

Thomas Feltes

Wessen Frieden wird gesichert? Kritische Anmerkungen zur UN-Mission im Kosovo¹

(erscheint 2009 in dem von R. Behr u.a. herausgegebenen Sammelband „Empirische Polizeiforschung XI“)

„Wenn sich die Korruptionssummen im sechsstelligen Bereich bewegen, dann ist es lokale Korruption. Wenn es um siebenstelligen Beträge geht, dann ist die UN beteiligt“

Albin Kurti, Vorsitzender der kosovarischen Widerstandsbewegung *Vetevendosje*

„Erst kommt das Fressen, dann die Moral.“

Berthold Brecht, Dreigroschenoper

Einleitung

Sowohl der militärische Einsatz von Mai bis Juni 1999 aufgrund des Kosovo-Konfliktes, als auch die nachfolgenden internationalen Aktivitäten im Kosovo sind einmalig in der bisherigen Geschichte internationaler Peacekeeping-Einsätze: Es war die intensivste, die teuerste und diejenige Intervention, bei der (je Einwohner) die meisten Mitarbeiter eingesetzt wurden. Die internationale Gemeinschaft investierte 25-mal soviel Geld und 50-mal soviel Soldaten – berechnet pro Kopf der Bevölkerung – in das Kosovo im Vergleich zu Afghanistan. Im Februar 2008 erklärte sich das Kosovo für unabhängig. Das Land haben (Stand April 2009) 56 der 192 Mitgliedsstaaten der UN anerkannt. Kosovo wurde nach dem Kosovokrieg – bei formeller Wahrung der Zugehörigkeit zu Serbien – durch die UN-Resolution 1244 unter die Verwaltung der Vereinten Nationen gestellt. Seit Dezember 2008 gibt es eine sog. „Rechtsstaatlichkeitsmission“ der Europäischen Union im Kosovo („EULEX Kosovo“). Diese soll dem Land beim Aufbau von Polizei, Justiz und Verwaltung helfen, hat aber weitreichende, von der Administration des Kosovo unabhängige Befugnisse, obwohl es sich um eine rein technische Mission, die beobachtende und beratende Funktionen ausübt, handeln soll. Die völkerrechtliche Befugnis zur Durchführung der Mis-

¹ Der Beitrag basiert auf eigenen Beobachtungen in den Jahren 2007 und 2008 vor Ort, vielen Gesprächen mit Vertretern von nationalen und internationalen Organisationen und Literaturrecherchen. Allen denen, die hier aus verschiedenen Gründen nicht genannt werden können, sich aber die Zeit genommen haben, vor und nach der Fertigstellung des Beitrages mit mir über meine Sicht der Dinge zu diskutieren, danke ich ganz herzlich. Ohne sie wäre dieser Beitrag nicht entstanden.

sion wird auf Teile der Resolution 1244 (s.o.) gestützt. Diese Resolution ist nach wie vor in Kraft. Sie legitimierte die Verwaltung des Landes durch die UN (UNMIK) zwischen 1999 und 2008. Ob sie auch den EU-Einsatz legitimiert, ist jedoch fraglich. Die Rechtmäßigkeit der Mission wird daher z.B. von Serbien und Russland bestritten, allerdings ohne dass Russland z.B. vor der UN gegen die EULEX-Mission vorgeht. Letztendlich handelt es sich somit beim Kosovo völkerrechtlich betrachtet nach wie vor um ein „autonomes Territorium“ oder Protektorat, das unter UN-Verwaltung steht. Ob daraus (z.B. kraft Gewohnheitsrecht) irgendwann ein völkerrechtlich anerkannter Staat wird, ist offen.

Leben in einer neu gebildeten Gesellschaft oder in einer Gesellschaft, die durch einen Bürgerkrieg zerbrochen war und sich in einem Heilungsprozess befindet, bedeutet in vielen Fällen beständige Auseinandersetzungen um die Frage, was den neuen Staat und seine Bürger ausmacht, was ihn (ungeachtet etwaiger Friedensabkommen, Verträge etc.) konstituiert oder charakterisiert und wie man mit den fast immer anstehenden humanitären, demokratischen und rechtsstaatlichen Aspekten umgeht. Ob und wie sich aus den negativen Auseinandersetzungen ein positiver Streit oder ein positiver Wettbewerb um die besten Ideen zur Gestaltung dieser Gesellschaft entwickelt, kann entscheidend für die mittel- bis langfristige Zukunft einer Gesellschaft sein. In diesem Kontext finden sowohl militärische (zur Sicherung der bei einem Friedensvertrag zumeist auf internationalen Druck hin geschlossenen Vereinbarungen), als auch polizeiliche Einsätze und Interventionen statt, englisch als „peacekeeping operations“ bezeichnet. Schon dieser Begriff ist aber irreführend: Es geht oftmals, ja sogar zumeist nicht darum, einen Frieden zu bewahren, sondern meist muss er mühsam hergestellt werden. Entsprechend wird auch im UN-Sprachgebrauch zwischen Peacemaking und Peacekeeping unterschieden. Hinzu kommt etwas, was man als Peacebuilding bezeichnen kann: den mittel- bzw. langfristigen Versuch, eine Region tatsächlich zu „befrieden“.

Eine Gesellschaft, die nach einem Bürgerkrieg oder nach gewaltsamen ethnischen Auseinandersetzungen mit den daraus folgenden Problemen umgehen soll, muss über sozialen Zusammenhalt verfügen und eine eigene Identität finden. Der folgende Beitrag geht der Frage nach, welche Fehler in diesem Zusammenhang von der internationalen Gemeinschaft im Kosovo gemacht wurden, wie sie sich ausgewirkt haben und wie sie in Zukunft bei vergleichbaren Einsätzen verhindert werden könnten.

Peacekeeping als Entwicklungshilfe?

Auf unserer Welt leben 1,8 Milliarden Menschen im äußersten Elend, während 1% der reichsten Bewohner so viel Geld verdient wie 57% der Ärm-

sten dieser Erde. Kinder, die an Hunger oder Krankheit sterben, „werden nicht von einem objektiven Mangel an Gütern vernichtet, sondern von der ungleichen Verteilung dieser Güter“ (Ziegler 2007, S. 31). Während vor vierzig Jahren 400 Millionen Menschen an permanenter und chronischer Unterernährung litten sind es heute mehr als doppelt so viele, obwohl die unterschiedlichen Hilfsmaßnahmen ständig intensiviert wurden. 2005 belief sich die öffentliche Entwicklungshilfe der Industrieländer des Nordens für die 122 Länder der Dritten Welt auf 58 Milliarden Dollar. „Im selben Jahr haben diese Länder der Dritten Welt den Kosmokraten der Banken des Nordens 482 Milliarden Dollar als Schuldendienst (Zinsen und Tilgung, TF) überwiesen. Diese Verschuldung ist die anschaulichste Illustration der strukturellen Gewalt, die in der heutigen Weltordnung am Werke ist“ (Ziegler 2007, S. 71).

Nun gibt es Parallelen zwischen den Entwicklungsländern und den Ländern, in denen Friedens- und Aufbaumissionen durchgeführt werden: In beiden Fällen werden Gewinne oder Investitionen zum Großteil wieder (als Devisen) in die Unterstützerländer zurückgeführt. Es verbleibt nur ein verschwindend geringer Teil im Land selbst. Dies erklärt, warum im Kosovo noch immer 50% der Bevölkerung offiziell als „arm“ gelten, obwohl in den letzten 10 Jahren mehr als 25 Milliarden Euro in dieses Land hineingeflossen sind, vieles (das meiste?) aber auch wieder hinaus geflossen ist. Autoren wie Moyo (2009), Calderisi (2006) oder Easterly (2006) gehen davon aus, dass es den Entwicklungsländern nicht trotz, sondern gerade wegen dieser Hilfe heute schlechter geht als früher. Hilfe in der Form, wie sie bislang gewährt wird, funktioniert ganz offensichtlich nicht, und zwar nicht (nur) deshalb, weil die Hilfeempfänger unfähig sind, mit der Hilfe umzugehen, sondern weil sie vom Grundsatz her falsch angelegt ist. Die gleiche Kritik, die diese Autoren an der Entwicklungshilfe üben, lässt sich prinzipiell auch auf die „Länder im Umbruch“ und das Scheitern der internationalen Interventionen und Hilfsprogramme dort übertragen: erstens glaubt man, mit Geld alles regeln zu können, und zweitens legt man die Prinzipien der westlichen (kapitalistischen) Demokratien zugrunde, die in diesen Ländern nicht funktionieren können – wie am Beispiel des Kosovo gezeigt werden wird. Hinzu kommen bei den sog. „Peacekeeping-Einsätzen“ noch individuelles, institutionelles und strukturelles Versagen, bis hin zu offensichtlich kriminellen Machenschaften wie Korruption, Unterstützung des Menschenhandels und der Prostitution und Zusammenarbeit mit Repräsentanten der Organisierten Kriminalität. So blüht im Kosovo der Schwarzhandel und die reguläre Wirtschaft steht vor dem Zusammenbruch. Das Bruttosozialprodukt pro Einwohner liegt niedriger als in Ruanda – 10 Jahre nach Beginn der UN-Verwaltung des Landes. Auf der anderen Seite boomt die organisierte Kriminalität: Kosovo gilt inzwischen als Europäisches Zentrum für Menschenhandel, Drogenschmuggel und Geldwäsche.

Demokratie und Finanzhilfen behindern die Entwicklung eines Landes im Umbruch

Die Mittel, die für Entwicklungshilfe ebenso wie für Aufbauhilfe in Ländern im Umbruch eingesetzt werden, kommen nicht denen zugute, die sie brauchen, sondern sie wandern zurück in die Taschen der Geber. Für Ziegler, der 2000 bis 2008 UN-Sonderberichtersteller für das Recht auf Nahrung war, kommt es nicht darauf an, den Menschen mehr zu geben, sondern ihnen weniger zu stehlen. Geld alleine ist nicht nur keine Lösung, sondern verschlechtert die Situation sogar. Tatsächlich ist die Hilfe selbst das Problem, nicht ihre Verwaltung oder ihr zu geringer Umfang. *„With aid’s help, corruption fosters corruption, nations quickly descend into a vicious cycle of aid. Foreign aid props up corrupt governments, - providing them with freely usable cash. These governments interfere with the rule of law, the establishment of transparent civil institutions and the protection of civil liberties ... In response to growing poverty, donors give more aid, which continues to downward spiral of poverty”* (Moyo 2009, S. 49). Und genau dies ist im Kosovo geschehen. Dabei wurde Demokratie als der ultimative Schlüssel zur positiven Entwicklung des Landes gesehen – ein Irrglaube, wie Moyo (2009, S. 24 ff.) für die Situation in Afrika aufgezeigt hat. Dort wo es (in Afrika) positive Entwicklungen gab, wurden dies nicht wegen, sondern trotz demokratischer Strukturen erreicht. Der Glaube daran, dass Hilfe (nur) dann funktioniert, wenn sie an demokratische Strukturen gekoppelt ist oder ihre Gewährung an die Umsetzung solcher gebunden wird, ist tief verwurzelt – er hat sich aber als falsch erwiesen. Wenn man versucht, rivalisierende Stämme, unterschiedliche ethnische Gruppen oder einfach nur Clans, die geografische Regionen unter sich aufgeteilt haben, unter dem Dach von Demokratie zu vereinen, dann wird dies in den seltensten Fällen wirklich gelingen.

In einem starken und stabilen wirtschaftlichen Umfeld sind politische Institutionen das Rückgrat in der Entwicklung von Staaten – unter wirtschaftlich problematischen Bedingungen, unter Einfluss von Korruption und bei ökonomischem Druck sind sie oftmals wertlos. Moyo formuliert dies drastisch: *„The uncomfortable truth is that ... democracy can hamper development as democratic regimes find it difficult to push through economically beneficial legislation amid rival parties and jockeying interests. In a perfect world, what poor countries at the lowest rungs of economic development need is not a multi-party democracy, but in fact a decisive benevolent dictator to push through the reforms required to get the economy moving”* (2009, S. 425). Es muss also zuerst für die wirtschaftliche Entwicklung gesorgt werden, und dann können demokratische Strukturen einem Land “verordnet” werden. Im Kosovo (wie in praktisch allen Entwicklungslän-

dern auch) ging man dem umgekehrten Weg, und ist gescheitert. Neben Moldawien und Albanien gilt der Kosovo als das Armenhaus Europas. »Nur drei Dinge wachsen hier«, meint der Oppositionelle Albin Kurti sarkastisch: »die Armut, die Arbeitslosigkeit und die Unzufriedenheit« (Hofbauer 2007). Der Human Development Report der UNDP geht von einem Anteil von 37% der Bevölkerung des Kosovo aus, die in Armut leben (weniger als 1,42 Euro pro Tag zur Verfügung) und von einem Anteil von 14,6% der (albanischen) Bevölkerung, die als „extrem arm“. Jeder vierte Kosovare hat keinen Zugang zu Trinkwasser (UNDP 2006, S. 30). Dabei hat Kosovo die jüngste Bevölkerung Europas: Mehr als die Hälfte der Bevölkerung ist jünger als 25 Jahre (UNDP 2006, S. 13). Davon sind aber über 70% arbeitslos. Dass sich in fast allen Ländern, in denen die internationale Gemeinschaft nach Kriegs- oder Krisensituationen tätig wird, die wirtschaftliche Lage kaum verbessert, oftmals (wie in Kosovo und Bosnien) deutlich verschlechtert, wird man mit den Folgewirkungen des Krieges erklären können. Für die Bewohner des Kosovo geht es jedoch seit dem Ende der Tito-Ära nur abwärts. Und dies, obwohl die meist aus Westeuropa stammenden Verwalter über die UNMIK Milliarden von Euro in das Land gepumpt haben. Den Großteil verbrauchten die Internationalen selbst: für eigene Löhne und Ausgaben. Das erklärt zumindest zum Teil, wieso auch zehn Jahre nach der Machtübernahme durch die UNO die Elektrizitätsversorgung nach wie vor nicht klappt, der Industrieanteil am Bruttoinlandsprodukt zwischen 1989 und 2006 von 47 Prozent auf 17 Prozent gesunken ist und die einzigen florierenden Wirtschaftszweige graue und illegale Sektoren sind. Kosovo ist eine Mafiaökonomie.

Kosovo 2009: 10 Jahre nach einem völkerrechtswidrigen Krieg

2005 war die „*International Commission on the Balkans*“, ein hauptsächlich mit ehemaligen Staatspräsidenten, Regierungschefs und Außenministern besetztes Gremium, in ihrem Report zum Kosovo zu einem vernichtenden Ergebnis gelangt: „*Die internationale Staatengemeinschaft hat in ihrem Versuch, Sicherheit und Entwicklung in die Provinz zu transportieren, ganz offensichtlich versagt*“ (International Commission on the Balkans, 2005). Ein Bericht der EU-Kommission vom November 2007 stellte fest, dass in Bezug auf die Reform (oder besser: den Aufbau) von Justiz und öffentliche Verwaltung im Kosovo ein nur „sehr geringer Fortschritt“ zu beobachten sei. Ebenfalls 2007 wird das Kosovo in einem internen Bericht des Instituts für Europäische Politik im Auftrag der Bundeswehr als „*polykrimineller Multifunktionsraum*“ beschrieben (Jopp/Sandawi 2007). Das Land werde von der Mafia regiert, alle Aufbauversuche seien gescheitert. Organisierte Kriminalität und Korruption seien eine klare und gegenwärtige Gefahr, mit einem Tagesumsatz der Mafia von 1,5 Millionen Euro

bzw. 550 Millionen Euro im Jahr - ein Viertel des Bruttosozialprodukts, das durch enorme internationale Gebertransfers künstlich hochgehalten wird. Kosovo sei – so der Bericht - inzwischen unbestritten ein Zentrum des internationalen Drogen- und Frauenhandels mit über 100 Bordellen und Schwarzgeld-Handel, das an den vielen Tankstellen im Lande gewaschen wird². Die Clans und eine beispiellose Vetternwirtschaft trafen auf eine völlig konzeptionslos arbeitende UN-Schutztruppe (KFOR) und internationale Verwaltung (UNMIK). Innerhalb der UN-Verwaltung gäbe es beträchtliche Korruptionsfälle und wesentliche Teile des KFOR-Stabes seien von der Organisierten Kriminalität infiltriert. Hinzu kämen z.B. das offene Versagen der UNMIK bei der Energieversorgung und ein „Okay-Reporting“ mit systematischer Unterdrückung kritischer Informationen, um fehlgeleitete politische Zielvorgaben zu erfüllen. Wenn die UNMIK abziehe, dann hinterlasse sie einen „Feuerwerksladen voller Pyromanen“..

10.000 Polizeibeamte und kein Rechtsstaat?

Im Januar 2009 waren lt. UN-Angaben insgesamt 10.785 internationale Polizeibeamte, 78.027 UN-Soldaten und 2.570 Beobachter im Kosovo eingesetzt. Bei den Polizeibeamten sind Bangladesch mit 959 und Nepal mit 809 Polizisten die wichtigsten Geberländer, gefolgt von Ghana mit 614. Die USA stellen 71, Deutschland 20 Beamte. Insgesamt sind Polizeibeamte aus über 42 Ländern im Kosovo tätig³. Dabei sollte mit einem erstmals in der Geschichte der UN betriebenen Aufwand einer internationalen Verwaltung dieses Eingreifen durch die erfolgreiche Überführung des Territoriums in einen stabilen und funktionierenden Rechtsstaat legitimiert werden. Ein aus weltweit rekrutierten Mitarbeitern zusammengesetzter Verwaltungsapparat versuchte mit den Aufgaben des Wiederaufbaus und den Tücken einer multinationalen Behörde fertig zu werden. Nichtregierungsorganisationen treten sich quasi gegenseitig auf die Füße, um das Land ziviler, demokratischer und weltoffener zu machen und die Bevölkerung für Menschenrechte, Genderfragen, etc. zu sensibilisieren (vgl. Dehnert 2004, S. 8).

Im Kosovo, so schreibt Hansen 2002 (S. 56 f.), praktizieren „37 separate national police units ... their own brand of law and order while at the same time preaching the gospel of universal standards“ (Hansen 2002, S. 56 f.). Die hier und da diskutierte und ab und zu auch praktizierte Lösung, bestimmte Aufgaben ausschließlich an bestimmte nationale Polizeigruppen zu vergeben, kann nur funktionieren, wenn es klare Absprachen, eine dezidier-

² Die International Crisis Group stellt dazu fest: (the) “Balkans ... already distribute most of Europe’s heroin, facilitate illegal migration and are responsible for nearly 30 per cent of women victims of the sex trade worldwide” <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=5018&l=1> 28.8.2007

³ Quelle: <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/> 26.03.2009

te Entscheidungsstruktur und vor allem eine gut funktionierende Kommunikation und Kooperation ohne gegenseitiges Konkurrenzdenken gibt – und dies scheint ziemlich illusorisch vor dem Hintergrund der Profilierungsbestrebungen der nationalen und auch internationalen Akteure in diesem Feld. Zynisch kommentiert dies Zaremba (2007): *“Ein Polizeiapparat, der sich aus 44 Staaten rekrutiert, die zur Hälfte halb-demokratische Staaten und zur Hälfte Diktaturen sind; in dem die eine Hälfte nicht versteht, was die andere sagt; in dem die eine Hälfte nicht mal richtige Polizisten sind – wer glaubt ernsthaft, dass diese Leute nun das eigene Leben riskieren, um für Recht und Ordnung zu sorgen? Natürlich haben sie tatenlos zugesehen, wie Mafiabanden erst die Institutionen im Kosovo unterwanderten und dann die UN-Mission. Heute betreibt diese Kosovo-Mafia Heroinhandel und Prostitution in ganz Europa“*. Im UN-slang wird von „non-skiing nations“ gesprochen, wenn es um Afrika oder Asien geht. Zur Qualifikation dieser Internationals beschreibt Zaremba (2007 a) zwei Beispiele: *„What is Mr. Bangura doing in Pristina? He teaches the Kosovans how to run a railway and is paid some 8,000 euros a month. Local railwaymen who are supposed to live on 150 feel a bit humiliated by the project, especially since Mr. Bangura knows nothing about railways. How could he? He is from Sierra Leone where the last train stopped in 1975. He is an expert in harbours. Mr. Bhattacharya from Bangladesh, to the contrary, is expert in nothing. He is a parking guard, without a driver’s license and speaks only Bengali, but he must have paid handsomely in Dhaka, because now he is a UN policeman. There are hundreds of them, incompetent people, within the UN police, within finance and even within the justice system“*.

Zudem wird die mangelnde Koordination und Abstimmung der internationalen Institutionen in der Planung ihrer Aktivitäten kritisiert. King und Mason haben schon 2006 den Kosovo-Einsatz als Fehlschlag bezeichnet (der Untertitel ihres Buches lautet: *„How the World Failed Kosovo“*). Ein Beitrag in dem Magazin der Süddeutschen Zeitung vom August 2007 formulierte es wie folgt: *„Vor acht Jahren begann im Kosovo ein einzigartiges Experiment: Um das Land vor militanten Serben und Albanern zu retten, besetzten es die Vereinten Nationen. Zum ersten Mal in der Geschichte übernahmen sie eine Regierung, schufen eine neue Verwaltung und trieben Steuern ein. Das Experiment ging schief – die Wirtschaft liegt brach, die Korruption blüht und die Menschen spucken den UN-Soldaten ins Gesicht“* (Zambera 2007).

Die Gründe für die immer wieder berichtete mangelnde Kooperation und für das mangelnde Verständnis der Internationals untereinander sind z.B. von Ben-Ari und Elron (2001) untersucht worden. Die Autoren machen deutlich, dass die nationalen Kulturen mit in die jeweilige Mission genommen werden und dass die Soldaten und Polizeibeamten von dieser Heimatkultur massiv abhängig sind, weil sie nach dem Ende des Einsatzes auch

dorthin zurückkehren wollen und müssen. Die Autoren zitieren einen kanadischen Soldaten: *„If a Greek or Spanish or Chinese person says, "You are my friend," I don't know what he means. I don't know if it is his culture I don't know if they really like me or that their culture tells them to do so even if they don't like me. It is still nice, but I am not sure. Same with the Chinese or Indians. If an Australian says that I am his friend, then it is done”* (Ben-Ari/Elron 2001, S. 291).

Die Kolonialmacht muss verjagt werden

Albin Kurti, der für die Unabhängigkeit des Kosovo kämpfte, will die Kolonialmacht verjagen, die Macht, die sein Land *„zersplittert, das Volk ausplündert und die Frauen schändet“* (zitiert nach Zaremba 2007). Wer etwas über die Moral der Kolonialmacht erfahren wolle, müsse nur die Bordelle zählen, die es nicht gab, bevor *„diese Leute bei uns landeten“*. Ähnliches hatten schon früher Mappes-Niediek und Cufaj (2003) berichtet.

Was ist das für ein Land, das im Verhältnis zur Einwohnerzahl über mehr Polizisten als jedes andere in Europa verfügt und wo es dennoch eher unwahrscheinlich ist, dass Diebe und Räuber gefasst werden; ein Land, in dem man, wenn man ins Krankenhaus muss, seine eigenen Spritzen und Verbände mitbringen muss? Wie konnte es passieren, dass der Kosovo *„nach acht Jahren UN-Herrschaft in Armut, Chaos und Rechtlosigkeit versinkt“* (Zaremba 2007)? Das folgende Beispiel konkretisiert das Grundproblem einer in wichtigen Teilen nicht nur ineffektiven und unfähigen, sondern auch korrupten UN-Verwaltung.

“Im November 2003 trat Inga-Britt Ahlenius ihr Amt im Kosovo an. Die frühere Spitzenbeamtin im schwedischen Finanzministerium war beauftragt, im Kosovo eine Finanzkontrollbehörde aufzubauen. Gleich zu Beginn nahm sie den internationalen Flughafen des Landes unter die Lupe. Die Arbeit zog sich über mehr als zwei Jahre hin, im Frühjahr 2006 veröffentlichte Ahlenius ihre Ermittlungsergebnisse: Sie sorgte für helle Aufregung in der UNO. Das Gutachten legt dar, wie eine Gruppe von Managern das Unternehmen über Jahre hinweg ausplünderte. Korruption und Misswirtschaft wurden »systematisch« betrieben, heißt es, blieben jedoch ungeahndet: Die oberste UN-Leitung im Kosovo habe versäumt, effiziente Kontrollen einzurichten und die Korruption am Flughafen zu unterbinden. Dem Gouverneur des Kosovo lagen 33 Berichte über Unregelmäßigkeiten vor, sie verschwanden jedoch größtenteils in seiner Schreibtischschublade. ... Die Einheimischen wussten schon lange von den Schiebereien am Flughafen Pristina. Die Lokalpresse hatte die krummen Geschäfte oft thematisiert: Schmiergelder für Jobs und das Ausstellen von Visa, versickernde Gelder, Vetternwirtschaft. Aber was geschieht nach dem brisanten Bericht der UN-Beauftragten Ahlenius? Sören Jessen-Petersen, von 2004 bis 2006 UN-Gouverneur im Kosovo, geht in die Offensive. Es gebe keine nennenswerte Korruption am Flughafen, konstatiert er. Der Bericht sei unbegründet, jede Diskussion darüber reine Zeitverschwendung. Der Flughafen sei ein gut geführtes Unternehmen, im Grunde eine Erfolgsstory. Sehen

wir uns ein Kapitel dieser Geschichte näher an: Es beginnt damit, dass der Flughafen einen Leiter für die Personalabteilung braucht. Den UN-Vorschriften zufolge muss der Job öffentlich ausgeschrieben werden. Der englische Geschäftsführer Ioan Woollett zieht es vor, einen Bekannten einzustellen, nennen wir ihn einfach Smith. Emsige Betriebsamkeit setzt ein. Im Sommer 2004 stellt Smith durchschnittlich drei Personen pro Tag ein. Einige davon sprechen kein Englisch. Sie haben keinerlei Ausbildung vorzuweisen, sollen aber die Finanzabteilung verstärken. Es handelt sich um atemberaubend schöne Frauen, wie Augenzeugen sagen. Manche von ihnen haben Schönheitswettbewerbe gewonnen. Nach vier Monaten hat sich die Zahl der Angestellten von 235 auf 486 verdoppelt, 200 mehr als für einen Flughafen dieser Größe nötig. Der emsige Mister Smith hat zu dieser Zeit den Kosovo bereits verlassen, um der Weltgemeinschaft im Sudan zu dienen. Woollett flüchtet etwas später. Niemand weiß, wie viel Geld die beiden Männer aus dem Land schleusten, es dürften einige hunderttausend Euro sein. Einen Job am Flughafen zu bekommen kostete Bewerber zwischen 1000 und 3000 Euro. Quellen in Pristina zufolge ließ sich Woollett von attraktiven Frauen auch mit »intimen Dienstleistungen« bezahlen. Abgesehen von den beiden Briten waren etwa zehn einheimische Mitarbeiter in diese Vorgänge verwickelt“ (Zaremba 2007).

Ein weiteres Beispiel ist ebenso typisch wie erschreckend. Es geht um einen Herrn Trutschler, der im Auftrag der UN die Geschäfte des Energieunternehmens KEK⁴ geführt hat. Nachdem er seine Telefonrechnung über mehrere tausend Euro nicht bezahlt hatte und die einheimische Vermieterin auf diesen Schulden sitzen blieb, verlässt er im Jahr 2003 den Kosovo.

„Mit ihm verschwinden 4,3 Millionen Dollar auf das Konto seiner Briefkastenfirma in Gibraltar. Als die interne Aufsichtsbehörde der UNO (OIOS) die Vorgänge nachrecherchiert, stellt sie fest, dass dem Mann sämtliche Qualifikationen für die Aufgabe fehlten. Sein Lebenslauf war gefälscht. Er ist weder Ingenieur noch Ökonom, hat nicht in Boston und Florida studiert oder in Aachen promoviert und auch nicht zehn Jahre Berufserfahrung gesammelt. Wie auch, im Alter von 33 Jahren? In Wirklichkeit ist Jo Trutschler ein deutscher Schmalspurgauer mit ein paar Briefkastenfirmen. ... Nicht einmal Trutschler selbst landet im Kosovo vor Gericht. Dass er überhaupt bestraft wird – reiner Zufall. Der deutschen Justiz fällt Trutschler auf, weil er zu Unrecht einen Dokortitel trägt. Von einer deutschen Universität! Für dieses Vergehen und weitere Betrügereien wandert er für 42 Monate ins Gefängnis“.

Von einem Zollbeamten wird berichtet, der entdeckte, dass Schmuggler mehrere seiner Vorgesetzten geschmiert hatten. Er sammelte Beweise und wandte sich an die UN-Polizei. Als nichts geschah ging er an die Presse,

⁴ Das irische Unternehmen ESB International wurde von der UNO mit der Aufgabe betraut, die miserable Energieversorgung im Kosovo auf Vordermann zu bringen. „Das zuständige Unternehmen KEK schreibt Verluste in Höhe von 70 Millionen Euro im Jahr, sorgt für fünf bis sechs Stromausfälle am Tag und stellt nur jedes zweite Kilowatt in Rechnung. Die Iren bleiben drei Jahre, kassieren etwa zehn Millionen Euro Beraterhonorare und hinterlassen KEK im gleichen jämmerlichen Zustand wie bei ihrer Ankunft“ (Zaremba 2007). KEK ist u.a. auch maßgeblich dafür verantwortlich, dass die Umweltverschmutzung im Kosovo ein solches Ausmaß hat dass die Belastung durch das KEK-Werk siebzimal höher liegt als die Grenzwerte, die sonst in der EU gelten.

woraufhin der Leiter der Zollbehörde tatsächlich verhaftet, kurz darauf aber wieder freigelassen wird, auf Anordnung eines UN-Richters. Der albanische Staatsanwalt protestiert und beschuldigt die UNO, die Justiz zu sabotieren. Der Zufall will es, dass der damalige Gouverneur im Kosovo, der deutsche Diplomat Michael Steiner, ein Verhältnis mit der Tochter eines Zollchefs hatte (die er inzwischen geheiratet hat), der wiederum der beste Freund des Verhafteten ist. Als sich der Zollbeamte bei Kofi Annan beschwert, verliert er seine Anstellung, weil es eine Pflichtverletzung gewesen sei, an Kofi Annan zu schreiben (so die UNO). Das lokale Gericht in Prishtina sieht das zwar anders und erklärt die Entlassung für unrechtmäßig. Der Vorsitzende der UN-Zollbehörde im Kosovo weigert sich jedoch, der Entscheidung eines Gerichts zu folgen, das immerhin die UNO eingesetzt hat.

Oder: In einer Pressemeldung vom 26. September 2007 berichten dpa und AP, dass gegen den stellvertretenden Chef der UNMIK-Mission Ermittlungen eingeleitet worden seien. Der Betroffene, Steven Schook bestätigte dies selbst bei einer Pressekonferenz. Nach den Angaben wird ihm angelastet, *"aggressives Verhalten"* an den Tag gelegt und *"unprofessionell enge Beziehungen"* zu Energieminister Ethme Ceku sowie dem vom UNO-Tribunal angeklagten ehemaligen Premier, Ramush Haradinaj, unterhalten zu haben. Schook steht auch im Verdacht, *"persönliche Kontakte"* zum weiblichen UNMIK-Personal gehabt zu haben⁵. Schook spielte bereits bei den Vorfällen im Februar 2007 eine Rolle und geriet in die Kritik, als zwei Demonstranten durch überlagerte Gummigeschosse aus rumänischen Gewehren getötet wurden. In diesen Kontext passt die Beschreibung eines hochrangigen deutschen UN-Polizisten, der sagte, dass es die Hauptaufgabe von Steve Schook, sei, *"sich einmal die Woche mit Ramush Haradinaj zu betrinken"* (Jopp/Sandawi 2007, S. 80).

Dabei haben die Bürger des Kosovo kaum eine Möglichkeit, ihre Rechte gegenüber der UN als Institution oder gegenüber einzelnen Mitgliedern der UN-Mission durchzusetzen. Es gibt nur zwei Länder in Europa, schreibt Zaremba (2007 a), wo man seine Rechte weder im Land selbst, noch beim Europäischen Gerichtshof in Straßburg einklagen kann: Weissrußland und Kosovo. Wenig freundlich formuliert sie das Verhalten von UNMIK: *„Take your human rights and shove them up your ass! We do as we wish here“*. Die Konsequenz daraus formuliert sie ebenso: *“The Kosovans were not particular law-abiding in 1999, but they did not get any nicer by being treated like Hottentots during seven years”*. Entschädigungsansprüche gegen UN-Mitarbeiter müssen in dem Land geltend gemacht werden, aus dem der Mitarbeiter stammt. Wenn z.B. (und diesen Fall berichtet Zaremba) das

⁵ Quelle: Interne Presseschau der UNMIK vom 26.9.2007

Eigentum eines Kovovaren von KFOR oder UNMIK-Polizei beschädigt wird (z.B. im Zusammenhang mit einer Razzia oder einer Hausdurchsuchung), dann muss dieser nach den UN-Vorschriften in Azerbaidjan, Nepal, der Mongolei oder Marokko Klage einreichen. In Ländern also, die häufig selbst über kein funktionierendes Rechtssystem verfügen⁶.

Kriminalität und sozialer Zusammenhalt

Die Bekämpfung von Kriminalität stellt für Entwicklungsländer ebenso wie für Länder im Umbruch ein massives Problem dar und ist für die Entwicklung dieser Länder von besonderer Bedeutung. Es spricht einiges dafür, dass mit der „Westernisation“ von Ländern die Kriminalitätsrate ansteigt, u.a. weil die soziale Kontrolle nachlässt, weil Eigentum und Reichtum ungleicher verteilt sind als zuvor und weil das Streben nach Reichtum zum Lebensziel wird: *„to get rich is glorious“* (Leggett 2001, S. 148). Vor dem Hintergrund, dass in praktisch allen Staaten nach einer Öffnung hin zu mehr Demokratie auch die Kriminalität angestiegen ist, kommt Leggett zu folgendem Ergebnis, mit dem er die entscheidenden Punkte klar benennt: *“Rapid social change is ubiquitous, capitalism is competitive, and not everyone can be a winner. These problems may become chronic, as free market capitalism is based on the necessity for constant change and innovation, and demands high levels of mobility and flexibility from its workforce. The process of development in the globalised world can be expected to create consumerist desires in those least capable of satisfying them, inevitably leading to fragmentation and the generation of deviant subcultures. It is likely to undermine whatever community and familial social structure still remains without providing alternate structures for social investment and meaning. Involvement in crime may become a rational decision where legitimate employment is not forthcoming and state law enforcement apparatus is not sufficient to provide real deterrents. Developing countries may find themselves caught in a vicious cycle in which the more rapidly they try to develop, the more the costs of social transition stunt development”*.

Dieser Teufelskreis von Kapitalismus und Globalisierung, der neue Bedürfnisse weckt, die sich aber die meisten nicht erfüllen können, und Verlust von vertrauen und sozialen Strukturen führt nicht nur zu Kriminalität, sondern er verhindert auch, dass vorhandene positive Strukturen und der

⁶ Dass dies auch anders gehandhabt werden kann beschreibt Zaremba (2007 a) am Beispiel der schwedischen KFOR-Truppen. Sie ziehen nicht nur spezielle blaue Socken über, wenn sie Häuser oder Wohnungen von Albanern z.B. bei Durchsuchungen betreten, sondern sie entschuldigen sich bei den Bewohnern in den Fällen, in denen die Razzia und damit verbundene Schäden (z.B. beim Aufbrechen der Türen) unberechtigt waren und fotografieren den Schaden, der dann sofort im schwedischen Camp erstattet wird. Weil die schwedischen Soldaten so Respekt vor den Einwohnern des Kosovo zeigen, werden sie geachtet und auch mal nach einer Razzia zum Tee eingeladen.

soziale Zusammenhalt im Gemeinwesen Kriminalität verhindern. Dabei sind „*social cohesion*“ oder „social efficacy“ entscheidende kriminalpräventive Faktor in einem Gemeinwesen (vgl. Goudriaan u.a. 2006; St Jean/Sampson 2007)⁷, und gerade diese werden in diesem Teufelskreis zerstört. Finanzhilfe aus dem Ausland fördert und unterstützt nicht die Entwicklung sozialen Zusammenhalts, sondern behindert sie und schwächt die sozialen Strukturen. „*Social cohesion*“ oder auch „*social capital*“ hängen entscheidend vom gegenseitigen Vertrauen ab. Dieses Vertrauen und diese Abhängigkeiten, die im Kosovo z.B. unter der jugoslawischen Unterdrückung überlebensnotwendig waren und die durch die Clan-Strukturen gewährleistet wurden, zerbrachen nach dem Krieg unter dem wirtschaftlichen und administrativen Einfluss der internationalen Gemeinschaft. „*In a world of aid, there is no need or incentive to trust your neighbor, and no need for your neighbor to trust you. Thus aid erodes the essential fabric of trust that is needed between people in any functioning society*“ (Moyo 2009, S. 59).

Die gut gemeinten aber oftmals schlecht investierten Finanzhilfen für das Kosovo haben genau das Gegenteil dessen bewirkt, was notwendig gewesen wäre. Statt Stärkung des sozialen Zusammenhalts und der informellen Strukturen wurden diese geschwächt. Der kapitalistisch gesetzte Anreiz, dann an Geld und Wohlstand zu kommen, wenn man sich in Konkurrenz zu anderen begibt, den anderen ausbootet oder übervorteilt, muss dazu führen dass als altmodisch empfundene Abhängigkeiten und Verantwortlichkeiten über Bord geworfen werden. Der Aufbau von Rechts- und Verwaltungsstrukturen ohne die Beteiligung derjenigen, die die sozialen Netzwerke vor dem Krieg gestaltet haben, führt zur Entfremdung dieser neuen Institutionen von den Menschen. Die Menschen vertrauen weiterhin ihren alten Netzwerken, vor allem dann, wenn die neuen nicht schnell und zuverlässig funktionieren, was im Kosovo gerade nicht der Fall war.

Vom moralischen Dilemma bei der Netzwerkarbeit

Andererseits würde die Einbeziehung derjenigen, die soziale Netzwerke z.B. als Widerstandskämpfer repräsentiert haben, zu einem moralischen Dilemma führen: Widerstand (vor allem gewaltsamen) mit demokratischem Anspruch und mit humanitären Mitteln ist selten, und die Helden der Revolution, des Widerstandes oder eines Krieges gegen die Besatzer sind immer gut vernetzt, wandeln sich nach dem Krieg aber selten in friedfertige und tatsächlich an Demokratie interessierte Akteure (vgl. Ivanji 2008). Viel-

⁷ Nach dem Bericht für die britische Regierung *State of the English Cities* (Parkinson 2006) gibt es fünf verschiedene Dimensionen von „social cohesion“: Materielle Bedingungen, passive soziale Beziehungen, aktive soziale Beziehungen, Einbeziehung (in soziale Strukturen) und Gleichberechtigung. Stichworte wie Vertrauen, (positive) Abhängigkeiten, Zusammenhalt, Integration und zivilgesellschaftliche Verantwortung stehen für ein soziales Netz, das gleichermaßen soziale Kontrolle wie Unterstützung bedeutet.

mehr versuchen sie, die subjektiv wie objektiv vorhandenen Entbehrungen und finanzielle Verluste durch entsprechendes (meist illegales) Engagement wieder gut zu machen. Das Ergebnis ist einerseits eine gewisse Enttäuschung, da die hohen Erwartungen an die Demokratie westlichen Zuschnitts nicht erfüllt wurden (und vielleicht auch nicht erfüllt werden können); andererseits ist man, wenn man überleben will, gezwungen, sich relativ schnell mit den neuen Bedingungen abzufinden und in den Konkurrenzkampf einzusteigen. Man nimmt also Angebote an, die z.B. ein Einkommen aus Geschäften der organisierten Kriminalität versprechen, oder man übt Druck auf Personen aus, die zur eigenen sozialen Gruppe („Clan“) gehören und an mit Finanzmitteln ausgestatteten Positionen in Politik und Verwaltung sitzen.

Nicht wenige Autoren sind der Auffassung, dass die internationale Gemeinschaft ihr Ziel nicht nur im Kosovo, sondern auch anderenorts klar verfehlt hat (vgl. Fischer 2006, S. 43 ff. mwN). So sei z.B. Demokratie nicht dadurch eingeführt, dass man freie und demokratische Wahlen abhalte; diese würden oftmals eher die Macht der politischen Hardliner stärken, weil diese über entsprechende Netzwerke und Strukturen verfügten, diese Wahlen entsprechend (z.B. über die Medien) zu beeinflussen. Zuerst müsse eine robuste, verlässliche Bürgergesellschaft geschaffen werden, d.h. der Willen der Bürger muss vorhanden sein, die Entwicklung der Gesellschaft in die eigenen Hände zu nehmen und persönliche Verantwortung zu übernehmen. Wie schwierig dies vor allem in den Ländern ist, in denen die Bürger im Sozialismus oder Kommunismus das weder konnten noch durften, ist offensichtlich und hat sich auch im Kosovo gezeigt. Mit dem Beharren auf „*Standards before Status*“⁸ (also dem Erreichen demokratischer Standards vor der Gewährung der Unabhängigkeit) hat man dies auch nach außen deutlich gemacht und die regionalen Führer nur dazu gebracht, das „Spiel Demokratie“ zu spielen, ohne tatsächlich partizipatorische, demokratische Strukturen umsetzen zu wollen. Wenn man vordergründig demokratische Wahlen abhält, die im Ergebnis die alten Eliten an der Macht lassen oder neue Eliten, die aber keinen demokratischen Grundsätzen verbunden sind, an die Oberfläche spülen, dann muss man sich über entsprechende Auswüchse nicht wundern. Nur eine Bürgergesellschaft kann die Aktivitäten der staatlichen Organe und der Regierung kontrollieren und sie bildet auch die Basis für ein System von Werten und Normen, die sozialen Zusammenhalt gewährleisten, ethnische Grenzen überwinden und Stereotype abbauen. Fischer (2006, S. 51) geht sogar soweit zu behaupten, dass solche und andere, für die Entwicklung einer Gesellschaft im Umbruch wichtige Prozesse nicht von außen eingeführt werden können: „*Processes of justice*

8 Vgl. dazu den Beitrag von Steiner unter <http://www.unmikonline.org/pub/focuskos/apr02/focusklead1.htm> (29.3.2009)

and healing cannot be introduced by social engineering of outsiders. They have to be carried by a war-torn society itself. External assistance can only provide a framework and better conditions for such a process to happen". Solche Heilungsprozesse, wie sie z.B. in Südafrika von Nelson Mandela durch die Schaffung der Truth and Reconciliation Commission (vgl. Graybill 2003) initiiert wurden, sind notwendig, um den sozialen Zusammenhalt in den zerbrochenen Gesellschaften wiederherzustellen. Geschieht dies nicht und werden z.B. Kriegsverbrecher nicht konsequent verfolgt (wie dies mit Wissen und unter Beteiligung der UN in Bosnien und im Kosovo geschehen ist), dann wird das Vertrauen der Bürger in das politische System auf Dauer schwer beschädigt und ein entsprechender gesellschaftlicher Konsolidierungsprozess kann nicht stattfinden. King und Mason haben deutlich gemacht (2006, S. 80) wie das Klima der fortgesetzten Straflosigkeit nach dem Krieg eine tiefe Kluft des Misstrauens in der Gesellschaft geschaffen hat.

Politische Unruhen und Guerilla-Kämpfe hatten in den 1990er Jahren zu grundlegenden Veränderungen in den sozialen Strukturen des Kosovo geführt. Das Ergebnis war eine Bürgerkriegsgesellschaft, in der diejenigen, die der Gewalt zuneigen, schlecht ausgebildet und leicht zu beeinflussen waren, eine schnelle Karriere im militanten Widerstand oder in den Folgeeinrichtungen machen konnten. Hinzu kommt, dass es im Kosovo wie auch anderenorts nach dem Krieg eine Neuordnung der sozialen Beziehungen und der sozialen Strukturen gegeben hat. Der Bericht des IEP beschreibt dies wie folgt:

„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 Handelsanktionen - fast ausschließlich auf illegalem Wege zu finanzieren suchen. ... Kriegspoliteure 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 Postkonfliktge-

sellschaft weiterhin mit einem hohen Machteinfluss ausgestattet bleiben. ... 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“ (Jopp/Sandawi 2007, S. 15)

Die UNMIK hat die nur auf den ersten Blick schwache Macht der Einwohner des Kosovo unterschätzt, in dem sie z.B. lokalen Politikern die Verantwortung für Schule und Bildung übertrug, die Medien nur unzureichend kontrollierte und Fehlverhalten kaum bestrafte. Wie blauäugig die internationale Gemeinschaft auch in Bezug auf das politische Bewusstsein der Menschen im Kosovo vorging, wird deutlich, wenn man sich die Aktivitäten der politischen Parteien und ihre Einschätzung sowie Unterstützung durch die Bevölkerung ansieht. Eine Analyse im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung (Shaipi 2007) zur Einschätzung der politischen Parteien und ihrer Ziele zeigte, dass die Bürger die innerhalb der Parteien wie auch in der lokalen und überregionalen Verwaltung weit verbreitete Korruption und Vetternwirtschaft beklagen. Entsprechend machen die Befragten den Vorschlag, die politischen Parteien aufzulösen und durch einen nationalen Rat zu ersetzen oder ein Ein-Parteien-System (wieder) einzuführen. Begründet wird dies damit, dass ein solches System, das man aus kommunistischen Zeiten kenne, Sicherheit und Stabilität ebenso garantiere wie das persönliche Wohlbefinden der Bürger.

Kaum einer der ins Kosovo entsandten Polizisten war zu Beginn über die aktuellen oder historischen Hintergründe des Konfliktes informiert. Auch wenn dieses Manko bei den Beamten aus Deutschland inzwischen behoben sein dürfte: Ohne dieses Wissen war und ist eine sinnvolle Intervention und ein sinnvolles Verhalten im Alltag nicht möglich; dabei prägen die ersten Wochen und Monate eines Einsatzes das Verhältnis zur lokalen Bevölkerung für lange Zeit. Die Konsequenz der nicht nur quantitativ, sondern auch qualitativ unzureichenden Präsenz war, dass diejenigen locals, die über formelle Macht (Waffen) oder informelle Macht verfügten, nach und nach die Oberhand gewannen. Dadurch konnten ehemalige (auch hochrangige) Mitglieder der UÇK⁹ nicht nur die serbischen Minderheit attackieren sondern sich auch im illegalen Menschenhandel, Schmuggel von Benzin, Zigaretten und Drogen sowie Waffen und Zubehör betätigen, wie ein vertraulicher NATO-Report aufzeigt (zitiert bei Smith 2007). Diese Aktivitäten konnten, da sie sich eingespielt hatten, bis zuletzt nicht wirklich bekämpft werden. Dabei kann man durchaus vermuten, dass dies in bestimmten Bereichen aus politischen Gründen auch nicht wollte. So wurden 2008 noch

⁹ Die UÇK („Befreiungsarmee des Kosovo“) war eine paramilitärische Organisation, die für die Unabhängigkeit des Kosovo kämpfte. Nach dem Krieg wurde sie offiziell aufgelöst, gleichzeitig wurde aber ein Kosovo-Schutzkorps (TMK) gegründet, in die viele der UÇK-Kämpfer überführt wurden.

immer unter den Augen von UNMIK geschmuggelte Zigaretten und illegal gebrannte CDs und DVDs verkauft – letztere zum Preis von 1.- Euro das Stück. Die Broschüre „Pristina in your pocket“ wirbt damit, dass man in Prishtina jede gewünschte CD oder DVD innerhalb von wenigen Tagen (natürlich illegal) geliefert bekommen könne.

Organisierte Kriminalität, Clans und soziale Kontrolle

„An economy stuck in misery; a bursting population of young people with „criminality as the sole career choice;“ an insupportably high birthrate; a society imbued with corruption and a state dominated by organized crime figures” (Binder 2007).

Die Organisierte Kriminalität gilt als der einzig wachsende und profitable Wirtschaftsfaktor und stellt zusammen mit Korruption eine deutliche und allgegenwärtige Gefahr für die Region dar. Wie keine andere gesellschaftliche Einheit verfügen die OK-Akteure über politischen Einfluss, da nur sie es vermögen, einen signifikanten Beitrag zur lokalen Wahlkampf- und Parteienfinanzierung in von breiter Armut gezeichneten Staaten zu leisten und sich darüber hinaus über die Bestechung von politischen Funktionsträgern sowie die Finanzierung paramilitärischer Gruppen langfristig deren Loyalität zu sichern wissen. Parallel hierzu zieht sich die unzureichende Durchsetzung von Recht und Gesetz wie ein roter Faden durch alle Bereiche des gesellschaftlichen Lebens, was führende Köpfe der Organisierten Kriminalität vor einer effektiven Strafverfolgung schützt und Staaten des Westlichen Balkans zu *„Flugzeugträger(n) für das organisierte Verbrechen“* hat werden lassen“ (Jopp/Sandawi 2007, S. 15).

Dabei handelt es bei der Mehrzahl balkanbezogener OK-Gruppen um ausgeklügelte und durchdachte transnationale Netzwerke nach Vorbild multinationaler Konzerne, deren interne Organisation sich durch überaus flexible Strukturen 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 hundert Millionen Euro und können sich sowohl technisch als auch juristisch (Anwälte, Anlage-/Steuerberater) zunehmend den Ermittlungen entziehen. Das diese Gruppierungen umgebende Netz des Schweigens 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 (vgl. Jopp/Sandawi 2007, S. 25 f.).

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 (Jopp/Sandawi 2007, S. 53). Dabei sind Organisierte Kriminalität und Korruption (nicht nur) im Kosovo eng miteinander verknüpft. Aufgrund der „*hohen OK-Durchdringungsdichte in Politik, Wirtschaft, Verwaltung und Gesellschaft*“ (Jopp/Sandawi 2007, S. 43) verfügt die Organisierte Kriminalität über zahlreiche Mittel, 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 (Mustafa/Bewiri 2006). Hinzu kommen systematische Bestechungs- und Einschüchterungsversuche gegenüber Richtern und Staatsanwälten, welche den lokalen Aufbau eines unabhängigen Justizapparats behindern und vor allem auf Lokalebene den mehrheitlich Clandominierten Machtstrukturen in die Hände spielen.

Die Autoren des IEP-Berichtes schreiben dazu, dass langfristig die Existenz einer machtvollen mafiösen Gesellschaftsschicht zur umfassenden Behinderung der legalen Wirtschaftsentwicklung führt. Private Wettbewerbsfähigkeit wird unterminiert, wirtschaftliche Konkurrenten werden durch illegale Methoden bekämpft, was 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 Aufwachsen 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“* (Jopp/Sandawi 2007, S. 16).

Die UN-Mission im Kosovo sei in vieler Hinsicht ein Teil des lokalen Problems. Die Autoren des IEP-Berichtes beschreiben UNMIK und KFOR als Institutionen, die unterwandert sind von Vertretern der Organisierten Kriminalität, die z.B. ihre Mitglieder vor geplanten Razzien warnen.

Local Ownership, lokale Führer und Gewohnheitsrecht

Nach dem Ende des Krieges sollte auf Anordnung der UNMIK die jugoslawische Rechtsordnung (in Ermangelung einer kosovarischen) Anwen-

derung finden. Daraufhin drohten fünfzig einheimische Richter und Staatsanwälte aus Protest mit Rücktritt (s.a. Rausch 2006, S. 39 ff.). Die Vertreter der internationalen Verwaltung waren ganz offensichtlich nicht sensibel genug um zu erkennen, dass die Anwendung von serbischen (=Unterdrücker) Recht für einen kosovarischen Richter moralisch und ethisch unzumutbar war. Es dauerte sechs Monate, in denen die Strafrechtspflege „ruhte“, bis in Verhandlungen ein Kompromiss erreicht wurde, der eigentlich von Anfang an auf der Hand gelegen hätte: Man kehrte wieder zu dem Recht zurück, das vor Beginn der Unterdrückung durch die Serben (d.h. vor 1989) galt. Dieses Beispiel zeigt, dass die Unkenntnis historischer Abläufe und kultureller Empfindlichkeiten dazu führen kann, dass selbst gut gemeinte Aktivitäten zu mittleren bis größeren Problemen werden, deren Lösung dann aufwändig ist und das Ansehen der Internationals in jedem Fall beschädigt.

Einer der im Kontext von Reformen in den Ländern im Umbruch oder im Übergang am meisten gebrauchten Begriffe ist „local ownership“. Gemeint ist das Bestreben, die Bürger oder ihre lokalen Repräsentanten in die Veränderungen nicht nur wesentlich mit einzubeziehen, sondern ihnen die Verantwortung dafür zu übertragen. Um dies zu ermöglichen ist aber ein fundiertes Verständnis des kulturellen Hintergrundes des Landes Grundbedingung. Dieses fehlt (oder fehlte) aber sowohl in weiten Teilen der operativen Ebene, vor allem aber in den Führungs- und Entscheidungsebenen. Blanca Antonini, 1999-2001 stellvertretende Leiterin der Abteilung lokale Verwaltung der UNMIK schreibt dazu folgendes: *„The international community – and UNMIK in particular – did not have as a priority the question of culture, and made little to no effort to integrate the experience that both major communities in Kosovo had accumulated prior to the international intervention. By failing to do this, it sidelines as irrelevant an issue of enormous sensitivity in the context of a conflict in which the symbols of cultural identity were often more powerful than weapons”* (zitiert nach King/Mason 2006, S. 80).

Ganz offensichtlich wurden vor allem das vorherrschende Clan-System und die sich daraus ergebende Patronage unterschätzt. Man setzte die vorhandenen oder entstehenden „Parteien“ mit westlichen Parteien gleich und übersah dabei, dass es sich vor allem um persönliche Netzwerke handelte, die teilweise in der UCK gründeten. Mit der Aufhebung des verfassungsrechtlich verankerten kosovarischen Autonomiestatus im bzw. ab dem Jahr 1989 kam es innerhalb der kosovoalbanischen Bevölkerung zu einem schleichenden Wiederaufleben informeller, seit Jahrhunderten in der albanischen Kultur verwurzelter archaischer Traditionen auf Basis des Kanun. Sukzessiv verfestigte sich während dieser Zeit der Einfluss der Großfamilien, so dass diese nicht nur die *„klaffende, moralisch-autoritäre Deckungs-*

lücke“ zwischen dem jugoslawischen Staatsapparat 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 er 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“ (Jopp/Sandawi 2007, S. 47).

Im engen Zusammenhang mit dem Phänomen der Clan-Strukturen stand und steht nach wie vor ein die Sicherheitssituation im Kosovo erheblich beeinträchtigendes Phänomen: Die breite (und in Folge negativer Erfahrungen verständliche) gesellschaftliche Skepsis gegenüber einem System objektiver und kodifizierter Rechtsstaatlichkeit sowie den Exekutivorganen der Justiz. Die Ursachen dürften auch in der juristischen Willkür unter serbischer Herrschaft begründet liegen; sie wurden aber durch die Unfähigkeit der Vertreter der UN-Verwaltung, solche Zusammenhänge und kulturellen Bedingungen zu erkennen und in ihre Entscheidungen einzubeziehen, noch verstärkt.

Um diese Skepsis zu verstehen muss man in die Zeit zurückgehen, als die teilweise Unabhängigkeit der Region ab 1989 immer weiter aufgehoben wurde. Kosovo-Albanern war es nicht gestattet, im öffentlichen Dienst zu arbeiten. Sie waren von Schulen und Universitäten, von der öffentlichen Verwaltung, der Polizei, der Justiz und dem Gesundheitswesen ausgeschlossen. Als Reaktion darauf bildete sich eine „second economy“: Schulbildung fand in privaten Hinterhöfen statt, wer krank wurde suchte Hilfe bei Kosovo-albanischen Freunden oder Bekannten, und Konflikte wurden untereinander und ohne Einbezug von Polizei oder Justiz geregelt. Dadurch entwickelte sich ein enges System der gegenseitigen Hilfe und Unterstützung, das wiederum für starke Abhängigkeiten untereinander sorgte. Hierbei spielten die seit Jahrhunderten existierenden Clan-Strukturen eine wichtige Rolle. Sie strukturierten die Hilfe ebenso wie die Abhängigkeiten, und sie sorgten für die Lösung anfallender Konflikte. Es wird berichtet dass informelle Konfliktschlichtungsgerichte zwischen 1989 und 1999 rund ein-tausend Fälle von Blutrache in der Form erledigten, dass es nicht zu Gewalttaten kam erledigten (Jones et al. 2005; Wilson 2006). Dabei spielte der Kanun oder das Gesetz des *Leke Dukagjini* eine entscheidende Rolle. Der Kanun (vgl. Ahmeti 2008) stammt aus dem 15. Jahrhundert und regelte über Jahrhunderte hinweg das Leben der Menschen in diesem Gebiet. Es handelt sich um Gewohnheitsrecht, das von Generation zu Generation wei-

tergegeben wurde, ohne dass es bis zum 19. Jahrhundert niedergeschrieben wurde. Geregelt wurden neben strafrechtlichen vor allem auch zivil- oder familienrechtliche Konflikte. Als die Unterdrückung durch die jugoslawische Regierung nach 1989 immer mehr zunahm und die Kosovo-albanische Bevölkerung sich weigerte, auf die serbisch dominierte Polizei und die serbisch besetzten Gerichte zurückzugreifen, gewann der Kanun ebenso wie die dort geregelten Konfliktschlichtungsmechanismen und die entsprechenden Institutionen wie Ältestenräte wieder an Bedeutung. Man erinnerte sich an die alten Traditionen. Auch die tief in der Gesellschaft verankerte "Verhandlungskultur" baut auf dem Kanun auf, der auf patriarchal-tribalen Prinzipien wie das der Großfamilie¹⁰ und der Altersautorität aufbaut. Er stellt die Begriffe Ehre und Blutrache in den Mittelpunkt. Vor allem im ländlichen Raum wurden und werden diese Regeln als maßgebliche gesellschaftliche Handlungsgrundlage aufgefasst und als "Gesetz über den Gesetzen" zur Anwendung gebracht. Die Autoren des IEP-Berichtes sind der Auffassung, dass die Dominanz dieser Rechtspraxis eine Reform des Justizsektors im Keim ersticke, *da die Regeln des Kanun bereits vom Ansatz her einer Etablierung rechtsstaatlicher und demokratischer Strukturen zuwider laufen*“ (Jopp/Sandawi 2007, S. 34). Ob dieser Feststellung gefolgt werden muss, wird man bezweifeln können. Beispiele aus anderen Ländern wie z.B. Südafrika zeigen, dass es durchaus möglich ist, patriarchal-tribale Prinzipien und die entsprechenden Strukturen mit einem demokratischen Justizsystem zu vernetzen. Allerdings muss man dies wollen und vor allem muss man um die Bedeutung dieses informell-formellen Systems für die Bevölkerung wissen. Letzteres war ganz offensichtlich im Kosovo nicht der Fall.

Sowohl in Namibia als auch vor allem in Südafrika nach dem Ende der Apartheid hat man erkannt wie wichtig es ist, die lokalen Führer¹¹ einzubeziehen. Entsprechend sind sie z.B. in Südafrika in die Konfliktschlichtung vor Ort eingebunden und fungieren als lokale Schlichter, deren Tätigkeit einem offiziellen Zivil- oder Strafverfahren vorgeschaltet ist. In Namibia werden noch immer in einigen Bereichen Rechtsstreitigkeiten und strafbare Handlungen von solchen Stammesgerichten, die teilweise bis zu drei oder

¹⁰ Üblicherweise umfasst eine albanische Großfamilie ("fis") zwischen 60 und 100 Personen und bildet mit anderen "fis" einen gemeinsamen Clan, von denen heute ca. 15-20 um regionalen Einfluss im Kosovo ringen. Dementsprechend existiert im Kosovo zwar kein alleiniger "Godfather" des albanischen Clanwesens, doch lassen sich regionale Führungspersonen identifizieren und Allianzstrukturen aufzeigen.

¹¹ Im verschiedenen Bereichen Afrikas wird eine massive Retribalisierung beobachtet, die allen Globalisierungstendenzen entgegengesetzt ist. Die Gründe dafür sind verändernde oder zerfallende geopolitische Strukturen, ökonomischer Druck oder andere Faktoren, die die Menschen dazu bewegen, sich wieder ihren Abstammungsgruppen zuzuwenden und bei ihnen Zuflucht zu finden. So gab und gibt es beispielsweise in Namibia und Südafrika Bestrebungen, Könige und Häuptlinge wieder einzusetzen. Zusammen mit ihren Vormännern, ihren Ratsleuten oder Dorfältesten bilden sie einen wichtigen Machtblock, der in der Vergangenheit seine Fähigkeit zur Durchsetzung des Rechts und des Friedens unter Beweis gestellt hat (Malan 2006, S. 14 f.).

vier Hierarchieebenen, abhängig von der Schwere des Falles zuständig sind, erledigt. Dabei wird oftmals nicht zwischen Zivil- und Strafsachen unterschieden und die Strafe wird so festgesetzt, dass der Kläger entschädigt und die Gerichtskosten bezahlt werden (Malan 2006, S. 37 f., 55). Diese „ethnische Mobilisierung“ geht nach der Unabhängigkeit Namibias 1989/90 nicht nur auf Forderungen der Einwohner zurück, sondern wird (mit unterschiedlicher Intensität) auch von der Regierung und den Parteien des Landes unterstützt.

In vielen internationalen Missionen, aber auch in Situationen nach massiven Umbrüchen (so z.B. in Südafrika nach dem Ende der Apartheid) stellt sich die Frage, ob und wie ehemalige (oftmals in langer Tradition entstandene) Führungsstrukturen oder auch Rechtssysteme an die neue Situation angepasst bzw. integriert werden können. Das Problem stellt sich dabei massiver in afrikanischen Ländern, wo solche Führer nach wie vor großen Einfluss besitzen und das „Recht der Eingeborenen“ (indigenous law) teilweise neben dem neuen, modernen Rechtssystem existiert bzw. in ländlichen Gebieten sogar das vorherrschende Rechtssystem darstellt (vgl. für Südafrika Olivier u.a. 1995). In Südafrika werden dazu sog. „Customary Courts“ eingerichtet, die für leichtere Straftaten zuständig sein sollen und zu Bewährungsstrafen oder gemeinnützige Arbeit verurteilen können¹². Nach Schätzungen werden zwischen 70% und 80% aller Fälle in ländlichen Gebieten im Rahmen von traditionellen Strukturen erledigt (Tshehla 2007). Tshehla (2005) ist der Frage nachgegangen, wie traditionelle Führer von (ethnischen) Gruppen sich an der Gewährleistung von innere Sicherheit im lokalen Kontext beteiligen können¹³.

Bislang ist nicht nachgewiesen, ob im Kosovo der Rückgriff auf den Kanun die Anzahl der Fälle von Blutrache ansteigen lies, oder ob durch das Wiederaufleben der alten Strukturen solche Fälle gerade verhindert wurden. Im Prinzip hat jedoch ein solches System von „*restorative justice*“ (Johnstone

¹² Vgl. die Beratungen der Law Reform Commission dazu unter http://www.saflii.org/za/other/zalc/report/2003/1/2003_1-SUMMARY.html (27.3.2009)

¹³ Die Rolle der traditionellen Führer im Bereich der Kriminalitätsprävention untersucht Palmary (2004) und kommt zu dem Ergebnis, dass es schon immer eine große Flexibilität und Unterschiede im System der traditionellen Führerschaft gegeben hat. Dhlamini/Dissel 2005 gingen der Frage nach, wie sich auf dem Land die „bürgernahe Polizeiarbeit“ der staatlichen Polizei zur einer eigenen Form von bürgernaher Prävention und Repression durch traditionelle lokale Führer verhält und wie diese „Izinduna“ arbeiten. Aber es gibt auch Hinweise auf Probleme mit der Verantwortlichkeit der traditionellen Führer. Tshela (2005) nennt dafür das folgende Beispiel, in dem traditionelle Führer zusätzliche Geschenke von ihren Gemeindemitgliedern verlangen, obwohl sie vom Staat für ihre Arbeit bezahlt werden: „*The question is how to ensure that traditional leaders do not use service delivery as a weapon to force community members to abide by certain practices. Anecdotal evidence suggests that some traditional leaders require compliance with particular conditions (such as the giving of gifts to traditional leaders by community members working in urban areas) before the leaders can perform functions such as marrying a couple.*“ Entsprechend antworteten einige der Führer auch auf die Frage, ob wie bereit wären, die (staatliche) Polizei zu unterstützen (z.B. bei Präventionsaktivitäten oder als freiwillige Polizeibeamte): „*If they pay us we will participate. The police are paid to do their work. Why must I help them if I do not get paid?*“

2007, Walgrave 2008) existiert; allerdings wurde es nach Ende des Krieges von der UN und der internationalen Verwaltung schlichtweg ignoriert. Renate Winter, die als international Richterin am Mitrovica District Court tätig war, hat dies wie folgt beschrieben: *“The Kanun is really the only law that has been consistently respected here from the beginning until now. ... The Kanun was basically created to stop the proliferation of unlawful killing. ... It is extremely clear and detailed when it comes to truces, mediation and the settlement of disputes. These elements should be incorporated into the new laws UNMIK is drafting with regard to civil, commercial and petty crime disputes”* (Zitat nach Beardsley 2007).

Dabei weiß man inzwischen, dass die gesellschaftliche Akzeptanz der Clanherrschaft im Kosovo sowie deren relative systemische Stabilität aus der Tatsache des Ineinandergreifens unterschiedlicher Legitimierungsebenen resultieren. Diese determinieren, so der IEP-Bericht, gegenwärtig die Machtverteilung und umfassen die folgenden vier Autoritätspfeiler:

„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. 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, 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 Waren kam es mit der Zeit zu einer Verwischung der ursprünglichen Grenzen zwischen dem legalen und illegalen Wirtschaftssektor und zur Herausbildung von clangesteuerten polykriminellen Netzwerken, die seither maßgeblich die ökonomischen Geschicke des Kosovo kontrollieren und konkurrierende legal aufwachsende Strukturen notfalls mit Waffengewalt eliminieren. Darüber hi-

naus diene 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 Funktionselementen 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“ (Jopp/Sandawi 2007, S. 45).

Die Konsequenz der Ignoranz lokaler Rechtskulturen

Straftaten können nur verfolgt und aufgeklärt werden, wenn die Bevölkerung sie anzeigt und bei der Aufklärung mithilft. In einem Land, in dem aber über viele Jahre hinweg die Polizei als Gegner angesehen wurde, mit dem man nicht bereit ist zusammenzuarbeiten, bedeutet dies einen massiven Umschwung in der Einstellung der Menschen. King und Mason weisen darauf hin, dass die meisten Kosovaren sich nicht vorstellen konnten, wie man effektive Polizeiarbeit leisten kann ohne Zeugen zu verprügeln und Geständnisse mit Gewalt zu erzwingen (King/Mason 2006, S. 102). Hinzu kommt, dass der Kanun den Albanern eine Kooperation mit der Polizei verbieten soll, weil Konflikte untereinander zu lösen seien¹⁴ (vgl. Elsie 2001, Zihlmann 2007). Dabei macht man es sicherlich zu einfach, wenn man diese Feststellung als gegeben hinnimmt ohne den Versuch zu unternehmen, eine solche Kooperation unter Achtung der kulturellen Besonderheiten zu ermöglichen.

Will man nach einem Bürgerkrieg Sicherheit und Ordnung dadurch wiederherstellen, dass man die entsprechenden justiziellen Institutionen installiert und sie mit den also notwendig erachteten Rechtsvorschriften ausstattet, dann muss man nicht nur verstehen, was die wirkliche Ursache des Konfliktes war und ob sie noch weiter in der Gesellschaft wirkt. Man muss auch prüfen, ob und wie früher Konflikte innerhalb der Gesellschaft bewäl-

¹⁴ So sieht der Kanun z.B. im 10. Buch, Nr. 5 das „Zwei-für-Eins-Prinzip“ vor: Wer also eine Kuh stiehlt, muss dem Opfer zwei zurückgeben. Im 11. Buch, 1. Kapitel steht unter Recht und Pflicht der Ältesten: „Ohne sie kann kein neues Gesetz gemacht werden und keine Gericht ... stattfinden. ... Die Ältesten ... haben das Recht, jede Drohung durchzuführen, jeden Streit zu schlichten, jeden aus Totschlag erwachsenen Anspruch“ durchzusetzen; zitiert nach Elsie 2001, S. 175.

tigt wurden. Solange man dies nicht getan hat und entsprechende Erkenntnisse nicht berücksichtigt, solange haben die Bürger kein Vertrauen in die neu geschaffenen oder reformierten Institutionen. Dabei war das Problem offensichtlich: Da Kosovo-Albaner über viele Jahre von der Justiz ausgeschlossen waren, war es schwierig, nach Übernahme der Verwaltung und des Rechtswesens durch die Vereinten Nationen geeignete und entsprechend qualifizierte Richter und Staatsanwälte zu finden. Hinzu kamen massive Probleme bei der Zusammenarbeit der internationalen Richter, die nicht dazu beitrugen, dass die Kosovaren das Vertrauen in dieses neue Rechtssystem gewinnen konnten. Internationale Richter und Staatsanwälte, die von der UN eingesetzt und unter politischer Beobachtung waren, verzögerten Fälle gegen Kriegsverbrecher oder bekannte Mitglieder der organisierten Kriminalität (auf Anweisung?) oder stellten sie ein, um „politische Schwierigkeiten“ zu vermeiden. Es wurden Täter entlassen, nachdem diese von der lokalen Gerichten verurteilt worden waren. Man kann sich die Konsequenzen für das Vertrauen in die Justiz und das kosovarische Rechtsverständnis vorstellen: Diejenigen, die am lautesten nach dem Rechtsstaat rufen und die Einführung entsprechender Prinzipien verlangten, verletzen sie als erste. Entsprechend warteten im Jahr 2008 180.000 Zivil- und Verwaltungsverfahren auf ihre Erledigung und 40.000 Strafverfahren waren anhängig (Mayr 2008). Human Rights Watch (2008) kritisiert diese Praxis wie folgt: *“The continuing lack of confidence among international institutions about the ability of the national officials fairly to investigate, prosecute, and adjudicate sensitive cases means that national police, prosecutors, and judges are frequently cut out of such cases. The lack of integration in the system undermines its efficiency and hampers efforts to build capacity among national prosecutors and judges”*.

Dabei ist unbestritten, dass rechtsstaatliche Institutionen wie Polizei und Gerichte entscheidend für die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes sind. Sie können aber dann zum Problem werden, wenn sie in Abhängigkeit von der Regierung stehen, vorauf Easterly und Calderisi hinweisen. Sie beziehen sich dabei zwar auf Polizei und Gerichte in Entwicklungsländern; seine Aussagen sind aber – mit wenigen Abstrichen – auch auf die Justiz des Kosovo übertragbar: *“Impartial courts and police help make the market work The Achilles' heel is that any government that is powerful enough to protect citizens against predators is also powerful enough to be a predator itself. There is an old Latin saying that goes, "Quis custodiet ipsos custodes?" which translates freely as "Why would you trust a government official any more than you would a shoplifting serial killer?"* (Easterly 2006, S. 116 f.). Calderisi betont, dass unehrenhafte Richter nicht weniger schlimm sind als Diktatoren: *“Efforts to clean up the judicial system – training judges, computerizing records, strengthening the role of clerks – have born little fruit because the politicians have found it more convenient*

to have a crooked and malleable judiciary than an independent one” (Calderisi 2006, S. 89).

Sicherheit als öffentliches Gut

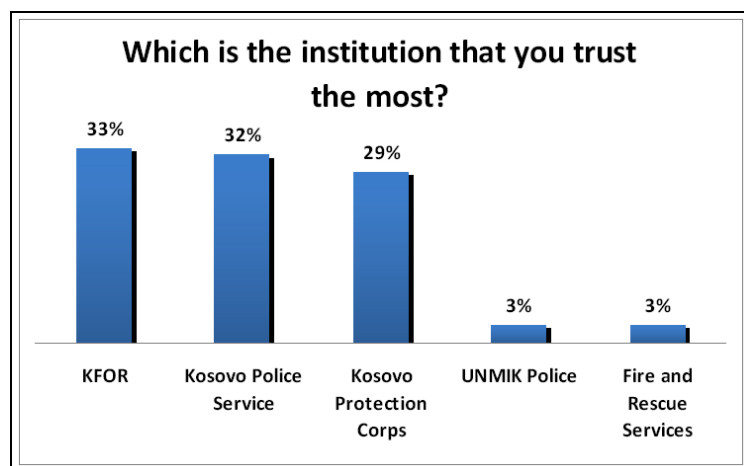
Die Überlegung, dass Sicherheit ein öffentliches Gut ist, wurde in den 1990er Jahren von Clifford Shearing und anderen vorangetrieben (vgl. Ayling/ Shearing 2008). Sicherheit ist demnach ein wichtiger und wesentlicher Bestandteil einer gerechten Gesellschaft. Ein demokratischer Staat wird daran gemessen, ob und wie er diese Sicherheit herstellt (vgl. Loader/ Walker 2007). In sogenannten „schwachen“ oder „gescheiterten“ Staaten fehlt der Regierung oftmals die Möglichkeit, die entsprechenden Institutionen einzurichten oder angemessen auszustatten. Im Kosovo hat die internationale Gemeinschaft schon sehr früh damit begonnen, eine Polizei einzurichten und dafür auszubilden. Aber auch hier war der Maßstab das gut funktionierende demokratische Gemeinwesen „*western style*“. Mit der Ausbildung in „*community policing*“ (meist „*US-style*“) glaubte man, die Polizeibeamten fit für den Alltag im Kosovo zu machen. So können zwar die Aktivitäten einschließlich des Ausbaus der Polizeiakademie in Vushtri insgesamt als positiv angesehen werden; am Ende fehlte es an der nötigen Konsequenz, diese Ausbildung auch mittel- bis langfristig auf einem Niveau zu etablieren, das in anderen Ländern (auch solchen, die einmal im Umbruch waren, wie Ungarn, Kroatien oder Slowenien) erreicht ist. Zudem wurde auch hier versäumt, sich intensiver mit den informellen Strukturen der Konfliktschlichtung zu beschäftigen und die entsprechenden Institutionen in kriminalpräventive Überlegungen mit einzubeziehen. Wenn man versucht, neue präventive Strukturen zu schaffen, die konträr oder quer zu bereits existierenden, informellen Strukturen liegen oder diesen übergestülpt werden, dann scheitern diese Bestrebungen. Die Menschen werden im Zweifel den alten und bewährten Strukturen und den gewachsenen Abhängigkeiten vertrauen. Die neuen, künstlich geschaffenen Gremien oder Institutionen werden spätestens dann austrocknen, wenn sich die Internationals persönlich oder als Geldgeber zurückziehen. Dabei wäre es wichtig gewesen, an die überkommenen Strukturen anzuknüpfen und zu versuchen, die noch vorhandenen Bindungen für kriminalpräventive Zwecke zu aktivieren. So besteht nun die Gefahr, dass die Reste noch existierender sozialer Netze durch neue, vornehmlich an Geld und Einfluss orientierte und egozentrisch dominierte Personen und Strukturen ersetzt werden. Wenn der Neo-Liberalismus und der „*order of egoism*“, der ihn vorantreibt (Dunn 2005) weiter um sich greift, dann bleibt die im Kosovo derzeit noch immer vorhandene Unterstützung älterer oder schwächerer Familienmitglieder schnell auf der Strecke. Ebenso wird die Bereitschaft, sich für gesellschaftlich Benachteiligte einzusetzen oder Hilfe zu leisten, schwinden. Das Recht

des Stärkeren wird überhand nehmen. Hinzu kommt, dass die UN selbst durch diverse Korruptionsaffären, von denen einige in diesem Beitrag dargestellt wurden, durch ihre zumindest teilweise bürokratische und ineffektive Verwaltung, durch den Schutz, den sie direkt oder indirekt Kriegsverbrechern gewährt hat und die Duldung von offensichtlichen und für jeden wahrnehmbaren Rechtsverletzungen z.B. im Straßenverkehr oder beim Verkauf von nicht verzollten oder illegal hergestellten Waren selbst kein gutes Beispiel gegeben hat. So kann keine „*just society*“ aufgebaut werden, im Gegenteil: Wenn schon diejenigen, die vorgeben, den Rechtsstaat aufzubauen und „*rule of law*“ umsetzen zu wollen, so offensichtlich gegen diese Regeln verstoßen um ihren eigenen Vorteil zu haben, dann kann man von den Menschen, die unter dem massiven ökonomischen Druck eines Landes im Umbruch stehen, nicht verlangen, dass sie ein Rechtssystem entwickeln und unterstützen, für dessen Entwicklung wir Jahrzehnte benötigt haben.

Sicherheit. Wessen Sicherheit? Frieden. Wessen Frieden?

Nach einer „Forsa“-Umfrage von Anfang 2009 haben 81% der Deutschen großes Vertrauen in die Polizei – sie liegt damit mit deutlichem Abstand vor anderen Organisationen und selbst vor dem Bundespräsidenten¹⁵. Im Kosovo vertrauten 2008 nur drei Prozent der dort lebenden Serben und Albaner der UN-Polizei¹⁶.

Abbildung: *Vertrauen in Institutionen im Kosovo*. Quelle: OSCE 2008, S. 6



¹⁵ <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/3612/umfrage/institutionen-denen-die-deutschen-vertrauen/> abgedruckt im Stern, 05.02.2009, Nr.7, Seite 50. Andere Umfragen zeigen ähnliche Werte (s. dazu die genannte website des Statistik-Portals statista).

¹⁶ Die Presse, 1.8.2008; <http://diepresse.com/home/politik/aussenpolitik/395225/index.do?from=simarchiv> Die österreichische Zeitung bezieht sich dabei auf die albanischsprachige Tageszeitung "Koha Ditore". Danach haben bei einer OSZE-Umfrage nur drei Prozent der Albaner und Serben ihr Vertrauen in die UNO-Ordnungshüter bekundet.

Auch wenn die Art der Befragung durch die OSCE hier sicherlich nicht sehr gelungen war (die Befragten mussten sich für eine der genannten Einrichtungen entscheiden und konnten nicht jede für sich bewerten), so zeigen doch die Ergebnisse (s. Abb.), dass die UN-Polizei im Kosovo zumindest ein Imageproblem hat – wenn nicht mehr.

Immer wieder sorgen Meldungen über gewalttätige und/oder sexuelle Übergriffe von UN-Militärs, UN-Polizisten und UN-Verwaltungsmitarbeitern weltweit für Aufsehen. Die Vorwürfe reichen bis zur Mitwirkung beim Menschenmuggel (z.B. in Bosnien-Herzegowina oder Osttimor). Dadurch machen sich die Vereinten Nationen nicht nur international unglaubwürdig; vor allem wird die Basis für den Aufbau eines funktionierenden Rechtsstaates in den Ländern, in denen man „Frieden“ und „Sicherheit“ herstellen oder bewahren soll, untergraben. Dabei ist es gerade in diesen Ländern, die in einer Post-Konflikt-Situation sind, extrem schwierig, Vertrauen wiederherzustellen. Zudem ist ein gesellschaftlicher und sozialer Wiederaufbau ohne Vertrauen in die Institutionen, die den Schutz der Bevölkerung gewährleisten sollen, nicht möglich – ganz abgesehen von dem Vertrauen innerhalb der Gesellschaft und zwischen ehemals verfeindeten Gruppen, das eine wesentliche Grundlage für eine positive Entwicklung eines Staates ist. Daher muss es Aufgabe der UN-Friedenstruppen und der UN-Polizei (oder auch der EU-Polizei jetzt im Kosovo) sein, sich von Anfang an (oder besser noch: vor Beginn einer solchen Mission) mit den sozialen, ethnischen und geschichtlichen Hintergründen einer Gesellschaft und einer Region vertraut zu machen. Solche Aufgaben liegen aber quer zu bisherigen Kriegsstrategien oder Polizeitaktiken und sind deshalb nur schwer umzusetzen; und dies betrifft sowohl das Führungspersonal, als auch die Akteure vor Ort. Deren Auswahl erfolgt nach wie vor in vielen Geber-Ländern nicht nach fachlichen Kriterien, sondern oftmals danach, wer die nötigen Finanzmittel hat oder sich beschaffen kann, um sich eine solche Tätigkeit und die damit teilweise über Jahre hinweg verbundenen lukrativen Einkünfte zu erkaufen. Das Beispiel Kosovo zeigt aber, dass es ohne dieses Hintergrundwissen und ohne eine darauf abgestimmte Strategie und entsprechend ausgewählte Mitarbeiter keine erfolgreichen Friedensmissionen geben kann. Missionen, die dem Einsatzmotto „Geht hin und sorgt für Ruhe“ folgen, sichern – wenn überhaupt – den Frieden in oder für die Länder, die sie entsenden. Ein dauerhafter Frieden und eine sozial gerechte Gesellschaft in den ohnehin schon benachteiligten und von Kriegen und Unruhen gebeutelten Einsatzländern kann so nicht hergestellt werden.

- Ahmeti, Z. (2008): The criminal law in the "Kanun of Lekë Dukagjini" - The Albanian Customary Law. http://www.shkoder.net/en/kanun_en.htm (29.7.2008)
- Ayling, J., C. Shearing (2008): Taking care of business: Public police as commercial security vendors. In: Journal of Criminology and Criminal Justice, February; 8: p. 27 ff.
- Beardsley, E. (2001): Rule of law. Traditions old and new. In: Focus Kosovo, December <http://www.unmikonline.org/pub/focuskos/dec01/focusksocaffair3.htm> (15.7.2008)
- Ben-Ari, E., E. Elron (2001): Blue Helmets and White Armor. Multi-nationalism and multi-culturalism among UN peacekeeping forces. In: City and Society, XIII, 2, S. 271 -302
- Binder, D. (2007): Kosovo's grim future". In: Washington Times, 29. August 2007 <http://www.washingtontimes.com/article/20070829/EDITORIAL/108290006/1013> (22.9.2007)
- Calderisi, R. (2006): The Trouble with Africa. Why Foreign Aid Isn't working. New York
- Dehnert, S. (2004): Unruhiger Kosovo: Konfliktstrukturen und Lösungsansätze. Europäische Politik/ Politikinformationen Osteuropa der Friedrich-Ebert-Stiftung. <http://library.fes.de/pdf-files/id/02124.pdf> (27.9.2007)
- Dunn, J. (2005): Setting the People Free. The Story of Democracy, London
- Easterly, W. (2006): The White Man's Burden. Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good. New York, London u.a.
- Elsie, R. (2001): Der Kanun. Das albanische Gewohnheitsrecht nach dem sogenannten Kanun des Lekë Dukagjini. <http://www.elsie.de/pdf/B2001DerKanun.pdf> (2.9.2007)
- Fischer, M. (2006): Effective Prevention, Conflict Transformation and Peacebuilding – Lessons from the Balkans and Challenges for the European Union. In: Macedonia and the Region towards EU and NATO. Friedrich-Ebert-Stiftung, Scopje
- Graybill, L. S: (2003): Truth and Reconciliation in South Africa: Miracle or Model?
- Goudriaan, H., Wittebrood, K., Nieuwbeerta, P. (2006), Neighbourhood characteristics and reporting crime: Effects of social cohesion, confidence in police effectiveness and socio-economic disadvantage, in: British Journal of Criminology, 46 (4), S. 719-742
- Hansen, A.S. (2002): From Congo to Kosovo: Civilian Police in Peace Operations. Adelphi Paper 343, The International Institute for Strategic Studies, New York / London
- Hofbauer, H. (2007): Die Rückkehr des Kolonialismus. In: Ossietzky 15, <http://www.sopos.org/aufsaetze/46cc2c11b209a/1.phtml> (25.8.2007)
- Human Rights Watch (2008): Kosovo Criminal Justice Scorecard. Vol. 20, 2, March. <http://hrw.org/reports/2008/kosovo0308/> (6.8.2008)
- International Crisis Group (2007): Breaking the Kosovo Stalemate: Europe's Responsibility. Europe Report N°185. 21 August 2007, <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=5018&l=1> (2.8.2008)

- International Commission on the Balkans (2005): The Balkans in Europe's Future. Im Internet <http://www.balkan-commission.org/activities/Report.pdf> (26.8.2007)
- Ivanji, A. (2008): Mein Held ist dein Verbrecher. In: taz 02.08.2008 <http://www.taz.de/1/debatte/kommentar/artikel/1/mein-held-ist-dein-verbrecher/> (6.8.2008)
- Johnstone, G. (ed.) (2007): Handbook of Restorative Justice. Cullompton
- Jones, S. G., J. M. Wilson, A. Rathmell, K. J. Riley (2005): Establishing Law and Order After Conflict, Rand Corporation, Santa Monica (MG-374) <http://www.rand.org/pubs/monographs/MG374/> (15.2.2007)
- Jopp, M., S. Sandawi (2007) (IEP 2007): Operationalisierung von Security Sector Reform(SSR) auf dem Westlichen Balkan intelligente/kreativen Ansätze für eine langfristige positive Gestaltung diese Region. Studie des Instituts für Europäische Politik, VS-NfD eingestuft, im Internet verfügbar unter <http://balkanforum.org/IEP-BND/iep0001.PDF> (28.9.2007)
- King, I., W. Mason (2006): Peace at any Price. How the World Failed in Kosovo. New York
- Leggett, T. (2001): Crime as a Development Issue. In: Crime and Policing in Transitional Countries. Konrad-Adenauer-Stiftung, Seminar Report No. 8, Johannesburg http://www.kas.de/proj/home/pub/32/2/year-2001/dokument_id-4865/index.html (19.4.2007)
- Loader, I., N. Walker (2007): Civilizing Security. Cambridge
- Malan, J.S. (2005): Die Völker Namibias. 3. Auflage, Göttingen/Windhuk
- Mappes-Niediek, N., B. Cufaj (2003): Ende einer unmöglichen Mission. Michael Steiner, deutscher Sondergesandter im Kosovo, tritt ab. In: DIE ZEIT 10.07.2003 Nr.29 <http://images.zeit.de/text/2003/29/Kosovo-Haupttext> (16.9.2007)
- Mayr, W. (2008): Elefanten vor dem Wasserloch. In: Der Spiegel 17, p. 128 ff.
- Mustafa, M., E. Beqiri (2006): 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 http://www.osce.org/publications/mik/2006/10/21712_685_en.pdf (3.4.2009)
- Moyo, D. (2009): Dead Aid. Why Aid is not Working and how there is another Way for Africa. London u.a.
- OSCE (2008): Measuring the Trust. Security and Public Safety Perceptions in Kosovo. 10 June 2008, http://www.osce.org/documents/mik/2008/07/31940_en.pdf (13.4.2009)
- Parkinson, M. (2006): State of the English Cities. A Research Study. Vol. 1 und 2, London 2006; <http://www.communities.gov.uk/publications/citiesandregions/state4> (26.3.2009)
- Parson, T. (1975): Some theoretical considerations on the natur and trends of ethnicity. In: Glazer, N., N. Moynihan (Hrsg.): Ethnicity: Theory and Experience. Massachusetts, S. 53-83

- Rausch, C. (ed.) (2006): *Combating Serious Crimes in Postconflict Societies. A Handbook for Policymakers and Practitioners.* United States Institute of Peace Press, Washington, D.C. http://www.usip.org/ruleoflaw/projects/serious_crimes.html (30.8.2007)
- Shaipi, K. (2007): *Social Democracy in Kosovo. Qualitative Research Study.* Friedrich-Ebert-Stiftung Prishtina, Mai
- Smith, W. (2007): *Anticipating a Cosmopolitan Future: The Case of Humanitarian Military Intervention.* *International Politics*, 2007, 44, S. 72–89
- St Jean, K. P. B., R. J. Sampson (2007) *Pockets of Crime: Broken Windows, Collective Efficacy, and the Criminal Point of View: Broken Windows, Collective Efficacy and the Criminal Point of View.* Chicago
- UNDP (2006): *United Nations Development Program: Human Development Report Kosovo, Prishtina* http://www.kosovo.undp.org/repository/docs/hdr_eng.pdf (31.8.2007)
- Walgrave, L. (2008): *Restorative justice, self-interest and responsible citizenship.* Cul-lompton
- Wilson, J.M. (2006): *Law and Order in an Emerging Democracy: Lessons from the Reconstruction of Kosovo's Police and Justice System.* In: *The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, Vol. 605, Mai 2006, S.152 ff.
- Zaremba, M. (2007): *Wir kamen, sahen und versagten.* In: *Süddeutsche Zeitung Magazin* 24.8.2007 <http://www.sueddeutsche.de/ausland/artikel/731/129512/> (16.9.2007)
- Zaremba, M. (2007 a): *Koloni Kosovo. Part 1: Report from Unmikistan, Land of the Future.* In: *Dagens Nyheter*, 25.6.2007 <http://www.dn.se/DNet/jsp/polopoly.jsp?d=2502&a=664639>, *Koloni Kosovo. Part 2: The UN state and the seven robbers.* In: *Dagens Nyheter*, 25.6.2007 <http://www.dn.se/DNet/jsp/polopoly.jsp?d=2502&a=664657>, *Koloni Kosovo. Part 3: Complain in Azerbaijan.* In: *Dagens Nyheter*, 25.6.2007 <http://www.dn.se/DNet/jsp/polopoly.jsp?d=2502&a=664659>, *Koloni Kosovo: Part 4: Prowess, courage and plastic socks.* In: *Dagens Nyheter*, 25.6.2007 <http://www.dn.se/DNet/jsp/polopoly.jsp?d=2502&a=664670>
- Ziegler, J. (2007): *Das Imperium der Schande. Der Kampf gegen Armut und Unterdrückung.* München
- Zihlmann, P. (2007): *Basel-Pristina oder die Blutrache in der Schweiz.* Zürich