

*Daan W. Everts*

## Die OSZE-Mission im Kosovo

Die OSZE-Mission im Kosovo (OMIK) ist integraler Bestandteil der Mission der Vereinten Nationen im Kosovo (UNMIK), die am 10. Juni 1999 durch Resolution 1244 des Sicherheitsrats das Mandat erhielt, eine internationale zivile Übergangsverwaltung einzurichten, die den Menschen im Kosovo eine weitgehende Autonomie sichern soll. Mit der Resolution übertrug der Sicherheitsrat UNMIK die gesamte legislative und exekutive Gewalt sowie die Verwaltung der Justiz. Zu den Hauptaufgaben von UNMIK gehört es, die Errichtung einer weitgehenden Autonomie und Selbstverwaltung im Kosovo zu fördern, die grundlegenden Funktionen einer zivilen Verwaltung auszuüben und den politischen Prozess zur Bestimmung des zukünftigen Status des Kosovo zu erleichtern, Recht und Ordnung aufrechtzuerhalten und die Menschenrechte zu fördern. Die Übergangsverwaltung unterstützt nicht nur den Wiederaufbau, humanitäre Hilfs- und Katastrophenschutzprogramme, sondern soll auch die sichere und ungehinderte Rückkehr der Flüchtlinge und Vertriebenen in ihre Häuser im Kosovo gewährleisten.

Die Gesamtstrategie der UNMIK erstreckt sich über fünf eng miteinander verzahnte Phasen: In der ersten Phase konzentrierte sich die Mission auf die Errichtung von Verwaltungsstrukturen, die Stationierung einer internationalen zivilen Polizei und auf die Soforthilfe für zurückkehrende Flüchtlinge. In der zweiten Phase sollten die Verwaltung der sozialen Dienste und Versorgungseinrichtungen sowie die Konsolidierung von Rechtsstaatlichkeit im Mittelpunkt stehen. In der dritten Phase soll UNMIK nach Beendigung entsprechender Vorbereitungen Wahlen zu einer Übergangsregierung für das Kosovo durchführen. Im Anschluss daran soll UNMIK die gewählten Vertreter des Kosovo beim Aufbau provisorischer demokratischer und autonomer Institutionen unterstützen. Die Schlussphase hängt von der endgültigen Regelung des Status des Kosovo ab.

Um diese gemeinsamen Ziele zu erreichen, arbeitet die OSZE-Mission im Kosovo eng mit den anderen Komponenten der UNMIK zusammen. Für OMIK heißt das: Mithilfe bei der Schaffung von Rechtsstaatlichkeit und beim Aufbau demokratischer Institutionen sowie - und das ist besonders wichtig - die Organisation und Durchführung von Kommunalwahlen und Kosovo-weiten Wahlen. Die OSZE-Mission im Kosovo wird daher auch als "Pfeiler für den Institutionenaufbau" bezeichnet. Die Tätigkeit der OSZE-Mission im Kosovo kann insgesamt unter zwei Stichworten subsumiert werden: "Demokratische Regierungsführung" - diesem Bereich gehören die Abteilungen Demokratisierung, Wahlen und Medienangelegenheiten sowie die von der OSZE geleitete Abteilung der Gemeinsamen Übergangsverwaltung für demokratische Regierungsführung und die Unterstützung der Zivilgesell-

schaft an - und "Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit"; dieser Bereich umfasst die Abteilung für Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit und die Kosovo-Polizeischule.

### *Demokratische Regierungsführung*

In den zwei Jahren, die sich die OSZE-Mission nun im Kosovo aufhält, hat es viele Höhepunkte gegeben; die Krönung waren jedoch zweifellos die Kommunalwahlen vom 28. Oktober 2000. Zum ersten Mal seit über zehn Jahren gingen die Menschen im Kosovo zu den Urnen, um ihre Gemeinderäte zu wählen. Die erfolgreiche Organisation und Durchführung der Wahlen haben dem Image und der Selbstachtung der Kosovaren, die hier ihre demokratische Grundhaltung unter Beweis stellen konnten, immensen Auftrieb gegeben. Die internationale Gemeinschaft hatte in der Tat wiederholt auf die Bedeutung dieser Kommunalwahlen als Meilenstein auf dem Weg zur Selbstverwaltung gemäß Resolution 1244 des Sicherheitsrats hingewiesen. Die Organisation von Wahlen erfordert immer zuerst einmal die Erfüllung einiger grundsätzlicher Bedingungen, die für alle Wahlen gelten. Da es kein Melderegister gab, auf dessen Grundlage man mit der Erstellung eines Wählerverzeichnisses hätte beginnen können, schuf die zivile Verwaltung der VN zusammen mit OMIK die Gemeinsame Arbeitsgruppe für Registrierung zur Erfassung der Bevölkerung des Kosovo. Rund eine Million Kosovaren ließ sich eintragen. 38.000 davon hatten ihren Wohnsitz außerhalb des Kosovo. In derselben Zeit wurden außerdem 39 politische Parteien, Koalitionen, Bürgerinitiativen und unabhängige Kandidaten zur Teilnahme an den Kommunalwahlen 2000 registriert.

Der Zentralen Wahlkommission, die zur Festlegung der Verfahrensregeln für die Wahlen eingerichtet worden war, gehörten neun Kosovaren an, den Vorsitz führte der Leiter der OSZE-Mission. Der Wahlkommission gelang es bei den Wahlvorbereitungen in der Provinz die technischen Aspekte von den politischen zu trennen. Die Kommission war das wichtigste Organ zur Aufsicht über die Durchführung und Überwachung der Wahlen, intensive Beratungen über ihre Beschlüsse fanden hingegen im neu geschaffenen Konsultationsforum für politische Parteien statt. Dasselbe galt für den Beschwerde- und Berufungsausschuss, der mit der Verhängung harter Strafen für Verstöße gegen den Verhaltenskodex für Wahlen dafür Sorge trug, dass politisch motivierte Gewalt auf ein Minimum beschränkt blieb. Auf kommunaler Ebene wurden Kommunalwahlausschüsse und Wahlvorstände für die einzelnen Wahllokale gebildet. Im Rahmen des Mandats der OSZE-Mission zur Kompetenzvermittlung wurde insbesondere Wert auf die schrittweise Vermittlung von Kenntnissen, die zur Durchführung von Wahlen benötigt werden, an örtliche Verwaltungsangestellte gelegt.

Schulungen für die Kandidaten machten ebenso einen wesentlichen Teil der Wahlvorbereitungen durch die OSZE aus. Politische Parteien wurden eingehend darüber unterrichtet, dass den neuen Erfordernissen der Transparenz und der finanziellen und programmatischen Rechenschaftspflicht ebenso zu entsprechen sei wie Verhaltenskodizes zu den Wahlen und Regelungen, die die Medien betreffen. Angesichts der Forderung, dass jeder dritte Platz auf den Kandidatenlisten der Parteien mit einer Frau besetzt sein musste, wurde ein besonderer Schwerpunkt auf die Schulung weiblicher Kandidaten gelegt. Auch nimmt man an, dass die Entscheidung für das Verhältniswahlrecht ein gemäßigeres politisches Klima begünstigt, die Herausbildung einer politischen Bipolarität verhindert und darüber hinaus sichergestellt hat, dass auch kleine Parteien und Minderheitengruppierungen einigermaßen gut vertreten sind, ohne dass sie dafür einen hohen Stimmenanteil benötigt hätten. Dieselbe Überlegung lag der Empfehlung der OSZE-Mission zugrunde, das Verhältniswahlrecht in der Verfassung zu verankern, die u.a. die Wahlverfahren für die Kosovo-weiten Wahlen im November 2001 festschreiben wird.

OMIK erklärte den Wahlkampf am 13. September 2000 offiziell für eröffnet. Als er zur Ende ging, hatten im gesamten Kosovo über 1.000 regulär gemeldete Wahlkampfveranstaltungen stattgefunden. Ein allen gemeinsames Merkmal während des Wahlkampfs war allerdings, dass alle politischen Gruppierungen sowohl im Parteiprogramm als auch auf den Veranstaltungen zumindest anfangs eher eine großspürige Unabhängigkeitsrhetorik an den Tag legten oder hochtrabende Reden über die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung hielten als sich auf kommunale Themen zu konzentrieren. In der Erwartung, dass "zentrale Themen" die Wahlplattformen beherrschen würden, entwickelte die OSZE das Projekt "Wählerstimmen für kommunale Anliegen", das politische Parteien und Kandidaten dazu ermutigen sollte, sich zu konkreten und spezifischen Themen zu äußern. Den Wählern gab sie damit gleichzeitig ein Instrument an die Hand, die Kandidaten zur Teilnahme an Diskussionen und Debatten zu bewegen. Die "Wählerstimmen" informierten die Wähler über Themen, die bei Kommunalwahlen von Bedeutung sind, während die Informationskampagne für Wähler die Bevölkerung über das Wahlsystem informierte.

Im Vorfeld der Wahlen und während des Wahlkampfs stellte die OSZE-Mission sicher, dass alle politischen Gruppierungen gleichen Zugang zu den Medien hatten. Alle Medien wurden aufgefordert, Zeit für Werbespots und politische Debatten zur Verfügung zu stellen. Mit finanzieller Hilfe Dritter gelang es der Mission einen Medienfonds zur Unterstützung solcher Wahlkampfwerbung einzurichten. Ein aus regionalen Teams gebildetes Netzwerk überwachte die Einhaltung der den Medienzugang regelnden Vorschriften der Wahlordnung, aus einheimischen Bürgern und internationalen Experten bestehende Arbeitsgruppen untersuchten Beschwerden und übermittelten sie der Zentralen Wahlkommission oder dem Provisorischen Medienkommissar. OMIK führte eigene Schulungen für Redakteure und Journalisten sowie für

die drei regionalen Fernsehsender durch, die während des Wahlkampfs über Satellit zu empfangen waren. Das Resultat war die gleichmäßige und ausgewogene Information über die Programme der Kandidaten für alle Wähler im gesamten Kosovo. OMIK konnte die Medien während des Wahlkampfs erfolgreich überwachen und sowohl die quantitative als auch die qualitative Analyse bereitstellen, die für eine Beurteilung, ob die medienrelevanten Vorschriften der Wahlordnung vor den Wahlen eingehalten wurden, notwendig war.

Am Wahltag lag die Wahlbeteiligung bei fast 80 Prozent, der Anteil der ungültigen Stimmen war mit 3,4 Prozent extrem niedrig. Bemerkenswerterweise kam es an dem Tag praktisch zu keinerlei sicherheitsgefährdenden Zwischenfällen. Der Europarat, der zur Wahlbeobachtung eingeladen war, erklärte sie für frei und fair. Von großer Bedeutung ist, dass alle politischen Parteien die Ergebnisse der Wahlen, aus denen die Demokratische Liga des Kosovo (LDK) mit überwältigender Mehrheit als Sieger hervorging, akzeptierten. Die Umsetzung der Wahlergebnisse auf kommunaler Ebene wurde dadurch erheblich erleichtert.

Zwar stellten die Kommunalwahlen einen Meilenstein auf dem Weg zur Selbstverwaltung im Sinne der Resolution 1244 des VN-Sicherheitsrats dar; sie wurden jedoch erheblich dadurch getrübt, dass die kosovo-serbische Minderheit sich nicht an ihnen beteiligte. Im Vorfeld der Wahlen hatte es intensive Bemühungen gegeben, führende Vertreter der Serben davon zu überzeugen, dass die Teilnahme an der Wählerregistrierung und den Wahlen für ihre Volksgruppe sehr wichtig sei, da sie ihre legitime Position und Rolle im Kosovo bestätigen würde. Da von Freiheit des Personenverkehrs innerhalb des Kosovo keine Rede sein konnte und praktisch auch keine Binnenvertriebenen aus Serbien zurückgekehrt waren, entschieden sich die kosovo-serbischen Politiker für den Boykott. Nach den politischen Veränderungen in Belgrad wurden sie jedoch in verschiedene Gemeindeversammlungen berufen. Nach wie vor müssen jedoch noch Schutzgremien in den politischen Strukturen auf kommunaler Ebene, wie z.B. Gemeinde- und Vermittlungsausschüsse, eingerichtet werden. Mit Blick auf die bevorstehenden Wahlen auf zentraler Ebene bemüht sich die OSZE-Mission im Kosovo intensiv um die Einbeziehung derjenigen Volksgruppen, die die Kommunalwahlen im Jahr 2000 boykottiert oder aber sich nur teilweise an ihnen beteiligt haben. Dazu wendet die Mission erhebliche Mittel für die Registrierung dieser innerhalb und außerhalb des Kosovo lebenden Gruppen auf und versucht sie zur Teilnahme an den Wahlen zu bewegen.

Bei der Arbeit mit politischen Parteien sind große Fortschritte zu verzeichnen. Vorrangiges Ziel war in allen Fällen die Entwicklung parteiinterner Strukturen, die es Parteien ermöglichen, langfristig ohne Hilfe von außen Bestand zu haben. Angesichts der Tatsache, dass nur vier der 39 gegeneinander angetretenen politischen Gruppierungen mehr als ein Prozent aller abgegebenen Stimmen auf sich vereinigen konnten, hat die OSZE-Mission im Kosovo

seit den Kommunalwahlen ihre Folgeaktivitäten nach den Wahlen der politischen Landschaft entsprechend angepasst. Diejenigen Parteien, die auf kommunaler Ebene eine begrenzte Vertretung erreichen konnten, erhalten parteipolitische Schulungen und Beratung. Während derzeit intensive, auf den besonderen Bedarf der drei größten Gruppierungen zugeschnittene Programme zur Parteientwicklung zu Themen wie z.B. Parteikonsolidierung oder Regierungsführung erarbeitet werden, bietet die OSZE-Mission auch politischen Parteien, die eine Minderheit repräsentieren, ungeachtet ihres Rückhalts bei Kommunalwahlen nach wie vor Hilfe an. Um den Parteien einen dauerhaften Bestand zu gewährleisten, werden die OMIK-Servicecenter, die seit ihrer Eröffnung den politischen Parteien Dienstleistungen und Räumlichkeiten für deren Aktivitäten zur Verfügung stellen, nicht länger von der OSZE-Mission betrieben, sondern an die Kosovaren übergeben.

Während der Kommunalwahlen im Jahr 2000 und der laufenden Vorbereitungen für die für November 2001 geplanten Kosovo-weiten Wahlen konzentrierte und konzentriert sich die OSZE-Mission auch auf den Aufbau einer transparenten zivilen Verwaltung. Zu den wichtigsten Initiativen zur Förderung demokratischer Regierungsführung und zur Einführung ihrer Prinzipien in den politischen Entscheidungsprozess der Verwaltung gehörte die Gründung des Instituts für Zivilverwaltung (*Institute for Civil Administration*, ICA). Das Institut arbeitet daran, einen professionellen, entpolitisierten öffentlichen Dienst aufzubauen - eine gewaltige Aufgabe gerade im Kosovo, wo die Verwaltung bis zum heutigen Tag stets erheblich unter politischem Einfluss stand. Das Institut bietet kurz- und mittelfristige Lehrgänge an, die direkt dem im Aufbau begriffenen öffentlichen Dienst zugute kommen. Unmittelbar nach den Kommunalwahlen räumte die OSZE-Mission der Schulung neu gewählter Mitglieder der Gemeindeversammlungen und ziviler Verwaltungsangestellter Vorrang ein. Das ICA stellte seine Fähigkeiten unter Beweis, indem es "Crash-Kurse" für über 600 neu gewählte Mitglieder von Gemeindeversammlungen durchführte. Solche Schulungen erwiesen sich als außerordentlich wichtig, da die regierende Partei in den meisten Fällen kein besonders gut ausgearbeitetes politisches Handlungsprogramm für bestimmte Bereiche der kommunalen Verwaltung hat.

Aber auch im Mai 2001, über sechs Monate nach den Wahlen, sind die beiden größten Parteien, die LDK und die PDK (Demokratische Partei des Kosovo), noch nicht in der Lage, kooperativ an die Kommunalverwaltung heranzugehen. In den meisten Gemeinden sehen sie in der Gemeindeversammlung vielmehr eine Arena für politische Manöver und parteipolitische Konfrontation. Die Polarisierung zwischen LDK und PDK sowie eine bis zu einem gewissen Grad feststellbare Zersplitterung innerhalb der LDK hat zu der ebenso weit verbreiteten Besetzung öffentlicher Ämter nach politischen Gesichtspunkten geführt, insbesondere wenn es um die Besetzung der Posten leitender Verwaltungsbeamter und Regierungsdirektoren geht. Es ist nicht eben überraschend, dass politische Parteien nach wie vor eine gewisse Unfähigkeit

higkeit bei der Organisation ihrer legislativen Tätigkeit an den Tag legen. Dadurch wird eine kohärente Planung für die kommunale Verwaltung oder die Entwicklung substantieller politischer Inhalte, die für die effektive Selbstverwaltung kommunaler Angelegenheiten notwendig ist, deutlich behindert. Mangelnde Erfahrung und das Fehlen von Verfahrensregeln sind ebenso wie die noch aus kommunistischen Zeiten stammende Neigung, auf Anweisungen "von oben" zu warten, weitere Probleme allgemeiner Art, die raschere Fortschritte verhindern. Die meisten der erst kürzlich eingerichteten Behörden müssen sich erst noch ernsthaft an die Arbeit machen. Gravierende Leistungsdefizite auf der Ebene der politischen Parteien müssen in Angriff genommen werden, sollen Fortschritte in Richtung einer substantiellen Selbstverwaltung gemacht werden, die Aussicht auf Bestand hat. Diese Herausforderungen sind zwar beachtlich, können aber zu einem Großteil durch zeitnahe Ausbildungs- und Schulungsprogramme sowohl für politische Parteien als auch für zivile Verwaltungen in Angriff genommen werden. Die OSZE-Mission im Kosovo bietet daher kontinuierlich Schulungen für Gemeinderatsmitglieder zu Fragen der Gemeindeverwaltung an.

Entwicklungen in der Zivilgesellschaft sind für die Gewährleistung einer demokratischen Regierungsführung ebenso wichtige Wegmarken wie politische Partizipation. Zur Förderung des dritten Sektors setzt sich die OSZE-Mission ganz besonders für den Aufbau einer aktiven Zivilgesellschaft ein. Die OSZE-Mission spielt eine zentrale Rolle bei der Koordinierung Hunderter um Anerkennung, Aufgabenbereiche und Unterstützung konkurrierender NGOs. Auf zentraler Ebene wurde ein NGO-Forum ins Leben gerufen. Ebenso hat die Mission an einer umfangreichen Umstrukturierung der NGO-Vereinigung des Kosovo gearbeitet. Bei ihrer Unterstützung der Zivilgesellschaft widmet die Mission ihre Aufmerksamkeit und ihre Mittel weiterhin in erster Linie leistungsfähigen NGOs, die in den Bereichen Menschenrechte, Versöhnung, Stärkung ethnischer Gemeinden und Befähigung von Frauen tätig sind. In verschiedenen Städten wurden mehrere NGO-Servicezentren (*NGO Resource Centres*) geschaffen, um einheimischen NGOs sowohl Kommunikationsmöglichkeiten als auch Räumlichkeiten für Treffen anzubieten. In den Gemeinden der Minderheiten spielen zivilgesellschaftliche Strukturen nach wie vor eine wesentliche Rolle, vor allem angesichts der Schwäche der staatlichen Institutionen. Die Eröffnung von Gemeindezentren in gemischt besiedelten Gebieten und solchen, in denen Minderheiten leben, hat für diese Gemeinden Anreize geschaffen, sich auch weiterhin am Aufbau der Zivilgesellschaft zu beteiligen. Um Transparenz, Partizipation, die Achtung der Menschenrechte und Chancengleichheit sowohl auf politischer Ebene als auch auf der Ebene der Verwaltung zu fördern, hat die OSZE-Mission außerdem die Abteilung für demokratische Verwaltung und die Unterstützung der Zivilgesellschaft innerhalb der Gemeinsamen Übergangsverwaltung geschaffen. Die Abteilung befasst sich mit der Einführung dieser Prinzipien in die Politik und in die Entscheidungsprozesse der Verwaltung.

Die OSZE-Mission legt einen weiteren Schwerpunkt ihrer Arbeit auf die Herausbildung einer freien, fairen und pluralistischen Medienlandschaft als wesentlicher Bestandteil einer demokratischen Gesellschaft. Seit 1999 hat sich die Medienszene im Kosovo von einer Wüste in fruchtbares Land verwandelt, auf dem viele neue Medien um die Gunst des Publikums wetteifern. Die OSZE-Mission war in dreifacher Hinsicht aktiv: Zunächst ermöglichte sie den unterschiedlichen Medien durch die Nutzung sowohl zentraler Ressourcen als auch spezieller Fonds Unabhängigkeit, Freiheit und professionelles Arbeiten. Zweitens erarbeitete OMIK einen Frequenzplan, der das herrschende Chaos bei der Belegung von Sendeplätzen beseitigte. Schließlich führte sie ein Regelungssystem ein, das die Notwendigkeit, Diffamierungen und Hetzsprache zu ahnden, mit den internationalen Standards für die Unabhängigkeit der Medien behutsam in Einklang brachte.

Entscheidend für eine funktionierende Demokratie war die Entwicklung journalistischer Standards und einer Mediengesetzgebung zur Ächtung von Hetzsprache und zur Förderung eines journalistischen Verhaltenskodex. Um die Arbeit der vorhandenen, marktfähigen Medienunternehmen zu verbessern und zu professionalisieren, unterstützte die OSZE-Mission sowohl albanischsprachige als auch in der Sprache anderer ethnischer Gruppen erscheinende Medien mit einem umfassenden, aus Drittmitteln finanzierten Schulungsprogramm und geringfügigen Zuschüssen. Seit 1999 sind etliche Zeitungen, Wochenzeitschriften und Magazine wie Pilze aus dem Boden geschossen; Mitte 2001 gab es Dutzende von Radiosendern und nicht weniger als drei Kosovo-weite Fernsehanstalten. Im Rahmen ihres Auftrags zur Kompetenzförderung und als für den Institutionenaufbau zuständige Komponente hat OMIK zwischen 1999 und 2000 über 720 kosovarische Journalisten weitergebildet. Die Mission hat ebenso begonnen, mit der Universität Priština zusammen ein Journalismusstudium zu entwickeln, das denjenigen, die im Medienbereich arbeiten wollen, sowohl eine akademische Ausbildung ermöglicht als auch Gelegenheit zur wissenschaftlichen Forschung gibt.

Zur Unterstützung der Radio- und Fernsehsender im Kosovo koordiniert OMIK die allseitigen Bemühungen um die Verteilung der Frequenzen im Zuge des Wiederaufbaus des terrestrischen Übertragungssystems, das während des Krieges weitgehend zerstört worden war. Das terrestrische Übertragungsnetz des Kosovo (*Kosovo Terrestrial Transmission Network, KTTN*) erreicht mittlerweile rund 90 Prozent der Haushalte im Kosovo. OMIK hat sich auch aktiv für die Wiederbelebung von Radio/TV-Kosovo (RTK) als öffentliche und unabhängige Sendeanstalt eingesetzt. Dazu hat sich OMIK aktiv um die Umwandlung der Sendeverordnung in zwei Verordnungsentwürfe gekümmert. Mit der ersten Verordnung, deren Endfassung derzeit erarbeitet wird, wird eine Interimsmedienkommission eingerichtet, die den Provisorischen Medienkommissar ersetzen soll, um für eine stärkere lokale Beteiligung bei der Lizenzvergabe, Finanzierung und Überwachung der Sender zu sorgen. Im Zuge der Bemühungen, Institutionen aufzubauen, die dauerhaft

ohne fremde Hilfe auskommen, hatte die OSZE den Provisorischen Medienkommissar als unabhängige Instanz eingesetzt, deren Hauptaufgabe darin bestand, journalistische Standards einzuführen und aufrechtzuerhalten. Gemäß UNMIK-Verordnung 2000/36 über die Lizenzvergabe und die Regelung der Rundfunk- und Fernsehsender im Kosovo und UNMIK-Verordnung 2000/37 über die Printmedien im Kosovo ist der Provisorische Medienkommissar befugt, gegen Verstöße gegen die Medienverordnungen bzw. die dazugehörigen Verhaltenskodizes für Sender und Printmedien vorzugehen. Mit der zweiten Verordnung erhält die öffentlich Rundfunkanstalt RTK eine rechtliche und finanzielle Grundlage. Sie erhält einen Aufsichtsrat bestehend aus kosovarischen und internationalen Mitgliedern zur Überwachung der Aktivitäten des RTK. OMIK ist dazu verpflichtet sicherzustellen, dass sowohl RTK als öffentlich-rechtliche Sendeanstalt als auch private, kommerzielle Sender gleiche Wettbewerbschancen haben.

In Übereinstimmung mit den Prioritäten der UNMIK für das Jahr 2001 bildet die Förderung des Zugangs ethnischer Volksgruppen zu Medien in ihrer jeweiligen Muttersprache einen besonderen Schwerpunkt. Mit Hilfe von Drittmitteln hat OMIK darüber hinaus die Verbreitung serbischer und montenegrinischer Printmedien in den serbischen Enklaven im Kosovo in die Wege geleitet. Wie schon während der Kommunalwahlen im Jahr 2000 wird die OSZE-Mission sich darum bemühen, den fairen und gleichberechtigten Zugang aller ethnischen Gruppen zu den Medien zu gewährleisten und darüber hinaus Printmedien und elektronische Medien im Vorfeld der bevorstehenden Kosovo-weiten Wahlen überwachen, um die Einhaltung der Wahlordnung zu gewährleisten.

#### *Förderung der Achtung der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit*

Die Tätigkeit der OSZE-Mission im Bereich Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit ist integraler Bestandteil ihres Mandats zum Institutionenaufbau. Von Beginn des Einsatzes der Mission an stellte die Frage der Rechtsstaatlichkeit in der Tat eines der größten Probleme im Kosovo dar. Während UNMIK die Verantwortung für Aufbau und Verwaltung des Justizapparates hat, hat die OSZE-Mission die Federführung bei der Überwachung der Menschenrechte übernommen und hilft darüber hinaus beim Aufbau örtlicher Kapazitäten zur Förderung der Menschenrechte. Die Beobachtung seitens der OSZE-Mission macht es möglich, Mängel in der lokalen Gesetzgebung und Schwächen im Justizsystem aufzudecken. OMIK verfasst regelmäßig Berichte über allgemeine Anliegen wie das Recht auf Sicherheit von Leib und Leben, das Recht auf friedliche Nutzung von Haus und Besitz, auf Freizügigkeit sowie auf den Schutz vor Diskriminierung und Menschenhandel. Mit dem Ziel, dauerhafte örtliche Kapazitäten zum Schutz der Menschenrechte aufzubauen, hat OMIK eine Reihe von Schulungen zu speziellen Themen

durchgeführt, um NGOs, die im Bereich der Menschenrechte tätig sind, die Arbeit zu erleichtern und ihnen dabei zu helfen, geeignete Verfahren zur Abhilfe bei Verstößen zu finden.

Insbesondere ethnische Minderheiten können sich alles andere als sicher fühlen. OMIK legt daher besonderen Wert darauf, ihre Lage nicht nur zu beobachten, sondern konkrete Maßnahmen zur Verbesserung ihrer Arbeits- und Lebensbedingungen zu erarbeiten. Wie in den verschiedenen von der OSZE und dem UNHCR herausgegebenen Gemeinsamen Bewertungen der Lage von Minderheiten (*Joint OSCE-UNHCR Assessments of the Situation of Minorities*) aufgezeigt, ist die Lage ethnischer Gemeinschaften im Kosovo nach wie vor beklagenswert. Die wenig wirkungsvolle Arbeit der Polizei hat in Verbindung mit einem Klima der Straflosigkeit und nur unzureichenden Unterbringungsmöglichkeiten für Häftlinge zu gravierenden Problemen bei der Schaffung von Rechtsstaatlichkeit geführt. Die immer wiederkehrenden Wellen von Gewalt führen der internationalen Mission in der Tat den dringenden Bedarf an einer strategischen Überprüfung der Sicherheit nichtalbanischer Kosovaren sowie der Rechtsdurchsetzungsmechanismen der UNMIK vor Augen. Die organisierten, ausgeklügelten und vorsätzlichen Angriffe auf Minderheiten stellen die Wirksamkeit institutioneller Maßnahmen zur Aufrechterhaltung der Rechtsstaatlichkeit in Frage. Insbesondere die Unfähigkeit des Polizei- und Justizsystems, gegen Straftäter zu ermitteln, Straftaten zu verfolgen und überführte Täter zu verurteilen, bereitet nach wie vor größte Sorgen; die Zahl der Personen, die aufgrund von Angriffen auf nichtalbanische Kosovaren verurteilt wurden, ist nach wie vor verschwindend gering.

Von den zahlreichen Menschenrechtsproblemen im Kosovo könnten eigentumsrechtliche Fragen auf lange Sicht zu den wichtigsten gehören. Dieses Problem ist insbesondere mit Blick auf die interethnischen Beziehungen und die Rückkehr der vielen Tausend vertriebenen Kosovaren von Bedeutung. Das Ausmaß der Zerstörung sowohl von Eigentum als auch diesbezüglicher Unterlagen, die Jahre diskriminierender Gesetzgebung sowie die Ströme von Menschen, die das Kosovo seit 1989 verlassen haben (und inzwischen wieder dorthin zurückgekehrt sind) haben zum beinahe völligen Zusammenbruch jeglicher Strukturen, die zuvor ihrem Schutz gedient hatten, geführt. UNMIK muss daher zusammen mit der gesamten internationalen Gemeinschaft dafür Sorge tragen, dass ein gerechtes und effektives System zum Schutz von Eigentumsrechten schnellstmöglich wieder aufgebaut wird, damit Rechtsstaatlichkeit gewährleistet werden kann. Die OSZE-Mission im Kosovo hat gemeinsam mit ihren Partnern eine Strategie entwickelt, die stärker auf die Behandlung von Sicherheits- und Eigentumsfragen von Minderheiten zugeschnitten ist.

Einer der größten Erfolge der Mission im Menschenrechtsbereich war ihr Beitrag zur Schaffung von Standardeinsatzverfahren zur koordinierten organisationsübergreifenden Reaktion auf den Menschenhandel. Nach In-Kraft-Treten der Verfahren konzentrierte OMIK sich auf Beratungen bei der

Rechtsreform. Im Januar 2001 wurde die Verordnung über das Verbot des Menschenhandels im Kosovo erlassen. Aufgrund der nur schleppenden Anwendung - was teilweise auch auf eine unzulängliche Übersetzung und neue juristische Begriffe ohne entsprechende Anweisungen zu deren Auslegung zurückzuführen ist - hat OMIK diverse regionale Runde Tische veranstaltet, um Richtern und Staatsanwälten erste Hintergrundinformationen zu der Verordnung zu vermitteln. Schwierigkeiten bei der Schaffung eines wirksamen Zeugenschutzprogramms liegen in der Natur der Sache. Ohne ein solches aber ist wiederum die Wirksamkeit der Verordnung stark eingeschränkt, was zu weiteren ernsthaften Schwierigkeiten führt. Trotz dieser Probleme spielt die OSZE-Mission im Kosovo auch weiterhin eine zentrale Rolle in der Direkthilfe für die Opfer. Sie hat sowohl ein Schutz- als auch ein Überweisungssystem eingerichtet, um ein koordiniertes Vorgehen der wichtigsten Organisationen, darunter die Internationale Organisation für Migration (IOM) und die für Ermittlungen im Bereich Menschenhandel und Prostitution zuständige Polizeieinheit der UNMIK, zu gewährleisten. Die Lehren, die aus diesen Verfahren gezogen werden, sind entscheidend für die Arbeit der OSZE-Mission zum Schutz der Rechte von Opfern sexueller und häuslicher Gewalt. OMIK bildet auch Opferanwälte und Verteidiger aus, um den Opfern von Menschenhandel, sexuellen Übergriffen und häuslicher Gewalt Unterstützung und Rat anbieten zu können, was letztendlich zu einem koordinierten, integrierten und langfristigen System der Prävention, des Schutzes und der strafrechtlichen Verfolgung führen soll.

Zu den Aktivitäten der OSZE-Mission, die Rechtsstaatlichkeit und die Unabhängigkeit der Justiz im Kosovo stärken sollen, gehört die rechtliche Unterstützung der Gemeinden, beispielsweise durch die Institutionalisierung der Rechtshilfe in Zivilsachen. Das Justizsystem selbst wird jedoch noch von unzähligen Problemen beeinträchtigt. Zu den gravierendsten und seit langem bestehenden gehört das Fehlen des Instruments der Haftprüfung, mit dem ein Häftling die Rechtmäßigkeit seiner Inhaftierung und seines Verbleibs im Gefängnis überprüfen lassen kann. Des Weiteren fehlen noch immer Verfahren, die Personen nach ihrer Verhaftung eine effektive Verteidigung gewährleisten; ebenso gibt das Problem der Befangenheit in Strafverfahren Anlass zu anhaltender Sorge. Mangelnde Alternativen zur Inhaftierung jugendlicher Straftäter und das Fehlen eines Verfahrens, das die angemessene Behandlung geistig Behinderter gewährleistet, bereiten ebenfalls weiterhin Sorge. Zwar konnten dadurch, dass man sich der strukturellen Probleme des Justizsystems im Kosovo angenommen hat, bedeutende Fortschritte erzielt werden; die Kooperation zwischen den Organisationen ist jedoch nach wie vor notwendig, um eine in sich schlüssige Gesamtstrategie zu entwickeln, mit der die erkannten Probleme und die akuten sowie die mittel- und langfristigen Erfordernisse innerhalb des Justizsystems im Kosovo in Angriff genommen werden können.

Die OSZE-Mission im Kosovo hat durch die Einrichtung verschiedener Institutionen zur Förderung der Rechtsstaatlichkeit beigetragen. Zunächst wurde das Kosovo-Rechtszentrum (*Kosovo Law Centre*, KLC) zur Beschäftigung mit und Unterstützung von Studien über im Kosovo anwendbares Recht eröffnet. Vorrangiges Ziel des Kosovo-Rechtszentrums ist die Förderung der Fachkompetenz einheimischer angehender Juristen im Zentrum selbst, um eine professionelle, lokal geführte, unabhängige und dauerhafte NGO zu etablieren, die demokratische Prinzipien, hohe ethische Standards, Rechtsstaatlichkeit und die Achtung der Menschenrechte verkörpert und fördert. Neben anderen wichtigen Errungenschaften hat das Kosovo-Rechtszentrum dazu beigetragen, die Juristische Fakultät der Universität Priština auf ein solides Fundament zu stellen. Zweitens hat OMIK in Zusammenarbeit mit Juristen aus dem Kosovo im Februar 2000 das Kosovo-Institut für Rechtsprechung (*Kosovo Judicial Institute*, KJI) eingerichtet, das die Verbesserung der juristischen Ausbildung von Richtern und Staatsanwälten gemäß demokratischen Prinzipien und Rechtsstaatlichkeit zum Ziel hat. Das KJI veranstaltet Kurse für junge Richter und Staatsanwälte und überprüft regelmäßig Justizangelegenheiten. Das Institut führt zahlreiche juristische Schulungen durch, in denen sich einheimische Juristen mit nationalem Recht und internationalen Menschenrechtsstandards und -instrumenten vertraut machen können. Ebenso fanden Schulungen und Workshops zu Themen wie "Die Europäische Menschenrechtskonvention", "Vorgerichtliche Strafverfahren", "Strafrechtliche Ermittlungen", "Jugendstrafrecht", "Humanitäres Völkerrecht", "Alternativen zur Haftstrafe", "Gewalt gegen Frauen" und "Eigentumsfragen" statt. Der Europarat und das US-amerikanische Justizministerium arbeiten regelmäßig mit den KJI zusammen. OMIK hat kürzlich mit der Herausgabe einer Erhebung zu Gerichtsverfahren, die einen Zeitraum von sechs Monaten abdeckt, zur weiteren Verbesserung des Justizsystems beigetragen. Bei dem Bericht handelt es sich um eine kritische Überprüfung von Gerichtsverfahren, die in den sechs Monaten zuvor stattgefunden hatten. Er verfolgt die Fortschritte, die seit Oktober 2000 erzielt werden konnten, und umreißt die nach wie vor vorhandenen Probleme im Hinblick auf das Justizsystem und den gesetzlichen Rahmen.

Eine vielversprechende Hilfe für schutzbedürftige Bevölkerungsgruppen ist die Ombudsmann-Institution, die am 21. November 2000 von der OSZE geschaffen wurde. Die Ombudsmann-Institution, die unabhängig von der OSZE und anderen Komponenten der UNMIK tätig ist, soll die Transparenz in der Verwaltung des Kosovo fördern. Ihr Mandat umfasst die Entgegennahme und Untersuchung von Beschwerden, die wegen Amtsmissbrauchs und mutmaßlicher Menschenrechtsverletzungen durch Einzelne, Gruppen oder Organisationen gegen Behörden erhoben werden. Die Ombudsmann-Institution hat seit ihrer Eröffnung mehrere hundert Fälle entgegengenommen, bei denen es sich überwiegend um Verstöße gegen Eigentumsrechte und Benachteiligung im Arbeitsbereich handelt. Im November 2000 hat die OSZE-Mission mit der

Verteilung von Informationsmaterial eine groß angelegte Öffentlichkeitskampagne gestartet, mit der sowohl Einzelpersonen als auch Gruppen oder juristische Personen dazu aufgerufen werden, Beschwerden über mutmaßliche Menschenrechtsverletzungen oder Amtsmissbrauch einzureichen.

In allen Fällen erfordert die Überführung von Einrichtungen, die von OMIK geschaffen wurden, in den konsolidierten Budgethaushalt des Kosovo und somit ihre Übergabe an die kosovarische Öffentlichkeit die schrittweise Reduzierung externer und finanzieller Ressourcen zur Gewährleistung ihrer Bestandsfähigkeit.

Schließlich hat OMIK noch ein Strafverteidigungszentrum (*Criminal Defence Resource Centre*, CDRC) eingerichtet, das sich um die Fortsetzung der Ermittlungen und die faire Verfolgung gemeldeter Verletzungen des humanitären Völkerrechts sowie ethnisch und politisch motivierter Straftaten kümmern soll. Das CDRC hat zum Ziel, einheimischen Strafverteidigern internationale Dokumente und Fachliteratur über die Rechte des Angeklagten im Strafprozess zugänglich zu machen. Es hilft ihnen bei Nachforschungen, bei der Vorbereitung auf konkrete Fälle und bei der Entwicklung einer Strategie in Fällen, in denen die Anklage auf Verstoß gegen das humanitäre Völkerrecht bzw. auf schwere ethnisch oder politisch motivierte Verbrechen lautet, sowie in Fällen der Verletzung internationaler Standards. Das CDRC unterstützt einheimische Rechtsanwälte auch, wenn sie sich weigern, bestehende nationale rechtliche Bestimmungen oder Verordnungen der UNMIK anzuwenden, falls diese gegen internationale Menschenrechtsnormen verstoßen, und wenn sie Einspruch gegen willkürliche Festnahmen und Inhaftierungen nach einschlägigen internationalen Standards erheben.

Als Mitglied des Gemeinsamen Beratungsgremiums für Gesetzesangelegenheiten, das im August 1999 vom Sonderbeauftragten des Generalsekretärs der Vereinten Nationen eingesetzt wurde, beteiligt OMIK sich an der Revision der lokalen Gesetzgebung, überprüft anwendbares Recht und identifiziert Bereiche, die einer Rechtsreform sowie neuer Regelungen bedürfen. OMIK ist maßgeblich an den Arbeiten zum Entwurf eines neuen Strafrechts und einer neuen Strafprozessordnung beteiligt.

Zur Förderung der Durchsetzung von Recht verfügt OMIK zusammen mit internationalen Partnern und unter der Ägide der UNMIK auch über ein Mandat zur Rekrutierung, Auswahl und Ausbildung von Polizisten, die zukünftig eine eigene Polizei des Kosovo bilden sollen. Wichtigstes Ziel ist der Aufbau der Kosovo-Polizeidienstes, der im Einklang mit den Prinzipien demokratischer Polizeiarbeit organisiert sein und funktionieren soll. Im Jahre 1999 eröffnete die OSZE die Kosovo-Polizeischule, um im Rahmen der Ausbildung die Grundlagen für den Aufbau einer kommunalen Polizei zu entwickeln. Die Kosovo-Polizeischule bemüht sich, das Vertrauen in die Rechtsdurchsetzung wiederherzustellen, indem sie der Ausbildung eine Philosophie zugrunde legt, die auf internationalen Menschenrechtsstandards beruht. Das Schulungsmandat der OSZE umfasst die Entwicklung und Durchführung ei-

ner demokratieorientierten polizeilichen Grundausbildung für über 6.000 einheimische Polizeibeamte bis Juni 2002. 19 Prozent der Polizeischüler, die ihre Ausbildung bislang abgeschlossen haben, sind Frauen, neun Prozent sind Kosovo-Serben. Der durchschnittliche Prozentsatz von Nicht-Albanern, die die Ausbildung absolviert haben, liegt einschließlich der Kosovo-Serben bei 17 Prozent. Im Zusammenhang mit den vom Sonderbeauftragten des VN-Generalsekretärs neu formulierten Prioritäten bei der Rechtsdurchsetzung ist die OSZE nunmehr im Vorgriff auf die Strategie der Übertragung von Führungsfunktionen von der UNMIK-Polizei auf einheimische Polizeibeamte dazu übergegangen, den Schwerpunkt der Ausbildung von der Grundausbildung auf die Ausbildung in Führungs- und Spezialaufgaben zu verlagern. Die Kosovo-Polizeischule gilt derzeit als eines der erfolgreichsten Ausbildungsprojekte in Südosteuropa. Ihre Absolventen werden in den örtlichen Gemeinden allseits respektiert und konnten bereits zu einer effektiveren Rechtsdurchsetzung beitragen. In Zukunft wird dies sehr wahrscheinlich noch an Bedeutung gewinnen, da viele der Absolventen auf sich allein gestellt arbeiten und qualifizierte Polizeiarbeit leisten.

### *Der Weg nach vorn*

Wie schon im Jahr 2000 haben Wahlen entsprechend der in der Sicherheitsratsresolution 1244 vorgesehenen dritten Phase der Strategie der UNMIK - Abschluss der Vorbereitungen und die Durchführung von Wahlen zu einer Übergangsregierung für das Kosovo - nach wie vor eine Schlüsselstellung: Im Anschluss an eine Rede des Sonderbeauftragten des VN-Generalsekretärs vor dem Ständigen Rat der OSZE wurde mit den Vorbereitungen zu den zentralen Wahlen, die am 17. November 2001 stattfinden sollen, begonnen. Die Arbeitsgruppe zu den Prinzipien für die provisorischen Selbstverwaltungseinrichtungen im Kosovo (zum verfassungsrechtlichen Rahmen) nahm am 6. März 2001 formal Beratungen auf. Der Verfassungsrahmen, der am 15. Mai 2001 bekannt gegeben wurde, enthält die Befugnisse und Aufgaben der provisorischen Selbstverwaltungseinrichtungen, die Befugnisse und Aufgaben, die dem Sonderbeauftragten des VN-Generalsekretärs vorbehalten sind, sowie Details über die Einrichtung einer Versammlung sowie einer Exekutive und einer Legislative, lässt jedoch den endgültigen politischen Status des Kosovo offen.

Kosovo-albanische Politiker haben ihre Beteiligung am demokratischen Prozess, wie er im Verfassungsrahmen umrissen ist, zugesagt. Führende Vertreter der Kosovo-Serben vertraten hingegen die Ansicht, das Rahmenwerk räume dem Kosovo *de facto* die Unabhängigkeit ein und verletze damit ihre vitalen Interessen. Als vermittelnde Lösung hat nun UNMIK unter Beteiligung der OSZE-Mission einen Arbitragemechanismus ausgearbeitet, der es den Vertretern aller ethnischen Gruppen, insbesondere der Kosovo-Serben,

ermöglicht, Gesetzesvorschläge, die ihre "vitalen Interessen" berühren könnten, einer zweiten Lesung zu unterziehen. Sollte auf diesem Wege der Gesetzesvorschlag nicht im Sinne des Minderheitenkomitees geändert werden, schaltet der Verfassungsrahmen als letzte Entscheidungsinstanz den Sonderbeauftragten des VN-Generalsekretärs ein.

Strategien, mit denen die Beteiligung und Vertretung aller ethnischen Gruppen, insbesondere der Kosovo-Serben, gewährleistet werden kann, werden derzeit von OMIK ausgearbeitet. Die fortgesetzten Angriffe auf Angehörige von Minderheiten, die Abspaltungstendenzen im Norden des Kosovo sowie das Ausbleiben spürbarer Fortschritte bei der Rückkehr der Binnenvertriebenen erschweren es der Staatengemeinschaft jedoch noch, mit der kosovo-serbischen Volksgruppe auf einen gemeinsamen Nenner zu kommen. Angesichts des Gebots, tatsächlich alle Bewohner des Kosovo einschließende Wahlen abzuhalten, wurden sowohl in Belgrad als auch in den Ortschaften im Norden des Kosovo, in denen die Serben die Mehrheit bilden, Treffen organisiert, um ihnen zu vermitteln, dass ihre Beteiligung an den Wahlen für sie die Voraussetzung ist, ihre Interessen zu wahren und den Lauf der Ereignisse im Kosovo mitzubestimmen. Die hinsichtlich einer Beteiligung an den Wahlen vorsichtige Haltung führender kosovo-serbischer Politiker lässt umgekehrt auch ein wenig Raum für verhaltenen Optimismus. Der Schlüssel zu ihrer Beteiligung scheint jedoch nach wie vor in Belgrad zu liegen. Nur ein Machtwort von Seiten der serbischen bzw. jugoslawischen Behörden kann letztendlich zur Überwindung der herrschenden Vorbehalte beitragen. Es liegt auf der Hand, dass sich beide Seiten zur Herstellung von Vertrauen zwischen Mehrheit und Minderheit entgegenkommen müssen und dass bei den Themen Rückkehr und vermisste Personen Fortschritte erzielt werden müssen. In dieser Hinsicht ist eine geeignete Strategie geboten, die notgedrungen auch eine behutsame Rückkehr in Gebiete, in denen bereits Kosovo-Serben leben, beinhalten müsste.

### *Schlussfolgerungen*

Zwei Jahre nach Beginn des Aufbaus demokratischer Institutionen ist die OSZE-Mission im Kosovo nunmehr dabei, die inzwischen erzielten Fortschritte zu konsolidieren. Sie hat den Schwerpunkt ihrer Arbeit insofern verlagert, als sie sich heute darauf konzentriert, den neu geschaffenen Institutionen langfristigen Bestand zu sichern. Bei der Erfüllung dieser Aufgabe liegen allen Programmen der OMIK zwei zentrale Vorstellungen zugrunde: Alle neu geschaffenen Strukturen weisen eine "eingebaute Kosovarierungspolitik" auf, die auf eine Strategie der schrittweisen Übergabe auch von Führungsaufgaben an Kosovaren jeglicher ethnischer Herkunft statt auf die anhaltende Abhängigkeit von internationalem Personal abzielt. Das zweite Prinzip lautet Entpolitisierung. Nach zehn Jahren gründlich politisierter Herr-

schaft will OMIK dazu beitragen, die öffentlichen Einrichtungen des Kosovo zu entpolitisieren, also z.B. den öffentlichen Dienst, die Polizei, die Justiz, die öffentlich-rechtlichen Medien und das Bildungswesen. Das erforderte die Einführung neuer Standards für Einstellungen und Entlassungen, Beförderungen, Anreize und Ausbildung nach erfolgs- und leistungsbezogenen Kriterien.