderhandels.

Am Ende des Jahres musste eine bestenfalls gemischte, aus der Sicht der kosovarischen Bevölkerung aber eindeutig negative Bilanz, gezogen werden, die sich mit den Worten eines kosovarischen NGO-Aktivisten „Empty slogans, no delivering“ beschreiben ließe.⁶ In dieser Zeit wurde auch der Widerstand der Teile der Zivilgesellschaft gegen die aus ihrer Sicht „arrogante und von der kosovarischen Realität entfremdeten neuen Form der internationalen Herrschaft und Bevormundung durch die EU“⁷ immer stärker, die Vergleiche mit der UNMIK häufiger. Die Bewegung Vetëvendosje war auch hier – ähnlich wie bei der UNMIK – federführend bei den Protesten. „Vetëvendosje“ ging sogar einen Schritt weiter in ihrer Kritik und wurde aktionistisch – so wurden am 25. August 2009 unter dem Motto „There is no difference between EULEX and UNMIK“ 28 EULEX-Fahrzeuge demoliert. Albin Kurti, der Sprecher von „Vetëvendosje“ brachte seine Kritik folgendermaßen auf den Punkt: „EULEX has the same cars, the same headquarters and many of the same staff as UNMIK and it is founded on the same legal basis as UNMIK. Not surprisingly, EULEX’s employees are, like UNMIK, already demonstrating they believe they are above the law – here to implement it for us, but not for themselves.“⁸

Es mehrten sich in dieser Phase auch kritische Stimmen, die argumentieren, dass bei der Fragwürdigkeit der Effizienz des von der EU aufgebauten internationalen Justiz- und Polizeiapparats die vielen Millionen Euro sinnvoller und effizienter eingesetzt werden könnten: für eine bessere Bezahlung der kosovarischen Richter und Staatsanwälte sowie der Polizisten der KPS und vor allem für sinnvolle Reformmaßnahmen im Bildungs- und Gesundheitssektor, wo es einen enormen Finanzbedarf gibt. Mitunter als Reaktion auf die steigende Kritik veröffentlichte EULEX im Juli 2009 einen umfangreichen „EULEX Programme Report“, in dem eine Einschätzung der bisherigen Aktivitäten vorgenommen und ein Plan für die weite-

6 Interview mit einem kosovarischen NGO-Aktivisten, geführt am 23.4.2010 in Prishtina.

7 Interview mit einer kosovarischen NGO-Aktivistin, geführt am 21.4.2010 in Prishtina.

8 Vetëvendosje (2009a): Newsletter of the Movement for Self-Determination, No. 134, 16.2.2009.

ren Operationen erstellt wurde. Im Wesentlichen werden hier in ausführlicherer Form die Aktivitäten dargestellt, die auch in dem im Rahmen des vor dem UN-Sicherheitsrat im Juni 2009 vorgelegten Berichtes aufscheinen.

Generell kann man für die zweite Phase des EULEX-Engagements schlussfolgern, dass sie eben vom Versuch gekennzeichnet war, nach der „konfusen“ ersten Phase wieder Tritt zu fassen. Die EULEX selbst nannte diese Phase „programmatic approach“. Vorzeigbare Erfolge blieben in dieser Zeit wie bereits geschildert rar. Bei zentralen Punkten so wie bei der Tätigkeit der EULEX im serbischen Norden im Bereich der Zölle sowie der Gerichtsbarkeit konnte EULEX nahezu keine Erfolge vorweisen. Ein Grenzübergang wurde zwar durch die EULEX kontrolliert und es gab Versuche zur Reinstallierung der Richter in Mitrovica, allerdings sind diese Schritte nur als ein langsames Hineinwagen in einen Problembereich, der letztendlich ohne Kompromisse und Unterstützung von Belgrad nicht gelöst werden kann.

In einem am 1. Juni 2010 im Europäischen Parlament in Brüssel präsentierten Policy Brief einer Gruppe der zivilgesellschaftlichen Vertreter und Aktivisten unter dem Titel „Making or Breaking the European Future of Kosovo“ wurden die ersten beiden eher passiven und von wenigen Erfolgen begleiteten Phasen des EULEX-Einsatzes folgendermaßen zusammengefasst: „Almost two years have passed since the deployments of the EU’s largest ever ‘rule of law’ mission. There were high hopes and expectations that EULEX would help strengthen Kosovo’s judiciary and police service institutions and structures. Kosovo accepted limitations to its sovereignty by inviting EULEX and granting it executive powers in key areas in return for assistance in rebuilding the judicial system across the entire territory, particularly the North. The results thus far have been minimal. There is no rule of law in the North. The court in Northern Mitrovica is only partially functional. The border crossings with Serbia are only monitored and no customs revenues are collected. Most importantly, the ‘culture of impunity’ as far as high-level corruption is concerned, especially within the government, still shapes the politics of the EU in Kosovo. There has not been a single indictment of a public official. This confirms that the EULEX has not realized and achieved the most important goals and functions of its mandate.“⁹

2.3 Dritte Phase: Frischer und offensiver Wind

Die lange erwartete „Aktivierungsphase“ begann dann im Frühjahr 2010 mit einer ganzen Reihe von systematisch vorbereiteten Aktionen und Verhaftungen, die ein aktiveres und offensiveres Vorgehen der EULEX gegen Korruption und Kriminalität im Kosovo ankündigte.

Im Frühjahr 2010 leitete die EULEX die lange erwarteten und bislang ausgebliebenen offensiven Aktionen gegen die korrupten und kriminellen Politiker im Kosovo ein. Der EULEX-Wind drehte sich auf einmal und überraschte positiv die EULEX-kritische Öffentlichkeit, die seit Jahren ein solches entschlossenes Vorgehen der EULEX gegen Korruption und Kriminalität im Kosovo erwartet und gefordert hat. Im April 2010 wurde eine breit angelegte Operation gegen Fatmir Limaj, den kosovarischen Transport- und Kommunikationsminister, ehemaligen UCK-Kämpfer und engen Mitstreiter des kosovarischen Premierministers Hashim Thaci begonnen. Die EULEX durchsuchte das Büro von Limaj, beschlagnahmte Computer und Unterlagen und leitete Ermittlungen auf Grund des Verdachts von Geldwäsche, organisierter Kriminalität, Amtsmissbrauch und Betrug gegen den Minister. Durch den engen Kontakt zum Premierminister wurde diese Aktion gegen Limaj als ein direkter Angriff auf Hashim Thaci

9 “MAKING OR BREAKING THE EUROPEAN FUTURE OF KOSOVO”, Policy Recommendations for the EU and Kosovo authorities, Paper prepared by a group of Kosovar experts and representatives of Kosovo civil society, Vienna/Brussels, 31 May and 1 June 2010.

interpretiert. Thaci selbst wurde sogar einige Tage nach der Aktion gegen Limaj vor dem Beginn seines offiziellen Staatsbesuchs in der Türkei von den EULEX-Beamten am Flughafen in Prishtina durchsucht. Die Reaktionen der kosovarischen Regierung und vor allem von Hasim Thaci fielen durchaus scharf aus. Der kosovarische Premierminister verurteilte die Aktion der EULEX, bezichtigte sie der Unprofessionalität und beschuldigte die EU-Mission, durch einen Medienspektakel mutwillig die Stabilität des Kosovo zu bedrohen.¹⁰ Hinter Kullissen wurde von Thaci mit Hilfe des Stabilitätsarguments versucht, mit Hilfe von westlichen Botschaften und hier vor allem der USA, den Druck der EULEX abzuschwächen. Laut diesem würde er als Premierminister bei einem all zu offensiven Vorgehen der EULEX und Aktionen gegen führende Politiker nicht mehr in der Lage sein, die Stabilität des Kosovo aufrechtzuerhalten, die in der Politik der USA und der EU gegenüber dem Kosovo eine primäre Rolle spielt.¹¹

Zu einem Symbol der neuen Dynamik der EULEX wurde der holländische Chefankläger Johannes van Vresswijk, dessen Interview in der kosovarischen Tageszeitung Koha Ditore wie eine Bombe fiel. Er sprach offen und ausdrücklich von eindeutigen Beweisen für kriminelle und korrupte Machenschaften des Ministers Limaj, kritisierte mit ungewöhnlichen starken Worten die kriminellen und korrupten Aktivitäten der kosovarischen Politiker und kündigte ein weiterhin entschlossenes Vorgehen der EULEX in dieser Sache. Direkte Worte Richtung Thaci, wie „The prime minister should be ready to govern his country well. This is his business and I don’t interfere. It’s his business. I do my job. If the country is run well, is not run in a criminal way, they will not see me.“ oder „Everybody who is involved in organized crime and corruption should start sweating. And if they are doing such a thing, let they stop from today.“¹², waren bis zu diesem Zeitpunkt im Kosovo undenkbar. Mit seiner Offenheit und Entschlossenheit wurde Johannes van Vresswijk zu einem Sinnbild des neuen Aktivismus der EULEX und zum Kristallisationspunkt für die Hoffnungen der Bevölkerung, dass nun endlich nach langer Zeit der Passivität Korruption und Kriminalität im Kosovo offensiv bekämpft werden. Eine kosovarische NGO benannte kurzerhand in einer öffentlichen Aktion die wichtigste Straße in Prishtina nach Johannes van Vresswijk.

Die Untersuchungen in den Monaten seit Mai 2010 wurden auf einige weitere prominente Kosovaren ausgedehnt. So gab es Verhaftungen im Gesundheitsministerium, weitere Ermittlungen wegen Korruptions- und Bestechungsermittlungen im Verkehrs- und Bildungsministerium sowie auch Aktivitäten wegen Kriegsverbrecher-Vorwürfen im Zusammenhang mit dem Fall des früheren Geheimdienstmitarbeiters Nazim Bllaca. Der prominenteste Fall war der Chef der Zentralbank des Kosovo, Hashim Rexhepi, der im Juli 2010 auf Grund des Verdachts auf Korruption, Geldwäsche und Steuerflucht zusammen mit drei weiteren Verdächtigen vorläufig festgenommen wurde.¹³

So gut es die EULEX schaffte, durch Aktionen, Verhaftungen und Untersuchungen im kosovo-albanisch dominierten Teil des Kosovo ermutigende Akzente zu setzen, so wenig gelang es der Mission aber auch der EU insgesamt, die Situation im Norden des Kosovo entscheidend zu verändern. Anfang des Jahres wurde zwar vom EU-Sonderbeauftragten für den Kosovo und dem ICO-Chef, Peter Feith, eine neue Strategie für die Eingliederung des Nor-

10 Problem in den Köpfen der Regierung, Der Standard.at – Interview mit Robert Muharremi, 21. Mai 2010, abrufbar unter <http://derstandard.at/1271374861224/derStandardat-Interview-Problem-in-den-Koepfen-der-Regierung>.

11 Vgl. Gespräche mit Vertretern der kosovarischen Zivilgesellschaft, geführt am 14. und 15. Mai 2010 in Wien.

12 UNMIK Media Monitorings, 7. Mai 2010.

13 Vgl. Auswertung der Berichterstattung der kosovarischen Medien auf Grund der täglichen englischsprachigen Medienzusammenfassungen der UNMIK, UNMIK Media Monitorings. Abrufbar unter <http://www.unmikonline.org/dpi/localmed.nsf/f0300?OpenForm>.

den in das politische System des Kosovo verkündet, allerdings führte diese zur Zunahme von Spannungen. Die Serben warfen ihm vor, seine Kompetenzen zu überschreiten, für die Kosovo-Albaner war dies nur eine bloße Rhetorik ohne jegliche Aussicht auf Erfolg. Die Situation im Norden blieb bis heute unverändert. Die EULEX nennt zwar immer wieder die Eröffnung des EU-Hauses in Mitrovica, die Präsenz der EULEX-Beamten an den zentralen Grenzübergängen und die Zollkontrollen sowie das Aufrechterhalten des minimalen Betriebs des Gerichts in Nord Mitrovica als Aktivitäten und Erfolge. In der Realität ist der Einfluss der EULEX im Norden verschwindend gering und der gesamte Norden weiterhin de facto von Belgrad kontrolliert. Immer wieder kam es in der Zwischenzeit zur Entladung der Spannungen an der Grenze zwischen dem albanisch besiedelten südlichen Teil von Mitrovica und dem serbisch besiedelten Norden. So gab es zuletzt nach der Halbfinalniederlage Serbiens gegen die Türkei bei der Basketball-WM in Istanbul schwere Ausschreitungen an der Brücke über den Fluß Ibar, bei denen auch automatische Schusswaffen eingesetzt und vier Menschen verletzt wurden. Die aufgebrachte kosovo-albanische und serbische Menge konnte nur mit einem massiven Einsatz der Polizeikräfte und der KFOR beruhigt werden.

Durch die seit dem Gutachten des Internationalen Gerichtshofs neu entstandene Dynamik und die im Herbst 2010 sich akündigende Kompromiss- und Verhandlungsbereitschaft Belgrads in der Frage der direkten Gespräche mit Prishtina wird sich sicherlich in der nächsten Zeit die Frage nach dem Status des Nordens und damit auch nach der Rolle der EULEX in diesem Teil des Kosovo neu stellen.

3 Conclusion: EULEX vor neuen Herausforderungen

Die EULEX-Mission ist von zentraler Bedeutung für die Entwicklung des Kosovo, zugleich aber auch ein Test für die Glaubwürdigkeit und Effizienz der EU und ihrer ESVP. Die Aufgaben im Bereich der Stärkung der Rechtsstaatlichkeit und der Justiz sind von enormer Bedeutung für die Stabilisierung der weiterhin schwachen kosovarischen Staatlichkeit. Diese Aktivitäten müssen jedoch stärker durch Aktivitäten der EU und der internationalen Staatengemeinschaft in anderen Bereichen und hier vor allem im sozialen und wirtschaftlichen Bereich begleitet werden. Kosovo ist auch im Jahr 2010 ein Land mit enormen wirtschaftlichen Problemen, astronomischen Arbeitslosenraten und einer Bevölkerung, deren bislang aufgebrachte Geduld nicht mehr länger strapaziert werden kann.

Die EULEX selbst muss im dritten Jahr ihres Einsatzes im Kosovo alles daran setzen, das in der Öffentlichkeit vorhandene Image der arroganten, abgehobenen und in einer eigenen Welt der Privilegien agierenden Protektormacht, durch konkrete Aktionen und Erfolge zu widerlegen. Im neuesten, im Juni 2010 publizierten Programmbericht der EULEX, werden durchaus mit einer gewissen Dosis der Selbstkritik die bisherigen Tätigkeiten der EULEX systematisch evaluiert sowie die zentralen Herausforderungen für die zukünftige Arbeit der EULEX genannt.¹⁴ Solche Evaluierungen, in die auch verstärkt das Europäische Parlament sowie die Vertreter der kosovarischen Zivilgesellschaft einbezogen werden sollten, sollten regelmäßiger durchgeführt und in der kosovarischen Öffentlichkeit thematisiert und kritisch diskutiert werden.¹⁵ Denn nur durch einen offenen und transparenten Dialog mit der Bevöl-

¹⁴ Vgl. EULEX: EULEX Programme Report 2010: Building Sustainable Change Together, Prishtina 2010.

¹⁵ Dies ist auch eine der zentralen Forderungen im Policy Brief: "MAKING OR BREAKING THE EUROPEAN FUTURE OF KOSOVO", Policy Recommendations for the EU and Kosovo authorities, Paper prepared by a group of Kosovar experts and representatives of Kosovo civil society, Vienna/Brussels, 31 May and 1 June 2010.

kerung und der Zivilgesellschaft des Kosovo wird die EULEX das in der ersten Phase des Engagement verlorene Vertrauen der Bevölkerung wiedererlangen können.

Ein weiterer zentraler Punkt, der bislang die Arbeit der EULEX und der gesamten internationalen Staatengemeinschaft im Kosovo behindert hat, waren die durchaus großen Divergenzen zwischen einzelnen Staaten der EU bzw. Russland und USA über die Vorgehensweise und die Prioritäten der EU-Mission im Kosovo. Diese müssen einer gemeinsamen und kohärenten Politik weichen. Dies gilt auch für die im Alltag deutlich wahrnehmbaren und sichtbaren Konkurrenzverhältnisse persönlicher Art zwischen diversen Vertretern der internationalen Gemeinschaft, die zu widersprüchlichen Positionen zu zentralen Fragen führten und damit das Bild der „interlocking institutions“ bzw. der Konfusion verstärkten. Diese müssten in der Zukunft überwunden werden.

Auf die neue Leitung der EULEX in der Person von Xavier Bout de Marnhac und seinen Stellvertreter Andy Sparkes, die im September 2010 bestellt wurde, warten jedenfalls große Herausforderungen: Der frische Wind der dritten Phase muss genutzt werden, Untersuchungen gegen korrupte und kriminelle Strukturen fortgeführt und erweitert, eine Lösung für den Norden gefunden werden. Dies alles muss begleitet werden von einer konsistenten und kohärenten Politik der EU, die danach trachten muss, die internen Gegensätze in der Status-Frage hintanzuhalten und volle Unterstützung für alle Aktionen der EULEX zu gewährleisten. Zur kohärenten und offensiven Politik der EU gehört auch die Frage der Reaktivierung und Konkretisierung der EU-Erweiterungsperspektive für den Kosovo, die auf Grund der Blockaden aus Belgrad, des mangelnden Konsenses innerhalb der EU und der allgemeinen Westbalkan-Müdigkeit für den Kosovo bislang eher halbherzig und deklarativ war. Kosovo müsste möglichst bald, so auch die Forderungen aus der kosovarischen Zivilgesellschaft sowie einigen internationalen Kreisen¹⁶, gleichberechtigt mit anderen Staaten des Westbalkan in den SAP-Prozess bzw. in den sogenannten „Screening-Prozess“ durch die Europäische Kommission hineinbezogen werden, um neue Incentives für Reformen im Land zu schaffen. Zum EU-Reaktivierungspaket für den Kosovo müsste selbstverständlich die Dynamisierung in der Visa-Frage dazugehören, bei der vor allem intensivere Reform-Bemühungen der kosovarischen Regierung notwendig sein werden.

Letztlich muss die neue entstandene Situation nach dem Gutachten des Internationalen Gerichtshofs in Den Haag und der sich abzeichnenden größeren Dialog- und Kompromissbereitschaft Serbiens mit der EU positiv genutzt werden, um das zentrale Hindernis für eine positive Entwicklung des Kosovo und der gesamten Region schrittweise aus dem Weg zu räumen, nämlich die tiefe Kluft und Feindseligkeit zwischen Belgrad und Prishtina. Eines ist gewiss: Für beide Staaten gibt es nur eine gemeinsame Zukunft, jene im Rahmen der EU. Und diese wird ohne – teilweise schmerzhaft – Kompromisse beider Seiten nicht möglich sein.

16 Vgl. z.B. Heather Grabbe/Gerald Knaus/Daniel Korski: Beyond wait-and-see: The way forward for EU Balkan Policy, Policy Brief, European Council on Foreign Relations, May 2010.