Nation-Building?

Die Bundeswehr im Kosovo

Axel von Hoerschelmann und Bernhard Voget

Die Sicherheitslage im Kosovo wird seit den Märzunruhen 2004 offiziell als „ruhig, aber nicht stabil“[1] bezeichnet. Daran haben bisher weder der Athisaari-Plan noch die Weiterentwicklung des Südosteuropäischen Kooperationsprozesses (SOEKP)[2] etwas geändert. Für die Bevölkerung des Kosovo ist diese Situation nicht zufriedenstellend. Nach wie vor besteht dort die Gefahr von Gewaltausbrüchen. Der Aufbau eines multiethnischen, friedlichen, rechtsstaatlichen und demokratischen Gemeinwesens kommt nur schleppend voran. Ethnische Konflikte, Korruption, organisierte Kriminalität – alles auch bekannte Vorkriegsprobleme – schrecken dringend benötigte Investoren ab. Stabilität und Sicherheit für das Kosovo und die gesamte Region werden daher auch nach Abschluss der Statusverhandlungen eine multinationale Stabilisierungsmission verlangen, um die Umsetzung der Vereinbarungen abzusichern, weitergehende Schritte des Nation-Building zu ermöglichen und so letztlich den frühestmöglichen Abzug der ausländischen Truppen mit herbeizuführen. Die erklärte Absicht der EU, dem westlichen Balkan eine Mitgliedschaftsperspektive zu eröffnen, ist dabei untrennbar mit der Notwendigkeit verbunden, den letzten „heißen“ Konflikt in Südosteuropa erfolgreich friedlich zu beenden. Für die Bundeswehr heißt das seit 1999 angesichts des politischen, militärischen und zivilgesellschaftlichen Konsolidierungsprozesses im Kosovo, sich den geografischen und funktionalen Herausforderungen dieses Einsatzgebietes anzupassen. Dies betrifft insbesondere Struktur, Ausrüstung, Ausbildung und neue Formen der Zusammenarbeit mit der zivilen Seite. Die Streitkräfte verfolgen im KFOR-Rahmen Kernziele der deutschen Nation-Building-Bemühungen Frieden und Demokratie, wirtschaftliches Wachstum und soziale Kohäsion.[3]

---

1 Deutsches Verbindungsbüro Kosovo: Sicherheits- und Reisehinweise Kosovo, http://www.pristina.diplo.de/Vertretung/pristina/de/04/sicherheits__reisehinweise.html, (abgerufen am 2.5.2007).

2 Staaten des SOEKP: Albanien, Bosnien und Herzegowina, Bulgarien, Kroatien, Griechenland, Mazedonien, Moldau, Montenegro, Rumänien, Serbien und die Türkei.

3 Einsatzführungskommando der Bundeswehr (EinsFüKdoBw): Fachliche Weisung für die Planung und Durchführung von Unterstützungsaktivitäten im Rahmen der Zivil-Militärischen Zusammenarbeit bei Einsätzen der Bundeswehr im Ausland, Potsdam, 14.9.2004, S. 10, Zf. 404.

Wiederaufbau und ziviles Lagebild

Häufig verstellt die mediale Konzentration auf die „Einsatzarmee" Bundeswehr den Blick auf die deutschen Bemühungen, Nation-Building mit einem parallelen Ansatz ziviler und militärischer Maßnahmen der Konfliktbearbeitung und Friedensförderung zu erreichen. Wird aber im Kosovo tatsächlich Nation-Building betrieben? Gibt es eine Nation der „Kosovaren"? Wer gehört dazu? Wie ist die UN-Forderung nach Multiethnizität bei klarer Ausgrenzung der Serben durch die kosovo-albanische Mehrheit in den Nation-Building-Prozess einzubinden? Wie können Anschlussverbote für ein künftig autonomes Kosovo abgesichert werden? Auch ohne Beantwortung dieser politisch schwierigen Fragen müssen militärische Führer vor Ort auf allen Ebenen solche Überlegungen äußerst sensibel in ihre täglichen Entscheidungen einbeziehen, wollen sie ihren Auftrag zur Schaffung und Aufrechterhaltung von Sicherheit erfüllen und keine diesen ausstehenden Antworten zuwiderlaufende Fakten schaffen.

Ein in diesem Zusammenhang besonders exponierter Bereich ist die Zivil-Militärische Zusammenarbeit im Ausland (ZMZ-A) bzw. *Civil-Military Cooperation* (CIMIC). Mit CIMIC beschreibt das Militär ganz allgemein alle Maßnahmen, Kräfte und Mittel, die die Beziehungen zwischen den Streitkräften auf der einen Seite und zivilen Ansprechpartnern im Einsatzland auf der anderen Seite regeln, unterstützen oder fördern.[4] Hierzu müssen Berührungsflächen, Schnittstellen und Diskussionsprozesse mit der örtlichen Verwaltung und der lokalen Zivilgesellschaft wie auch mit staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren der internationalen Gemeinschaft entstehen, um Aufbauprozesse anzustoßen, zu begleiten und mittelfristig einen Zustand unanfälliger Stabilität zu erreichen. Die CIMIC-Anteile der Einsatzkontingente haben dabei jeweils ein ganzes Aufgabenbündel, das den militärischen Auftrag zur Herstellung von Sicherheit unterstützen soll („*in support of the mission*"[5]): humanitäre Soforthilfe, Auf- und Ausbau der lokalen und regionalen Infrastruktur, strukturelle Entwicklung von Institutionen des öffentlichen und privaten Sektors. Hauptfunktion und wichtigster Auftragsbestandteil haben unmittelbar mit „Stabilität" zu tun, denn mit CIMIC-Aktivitäten soll ein sicheres Umfeld für die Truppen geschaffen werden, um den Schutz der eigenen Soldaten („*Force Protection*"[6]) zu erhöhen.

---

4 Vgl. Bundesministerium der Verteidigung (BMVg): Teilkonzeption Zivil-Militärische Zusammenarbeit der Bundeswehr (TK ZMZ Bw) – GenInsp/ Fü S 4 – Az 08-08-00/ VS-NfD v. 16.05.2007, Berlin, S. 3f. - Fundstellenverweis freigegeben von BMVg – Fü S 4.

5 NATO: MC 411/1: NATO Military Policy on Civil-Military Cooperation, 17 July 2001, Brussels, http://www.nato.int/ims/docu/mc411-1-e.htm (abgerufen am 9.5.2007), S. 1-1 Nr. 4.

Hinter dieser Zielsetzung verbirgt sich insgesamt ein anspruchsvolles Programm. Es gilt, ein Beziehungsgeflecht zu knüpfen, das lokale und regionale Entscheider, informelle Führer aus Politik, Administration, Wirtschaft und Religion wie auch die vor Ort agierenden nationalen und internationalen Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen aus den Bereichen der humanitären Nothilfe, entwicklungspolitischen Zusammenarbeit oder zivilen Konfliktbearbeitung mit einbezieht. Massive Vertrauensverluste, die in Postkonfliktsituationen wie im Kosovo weit in die Zeit vor den eigentlichen Auseinandersetzungen reichen können, müssen im Dialog mit der Zivilgesellschaft vor Ort bearbeitet werden. Nur so können zukunftssichernde Maßnahmen entwickelt werden, die die Streitursachen beseitigen.

Wichtigste „Friedensressource" sind dabei die Menschen im Einsatzland selbst. Daher steht Bildung als zukunftssichernder Faktor stark im Vordergrund der Bemühungen. Im Kosovo wird zwar noch immer humanitäre Hilfe gewährt, da weiterhin knapp 30% der Bevölkerung unter der absoluten Armutsgrenze leben. Doch hauptsächlich planen CIMIC-Kräfte mit Spenden aus Deutschland kofinanzierte und von ortsansässigen Firmen im Bundeswehr-Verantwortungsbereich, dem südwestlichen Kosovo, durchzuführende Schulrenovierungen, kümmern sich um Lehrerfortbildung, sichere Schulwege und Sportturniere etc. Für kleine und mittlere Unternehmen (KMU), landwirtschaftliche Genossenschaften, Vereine usw. werden fachbezogene Seminare organisiert, die unter Einbindung von Ortskräften „Hilfe zur Selbsthilfe" – so die zentrale Handlungsmaxime – ermöglichen sollen. Verantwortlich für Planung und Durchführung sind sogenannte „*Functional Specialists*"[7]. Häufig handelt es sich dabei um Reservisten mit besonderer zivilberuflicher Qualifikation oder Erfahrung. Sie machen einen erheblichen Teil des CIMIC-Personals aus und bieten ihrerseits wieder Brücken in die deutsche Zivilgesellschaft. Diese Soldaten sind wegen ihres Praxisbezugs auch für eine weitere CIMIC-Kernaufgabe wichtig: die Erstellung ziviler Lagebilder, die mit Grundlage zur Bewertung der Stabilität in der Einsatzregion sind.

Dauerbrennpunkt aller, auch der deutschen Bemühungen des Nation-Building ist die notwendige Projektfinanzierung. Sie erfolgt, entgegen der nahe liegenden Annahme, nicht aus dem Haushalt des Bundesverteidigungsministeriums, sondern wird ausschließlich durch Drittmittel bestritten, die beispielsweise vom Auswärtigen Amt (AA), dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) oder von öffentlichen und privaten Spendern bereitgestellt werden. In den 16 deutschen KFOR-Einsatzkontingenten zwischen 1999 und 2007 haben insgesamt ca.

---

6 EinsFüKdoBw, a.a.O., S. 10, Zf. 401.
7 EinsFüKdoBw, a.a.O., S. 8, Zf. 207.

1.100 Soldaten CIMIC-Dienstposten inne gehabt. Bis zum 30. April 2007 sind Mittel in Höhe von 20.668.876 Euro[8] in insgesamt 2.618 CIMIC-Projekte geflossen.[9] Dabei kann sich zwischen dem militärisch Notwendigen und den Wünschen der Geldgeber im Einzelfall durchaus eine Spannungslage ergeben. Ziel ist immer der möglichst schnelle Übergang der Projekte in zivile Hände. Gerade die Einbindung ziviler Dritter – Hilfsorganisationen, kirchliche Amtsträger, Einzelpersonen etc. – bietet lokalen Stakeholdern zudem die Chance, zu einem Zeitpunkt, zu dem in einer Einsatzregion noch militärischer Schutz nötig ist, stetige Verbindungen zu deutschen und internationalen zivilen Akteuren aufzubauen, die mit der finanziellen Unterstützung von militärischen Maßnahmen durchaus auch eigene Absichten verfolgen. Das Bundesland Baden-Württemberg z.B. hat über die von 2001 bis 2006 innerhalb seiner „Landesstiftung" bestehende „Koordinierungsstelle für Osteuropahilfe" u.a. Landwirtschafts- und Bildungsprojekte der Bundeswehr im Kosovo gefördert.[10] Entstanden ist dabei auch ein Beziehungsgeflecht zwischen Uniformierten und Nichtuniformierten, zwischen Menschen in Baden-Württemberg und im Kosovo. Der Wert persönlicher Begegnung ist dabei nicht zu unterschätzen. Denn nur im direkten Kontakt kann Vertrauen entstehen, sodass z.B. nichtstaatliche Akteure auf beiden Seiten Vereinbarungen treffen und möglicherweise Bindungen eingehen, die über die temporäre Anwesenheit des Militärs hinausreichen.

Vertrauensbildende Maßnahmen

Es waren gerade die Erfahrungen der Märzunruhen 2004 im Kosovo, die den damaligen Bundesminister Struck zur Forderung nach wesentlicher Verstärkung und Neuausrichtung der CIMIC-Bemühungen – weg von sogenannter „Dachlatten-CIMIC" (Bautätigkeit), hin zu mehr struktureller Entwicklung – brachten: „Der Schwerpunkt der CIMIC-Projekte im Kosovo lag seit dem Jahr 2000 auf der Wiederherstellung von Wohnraum für Rückkehrer und seit 2002 zunehmend für Minderheitenrückkehrer. Begleitend wurde ein Sanierungsprogramm für Schulen, die Herrichtung von Ambulanzen und die Versorgung von Rückkehrern durch zahlreiche Projekte unterstützt. Bis April 2004 wurden insgesamt rund 2.200 Einzelprojekte

---

8 Summe ohne die von der Bundeswehr getragenen Kosten für Personal, dessen Stationierung und den laufenden Betrieb im Einsatz.

9 Persönliche Auskunft per E-Mail von Oberstleutnant Miller, Führungsstab der Streitkräfte (Fü S) V 3 (Einsatzführung), CIMIC, Bonn, 16.05.2007.

10 Vgl. Landtag von Baden-Württemberg: Bericht über die Europapolitik der Landesregierung im Jahre 2005/2006, Mitteilung der Landesregierung, Drucksache 14/315, 19.09.2006, S. 40.

umgesetzt. Für 2004 liegt der Schwerpunkt der CIMIC-Arbeit im Aufbau einer funktionsfähigen Schulinfrastruktur und der Entwicklung von funktionsfähigen Strukturen in der Landwirtschaft. Diese bereits vor den Märzunruhen begonnenen Projekte werden – ergänzt durch kleine unmittelbare Unterstützungsleistungen für die Bevölkerung – konsequent fortgesetzt."[11]

Auch der Bericht der Bundesregierung zu ihrer Südosteuropastrategie beschreibt beispielhaft Aktionsbereiche des Nation-Building. Dazu zählen neben Infrastrukturmaßnahmen (Trinkwasser-, Sanitär- und Elektrizitätsversorgung) jetzt vornehmlich KMU-Förderung, Bildung und Berufsbildung, Kommunalentwicklung und Wiedereingliederungsmaßnahmen für Flüchtlinge.[12] Doch selbst wenn der infrastrukturelle Bereich mit ausreichend zeitlichem Abstand zum Krieg mittlerweile als originäres Aufgabenfeld einer regulär agierenden öffentlichen (Selbst-)Verwaltung im Kosovo gilt, werden gelegentlich auch heute noch Straßen, Brücken und Kanalisation von Soldaten gebaut. Schließlich unterliegen alle CIMIC-Tätigkeiten dem Prinzip „*winning the hearts and minds*". Sie zielen auch auf einen Imagezuwachs für die Bundeswehr und ihre Soldaten sowie für die KFOR ab. Wiederherstellung und Verbesserung der Lebensgrundlagen aller Bevölkerungsgruppen sind dabei auch Mittel zum Zweck. Projektorientierte Gespräche und gemeinsame Planungen mit politischen und gesellschaftlichen Kräften vor Ort bringen nicht nur notwendige enge Kontakte zu Funktionseliten. Sie sind für sich genommen gleichermaßen vertrauensbildende Maßnahmen, die zu zivilen Strukturen und Selbststabilisierung auf lokaler und regionaler Ebene führen. Dieser beabsichtigte Effekt zielt in zwei Richtungen: Zum einen schafft er eine von Glaubwürdigkeit, Verlässlichkeit und Offenheit geprägte Normalität im Umgang miteinander – eine große Mangelerscheinung in jeder Nachkriegsgesellschaft. Zum anderen stärkt er die materielle Basis einer *exit strategy* als „Muss-"Ziel aller Auslandseinsätze der Bundeswehr. Dem zwangsläufig entstehenden entwicklungspolitischen Mehrwert kommt dabei unter CIMIC-Gesichtspunkten nur eine untergeordnete Funktion zu. Das vereinzelt gezeichnete Bild vom deutschen Soldaten als „bewaff-

---

11 BMVg: Einführungsstatement des Bundesministers der Verteidigung, Dr. Peter Struck, anlässlich der Pressekonferenz am 18.5.2004 in Berlin, 28.01.2005, http://www.bmvg.de (abgerufen am 2.6. 2006).

12 Deutscher Bundestag (2007): Bericht der Bundesregierung über die Ergebnisse ihrer Bemühungen um die Weiterentwicklung der politischen und ökonomischen Gesamtstrategie für die Balkanstaaten und ganz Südosteuropa für das Jahr 2006, Unterrichtung durch die Bundesregierung, Drucksache 16/5000, 5. April 2007, S. 8.

nete[m] Sozialarbeiter in globaler Mission“[13] ist daher auch nicht zutreffend.

Herausforderungen und Grenzen

Ist in einem Einsatzgebiet eine entscheidungsfähige, Eigenmittel administrierende Zivilverwaltung wieder vorhanden und entspannt sich die Sicherheitslage, reduziert sich gleichermaßen die Notwendigkeit, originär öffentliche Aufgaben (z.B. Schulbau) unter militärischer Regie durchzuführen. Insofern ist die Frage berechtigt, zu welchem Zeitpunkt der CIMIC-Auftrag – Verbindung halten zur zivilen Seite, Beobachtung der Sicherheitslage – auch durch reduzierte und allein auf diese Aufgaben begrenzte militärische Kräfte durchgeführt werden kann. Im Kosovo zeichnet sich ein solcher Übergang erst partiell ab. Allerdings stellt die UNO-Forderung nach Multiethnizität auch weiterhin einen Sonderfall dar, denn sie führt auf absehbare Zeit zu schwierigen täglichen Herausforderungen.

Wie kann der politisch formulierte Leitgedanke der Multiethnizität auf der taktischen Ebene in praktisches Nation-Building übersetzt werden, ohne dabei die breite Ablehnung der Mehrheitsbevölkerung geradezu zu provozieren und einen den eigenen Auftrag und somit die allgemeine Sicherheit und Stabilität gefährdenden Imageverlust der Truppe hinnehmen zu müssen? Die von der internationalen Gemeinschaft gewollte Rückkehr von Serben, die einer monoethnischen Nationenbildung entgegenwirkt, ist aus Sicherheitserwägungen wegen der geschlossenen und z.T. gewaltbereiten kosovoalbanischen Ablehnung brisant. Nur unter militärischem Schutz können daher sogenannte „*Re-Settlement*-Projekte“ stattfinden. Für diese leisten auch die CIMIC-Anteile der Einsatzkontingente Unterstützung, z.B. bei der Dorferneuerung oder dem Infrastrukturausbau in serbischen Enklaven des Kosovo. Die Militärpräsenz in Orten wie Novake, Mushnikovo oder Zociste führt dem Betrachter eindrücklich die vielfältige Interdependenz politischer Vorgaben einerseits und (aufwendiger) militärischer Maßnahmen andererseits vor Augen. Um die Überparteilichkeit der internationalen Militärpräsenz zu unterstreichen, werden von CIMIC-Einheiten zudem „Ausgleichsmaßnahmen“ und „*Balancing*“-Aktivitäten in der unmittelbaren, kosovoalbanisch dominierten Nachbarschaft dieser serbischen Siedlungen durchgeführt. Darüber hinaus gibt es weitere Ansätze, um das Image der KFOR zu verbessern: So zielt gerade das Zusammenwirken zwischen west-

[13] von Bredow, Wilfried (1995): Die Zukunft der Bundeswehr – Gesellschaft und Streitkräfte im Wandel, Analysen: Politik – Gesellschaft – Wirtschaft, eine Buchreihe herausgegeben von Göttrik Wewer, Band 45, Opladen, Leske und Budrich, S. 21.

europäischen Truppenstellern wie Deutschland, Frankreich, der Schweiz oder Österreich und beispielsweise dem türkischen Kontingent auch darauf ab, den kosovoalbanischen und serbischen Bevölkerungsteilen den Eindruck guter Zusammenarbeit zwischen Menschen mit unterschiedlichem kulturellem, religiösem und ethnischem Hintergrund zu vermitteln.

Eine sehr praxisnahe Möglichkeit, vor allem für den von Landflucht und Armut geprägten ländlichen Raum, bietet in diesem Zusammenhang z.B. die begleitete korporative Einbindung von ethnischen Minderheiten in die Strukturen kosovoalbanisch dominierter landwirtschaftlicher Genossenschaften. Generell stehen integrative Organisationsformen im Vordergrund der CIMIC-Bemühungen. Sie sind darauf angelegt, den demokratischen Grundgedanken zu stärken, d.h. „vor Ort" nachhaltig für Stabilität zu sorgen. Wie das Beispiel landwirtschaftlicher Genossenschaften mit ihrer Binnenverfassung zeigt, bieten solche Strukturen im Idealfall Gelegenheit, an erprobte historische Muster anknüpfen zu können. Dies stärkt das Ansehen der externen Nation-Building-Initiativen deutlich, da ihre Projekte, also z.B. die Genossenschaft, eine eigene, nicht von den ausländischen Truppen abgeleitete Akzeptanz in der Bevölkerung besitzen und das Bemühen um Stabilisierung somit „selbsttragend" sein lassen. Zudem sind derartig strukturierte Institutionen und Körperschaften auch für viele Regierungs- wie Nichtregierungsorganisationen interessant. Sie können als Mittelempfänger fungieren und darüber hinaus häufig Anknüpfungspunkte aufweisen, zivilgesellschaftliche Zusammenarbeit auch nach einem Truppenabzug national oder international fortzuführen. Vergessen werden darf dabei natürlich nicht, dass fragile Multiethnizität vor Ort von den politischen Rahmenbedingungen abhängig bleibt und z.B. auch durch Wegzug bzw. sublime Verdrängung beendet werden kann. Insofern eignen sich insgesamt gerade Genossenschaften noch für einen anderen Zweck. Im Rahmen des Unterstützungsprozesses durch internationale Akteure kann die örtliche zivile Verwaltung schon frühzeitig an die Aufgabe herangeführt werden, sich den Erfolg und damit die Zukunft derartiger Organisationen politisch zu eigen zu machen. Hier liegt eine weitere Aufgabe des Nation-Building: Über den Abzug der Friedenstruppen hinaus bleiben die Beobachtung der Minderheitenlage und das Kontakthalten zu zivilen Ansprechpartnern so lange wichtig, bis die kosovarische Regierung das Gewaltmonopol durchsetzen kann. Diesem Ziel soll auch das angekündigte verstärkte EU-Engagement in den Bereichen Sicherheit und Justiz im Kosovo dienen.[14]

---

[14] Auswärtiges Amt (2007): Rede von Bundesaußenminister Frank-Walter Steinmeier anlässlich der Eröffnung der ESVP-Konferenz, Berlin, 29.01.2007, http://www.auswaertiges-amt.de (abgerufen am 26.4.2007).

Folgerungen

Die dargelegten Ansätze zivil-militärischer Zusammenarbeit lassen die anspruchsvolle Kernfunktion von CIMIC innerhalb eines um internationale Konfliktverhütung und Krisenbewältigung erweiterten Aufgabenspektrums der Bundeswehr deutlich hervortreten. Gleichzeitig kennzeichnen sie jedoch auch die hohe Sensibilität des angesprochenen Bereichs. Wenn Minderheitenschutz für friedliche Zukunftsgestaltung elementar ist, so müssen notwendige gesicherte „Schutzmechanismen“[15] unter militärischer Präsenz in Krisengebieten nicht nur aufgebaut, sondern durch aktives Einüben gefestigt werden. Das kostet Zeit und bedarf einer außergewöhnlichen zivilen Kompetenz – auch der der involvierten Militärs. Der Einsatzerfolg hängt also in hohem Maße von Auswahl, Ausbildung und Führung des an den zivil-militärischen Schnittstellen eingesetzten Personals ab. Begrenzte Ressourcen zwingen allerdings dazu, die Fortentwicklung der CIMIC-Idee in Zukunft auf eine noch stärkere und frühzeitigere Einbindung der Zivilgesellschaften im Einsatzland und in Deutschland auszurichten. Beide müssen ein eigenes Interesse an der Stabilität der – hier: europäischen – Krisenregion haben.

Axel von Hoerschelmann, geb.1952, Jurist, Leiter des Referats Internationale Beziehungen, Außenwirtschaft, Westeuropa, USA, GUS, Asien der Staatskanzlei des Landes Brandenburg. Besondere Auslandsverwendungen bei KFOR 2004 und 2005.
E-Mail: Axel.Hoerschelmann@StK.Brandenburg.de

Bernhard Voget, geb.1976, Agrarökonom, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Department für Agrarökonomie und Rurale Entwicklung an der Georg-August-Universität Göttingen. Besondere Auslandsverwendungen bei KFOR 2004 und 2006.
E-Mail: BVoget@uni-goettingen.de

[15] Bieber, Florian: Internationale Minderheitenpolitik im westlichen Balkan, Südosteuropa Mitteilungen 43 (2003) 6, S. 32-41, insbes. S. 36.