

Tilmann Feltes

## Jugend und Demokratie

Die Förderung der Partizipation Jugendlicher durch die internationale Gemeinschaft im Kosovo

### Abstract

*Kosovo is a good example of results and failures in the attempt to promote democratisation of a country by financial and personnel development assistance. From 1999 to 2008 the region was an UN-protectorate and democracy promotion was nearly an exclusive affair of the international community. Even today, 4 years after the self-declaration of independence and the acquisition of full sovereignty in September 2012, the influence of the international community is still tremendous. With regard to the democratic development of the country many hopes rest on the young generation, which – partly as a post-war generation – count for more than half of the population. The following article is based on expert interviews, which the author carried out in 2011 in Kosovo and examines to what extent the general critique on the activities of the international community also applies to the area of the advancement of possibilities for political participation by the young generation. The article further evaluates whether and how the activities of the international organisations and institutions are co-ordinated and which role the collaboration with the local organisations plays.*

### Das Experiment Kosovo und die Rolle von Jugendlichen

In den letzten Jahren haben sich zahlreiche Studien mit dem Kosovokonflikt und seinen Folgen, der Zukunft des Landes und der internationalen Präsenz dort beschäftigt (so z.B. Daxner 2010; IEP 2007; Narten 2009a; Zürcher 2011). Dabei wurde oftmals dem Land und den internationalen Aktivitäten mehr Aufmerksamkeit zuteil als den Menschen selbst und den Veränderungen, die diese in den vergangenen Jahrzehnten durchlebten. Während die Medien politischen Prozessen und deren Akteuren große Aufmerksamkeit widmeten, wurden Studien und Analysen über die Menschen und deren Teilnahme am Demokratisierungsprozess<sup>1</sup> – so sie denn durchgeführt wurden – oftmals übergangen bzw. nicht zur Kenntnis genommen (vgl. Fridmann 2009: 2). Trotz des jahrzehntelangen und relativ erfolgreichen Experiments einer „Demokratie im Untergrund“ während der Zeiten der Unterdrückung durch das Milošević-Regime in Serbien, setzten die UN-Übergangsverwaltung (UNMIK) und die weiteren internationalen Organisationen nach dem Krieg 1998/1999 auf den Aufbau komplett neuer politischer, administrativer und gesellschaftlicher Strukturen.

Das Engagement der internationalen Gemeinschaft im Kosovo wird nach mittlerweile mehr als zehn Jahren zunehmend kritisch beurteilt. Die internationale Gemeinschaft sei, so Džihic und Kramer (2008: 12), „weit hinter ihren ambitionierten Zielen zurückgeblieben, und das zu enorm hohen Kosten“. Hierbei wird der „extrem unrealistische und zutiefst unhistorische Ansatz“ der internationalen Gemeinschaft kritisiert sowie der naive Glaube an einen problemlosen „Demokratieaufbau“. Auch King und Mason hatten 2006 die

---

<sup>1</sup> Auf den Aspekt der „Demokratisierung“ durch die internationale Gemeinschaft wird im weiteren Verlauf des Artikels eingegangen. Es handelt sich dabei um den Versuch, mit diversen Programmen und Projekten zivilgesellschaftliche Organisationen zu stärken und Jugendliche stärker als bisher am politischen und gesellschaftlichen Leben teilhaben zu lassen.

internationale Präsenz im Kosovo kritisiert, als Fehlschlag bezeichnet (Untertitel ihres Buches: „*How the World Failed Kosovo*“) und die gemachten Fehler detailliert aufgelistet (King/Mason 2006: 240ff.). Auch wurde dabei immer wieder betont, dass die Jugend<sup>2</sup> im Kosovo eine entscheidende Rolle spielt bzw. in Zukunft spielen wird. So sind 50% der Bevölkerung jünger als 25 Jahre (World Bank 2011: 9) und die Jugendarbeitslosigkeit beträgt über 70% (European Commission 2010: 24). Während viele in der steigenden Zahl Jugendlicher eine treibende Kraft für den Entwicklungsprozess des Kosovo sehen, warnen andere hingegen vor einem „demografischen Desaster“, sollten die Belange der Jugendlichen nicht verstärkt beachtet werden. Auch der Weltentwicklungsbericht der Weltbank für das Jahr 2007 (World Bank 2006) thematisierte die Problematik der Partizipation junger Menschen und forderte, den Jugendlichen mehr Möglichkeiten einzuräumen, am gesellschaftlichen Leben teilzuhaben. Geschehe dies nicht, so könnte die daraus resultierende Frustration zu einer Abkehr von der Gesellschaft führen und in Gewaltbereitschaft umschlagen: Laut Imbusch (2010: 20) ist Gewalt aufgrund der hohen ökonomischen und sozialen Kosten, die sie verursacht, als eine der größten Entwicklungshemmnisse einzustufen. Ein solcher Prozess könnte mittel- bis langfristig zur gesellschaftlichen Destabilisierung des Landes führen.

Zwar gibt es eine große Zahl theoretischer Abhandlungen zur Demokratisierung von und in Nachkriegsregionen bzw. den sogenannten „Ländern im Umbruch“. Jedoch gibt es wenige empirische Studien, die sich damit auseinandersetzen, wie eine Nachkriegsgesellschaft nicht nur nachhaltigen Frieden erlangen kann, sondern auch einen solchen, der von Demokratie begleitet wird. Der Großteil an Literatur im Bereich des sogenannten „*Peacebuilding*“ beschäftigt sich hauptsächlich mit dem Übergang vom (Bürger-) Krieg zum Frieden und der Frage, wie dieser Frieden gesichert werden kann. Ob dieser Frieden von demokratischen Strukturen begleitet wird, ist üblicherweise nicht Gegenstand dieser Arbeiten (vgl. Zürcher/Röhner/Riese 2009: 1). Während viele die Mängel der UNMIK-Interimsverwaltung während der ersten Jahre nach Kriegsende betonten (so z.B. Gardner 2008, King/Mason 2006, Narten 2007), beschäftigen sich die meisten späteren Arbeiten mit der ungeklärten Statusfrage, dem Umgang mit Minderheiten oder mit dem Dezentralisierungsprozess (so z.B. Downes 2006, Lakhani 2006, Tansey 2007). Nur sehr wenige Studien gehen auf die Umsetzung der Demokratisierungsprozesse oder auf die Partizipationsmöglichkeiten der Bürger in Form von organisierten politischen Beteiligungsmöglichkeiten (Foren, Zusammenschlüsse, Räte) abseits von Wahlen ein. Hier setzt der vorliegende Beitrag an und geht dabei der Frage nach, ob die generelle Kritik, die an der internationalen Gemeinschaft geäußert wurde, auch für den Bereich der Förderung der Partizipationsmöglichkeiten der Jugendlichen zutrifft. Zudem wird untersucht, ob und wie die Aktivitäten der internationalen Organisationen und Institutionen koordiniert werden und welche Rolle dabei die (Zusammenarbeit mit den) lokalen Organisationen spielt.

---

<sup>2</sup> Hier wird die gängige UN-Definition übernommen, die „die Jugend“ als Menschen im Alter zwischen 15 und 24 Jahren definiert.

## Methodik

Der Aufsatz basiert auf Dokumenten und Materialien, die der Verfasser während eines vorbereitenden Besuches im Kosovo im März 2011 sowie eines Forschungsaufenthaltes ab Juni 2011 gesammelt und anschließend ausgewertet hat. Neben einer nicht-repräsentativen, standardisierten Befragung von Studierenden in Priština wurden lokale oder internationale Experten zur Thematik der Beteiligung Jugendlicher im Kosovo interviewt. Hierzu gehörten Vertreter der internationalen Gemeinschaft (OSCE, UNICEF, UNDP, UNFPA), Experten von internationalen Stiftungen und Organisationen (Friedrich-Ebert-Stiftung, Terre des Hommes, Mercy Corps, GIZ), Vertreter des Ministeriums für Jugend, Kultur und Sport (u.a. Direktor des *Department of Youth* sowie CIM-GIZ-Integrated Expert), Wissenschaftler von nationalen sowie internationalen Forschungsinstituten (KIPRED, KPP, ISPE), Vertreter des „*Kosovo Youth Action Council*“, des „*Kosovo Youth Network*“, der lokalen „*Youth Action Councils*“, der Bewegung „*Vetëvendosje!*“<sup>3</sup> sowie Wissenschaftler\_innen und Journalist\_innen.

## Die Partizipationsmöglichkeiten Jugendlicher im Kosovo

Besteht bei vielen Entwicklungsländern außerhalb Europas die dringlichste Aufgabe darin, jungen Heranwachsenden eine zufriedenstellende Grundbildung im Primär- und Sekundärbereich zu vermitteln, so ist bei Ländern mit mittleren bis schwachen Einkommen wie den Ländern Osteuropas, dieser Bildungsbereich zumeist für die Masse der Jugendlichen ausgebaut. Diese Länder stehen vor der Herausforderung, das tertiäre Bildungssystem zu entwickeln und Jugendliche am gesellschaftlichen Leben teilhaben zu lassen und diese zu integrieren. Ein solcher Integrationsprozess vollzieht sich derzeit im Kosovo. Nach der Gründung des kosovarischen „Ministeriums für Jugend, Kultur und Sport“ (MCYS) erarbeitete dessen „*Department of Youth*“ (DoY), mit beratender Unterstützung durch die deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), eine nationale Jugendstrategie. Im Jahr 2009 wurden schließlich ein Jugendgesetz („*Law on Youth Empowerment and Participation*“), eine Kosovo-Jugendstrategie sowie ein Jugendaktionsplan („*Kosovo Youth Strategy and Action Plan*“) für die Jahre 2010-2012 vom Parlament verabschiedet. Diese strategischen Dokumente sollen den kosovarischen Jugendlichen erstmals formale Beteiligungsmöglichkeiten und Förderung, auch auf lokaler Ebene, zusichern. Das gemeinsame Ziel des Gesetzes und des Aktionsplans ist es, die kosovarische Jugend näher an europäische Standards in der Jugendpartizipation heranzuführen. Hierzu wird im Jugendaktionsplan festgehalten, „(...) *that Kosovo youth are also youth of Europe; therefore, they need to aspire to have equal rights as elsewhere in Europe*“ (*Kosovo Youth Strategy and Action Plan*: 9).

Tatsächlich scheinen diese Bemühungen einen gewissen Erfolg zu haben: In der durchgeführten Studierendenbefragung gaben 83% an, dass sie das Gefühl haben, dass sich Jugendliche, wenn sie dies wollen, heute politisch oder gesellschaftlich besser engagieren können als dies vor dem Krieg der Fall war. Im Gegensatz zu Bildung, Wirtschaft und Energie hat das Thema Jugend jedoch keine Priorität in der Regierung. Dies wird am extrem unterdurchschnittlichen Budget des Ministeriums sowie an den geringen Kapazitäten des

---

<sup>3</sup> Albanisch für „Selbstbestimmung“.

*Department of Youth* deutlich. So arbeiteten hier zur Zeit der Recherche insgesamt nur acht Fachkräfte, drei weitere Hilfskräfte sowie ein „GIZ/CIM-Integrated-Expert“.

### **Jugend-NGOs und das „Kosovo Youth Network“**

Viele Studien (so z.B. Howard 2003; Rose 2001) belegen, dass das zivilgesellschaftliche Engagement in den postsozialistischen Ländern Osteuropas im Vergleich zu anderen Ländern nur sehr schwach ausgeprägt ist. So gab es im sozialistischen Jugoslawien auch nur wenige unabhängige zivilgesellschaftliche Organisationen, was jedoch nicht zuletzt damit zusammenhing, dass der Begriff Zivilgesellschaft bis in die späten 1980er Jahre kaum eine nennenswerte Rolle spielte, war doch das „gesellschaftliches Engagement“ größtenteils auf die Strukturen der sogenannten „gesellschaftlich-politischen Organisationen“ (Sozialistischer Bund des werktätigen Volkes, Bund der sozialistischen Jugend etc.) beschränkt. Erste Organisationen, die demokratische Veränderungen im Sinne einer liberalen Demokratie bewirken wollten, entstanden erst kurz vor dem jugoslawischen Staatszerfall. Die ersten NGO-Gründungen im Kosovo gab es nach 1989, als das kosovo-albanische Parallelsystem<sup>4</sup> aufgebaut wurde.

Nach dem Krieg gab es einen wahren NGO-Gründungsboom im Kosovo, der auf die zahlreichen finanziellen Zuschüsse diverser internationaler Organisationen zurückzuführen ist. So versuchten zunächst UNDP sowie später die GIZ eine Art von Jugendnetzwerk im Kosovo zu etablieren. Es wurde damit begonnen, verschiedene Jugendorganisationen ausfindig zu machen und finanziell zu unterstützen. Nach einem Jugendkongress im Jahr 2001 mit mehr als 100 Jugendorganisationen wurde das „Kosovo Youth Network“ (KYN) gegründet. Die Aufgabe des KYN sollte sein, die Belange von Jugendlichen stärker in den Fokus der Öffentlichkeit zu rücken und Jugendliche effektiv am Demokratisierungsprozess des Kosovo teilhaben zu lassen. Dieses Jugendnetzwerk stellte einen wichtigen Partner des Jugendministeriums und der internationalen „steering group“ (zu der u.a. die GIZ gehörte) bei der Erstellung der ersten Version des Jugendgesetzes<sup>5</sup> sowie des Jugendaktionsplans in den Jahren 2003 bis 2005 dar. Als Problem hierbei galt, dass die meisten der teilnehmenden Jugendorganisationen selbst nur durch internationale Geberhilfe entstanden und ausschließlich von deren (finanzieller) Unterstützung lebten. Einige NGOs gründeten sich sogar nur, um sich auf ausgeschriebene Projektgelder zu bewerben, hohe Geldsummen einzukassieren und sich dann wieder aufzulösen.<sup>6</sup> Da sich viele NGOs untereinander als Konkurrenten ansahen, gab es auch keine andauernden Kooperationen untereinander. Das

---

<sup>4</sup> Im Jahr 1989 wurden die bis dahin bestehende Autonomie der Provinz Kosovo durch das serbische Parlament aufgehoben und den meisten Kosovo-Albanern war es nicht mehr 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 organisierten die Kosovaren ein eigenes Parallelsystem im Untergrund. Unterrichtet wurde z.B. in Privathäusern in albanischer Sprache. Bei gesundheitlichen Problemen wurde Hilfe bei kosovo-albanischen Freunden oder Bekannten gesucht. Konflikte wurden untereinander und ohne Einbezug von Polizei oder Justiz geregelt (vgl. Leutloff/Pichl 2000). 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.

<sup>5</sup> Diese erste Version wurde im Jahr 2005 aufgrund fehlender Mehrheiten im Parlament jedoch noch nicht verabschiedet.

<sup>6</sup> Zu dieser Zeit soll vielen Jugend-NGOs mehr Geld zur Verfügung gestanden haben als den Kommunen selbst.

KYN kam im Jahr 2003 auf 150 aktive Mitgliedsorganisationen, dennoch war das Netzwerk nicht wirklich nachhaltig. Schließlich wurde es 2009 vom Jugendministerium für offiziell aufgelöst erklärt. Bis heute wird das KYN jedoch informell noch von einigen engagierten Jugendlichen weiter betrieben und im letzten Jahr wurde zudem ein neuer Präsident gewählt. Jedoch wird es seit der offiziellen Auflösung auf der politischen Bühne nicht mehr wahrgenommen. Ein Grund hierfür soll auch die zunehmende regierungskritische Haltung des Netzwerkes gewesen sein.

Nach Angaben des Jugendministeriums gab es 2011 rund 90 Jugend-NGOs mit insgesamt 450 Mitgliedern. Demnach besteht eine durchschnittliche Jugend-NGO aus 5 Mitgliedern, die zumeist alle über einen Universitätsabschluss bzw. den höchsten Schulabschluss verfügen. Das lässt darauf schließen, dass die meisten NGOs keine wirklich breite Basis haben. Derzeit gibt es im Kosovo insgesamt 4.200 registrierte NGOs. Damit spiegelt sich das wieder, was für die Arbeit der internationalen Gemeinschaft nach dem Krieg typisch war: Tausende von nationalen und internationalen NGOs strömten in den Kosovo, da es dort Hunderte von Millionen Euro Fördergelder für Aktivitäten in den unterschiedlichsten Bereichen gab.<sup>7</sup> Dieser NGO-Gründungsboom dürfte jedoch mittlerweile zu Ende sein, zumal internationale Gelder verstärkt in die staatlichen Institutionen anstatt in die Zivilgesellschaft wandern.

Viele zivilgesellschaftliche Jugendorganisationen im Kosovo arbeiten nicht nach einer bestimmten thematischen Ausrichtung, sondern orientieren sich am Markt bzw. an den verfügbaren Geldgebern und den jeweiligen „Finanzierungsmethoden“ – ähnlich wie die meisten internationalen NGOs. Einige Experten sprechen hierbei von einer „*industry of themselves*“. Lokale NGOs agieren quasi als Dienstleistungsanbieter für internationale Förderer und führen international konzipierte Projekte kostengünstig für diese durch.<sup>8</sup> Von allen Jugend-NGOs sollen nur ca. 5% selbst von Kosovaren gegründet worden sein, die restlichen 95% wurden von internationalen Gebern gegründet.

### **Das „*Law on Youth Empowerment and Participation*“ (YEP)**

Mit Verabschiedung des Jugendgesetzes „*Law on Youth Empowerment and Participation*“ im September 2009 wurde erstmals ein Gesetz zur politischen Beteiligung der Jugendlichen im Kosovo verabschiedet. Das Ziel dieses Gesetzes ist es, die Partizipation Jugendlicher im Rahmen der Entwicklung einer demokratischen Gesellschaft im (politischen) Entscheidungsprozess ohne Diskriminierung voranzutreiben und zu festigen, um so die

---

<sup>7</sup> Thomas Seibert, ein Mitarbeiter der Organisation *medico international*, schrieb dazu: „Die massiven Geldzuwendungen zerstören den Rest der noch während des Krieges lebendigen Institutionen der albanischen ‚Parallelgesellschaft‘, die so viele Jahre der Belgrader Diktatur widerstanden hatten. An deren Stelle treten jetzt finanziell potente und technisch perfekte ausländische NGOs – allein im gesundheitspolitischen Bereich sind es mittlerweile 300 Büros. Um deren Arbeit untereinander zu koordinieren, ist das Kosovo nicht nur in getrennte ‚Schutzzonen‘ der einzelnen Besatzungsmächte, sondern auch in sog. ‚Areas of Responsibility‘ (AOR) unterteilt worden, die jeweils unter Federführung einer NGO stehen. Gemäß einem von UNHCR aufgestellten Plan koordinieren diese Organisationen die Verteilung der Lebensmittel und Hilfsgüter, entweder in Eigenarbeit oder in Zusammenarbeit mit sog. ‚Private Volunteer Organisations‘ (PVOs). Die Arbeit in solchen Organisationen ist zur einzig sicheren Einkommensquelle vieler Kosovaren geworden – und nicht wenige der PVOs sind Unterorganisationen der UÇK“ (Seibert 2001).

<sup>8</sup> So fällt bei der Untersuchung der Hauptsprache der Webseiten kosovarischer NGOs und kosovarischer Projekte auf, dass die Startseite oftmals auf Englisch ist, als ob diese eher für internationale Geber als für die kosovarische Bevölkerung konzipiert wäre.

Lebensqualität der Jugend und ihren sozialen Status zu verbessern. Dem Gesetz nach soll der nationale Jugendrat, der „*Kosovo Youth Action Council*“ (KYAC), die repräsentative Vertretungsinstanz der kosovarischen Jugendorganisationen auf nationaler Ebene sein. Er wurde nach einigen Abstimmungsschwierigkeiten erst im Mai 2011 gegründet. Die politische Bedeutung des Jugendrates ist in Artikel 6, Absatz 1 des Jugendgesetzes geregelt, wonach die Regierung „in Einverständnis“ mit dem Jugendrat zuständig für sämtliche Bereiche ist, die den Jugendsektor im Kosovo betreffen. Die Regierung verpflichtet sich, diesen nationalen Jugendrat bei allen betreffenden Fragen und Gesetzen zu „konsultieren“. Dieses „Konsultieren“ ist jedoch sehr vage gehalten. Nirgends finden sich Hinweise darauf, wie diese Zusammenarbeit konkret ablaufen soll und wie weit der Einfluss der Jugendräte wirklich geht. Außerdem stellt sich die Frage der Repräsentativität: Wem gegenüber sich der Jugendrat wiederum zu verantworten hat, wird in Artikel 9 allein damit beantwortet, dass darüber ein zukünftiges Gesetz entscheiden soll.

Weiterhin sollen in allen Gemeinden des Kosovos unabhängige lokale Jugendräte gegründet werden. In der Struktur sollen diese lokalen Jugendräte mit dem nationalen Jugendrat identisch sein und repräsentativ aus Vertretern von unabhängigen Jugendorganisationen sowie aus Jugendlichen, die keiner politischen Partei angehören, zusammengesetzt sein. Kurz nach der Verabschiedung des Jugendgesetzes wurde begleitend zu diesem der „*Kosovo Youth Strategy and Action Plan 2010-2012*“ (KYSAP) mit einem Gesamtbudget von knapp 3,5 Millionen Euro verabschiedet. Hierbei sind durchschnittlich pro Jahr 220.000 Euro ausschließlich für den Bereich „Partizipation“ eingeplant, wovon wiederum mit knapp der Hälfte der Mittel die Jugendräte (zentral und lokal) unterstützt werden sollen.<sup>9</sup> Laut Auskunft des Jugendministeriums werden 28% des Budgets von der internationalen Gemeinschaft getragen. Der 45-seitige Aktionsplan soll vor allem dazu dienen, die Inhalte des Jugendgesetzes (und hier vor allem die Errichtung von Jugendräten) umzusetzen und exemplarisch die Bedeutung einer nationalen Jugendpolitik zu unterstreichen. Bedenklich ist allerdings, dass die wenigsten Jugendlichen überhaupt Kenntnis von den Plänen besitzen. So haben laut der durchgeführten Studierendenbefragung nur 25%<sup>10</sup> jemals vom KYSAP gehört und nur 23% vom Jugendgesetz selbst. Doch selbst einige der interviewten Vertreter der internationalen Gemeinschaft scheinen den KYSAP nicht explizit zu kennen. Nach Meinung der heutigen Vertreter des KYN liegt diese Unkenntnis auch daran, dass sich die Jugendorganisationen im Kosovo nicht wirklich mit dem KYSAP identifizieren. In ihren Augen sei der KYSAP hauptsächlich eine von den Geldgebern gesteuerte Strategie, die mehr den Ansprüchen der internationalen Organisationen nachkommt als den Jugendlichen selbst.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Weitere Ausgaben sind für den Aufbau von Jugendzentren (insgesamt 135.000 €), die Einrichtung von *Youth Officer*-Stellen in den Gemeinden (insgesamt 45.000 €) sowie für den Aufbau einer landesweiten Austauschplattform für Jugend-NGOs (insgesamt 51.000 €) bestimmt.

<sup>10</sup> Die Ergebnisse decken sich in diesem Punkt mit den repräsentativen Ergebnissen einer ähnlichen Umfrage des *Kosovo Public Policy Centers* aus dem Vorjahr (KPP 2010: 17). Darin gaben 26% der befragten Jugendlichen an, den KYSAP zu kennen.

<sup>11</sup> Einer repräsentativen Umfrage des *Kosovo Public Policy Centers* zufolge wurden 12% der kosovo-albanischen Jugendlichen in diesen Entstehungsprozess mit einbezogen oder kennen jemanden der einbezogen wurde. Bei den serbischen Jugendlichen ist dies bei 7% der Befragten der Fall und bei allen weiteren Minderheiten nur bei 4% (KPP 2010: 19).

Der kosovarische Jugendaktionsplan ist ein vorbildliches und gut strukturiertes Dokument, das theoretisch durchaus mit europäischen Standards vergleichbar ist. Ursprünglich sollte der Jugendaktionsplan eine Art Basisdokument für alle später folgenden Jugendpläne darstellen. Aktuell sieht es aber eher danach aus, als wäre er vielmehr eine Ansammlung von Aktivitäten, die von jeweils sehr unterschiedlichen Akteuren, teilweise mit mangelnder Kooperation und Absprache, in Projektarbeit ausgeführt werden. Aufgrund mangelnder personeller und finanzieller Kapazitäten kann das DoY nicht selbstständig für die Implementierung des Plans sorgen. Insgesamt sind in den letzten Jahren vor allem durch das Jugendgesetz und den Jugendaktionsplan theoretisch nahezu optimale Partizipationsmöglichkeiten für die Jugendlichen im Kosovo geschaffen worden. Vor allem das Jugendgesetz und die Einführung landesweiter Jugendräte gelten in der Region als vorbildlich. Diesen auf dem Papier vorhandenen Partizipationsmöglichkeiten fehlt jedoch die Anbindung an die Jugendlichen vor Ort. Die Implementierung der vorbildlichen rechtlichen Möglichkeiten ist bislang das größte Problem. Bislang gibt es keine wirklich unabhängigen Jugendorganisationen, die nicht entweder von politischen Parteien oder von der internationalen Gemeinschaft gesteuert werden. Gerade in Anbetracht der jahrzehntelangen Fremdbestimmung und der starken Netzwerke im Kosovo braucht es wohl noch einige Zeit, bis sich die Jugendlichen ihrer Rolle und ihrer Aufgabe für eine demokratische Zukunft des Landes bewusst werden.

### **Die Förderung der Partizipation Jugendlicher durch die internationale Gemeinschaft**

Die Tatsache, dass es auch über zehn Jahre nach Ende des Kosovo-Krieges und trotz massiver finanzieller Unterstützung immer noch nicht gelungen ist, einen eigenständigen, demokratischen Rechtsstaat aufzubauen, macht den Kosovo-Einsatz äußerst umstritten. In der vom Autor durchgeführten Befragung gab knapp die Hälfte aller Befragten (47%) an, dass ihre Hoffnungen, die sie in die internationale Gemeinschaft gesetzt hatten, nicht erfüllt wurden. Nur 26% gaben an, dass die internationale Gemeinschaft es geschafft hat, Grundlagen für ein demokratisches Kosovo zu schaffen. Entsprechend wurde von den meisten Interviewpartnern die fehlende Geberharmonisierung als ein großes Problem der internationalen Gemeinschaft erwähnt. Im Kosovo gibt es nach Aussage der OSZE zu viele Parallelstrukturen. Es würden zu viele Gelder in Projekte wandern, deren Nachhaltigkeit durch mangelnde Absprache und Koordinierung nicht gegeben sei. Um dieses Problem in Zukunft in den Griff zu bekommen, soll sich eine Unterarbeitsgruppe der Sektorgruppe „*Education and Employment*“ des Jugendministeriums mit dem Bereich der Jugendpolitik auf unterster Ebene auseinandersetzen. Dabei soll das 2009 neu gegründete „Ministerium für EU-Integration“ in Zukunft mit einer „*Aid Management Platform*“ für eine Geberharmonisierung zuständig sein. Die internationale Kooperation in diesem Gebiet mit dem Ministerium selbst wird jedoch als sehr schwierig und kompliziert beschrieben. Als Grund für den so wahrgenommenen unzureichenden Kooperationswillen im Ministerium wurde genannt, dass eine etwaige Geberkoordinierung von ministerieller Seite gar nicht gewünscht sein könnte, da in diesem Fall weniger Projekte und Geld zur Verfügung stehen würden. Zudem ist die Demokratisierungs- und Partizipationsförderung der internationalen Gemeinschaft deutlich hinter den Bereichen Ausbildungs- und Arbeitsmarktförderung

angesiedelt. Gerade vor dem Hintergrund einer EU-Perspektive des Kosovos wird vor allem von europäischen Organisationen und Gebern der Aufbau einer verlässlichen Zivilgesellschaft unterstützt. Es ist davon auszugehen, dass aufgrund dieses Hintergrundes Projekte des „EU Liaison Office“ oder der GIZ sich eher mit einer demokratischen, partizipativen Zivilgesellschaft auseinandersetzen als etwa die von USAID unterstützten Projekte, die verstärkt auf „Entrepreneurship“ und Wirtschaftsförderung setzen. Diese Prioritätensetzung lässt sich auch in den Aussagen der befragten Studierenden wiederfinden. So gaben 40% an, die internationale Gemeinschaft habe nach dem Krieg genug getan, um die schulische und berufliche Ausbildung von jungen Menschen zu unterstützen. Jedoch gaben nur 23% an, dass die internationale Gemeinschaft genug getan habe, um jungen Menschen die Möglichkeit zu geben, sich politisch oder gesellschaftlich zu beteiligen.

Die Gesetzgebung des Kosovo wurde als bedeutendes Beispiel für den ganzen Balkan angesehen (Olldashi-Berisha 2008: 99). Trotz weitreichender Erfolge der internationalen Gemeinschaft im Bereich der formellen Gesetzgebung blieben die praktische Umsetzung sowie die Ergebnisse in Bezug auf eine wirkliche Partizipation weit hinter den Erwartungen zurück. Dies kann zum einen dadurch erklärt werden, dass es bis vor kurzem noch kein nationales Rahmengesetz zur Förderung der Partizipation Jugendlicher gab. Zum anderen ist die Koordinierung innerhalb der internationalen Gemeinschaft unzureichend. Entgegen aller Ankündigungen und Versprechungen einer verbesserten Zusammenarbeit ist statt eines „Interlockings“ vielmehr ein „Interblocking“ zwischen den beteiligten nationalen und internationalen Institutionen festzustellen.

### **Nepotismus und das Clansystem**

Ein großer Fehler der internationalen Gemeinschaft war, dass das im Land vorherrschende Clansystem und die sich daraus ergebende Patronage unterschätzt wurden. Vor allem bei den Kooperationspartnern im Ministerium oder im Umfeld der politischen Parteien übersieht man oft, dass es sich vor allem um persönliche Netzwerke im Umkreis politischer Schlüsselfiguren handelt, wobei die meisten dieser Netzwerke auf ehemaligen UÇK-Strukturen aufbauen. Bis heute sind die UÇK-Eliten von früher die ersten Ansprech- und Kooperationspartner der internationalen Gemeinschaft. Auch Studierende wiesen in Gruppengesprächen auf die besondere Rolle des Clansystems im Kosovo und die dadurch entstandenen Machtstrukturen hin.

Angesichts der spätestens mit der Machtübernahme Slobodan Miloševićs einsetzenden Delegitimierung jugoslawischer Institutionen sowie der Suspendierung des zuvor verfassungsrechtlich verankerten kosovarischen Autonomiestatus im Jahr 1989, kam es innerhalb der kosovarischen Bevölkerung zu einer schleichenden Renaissance informeller, seit Jahrhunderten in der kosovo-albanischen Kultur verwurzelter archaischer Traditionen. Sukzessiv verfestigte sich während dieser Zeit der Einfluss der Großfamilien und ihrer Führer. Damit wuchs die Dominanz des clanbasierten und auf den Grundprinzipien patriarchaler Altersautorität fußenden Herrschaftssystems im Kosovo. Die im traditionellen „Kanun“ (vgl. Qerimi 2009) festgeschriebene clanbasierte Rechts- und Sozialordnung<sup>12</sup> kann

---

<sup>12</sup>Der „Kanun“ regelt nicht nur die Sanktionierung bzw. Konfliktschlichtung nach Straftaten, sondern (vor allem) auch zivil- und familienrechtliche Probleme.



dabei als „Gesellschaftskitt begriffen werden, da es dem Kosovo bis heute an einem konsolidierten nationalen Fundament fehlt“. Hierzu schreibt Saskia Drude (2008: 12): „Die Kosovaren sind sehr viel mehr eingebunden; sie definieren sich über ihre Familie, ihre Traditionen und ihr Volk“. Auch die von mir geführten Interviews bestätigen diese Aussagen. Wie mir erklärt wurde, ist das, was die Kosovo-Albaner trägt, bis in die Gegenwart nicht das Vertrauen in den Staat, sondern die Solidarität innerhalb der ausgedehnten Verwandtschaft. Staatliche Organisationen wurden im Laufe der Jahrhunderte nur als aufgezwungene und unterdrückende Herrschaft erlebt. Jeder Verlass auf solche Strukturen, geschweige denn eine Identifikation mit ihnen, konnte zum Untergang führen. Durch die auch heute noch hohen Analphabetenraten wird dies noch verstärkt. Im Zweifel vertrauen die Menschen daher eher den alten und bewährten Strukturen und den gewachsenen Abhängigkeiten. Den neuen geschaffenen Gremien oder Institutionen wird dagegen weniger vertraut, zumal deren Korruption offensichtlich ist und wohl lang anhaltende negative Auswirkungen haben wird. Die internationalen Organisationen im Kosovo können meist aufgrund der Kurzfristigkeit ihrer Projekte nicht auf gesellschaftliche Strukturen und historische Bindungen eingehen. Die Programme und Projekte der internationalen Gemeinschaft wurden oft zu schnell aufgezogen und die lokale Gesellschaft oft nicht in dem Maße erreicht, dass deren Angebote auch angenommen wurden. Die kosovarische, patriarchalische Gesellschaft benötige, so wird argumentiert, mehr Zeit, um sich auf demokratische Umstellungsprozesse einzustellen und dies werde von der internationalen Gemeinschaft nicht berücksichtigt. Die kosovarischen Jugendlichen seien in den letzten zehn Jahren nicht an Entscheidungsprozessen beteiligt worden, jetzt würde alles viel zu schnell über sie hereinbrechen. Letztlich müsse ein nachhaltiger Demokratisierungsprozess in den Familien beginnen. Die internationale Gemeinschaft könne – so ein Teilnehmer der Studierendenbefragung – zwar die Regierung und die Politik beeinflussen, nicht aber die Gesellschaft.

Auch im Bereich der Jugendorganisationen lassen sich die Auswirkungen des Clan- und Patronagesystems erkennen. Jugendorganisationen werden oftmals von politischen Parteien geschickt unterwandert, wobei z. B. bestimmte Organisationen immer wieder zu entsprechenden *Hearings* etc. eingeladen werden und diese Stimmen dann als „Stimme der Jugend“ für die eigenen politischen Ziele ausgenutzt wird. Zwar kommen auf (partei-)politischem Wege viele junge Menschen schnell in hohe Positionen (bis hin in ein Ministeramt), dafür aber lässt ihre Unabhängigkeit oftmals zu wünschen übrig. Die politische Neigung vieler Jugendorganisationen lässt sich an der Verteilung der Gelder und Unterstützungsleistungen durch das DoY an bestimmte Organisationen erkennen. So kann man aktuell eine deutliche Präferenz von Jugendorganisationen erkennen, die der Partei des derzeitigen Jugendministers nahe stehen. Manche haben die Hoffnung, dass mit einigen neuen jungen Abgeordneten und Ministern – wie z.B. dem erst seit ein paar Monaten im Amt befindlichen 30jährigen Minister für Kultur, Jugend und Sport Memli Krasniqi –, die teilweise im europäischen und amerikanischen Ausland ausgebildet wurden, ein neuer Wind in das traditionelle, klientelistische System kommt. Der Einfluss und die Überwachung durch ein „Elitennetzwerk“ stellt ganz offensichtlich das größte Problem für die Jugendlichen dar, was auch von den befragten Jugendlichen selbst so gesehen und wahrgenommen wird. Ihrer Meinung nach sind die wichtigen Schlüsselpositionen in Politik und Gesellschaft von bestimmten Netzwerken besetzt, die sich nicht um die Belange der

Jugendlichen kümmern. Auch beschäftigt sich die Politik auf Druck der internationalen Gemeinschaft mehr mit Problemen der Minderheiten sowie der Geschlechtergerechtigkeit als mit den Problemen der Jugendlichen. In der durchgeführten Befragung gaben die Studierenden an, dass es für ihre berufliche Karriere neben „guter Ausbildung“ fast genauso wichtig sei, „gut vernetzt zu sein“ sowie Beziehungen und Bekanntschaften zu haben.

## Fazit

In ihren vergleichenden empirischen Fallstudien zu Ländern im Umbruch bescheinigten Zürcher und Narten dem Kosovo, dass die internationale Gemeinschaft generell mehr Interesse an Stabilität als an der Demokratie hat und dies sowohl in finanzieller als auch in inhaltlicher Hinsicht zu sehen sei (Zürcher 2011: 93 f.; Narten 2009b). Im Falle des Kosovos wird deutlich, dass Demokratisierungsprozesse oftmals die Voraussetzung für das Funktionieren von Ökonomie und Stabilität sind, was die internationale Gemeinschaft jedoch zu spät erkannt hat. So wiesen viele Interviewpartner darauf hin, dass das Jugendgesetz und der Jugendaktionsplan im Wesentlichen auf die internationale Gemeinschaft zurückgehen, die Implementierung vieler Projekte jedoch nur an der Oberfläche bleibt, und dass dabei nicht genügend auf die konkreten Bedürfnisse der Jugendlichen eingegangen wird. Oft würden nur *Blueprints* aus den Zentralen der internationalen Organisationen in Brüssel oder New York übernommen, während auf lokale Besonderheiten zu wenig eingegangen würde. Gerade in Bezug auf die Geschichte des Kosovos und der dortigen Zivilgesellschaft ist dies als ein großer Fehler der internationalen Gemeinschaft zu betrachten. Hier müsste versucht werden, die Organisation und Durchschlagskraft zivilgesellschaftlicher Jugendorganisationen durch Netzwerke und Allianzen zu verbessern sowie generell die Stellung Jugendlicher im politischen System zu stärken, indem z. B. das Kosovo unabhängige Jugendorganisationen direkt gefördert und politische Netzwerke möglichst umgangen werden.

Mehr als zehn Jahre nach der Übernahme der Region durch die internationale Gemeinschaft fehlt dieser „Demokratie aus der Schublade“, wie man die Demokratisierungsbestrebungen der internationalen Gemeinschaft auch nennen könnte, nach wie vor der Unterbau in Form einer aktiven Zivilgesellschaft. Auch wenn in den letzten Jahren durch das Jugendgesetz und die Jugendräte einige Schritte in die richtige Richtung unternommen wurden, wird dieser „*soft sector*“ bislang vernachlässigt. Es wird noch Jahre dauern, bis sich ein Umdenken und ein Umgewöhnen in der kosovarischen Jugend durchgesetzt haben. Demokratie braucht Zeit – vor allem hier im Kosovo, vor dem Hintergrund der weit verbreiteten Auffassung von einer seit Jahrhunderten fremdbestimmten Vergangenheit und eines Bürgerkrieges, der in den Köpfen aller Kosovaren wohl sehr lange präsent bleiben wird. Gerade mit dem zunehmenden Rückzug internationaler Geber werden sich einige Rahmenbedingungen im Kosovo ändern, was auch positive Effekte zur Folge haben kann, sofern eine stärkere Kontrolle der verwendeten Mittel und eine wirkliche Evaluation der Ergebnisse und ihrer Nachhaltigkeit erfolgt. Insgesamt wurde durch die internationale Gemeinschaft bis heute eine Basis für demokratische Beteiligungsstrukturen der Jugend geschaffen. Aber allein das Vorhandensein solcher Strukturen ist kein ausreichender Indikator für einen selbsttragenden und nachhaltigen

Demokratisierungsprozess. Der größte Input muss indessen von den kosovarischen Jugendlichen selbst kommen. Internationale Akteure können in diesem Prozess nur unterstützend zur Seite stehen.

Neben der (abgeschlossenen) Bereitstellung der Partizipationsmöglichkeiten wird die intensivere und schwerere Aufgabe in Zukunft darin bestehen, diesen Raum mit Leben zu füllen, die Jugendlichen zu stärken und sie nach Jahrzehnten der Fremdbestimmung und eines im Bewusstsein verankerten traditionellen Patronagesystems dabei zu unterstützen, ihre Rolle in einem neuen demokratischen System ausfüllen zu können. Die internationale Gemeinschaft muss mehr als bisher auf die kosovarische Gesellschaft eingehen, um diese wirklich zu verstehen und zu unterstützen. Dabei ist, wie es sich auch in meinen Gesprächen gezeigt hat, die Bereitschaft und die Motivation der kosovarischen Jugendlichen, an der Gestaltung ihres Landes mitzuwirken, durchaus vorhanden. Auch generell wird die Zukunft von ihnen als positiv eingeschätzt: Zwei Drittel der befragten Jugendlichen sind der Meinung, dass das Kosovo in Zukunft ein besserer Platz zum Leben sein wird. Die Voraussetzungen für eine positive Entwicklung scheinen also gegeben zu sein. Die Frage ist nur, ob sie auch von allen Beteiligten genutzt werden.

## Literatur

- Daxner, Michael (2010): Fifteen Years of Peace-building Activities in the Western Balkans: Lessons Learned and Current Challenges. In: *Connections. The Quarterly Journal* 9, S. 63–74.
- Downes, Alexander D. (2006): More Border, Less Conflict? Partition as a Solution to Ethnic Civil Wars. In: *SAIS Review* 26 (1), S. 49–61.
- Drude, Saskia (2008): *Hundert Wochen Kosovo. Alltag in einem unfertigen Land*. Aachen: Karin Fischer Verlag.
- Džihic, Vedran; Kramer, Helmut (2008): *Kosovo after Independence. Noble Aims, Dashed Hopes, and the Role of the International Community*. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- European Commission (Hg.) (2010): *Kosovo 2010. Progress Report*. Online verfügbar unter [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2010/package/ks\\_rapport\\_2010\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2010/package/ks_rapport_2010_en.pdf), zuletzt geprüft am 07.08.2012.
- Ernst, Andreas (2008): Kosovo. Divide et libera! – Vorschlag zu einem Tauschhandel in der Kosovo-Frage. In: *Südosteuropa-Mitteilungen* 2008 (4), S. 6–15.
- Friedman, Orli (2009): *Perspectives on Conflict. Structured and Unstructured Daily Encounters in Kosovo*. Online verfügbar unter [http://www.transconflict.com/10/wpcontent/uploads/2010/12/StructuredUnstructuredDailyEncountersKosovo\\_Fridman1.pdf](http://www.transconflict.com/10/wpcontent/uploads/2010/12/StructuredUnstructuredDailyEncountersKosovo_Fridman1.pdf), zuletzt geprüft am 16.06.2012.
- Gardner, Anne-Marie (2008): Beyond standards before status: democratic governance and non-state actors. In: *Review of International Studies* 34, S. 531–552.
- Howard, Marc Morjé (2003): *The weakness of civil-society in post-Communist Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Imbusch, Peter (2010): *Jugendgewalt in Entwicklungsländern – Hintergründe und Erklärungsmuster*. In: Imbusch, Peter (Hg.): *Jugendliche als Täter und Opfer von Gewalt*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 11–94.
- Institut für Europäische Politik / IEP (2007): *Operationalisierung von Security Sector Reform (SSR) auf dem Westlichen Balkan - intelligente/kreative Ansätze für eine langfristig positive Gestaltung dieser Region*. VS-NfD eingestuft. Online verfügbar unter <http://balkanforum.org/IEP-BND/iep0001.PDF>, zuletzt geprüft am 10.07.2012.
- King, Iain; Mason, Whit (2006): *Peace at any price. How the world failed Kosovo*. New York: Cornell University Press.
- Kosovo Public Policy Center / KPP (Hg.) (2010): *Support to Implementation of the Kosovo Youth Action Plan Project (SIKYAP). Youth Volunteerism in Kosovo. An Opportunity to Learn*. Pristina: Pinguinstudio.
- Kurti, Albin (2011): *Kosova in Dependence. From Stability of Crisis to the Crisis of Stability*. In: *Journal of Intervention and Statebuilding* 5 (1), S. 90–97.
- Lakhani, Avnita (2006): *Finding a Peaceful Path for Kosovo – A Track Two Approach*. In: *The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations* 2006 (Summer/Fall), S. 27–41.
- Leutloff, Carolin; Pichl, Elke (2000): *The State of Education in Kosovo after the Cease-Fire in June 1999*. In: *Country Reports on Education. Yugoslavia*. Online verfügbar unter: [http://www.gewi.kfunigraz.ac/at/csbsc/country\\_reports\\_Education\\_Kosovo.htmf](http://www.gewi.kfunigraz.ac/at/csbsc/country_reports_Education_Kosovo.htmf), zuletzt geprüft am 02.08.2012.
- Martens, Michael (2010): *Befreier, go home. Einst waren die ausländischen Helfer im Kosovo beliebt. Der Westen war ein Vorbild. Doch langsam wandelt sich die Stimmung*. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 12.10.2010, S. 49.
- Narten, Jens (2007): *“In Need of Self-Reflection. Peacebuilding in Post-War Kosovo from a Systems-Analytical Perspective”*. In: *The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations* 1, S. 121–132.

- Narten, Jens (2009a): External Democracy Promotion in Post-Conflict Zones: Evidence from Case Studies. Online verfügbar unter [http://aix1.uottawa.ca/~czurcher/czurcher/Transitions\\_files/Final%20Report%20Kosovo.pdf](http://aix1.uottawa.ca/~czurcher/czurcher/Transitions_files/Final%20Report%20Kosovo.pdf), zuletzt geprüft am 02.08.2012.
- Narten, Jens (2009b): Assessing Kosovo's Postwar Democratization. Between External Imposition and Local Self-Government. In: Taiwan Journal of Democracy 5 (1), S. 127-162.
- Olldashi-Berisha, Juliana (2008): The Right to Education. The Case of Roma, Ashkali and Egyptians in Kosovo. Pristina.
- Qerimi, Islam (2009): Die Institutionen der Rache und Blutrache bei den Albanern. Online verfügbar unter [http://www.polizei-newsletter.de/documents/2009\\_Qerimi\\_Kanun.pdf](http://www.polizei-newsletter.de/documents/2009_Qerimi_Kanun.pdf), zuletzt geprüft am 12.08.2012.
- Rose, Richard (2001): How People View Democracy: A Diverging Europe. In: Journal of Democracy 12 (1), S. 93-106.
- Seibert, Thomas (2001): Hilfsorganisationen im Geflecht staatlicher Interessen. In: Wissenschaft & Frieden 2001 (3). Online verfügbar unter <http://www.wissenschaft-und-frieden.de/seite.php?artikelID=0118>, zuletzt geprüft am 29.11.2012.
- Tansey, Oisín (2007): Democratization without a State. Democratic Regime-building in Kosovo. In: Democratization 14 (1), S. 129-150.
- Tucek, Wolfgang (2008): Die EU gibt dem Kosovo 500 Millionen. In: Wiener Zeitung, 11.7.2008, S. 13.
- UNICEF (Hg.) (2010): Unleashing Chance. Voices of Kosovo's Youth 2010. Pristina.
- World Bank (Hg.) (2011): Consumption Poverty in the Republic of Kosovo in 2009. Online verfügbar unter [http://esk.rks-gov.net/eng/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_details&gid=934&Itemid=-8](http://esk.rks-gov.net/eng/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=934&Itemid=-8), zuletzt geprüft am 07.06.2012.
- World Bank (Hg.) (2006): World Development Report 2007. Development and the Next Generation. Washington D.C.
- Zürcher, Christoph; Röhner, Nora; Riese, Sarah (2009): External Democracy Promotion in Post-Conflict Zones. A Comparative-Analytical Framework. In: Taiwan Journal of Democracy 5 (1), S. 1-26.
- Zürcher, Christoph (2011): Building Democracy While Building Peace. In: Journal of Democracy 22 (1), S. 81-95.