



Drei Mal Kosovo

Michael Steiner

Sondergesandter des Generalsekretärs
der Vereinten Nationen

Humboldt-Universität zu Berlin
12. November 2002

Sehr geehrter Professor Tomuschat,
meine Damen und Herren,

Das Engagement der internationalen Gemeinschaft im Kosovo seit 1999 ist eine Erfolgsgeschichte, die europäisch zu Ende gedacht werden muss. Balkankenner mag dieses Urteil überraschen. Ich will es begründen.

Das internationale Engagement lässt sich in drei Etappen gliedern. In der ersten Etappe wurde im Frühjahr 1999 der Einsatz der NATO notwendig, um den nationalistischen Exzessen eines Staatschefs Einhalt zu gebieten, dem jetzt der Prozess gemacht wird.

Im Sommer 1999 übergab die NATO den Stab an die UNO. Mit der Sicherheitsratsresolution 1244 wurde die erste Etappe beendet. Gleichzeitig begann die zweite Etappe. Die UN-Mission im Kosovo, UNMIK, nahm die Arbeit auf, um den verwüsteten Kosovo wieder aufzubauen und in eine funktionierende Gesellschaft zu transformieren.

Am Ende dieser zweiten Etappe wird eine weitere Sicherheitsratsresolution stehen. Zugleich wird damit die dritte Etappe beginnen. Die Europäische Union sollte dann den Stab von der UNO übernehmen, um die Aufgabe europäisch zu Ende zu führen.

Erste Etappe: Ende der Menschenrechtsverletzungen

Sie erinnern sich: Um die systematischen, massiven Menschenrechtsverletzungen im Kosovo zu beenden, bedurfte es der militärischen Intervention. Versuche der Konfliktverhütung und die Suche nach einer politischen Lösung waren erfolglos geblieben. Milosevic hatte die Chance von Rambouillet ausgeschlagen.

Die Intervention der NATO begann am 23. März 1999 zeitgleich mit dem EU-Gipfel in Berlin und endete mit dem EU-Gipfel am 3. Juni 1999 in Köln. All dies geschah während der deutschen EU-Präsidentschaft, und ich erinnere mich noch gut an die gespenstische Szene am

Rande des Berliner Gipfels, als Bundeskanzler Gerhard Schröder zu einer Fernsehansprache an die Nation ansetzte, während Javier Solana mir über das Handy die ersten Luftangriffe bestätigte.

Zweieinhalb nervenaufreibende Monate später erhielt Maarti Ahtisaari unmittelbar aus Belgrad kommend von den Staats- und Regierungschefs der EU in Köln stehende Ovationen. Milosevic hatte die Rückzugsforderung akzeptiert.

Das Interventionsziel – ein rein menschenrechtliches Ziel – wurde erreicht: Die Vertreibung von über 850 000 Kosovo-Albanern wurde beendet.

Politisch resultierte der erfolgreiche Abschluss des NATO-Einsatzes in der UN-Sicherheitsratsresolution 1244 vom 10. Juni 1999. 1244 stellt damit die Zäsur zwischen erster und zweiter Etappe des internationalen Engagements im Kosovo dar.

Zweite Etappe: Stabilisierung, Aufbau, Vorbereitung

Es bedurfte der völkerrechtlichen und politischen Gestaltungskraft des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen, um das nach dem Rückzug der jugoslawischen Streitkräfte entstandene Machtvakuum zu füllen. Es gab keine öffentliche Verwaltung. Keine Sicherheit. Es mangelte an allem. Nur die UNO war legitimiert und in der Lage, das notwendige Mandat zu erteilen. Kosovo wurde unter internationale Administration gestellt. UNMIK und KFOR, die Kosovotruppen der NATO, wurden geschaffen. Mit Resolution 1244 begann eine der umfassendsten Missionen, die die UNO jemals entsandt hat.

Der zivile Auftrag lautet zusammengefasst: Internationale Administration, Aufbau einer substantiellen Selbstregierung, Durchführung von Wahlen, schließlich Einleitung des politischen Prozesses zur Lösung des zukünftigen Status des Kosovo.

Die Aufgabe ist enorm und erklärt Umfang und Ausstattung der Mission. UNMIK ist als Interimadministration mit derzeit insgesamt noch 11.000 Mitarbeitern mit weitreichenden

Vollmachten ausgestattet worden. Durch die für eine UN-Mission neuartige Pfeiler-Struktur von UNMIK sind OSZE und EU in gelungener Weise eingebunden worden.

Voraussetzung für die Bewältigung unserer Aufgaben bleibt die militärische Absicherung. Ohne die Schaffung eines „sicheren Umfelds“, wie der zentrale Auftrag für KFOR lautet, gäbe es keine Grundlage für unsere Arbeit.

Wir haben aus den Anfangsfehlern von Bosnien gelernt. Die zivile und militärische Koordination funktioniert reibungslos. Ich treffe mich mit dem Kommandeur von KFOR, General Fabio Mini, regelmäßig mindestens dreimal in der Woche.

Meine Damen und Herren,

zu Beginn musste sich UNMIK unter der Führung von Bernard Kouchner um die Rückkehr der kosovo-albanischen Flüchtlinge bei fast völlig zusammengebrochener Infrastruktur kümmern. Niemand war besser geeignet als er, die psychologische Stabilisierung einer völlig traumatisierten Bevölkerung einzuleiten.

Sein Nachfolger Hans Haekkerup hat mit dem Constitutional Framework die Rechtsgrundlagen für den administrativen und politischen Aufbau geschaffen. Und er hat unter schwierigsten Bedingungen die ersten Kontakte zu Belgrad hergestellt.

Wir konnten auf die Arbeit meiner Vorgänger aufbauen. Kosovo ist inzwischen kaum wiederzuerkennen.

Die Provisorischen Institutionen - Parlament, Präsident, Regierung – entstanden auf der Grundlage demokratischer Wahlen und beginnen zu funktionieren. Parlament und Regierung unter Ministerpräsident Bajram Rexhepi sind multiethnisch.

Die Infrastruktur ist inzwischen in besserem Zustand als vor dem Krieg 1999. Mehr als 40.000 Häuser sind mit Hilfe internationaler Geber wiederhergestellt worden, noch einmal die gleiche Zahl wurden von ihren Eigentümern selbst instandgesetzt. 450 Schulen wurden wieder aufgebaut. 420.000 Kinder können heute zur Schule gehen.

Thema Nr. 1 im Kommunalwahlkampf im Oktober war nicht mehr wie noch vor einem Jahr das Thema Sicherheit. Vielmehr sorgt man sich in erster Linie um Arbeitsplätze und Einkommen. Die extrem hohe Arbeitslosigkeit von 56 Prozent ist in der Tat eines der Hauptprobleme. Dass dies nun in den Vordergrund rückt, ist aber auch ein Zeichen beginnender Normalität.

Wir machen Fortschritte beim Kampf gegen die Kriminalität. Besonders erfreulich ist der starke Rückgang an Verbrechen. 1999 gab es 50 Morde in der Woche. 2002 gab es bisher insgesamt 50 Morde - und nur einer davon war ethnisch motiviert. Vorfälle wie die Ermordung des Bürgermeisters von Suha Reka am Tag nach den Kommunalwahlen zeigen aber, dass wir uns noch auf dünnem Eis bewegen.

Es gibt auch erhebliche Erfolge im Kampf gegen die organisierte Kriminalität. Erst vor wenigen Tagen haben wir 250 Tonnen geschmuggelte Zigaretten in einer einzigen Operation beschlagnahmt.

Beim Aufbau der Polizei sind Lehren aus früheren Missionen gezogen worden: 4.500 internationale Polizisten sind mit exekutiven Vollmachten ausgestattet. Es gibt Special Police Forces für gefahrenreiche Einsätze.

Der Kosovo Police Service mit inzwischen 5.200 Polizisten wird zu einer multiethnischen Polizei nach westlichem Standard. 15 Prozent der Polizisten, also weit mehr als der serbische Anteil an der Gesamtbevölkerung, sind Kosovo-Serben.

Wir führen moderne Verwaltungsstrukturen ein. Mein Vorschlag zur Dezentralisierung nach dem Subsidiaritätsprinzip ist von allen politischen Führern unterstützt worden. Ich habe hierzu den Europarat um die Ausarbeitung eines Konzepts gebeten.

Die Kommunalwahlen im Oktober, die dritten demokratischen Wahlen im Kosovo, sind - von UNMIKs OSZE-Pfeiler hervorragend organisiert - friedlich verlaufen. Die Kosovo-Serben haben an der Wahl teilgenommen, wenn auch mit zu niedriger Beteiligung.

Nur im Norden Mitrovicas, der immer noch faktisch geteilten Stadt, haben die Hardliner einen Boykott bewirkt. Mit dieser Selbstisolierung haben sie aber das Gegenteil ihres Zieles erreicht. Denn ich werde dieses Legitimitätsvakuum im Norden Mitrovicas füllen.

Meine Damen und Herren,

Die zentrale Handlungsanleitung für UNMIK, die sich durch die gesamte zweite Etappe zieht, ist der schrittweise Transfer von Zuständigkeiten und Verantwortung auf die Provisorischen Institutionen. Die Kosovaren müssen und wollen die Verantwortung übernehmen. UNMIK wird am Ende dann erfolgreich sein, wenn UNMIK sich selbst überflüssig gemacht hat.

Die internationale Gemeinschaft muss die notwendigen finanziellen und personellen Beiträge leisten. Und natürlich benötigen wir politische Unterstützung. Bisher ist all dies gegeben.

Im gleichen Maße, wie wir jetzt Zuständigkeiten und Verantwortung an die Provisorischen Institutionen übergeben, können diese Beiträge zurückgeführt werden. UNMIKs Haushalt wird jedes Jahr um zumindest 15 Prozent gekürzt. Finanzielle Hilfen werden reduziert. KFOR verkleinert die Zahl der Soldaten erheblich. Der politischen Unterstützung werden wir aber auch in Zukunft bedürfen.

Krieg beginnt und endet in den Köpfen. Peace keeping muss auch in den Köpfen der Menschen stattfinden. Das Misstrauen ist noch tief. Die kosovo-albanische Mehrheit muss akzeptieren, dass Kosovo eine wirklich multiethnische Gesellschaft wird. Die kosovo-serbische Gemeinschaft muss ihre Integration in diese Gesellschaft akzeptieren.

Bei der Mehrheit beginnt ein Mentalitätswandel, der es den Minderheiten erleichtern wird, zurückzukehren. In Bosnien haben wir gelernt: Die Rückkehr von Minderheitsangehörigen braucht Zeit, aber sie ist möglich. Nach sieben Jahren sind über 200.000 Minderheitsflüchtlinge nach Bosnien zurückgekehrt.

Im Kosovo haben wir nach drei Jahren jetzt die Trendwende geschafft: 2002 sind erstmals mehr Minderheitsangehörige in den Kosovo zurückgekehrt, als ihn verließen. Aber Flüchtlingsrückkehr kostet Geld. Wir brauchen Strom, Wasser, Schulen, Arbeit. Und das muss finanziert werden. Eines ist ohne das andere nicht zu haben.

Immer noch müssen aber Angehörige ethnischer Minderheiten durch unsere Sicherheitskräfte geschützt werden. Es gibt keine volle Bewegungsfreiheit für Serben. Immer noch kommt es zu Zwischenfällen. Immer noch können die meisten der Serben, die zurückkehren wollen, dies nicht tun. Dass es mitten in Europa im Jahr 2002 noch militärisch gesicherte Enklaven gibt, ist eine Schande. Die Mehrheit muss sich den Schutz der Minderheiten zu ihrer Sache machen.

Kosovo steht vor großen Herausforderungen.

Wir haben das Aufgabenspektrum für die provisorischen Institutionen des Kosovo in den sogenannten *benchmarks* zusammengefaßt. Diese *benchmarks* stellen die Mindestanforderung an eine demokratische europäische Gesellschaft dar. Dazu gehören funktionierende Institutionen, Rechtsstaatlichkeit, Rückkehr der Flüchtlinge, Marktwirtschaft usw. Diese Standards sind inzwischen im Kosovo als Zielvorgaben akzeptiert.

Substantielle Fortschritte bei diesen Standards sind aber zugleich die Voraussetzung für die Lösung der Statusfrage. Denn wer soll Träger der von Resolution 1244 geforderten „substantiellen Selbstregierung“ sein, wenn nicht funktionierende demokratische Institutionen?

Daher mein Mantra: „Standards vor Status“.

Der zukünftige Status des Kosovo ist offen. Niemand kann zum jetzigen Zeitpunkt sagen, wie sein endgültiger Status aussehen wird. Mit Sicherheit läßt sich aber jetzt schon sagen, wie er nicht aussehen wird: Es wird keine Rückkehr zum status quo ante 1999 geben. Ebenso ausgeschlossen ist eine Teilung des Kosovo. Auch eine Kantonalisierung des Kosovo wird es nicht geben.

Vielmehr muss Kosovo eine wirklich multiethnische, europäische Gesellschaft mit voller Teilhabe ihrer Minderheiten werden.

Meine Damen und Herren,

die nächsten Wahlen finden Ende 2004 statt. Nach den Kommunalwahlen am 26. Oktober wird Kosovo also fast zwei Jahre wahlkampffrei bleiben.

Diese Zeit gilt es zu nutzen. Es geht um die Schaffung einer funktionierenden Gesellschaft im Innern. Es geht aber auch um die Normalisierung der Beziehungen in der Region und vor allem zu Belgrad.

Jetzt müssen möglichst bald direkte Gespräche zwischen Pristina und Belgrad beginnen. Zunächst über konkrete Wirtschaftsinteressen, dann aber auch über die Statusfrage, selbst wenn die Gespräche sich hinziehen werden. Belgrad muss zur Lösung beitragen, allerdings ohne ein Vetorecht beanspruchen zu können. Es gibt keine Ausflüchte mehr. Ich bin überzeugt, dass es uns gelingen wird, diesen direkten Dialog bald einzuleiten.

Am Ende der gegenwärtigen zweiten Etappe wird eine weitere Resolution des UN-Sicherheitsrats stehen, in der er seine politische und rechtliche Gestaltungsmacht wieder nutzen wird. Diese Resolution wird das mit Resolution 1244 eingeleitete Transitorium des Kosovo abschliessen.

Ich kann Ihnen nicht sagen, wann dies geschehen wird. Die frühere Vorstellung, dass wir hierfür noch viele Jahre Zeit haben, ist jedoch überholt.

Im Gegenteil: Wir stehen unter Zeitdruck. Seit dem 11. September 2001 hat sich der Blickwinkel der internationalen Staatengemeinschaft verschoben. Die globale Terrorismusbekämpfung ist in den Vordergrund gerückt.

Die Bereitschaft zu einem langfristigen Engagement der internationalen Gemeinschaft im Kosovo ist entsprechend geschrumpft. Wir, die Kosovaren und UNMIK, haben also keine Zeit zu verlieren, die *benchmarks* möglichst weitgehend zu erreichen.

Dabei ist klar: Bis zur Lösung der Statusfrage ist das fortgesetzte amerikanische Engagement unersetzbar.

Die nächste grundlegende Kosovo-Resolution, nennen wir sie „Resolution 1644“, wird das bisherige UNMIK-Mandat beenden, die Statusfrage entscheiden und zur dritten Etappe überleiten.

Diese Zäsur sollte dann auch der Zeitpunkt sein, zu dem die UNO den Stab an die EU übergibt – die Federführung über eine dann quantitativ kleinere und qualitativ andere Mission.

Dritte Etappe: Europäische Verantwortung

Im Zentrum der dritten Etappe wird die Heranführung des Kosovo an die EU stehen. Der Blickwinkel wird sich vom Kosovo auf die Region erweitern.

Die dritte Etappe wird eine europäische sein müssen. Hieraus ergeben sich Chance und zugleich Verantwortung Europas.

Betrachten wir kurz seine künftige Landkarte. Mit der Aufnahme Sloweniens wird sich die EU erstmals auf einen Teil des früheren Jugoslawien erstrecken. Die EU rückt dem Balkan gleichsam zu Leibe.

Am Ende des Erweiterungsprozesses wird der Balkan von der EU umschlossen sein. Rumänien und Bulgarien sind Beitrittskandidaten, Italien und Griechenland Mitglieder der EU. Der Balkan wird zur Enklave der EU werden.

Die EU muss im ureigenen Interesse Verantwortung - ownership - für die Entwicklung dieser Enklave übernehmen, denn eine Abschottung ist nicht möglich. Die Union muss eine auf die gesamte Region bezogene konkretisierte Heranführungsstrategie entwickeln. Dabei dürfen die Unterschiedlichkeiten und Eigenständigkeiten der Staaten und Regionen nicht vernachlässigt werden.

Es geht um die Zukunftsfähigkeit des Balkan und um die Politikfähigkeit Europas.

Zu Recht weist die EU darauf hin, dass sie keine *exit strategy*, sondern nur eine *entry strategy* hat. Und zu Recht kann die EU auf die positiven Wirkungen ihrer Heranführungs-strategien in den mittel- und osteuropäischen Transformationsstaaten verweisen. Diese transformierende Wirkung muss durch eine langfristige, konkretisierte Strategie auch für den Balkan erzielt werden. Es wird ein Qualitätssprung im europäischen Engagement für den Balkan nötig werden, der über die theoretische Beitrittsperspektive hinausgeht.

Das europäische Beispiel hat Schule gemacht. Handelsabkommen mit dem Ziel der Marktöffnung können auch über große Entwicklungsunterschiede hinweg funktionieren, wie das Beispiel USA-Mexiko im Rahmen des NAFTA-Vertrag zeigt. Auf dem Balkan wird es allerdings um mehr als die Öffnung der Märkte zu einem hochentwickelten Nachbarn gehen.

Die EU-Kommission - und hier die Generaldirektion Auswärtige Beziehungen unter der politischen Führung von Chris Patten - hat hervorragende Arbeit zur Vorbereitung dieses Prozesses geleistet. Der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozeß ist ein gutes Instrument zur Vorbereitung einer konkretisierten Heranführungsstrategie für die Staaten und Regionen des Balkan.

Diese konkretisierte Heranführungsstrategie muss über den jetzigen Stabilisierungs- und Assoziierungsprozeß hinausgehen. Sie muss auch finanziell auf die jeweiligen Bedürfnisse zugeschnitten werden. Sie sollte jetzt in Brüssel vorbereitet werden. Dabei müssen die Unterschiede zwischen den Staaten und Regionen beachtet werden. Die Geschwindigkeiten auf dem Weg nach Europa werden unterschiedlich sein.

Wichtig ist, dass die lokalen Regierungen und Verwaltungen in die Planungen einbezogen und als Partner verpflichtet werden, zur Finanzierung beizutragen. So kann das Entstehen einer langfristigen Abhängigkeitskultur verhindert werden.

Bisher gilt: Je näher ein Land an die EU heranrückt, desto mehr Hilfe aus Brüssel darf es erwarten. Das Heranrücken der Länder des Balkan wird lange dauern. Gleichzeitig haben

diese Länder großen Aufholbedarf. Europa muss hier Weitsicht zeigen. Einen Zaun um die künftige EU-Enklave Balkan zu ziehen, wird nicht funktionieren.

Zurück zum Kosovo: Im Kosovo hat die internationale Gemeinschaft gute Arbeit geleistet. In erster Linie die EU hat politisch, militärisch und finanziell massiv in den Kosovo investiert.

Allein UNMIK's Haushalt belief sich seit 1999 auf insgesamt circa 1,5 Milliarden Euro. Die militärischen Kosten sind noch wesentlich höher. Die finanziellen Hilfszusagen für den Kosovo betragen 2,4 Milliarden Euro. Weitere 500 Millionen Euro sind bei dem Brüsseler Gebertreffen am 5. November bis zum Jahr 2005 in Aussicht gestellt worden.

Wir müssen diese Investitionen sichern. Damit gewinnt eine konkretisierte Heranführungsstrategie auch den Charakter eines Investitionsschutzabkommens.

Die Heranführung des Kosovo an die EU ist ein langer, mühsamer Weg. Die Transformation vom Tito'schen Sozialismus zu einem marktwirtschaftlichen System ist bei weitem noch nicht abgeschlossen. Sicher werden die Transformationskosten zunächst in höherer Arbeitslosigkeit und sozialen Härten bestehen. 50 Prozent der Bevölkerung des Kosovo leben nach Weltbankkriterien in relativer Armut, 12 Prozent in absoluter Armut – und das in Europa!

Wie kann die Heranführungsstrategie im Kosovo umgesetzt werden?

In der dritten Etappe sollte eine EU-Mission die Federführung von UNMIK übernehmen.

Eine solche europäische Mission im Kosovo würde sich von UNMIK radikal unterscheiden. Die internationale Präsenz wird ganz erheblich zurückgeführt werden. Es wird nicht mehr um die Statusfrage oder um die Übertragung von Kompetenzen gehen. Die Institutionen des Kosovo werden selbständig und selbstverantwortlich arbeiten. Diese europäische Mission sollte die konkretisierte Repräsentanz einer Heranführungsstrategie der EU im Kosovo darstellen.

Eine derartige Mission könnte aus dem vierten Pfeiler von UNMIK hervorgehen. Bereits heute wächst die Bedeutung des vierten UNMIK-Pfeilers, des EU-Pfeilers, ständig. Dieser

Pfeiler war bislang vor allem für den Wiederaufbau zuständig. Dazu zählt seit Frühsommer auch die äußerst komplexe Privatisierung in Gemeinbesitz befindlicher Unternehmen. Neben diesen Aufgaben sorgt dieser „Zukunftspfeiler“ für die EU-Kompatibilität aller Gesetzesvorhaben und treibt die langfristige ökonomische Entwicklung voran.

Hier ist die EU ohne Alternative: Wirtschaftlich und politisch bleibt die EU der einzige realistische Zielpunkt, auf den sich Bemühungen des Kosovo und des gesamten Balkan fokussieren können.

Meine Damen und Herren,

die dritte Etappe des internationalen Engagements im Kosovo, die Heranführung an die EU, wird ein langfristiges Projekt unter europäischer Führung sein. Und es wird in eine differenzierte Balkanstrategie eingebettet sein müssen.

Noch haben wir zusammen mit den Kosovaren in der zweiten Etappe alle Hände voll zu tun, eine funktionierende multiethnische Gesellschaft im Kosovo aufzubauen.

UNMIK ist eine erfolgreiche Mission. Aber die UNO wird den von der NATO 1999 übernommenen Stab nach der nächsten Zäsur an die EU abgeben. Und die Union wird sich für diese Stabübergabe allmählich warmlaufen müssen – trotz all der anderen europäischen Prioritäten, die sich mit dem Jahr 2004 verbinden.

Schon ein Blick auf die zukünftige Geographie der Europäischen Union macht klar: Der Aufgabe der Heranführung des Kosovo – wie des gesamten Balkan - wird sich die EU nicht entziehen können. Denn der Balkan wird zum Binnenraum der Union werden.

The emerging map of European integration and cohesion

