

Vortrag bei der DGAP am 25. Juli 2008

Es gilt das gesprochene Wort

Kosovo im Sommer 2008

Sehr geehrter Damen und Herren,

vielen Dank dem Veranstalter DGAP dass er trotz parlamentarischer Sommerpause und trotz konkurrierender Ereignisse heute zum Thema Kosovo eingeladen hat. Und vielen Dank Ihnen, dass Sie gekommen sind, immerhin hat es Kosovo in der heutigen FAZ trotz des Obama Besuchs auf Seite ein geschafft.

Wie Sie wissen habe ich meine Tätigkeit als Sondergesandter des Generalsekretärs (SRSG), und als Leiter der UNMIK im Juni beendet. Anders als viele erwartet haben war ich nun doch nicht der siebte und *letzte* SRSG, aber angesichts der stark veränderten politischen Landschaft und der entsprechenden umfassenden Neuausrichtung bzw. Rekonfigurierung von UNMIK kann man durchaus sagen dass ich der letzte *traditionelle* SRSG gewesen bin. So haben das auch die regionalen Medien gesehen.

Lassen Sie mich gleich an dieser Stelle hinzufügen dass ich als Ex-SRSG nicht mehr für die UN oder die UNMIK spreche und ich spreche auch nicht für das Auswärtige Amt, wo ich mich z Zt auf neue Aufgaben vorbereite. Mit anderen Worten ich spreche aus meiner persönlichen Sicht.

Die Rolle der UNMIK nach der Unabhängigkeitserklärung

Am 17. Februar, also vor gut fünf Monaten, hat das kosovarische Parlament die Unabhängigkeit des Kosovo erklärt und zwar auf der Basis des Plans des UN Sondergesandten Martti Ahtisaari. d.h.

- Erstens auf der Basis eines Plans mit umfassenden und weltweit einzigartigen Minderheitenrechten, insbesondere für die Gruppe der Kosovo Serben und
- Zweitens auf der Basis eines Plans mit zunächst fortgesetzter internationaler Begleitung und Kontrolle, im zivilen Bereich

allerdings nicht mehr durch die UN, sondern ganz wesentlich durch die Europäische Union.

Die Europäische Union hatte ja schon im Dezember 2007 deutlich gemacht, dass sie bereit sei diese Rolle zu übernehmen, in Form eines Beitrags zum International Civilian Office (ICO), zu dessen Leiter der Niederländer Pieter Feith bestimmt wurde, und in Form einer Rechtsstaatsmission namens EULEX, zu deren Leiter der französische General Yves de Kermanbon bestimmt wurde.

Die so definierte Unabhängigkeit ist rasch von einer Mehrheit der EU Staaten, den USA und anderen anerkannt worden.

Serbien, Russland und andere haben dies allerdings für illegal und unvereinbar mit der Resolution 1244 des Sicherheitsrats erklärt.

Für die UN und besonders auch die UNMIK begann damit eine besonders schwierige Zeit, zumal keine Gruppierung die fortdauernde Gültigkeit der Resolution 1244 bestritt, sie wurde lediglich unterschiedlich interpretiert.

Serbien, Russland und andere argumentierten, dass die in der Resolution erwähnte endgültige politische Regelung für das Kosovo ohne Zustimmung Belgrads nicht möglich ist und dass sich deshalb im Prinzip nichts geändert habe, Kosovo bleibe ein Teil Serbiens mit einer UN Interimsverwaltung die dableiben müsse und nicht einfach durch EU geführte Missionen abgelöst werden könne.

Die anerkennenden Staaten argumentierten, dass die Resolution nichts darüber sage, wie die endgültige politische Regelung zustande komme, so dass die anerkannte Unabhängigkeitserklärung, auf der Basis des UN Plans, als endgültige Regelung gesehen werden müsse. Damit fielen dann auch die *Interims Charakteristika* der Resolution weg, einschliesslich der formalen Zugehörigkeit Kosovos zu Serbien, man befinde sich vielmehr in der in Artikel 11 f der Resolution ausdrücklich vorgesehenen *Endphase*, in der die UNMIK durchaus noch eine Rolle hat, aber eben eine „abwickelnde“. Im übrigen müsse die Staatengemeinschaft doch froh sein, wenn eine regionale Organisation wie die EU die Verantwortung für Kosovo übernehme und die UN entlaste.

Vor diesem Hintergrund, nämlich eines in der Kosovo Frage gespaltenen und Resolution 1244 unterschiedlich interpretierenden Sicherheitsrats, hat der UN-Generalsekretär zunächst einmal festgestellt, dass Resolution 1244 als Grundlage für die Tätigkeit von UNMIK, übrigens auch von KFOR, weiter gilt. Entsprechend werde die UNMIK ihr Mandat

weiterhin ausüben, in *statusneutraler* Art und Weise, und unter Berücksichtigung der sich verändernden Umstände vor Ort.

In der Praxis bedeutete dies, da es ja nach wie vor ein Mandat *gab*, Festigkeit zu zeigen, ohne es auf der anderen Seite an Augenmass und ständiger Dialogbereitschaft mit allen Seiten fehlen zu lassen.

Dabei war international unstrittig, dass nicht nur die Resolution 1244 weiter gilt, sondern zumindest bis auf weiteres auch das Constitutional Framework mit den dort im einzelnen aufgeführten Sondervollmachten des SRSG und der *UNMIK-Letzverantwortung* insbesondere auch im rechtsstaatlichen Bereich bei Polizei, Justiz und Zoll.

Ich sage bewusst die Fortgeltung des Constitutional Framework war „international unstrittig“, denn lokale Akteure haben dies zum Teil anders gesehen.

Auf der einen Seite mehrten sich bei der Kosovo Albanische Mehrheit, in den Medien und sogar in den Institutionen ziemlich rasch die Stimmen, die die Existenzberechtigung der UNMIK grundsätzlich oder in bestimmten Bereichen in Frage stellten.

Auf der anderen Seite haben auch Kosovo Serben die UNMIK in mehrfacher Weise herausgefordert.

Angesichts dieser vielfachen Herausforderungen haben wir es gegenüber *allen* Seiten nicht an Klarheit über unser Mandat fehlen lassen und, wie bereits erwähnt, stets versucht Festigkeit mit Augenmass und ständiger Dialogbereitschaft zu verbinden.

Die Rolle Belgrads

An dieser Stelle vielleicht ein Wort zur Rolle Belgrads, das direkt und indirekt die Kosovo Serben beeinflusst, und das nicht nur durch die Finanzierung der berühmten sogenannten Parallelstrukturen im Bildungs- und Gesundheitswesen.

Vor dem Hintergrund der Verpflichtungen zur „*komme was da wolle*“ *Gewaltfreiheit*, die auch Belgrad nach dem Ende des sog Troika-Verhandlungsprozesses eingegangen war, fand ich es enttäuschend, dass massgebliche Vertreter der früheren Regierung die zweimalige Gewalt im Norden des Kosovo zumindest indirekt gerechtfertigt haben.

Bekanntlich wurden im Februar die UNMIK Zollstationen an den beiden nördlichen gates niedergebrannt. Im März wurden UNMIK Polizei und

KFOR mit Schusswaffen und Molotowcocktails angegriffen, wobei ein UNMIK Polizeibeamter aus der Ukraine getötet wurde, nachdem die UNMIK Polizei kurz zuvor ein gewaltsam besetztes UNMIK Gerichtsgebäude geräumt hatte.

Davon abgesehen trat das Belgrader Kosovo Konzept noch vor Frühlingsbeginn immer deutlicher zutage: gewissermassen als Gegenentwurf zum Ahtisaari Plan wurde die UNMIK aufgefordert, vom Konzept des einheitlichen Rechtsraums Kosovo abzugehen und zuzulassen, dass dort wo Kosovo Serben leben serbische Gesetze und Institutionen gelten, Stichwort „Vollausbau der Parallelstrukturen“, während anderswo andere Gesetze und Institutionen gelten könnten. Dieser Vorschlag wurde auch als „co-governance“ bezeichnet, gemeint war Belgrad und UNMIK regieren das Kosovo gemeinsam.

Die UNMIK konnte sich auf diesen Vorschlag nicht einlassen. Er ist nicht im Einklang mit der Resolution 1244, die in allen Phasen einen einheitlichen Rechtsraum vorsieht. Insbesondere aber läuft dieser Vorschlag auf eine ethnische Teilung des Kosovo hinaus, während Geist und Buchstaben von Resolution 1244 ein multiethnisches Kosovo fordern.

Das strategische UN Konzept

Im übrigen war uns natürlich spätestens seit dem 17. Februar klar, dass die Antwort der UN und der UNMIK auf die veränderte Situation nicht nur der Hinweis auf ein bis auf weiteres eigentlich unverändertes Mandat sein konnte.

Notwendig war vielmehr ein strategisches Konzept, das so weit wie möglich die konträren Positionen zweier Gruppen von UN-Mitgliedsstaaten und „ihrer“ lokalen Akteure überbrücken und einen nachhaltig gangbaren Weg nach vorne weisen würde.

Die Elemente dieses UN Konzepts wurden im Frühjahr erarbeitet, hart erarbeitet, und mit den Parteien auf hoher und höchster Ebene konsultiert .

Bei der Erarbeitung des Konzepts hat die Tatsache eine Rolle gespielt, dass am 15. Juni die neue kosovarische Verfassung in Kraft treten sollte, in der UNMIK nicht mehr vorkommt, wohl aber die von der EU unterstützten bzw entsandten Missionen.

Das Konzept besteht im Grunde aus vier Elementen.

- Das erste Element ist ein Bericht des Generalsekretärs an den Sicherheitsrat, in dem er darauf hinweist, dass es im Kosovo zu tiefgreifenden Änderungen des politischen Umfelds gekommen ist und dass in Anbetracht der Umstände die UNMIK einen Grossteil ihrer bisherigen Aufgaben als Interimsverwaltung schlicht nicht mehr wahrnehmen kann. Entsprechend habe er – falls der Sicherheitsrat nicht anders entscheide - vor, UNMIK zu rekonfigurieren, d.h. an die neuen Umstände anzupassen und zu verkleinern, und die internationale zivile Präsenz zu „rekalibrieren“. Dabei könne die EU Rechtsstaatsmission stationiert werden, aber unter dem Schirm der neuen UNMIK, wie das Serbien und Russland immer wieder verlangt hatten. Auch ein neuer SRSG solle ernannt werden.
- Das zweite Element ist ein Brief des Generalsekretärs an den serbischen Präsidenten Boris Tadic, Anlage eins zum Bericht an den Sicherheitsrat. In diesem Brief informiert er den Präsidenten über die Neuausrichtung der UNMIK und kündigt Gespräche an über praktische Regelungen in den Bereichen Polizei, Justiz, Zoll, Verkehr, Grenzen und die Rechte der Serbisch Orthodoxen Kirche. Die Gespräche sollen vom neuen SRSG begonnen werden.
- Das dritte Element ist ein Brief des Generalsekretärs an den kosovarischen Präsidenten Fatmir Sejdiu, Anlage zwei zum Bericht an den Sicherheitsrat. In diesem Brief wird Präsident Sejdiu ebenfalls über die Neuausrichtung der UNMIK unterrichtet und es wird versichert, dass es bei den Gesprächen mit der serbischen Seite nicht um den politischen Status von Kosovo gehen könne und dass die kosovarische Seite einbezogen werde.
- Das vierte Element ist eine interne Weisung an die UNMIK, auf der Grundlage vorsorglich entwickelter Pläne mit der Neuausrichtung zu beginnen und in diesem Zusammenhang auch Gebäude und Ausrüstungsgegenstände an EULEX abzugeben, selbstverständlich unter Beachtung der einschlägigen UN Verfahrensregeln.

Aufgrund der bisherigen Verzögerungen beim Aufbau von EULEX ist es im übrigen auch Teil des Konzepts, dass UNMIK noch bis Ende Oktober die Verantwortung in den Bereichen Polizei, Justiz und Zoll beibehält, d.h. *bis zur vollständigen Dislozierung von EULEX im gesamten Kosovo*. Die kosovarische Seite hat dem zugestimmt.

Es sollte aber im Ergebnis keine Mandatsüberlappung und auch keine Arbeitsteilung nach territorialen oder gar ethnischen Kriterien geben,

etwa nach dem Motto „UNMIK im Norden, EULEX im Süden“. In den kommenden Wochen wird es entscheidend darauf ankommen, dass diese Prinzipien eingehalten werden.

Der dem geschilderten Konzept entsprechende Bericht des Generalsekretärs wurde am 12. Juni dem Sicherheitsrat zugeleitet und dort am 20. Juni diskutiert, im Ergebnis mit mehrheitlicher Unterstützung für den Generalsekretär, jedenfalls keiner anderslautenden Weisung.

Damit gibt es jetzt eine sehr gute Grundlage um die bis dato, gemessen an den düsteren Voraussagen, ordentlichen Ergebnisse bei der Stabilisierung der Lage im Kosovo zu konsolidieren und auszubauen.

Die neue Regierung in Belgrad, die einen Vertrauensvorschuss hat und *wie sich mit der Verhaftung Karadzics gezeigt hat* auch verdient, mag das ihre dazu tun.

Neue UNMIK – neuer SRSG

Wie erwähnt sollte die umfassende Neuausrichtung der UNMIK und der Abschluss ihrer traditionellen Phase als Interimsverwaltung auch mit einem Wechsel an der Spitze der UNMIK einhergehen.

Ich habe deshalb exakt am 20. Juni, *nach* der mehrheitlichen Unterstützung für den Bericht des Generalsekretärs im Sicherheitsrat, die Amtsgeschäfte an meinen italienischen Kollegen Lamberto Zannier übergeben, sozusagen mit frischem Rückenwind aus New York.

Im übrigen war der Abschied allseits freundlich, auch wenn man das „mission accomplished“ Bild zu Recht nicht strapazieren wollte.

Das wir nicht alles falsch gemacht haben können zeigen aber auch seriöse Umfragen unter allen Bevölkerungsgruppen. Im September 2006, als ich mein Amt antrat, war die Zustimmungsrate zu UNMIK und zum SRSG um die 30%, zuletzt war sie um die 50%.

Und nun freue ich mich auf Ihre Fragen.