

Bernhard Knoll/Kara Johnston Molina

## Ein steiniger Weg: Das Kosovo im Übergang zur vorläufigen Selbstverwaltung<sup>1</sup>

*Die allgemeinen Wahlen des Jahres 2001 und die Situation danach*

### *Einleitung*

Beobachter des Übergangsprozesses des Kosovo zur vorläufigen Selbstverwaltung waren im vergangenen Jahr vielleicht allzu optimistisch, als für den Herbst 2001 allgemeine Wahlen angekündigt wurden. Die Schaffung „vorläufiger Selbstverwaltungsinstitutionen“ (*Provisional Institutions of Self-Government*, PISG) - wie im Verfassungsrahmen vom Mai 2001 festgelegt - war eine Richtmarke für die Implementierung der Resolution 1244 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen und sollte der Ausgangspunkt für die dritte Stufe des Institutionenaufbaus durch die Mission der Vereinten Nationen im Kosovo (UNMIK) sein, bevor die komplizierten Fragen im Zusammenhang mit dem endgültigen Status des Territoriums in Angriff genommen werden sollten.<sup>2</sup> Tatsächlich wurde die Fähigkeit der VN-Übergangsverwaltung, eine Einigung erstens zwischen den kosovo-albanischen Parteien und zweitens zwischen den PISG und dem kosovo-serbischen politischen Establishment herbeizuführen, das sich erst im Mai 2002 entschlossen hatte, der Zentralregierung beizutreten, auf eine harte Probe gestellt. Die Einführung von „Richtmarken“, an denen der Fortschritt beim Aufbau von Institutionen gemessen wird, gab der neu gewählten Regierung des Kosovo ein Prisma an die Hand, durch das die Statusfrage von nun an betrachtet wird.

In diesem Beitrag werden die Fortschritte beim Aufbau politischer Institutionen von der Verkündung des Verfassungsrahmens über die Durchführung von allgemeinen Wahlen ein halbes Jahr danach bis hin zur Schaffung der PISG im Frühjahr 2002 untersucht. Die Implementierungsphase der PISG hat unweigerlich zu Spannungen zwischen dem Wunsch der demokratisch ge-

---

1 Der Beitrag gibt die Untersuchungsergebnisse und persönlichen Ansichten der Autoren wieder, die nicht mit den Auffassungen der OSZE übereinstimmen müssen.

2 Nach Resolution 1244 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen vom 10. Juni 1999 lag der Entsendung der UNMIK (*United Nations Mission in Kosovo*) ein integrierter Vierstufenplan zugrunde: In der ersten Phase sollte die internationale Mission Verwaltungsstrukturen schaffen, eine internationale zivile Polizei einsetzen und den heimkehrenden Flüchtlingen Soforthilfe leisten. In der zweiten Phase sollte der Schwerpunkt auf der Verwaltung sozialer Dienste und Versorgungseinrichtungen sowie auf der Konsolidierung der Rechtsstaatlichkeit liegen. In der dritten Phase sollte UNMIK Wahlen zu einer Kosovo-Versammlung durchführen und die Vorbereitungen zur Schaffung vorläufiger Institutionen für eine Selbstverwaltung abschließen sowie gleichzeitig die Errichtung einer „substantiellen Autonomie“ des Kosovo fördern. Die Schlussphase würde von einer endgültigen Regelung des Status des Kosovo abhängen.

wählten Amtsinhaber, mehr Verantwortung zu übernehmen, und der Pflicht der UNMIK, diejenigen Bereiche zu schützen, die im Verfassungsrahmen aufgrund ihrer heiklen Natur ausgenommen waren, geführt. Bevor auf die Einzelheiten darüber eingegangen wird, in welcher Weise die neuen PISG die Verantwortung für die Implementierung des ehrgeizigen Programms des neuen Sonderbeauftragten des Generalsekretärs der VN, Michael Steiner, übernommen haben, wird zunächst der Prozess des Institutionenaufbaus beleuchtet.<sup>3</sup>

#### *Der Aufbau politischer Institutionen - ein langwieriger Prozess*

Unmittelbar nach dem Konflikt war der Institutionenaufbau - wesentliches Element für einen langfristigen und dauerhaften Frieden - für die internationale Gemeinschaft das Gebot der Stunde. Auf zentraler Ebene war die Unterzeichnung des Verfassungsrahmens<sup>4</sup> für die vorläufige Selbstverwaltung im Kosovo in Form einer UNMIK-Verordnung am 15. Mai 2001 ein bedeutender Schritt, der die Grundlage für die Bildung vorläufiger Institutionen und der zukünftigen Regierung schuf. Der Verfassungsrahmen legte die Befugnisse und Zuständigkeiten der PISG und diejenigen, die dem Sonderbeauftragten des VN-Generalsekretärs vorbehalten bleiben, fest und richtete eine parlamentarische Versammlung sowie eine Exekutive und eine Judikative ein. Von entscheidender Bedeutung ist, dass der Sonderbeauftragte ermächtigt ist, jeden Versuch der Institutionen, ihre Kompetenzen zu überschreiten, niederzuschlagen. Insbesondere dürfen die Institutionen auf keinen Fall einseitig über den endgültigen Status des Kosovo entscheiden. Diese Regelung steht im Einklang mit Resolution 1244 des VN-Sicherheitsrats, auf deren Grundlage das derzeitige Übergangssystem für das Kosovo errichtet wurde.<sup>5</sup> Das Dokument stellte einen fairen Kompromiss dar und schuf einen tragfähigen institutionellen Rahmen, in dem die Beteiligung aller ethnischen Gruppen durch die Einführung von so genannten „reservierten Mandaten“ auf zentraler Ebene gewährleistet werden konnte. Von den 120 Sitzen der zentralen Versammlung sollten 100 nach dem Verhältniswahlssystem vergeben werden; 20 Sitze waren „reserviert“, um die Überrepräsentation der kleineren Gemeinschaften des Kosovo zu gewährleisten. Zehn Sitze wurden für die Parteien der Kosovo-Serben reserviert, vier für die Kosovo-Roma, -Aschkali und -Ägypter, drei für die Bosniaken, zwei für die Türken und einer für die

---

3 Der Beitrag behandelt die politische Entwicklung bis zum August 2002.

4 UNMIK Regulation „On a Constitutional Framework for Provisional Self-Government in Kosovo“, UNMIK/REG/2001/09 vom 15. Mai 2001, in: [www.un.org/peace/kosovo/pages/regulations/reg01.09.html](http://www.un.org/peace/kosovo/pages/regulations/reg01.09.html).

5 Vgl. auch Franklin de Vrieze, Towards Self-Government in Kosovo, in: Helsinki Monitor 1/2001, S. 11-25, hier: S. 13.

Gorani.<sup>6</sup> Im Ergebnis würde ein institutioneller Mechanismus entstehen, der - so hoffte man - in der Lage wäre, Konflikte auf der zentralen Ebene einzuhegen. Ein Jahr zuvor waren Institutionen - wie unvollkommen auch immer - auf kommunaler Ebene eingerichtet worden, innerhalb derer gesellschaftliche Konflikte gelöst werden sollten. Vertreter derjenigen ethnischen Gemeinschaften, die nicht an den Kommunalwahlen teilgenommen hatten, waren vom Sonderbeauftragten ernannt worden. Die UNMIK-Verordnung 2000/45 „Über die Selbstverwaltung der Kommunen im Kosovo“ sah auch die Einrichtung obligatorischer Gemeinde- und Vermittlungsausschüsse vor, damit Einzelpersonen oder Gruppen Beschwerde gegen vermeintliche Diskriminierungen durch die Gemeindeverwaltung einlegen konnten.

#### *Die allgemeinen Wahlen - Daten und Fakten*

Am 17. November 2001 gaben Mitglieder aller Gemeinschaften des Kosovo ihre Stimme für die neue parlamentarische Versammlung des Kosovo in ordnungsgemäßen und gut vorbereiteten Wahlen ab. Weder der Boykott kosovo-serbischer Wähler noch die logistischen Probleme, die die Kommunalwahlen des Jahres 2000 beeinträchtigt hatten, wiederholten sich.<sup>7</sup> Die OSZE-Mission im Kosovo (OMIK) wurde ihrer Verpflichtung, allen Wählern und Gemeinschaften sicheren und bequemen Zugang zu den Wahlen zu gewährleisten, gerecht und das Kosovo stellte sein Bekenntnis zu demokratischen Normen dadurch unter Beweis, dass es sich friedlich an die Wahlordnung während des Wahlkampfes und am Wahltag selbst hielt.<sup>8</sup> Dem Wahltag war ein Wahlkampf vorausgegangen, in dessen Verlauf es kaum zu Gewalttätigkeiten, Einschüchterungen oder Verletzungen der Wahlordnung gekommen war. Über 65 Prozent der 1,25 Millionen registrierten Wähler gaben ihre Stimme ab. Obwohl die Wahlbeteiligung bei den Kommunalwahlen im Vorjahr um 13 Prozent höher gelegen hatte, nahmen an den allgemeinen Wahlen im Jahre 2001 mehr Menschen teil. Anhand der Lage der Wahllokale wird geschätzt, dass sich 67 Prozent der Wahlberechtigten in vorwiegend kosovo-albanischen und 47 Prozent derjenigen in nicht-albanischen Gebieten (insbesondere Kosovo-Serben, die Gemeinden der Kosovo-Roma, -Aschkali, und -Ägypter sowie Kosovo-Türken, -Bosniaken und -Gorani) beteiligt haben. Außerhalb des Kosovo nahmen mittlerweile 53 Prozent Briefwähler, 58 Prozent der

---

6 Darüber hinaus musste zumindest jeder dritte Kandidat in den oberen zwei Dritteln der Kandidatenlisten eine Frau sein.

7 Vgl. Daan Everts, Die OSZE-Mission im Kosovo, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2001, Baden-Baden 2001, S. 145-159.

8 Die Wahlbeobachtungsmission des Europarats (CEEOM II), die Parlamentarische Versammlung der OSZE, die Parlamentarische Versammlung des Europarats sowie das Europaparlament haben in Erklärungen bestätigt, dass „das Wahlgesetz die Voraussetzungen für freie und faire Wahlen geschaffen hat“, „die Registrierung erfolgreich vorgenommen wurde“, „die Wahlen effektiv durchgeführt wurden“ und dass „die ausführenden Behörden ihre Aufgaben konstruktiv und professionell erledigt haben“.

Wahlberechtigten aus Serbien und 57 Prozent derjenigen aus Montenegro an der Wahl teil. Angesichts der Tatsache, dass die Bundesrepublik Jugoslawien (BRJ) und die Führung der Kosovo-Serben die Wahlen erst zwölf Tage vor dem eigentlichen Wahltag gebilligt hatten, war die geschätzte Wahlbeteiligung der Kosovo-Serben sowohl im Kosovo als auch in Serbien selbst und in Montenegro beeindruckend. Die Wahlbeobachtungsmission des Europarats (CEEOM II) berichtete jedoch, dass es in kosovo-serbischen Gebieten insbesondere im Norden Kosovos (Nord-Mitrovica, Leposavić, Zubin Potok und Zvečan) zu Einschüchterungsversuchen gekommen ist, mit denen die Wähler an der Stimmabgabe gehindert werden sollten. Dass die Wähler sich entschlossen, trotz der Einschüchterungsversuche an den Wahlen teilzunehmen, zeugt davon, wie ernst sie den demokratischen Prozess nehmen.

Die OSZE-Mission im Kosovo hat für die Durchführung der allgemeinen Wahlen im Jahr 2001 zu Recht an Ansehen gewonnen. Die Medien spielten hierbei eine wesentliche, wenn nicht gar die entscheidende Rolle. Eine umfangreiche Kampagne stellte sicher, dass sowohl die politischen Parteien als auch die Medien umfassend über ihre Rechte und Pflichten informiert waren. Die von der OMIK verfassten Medienbestimmungen sorgten dafür, dass jede zugelassene politische Partei die Gelegenheit erhielt, die Bürger des Kosovo angemessen und gleichberechtigt über ihr Programm zu informieren. Die Beobachtungen und Analysen der Medienüberwachungsabteilung der OMIK stellten die Einhaltung der Vorschriften der Zentralen Wahlkommission sicher und waren die Handlungsgrundlage für den Beschwerde- und Berufungsunterausschuss für die Wahlen, um die schlimmsten Exzesse der Medien zu unterbinden. Die OSZE-Unterstützungsteams für den Zugang zu den Medien wurden erneut in den Regionen eingesetzt; sie sollten bei Beschwerden vermitteln, bevor diese eskalieren konnten.

Die rasche Bestätigung der Ergebnisse der allgemeinen Wahlen von 2001 am 24. November durch den Sonderbeauftragten des Generalsekretärs war nach den Worten des ehemaligen Leiters der OMIK, Daan Everts, „ein Zeugnis für den Erfolg der Wahlen“. Bei der Bekanntgabe der Wahlergebnisse teilte der Sonderbeauftragte mit, dass die Eröffnungssitzung der Kosovo-Versammlung am 10. Dezember stattfinden sollte. Von besonderer Bedeutung war, dass die Ergebnisse der allgemeinen Wahlen alle Gruppierungen einschlossen und somit die Vielfalt der kosovarischen Gesellschaft widerspiegelten. Alle Gemeinschaften beteiligten sich an den Wahlen, und dank der reservierten Sitze fanden alle Stimmen in der Versammlung Gehör.<sup>9</sup> Von den Gewählten waren 34 Frauen - nahezu ein Drittel der Versammlung. Die gewählten Abgeordneten kommen aus 21 verschiedenen Gemeinden. Ein hervorragender und alle Gruppierungen einschließender Wahltag, eine transparente und gültige Auszählung sowie eine repräsentative Versammlung schufen die geeignete Grundlage für die Übertragung von Verantwortung auf die vorläufige demo-

---

9 Zu den Wahlergebnissen der allgemeinen Wahlen 2001 und zur Sitzverteilung in der Kosovo-Versammlung vgl. die Tabelle am Schluss des Beitrags.

kratische Selbstverwaltung. Obwohl 14 Parteien reguläre Sitze erringen konnten, erhielten bemerkenswerterweise nur drei kosovo-albanische Parteien mehr als einen gewählten Sitz in der Versammlung. Auf die Demokratische Liga des Kosovo (LDK) entfielen 47 Sitze, die Demokratische Partei des Kosovo (PDK) gewann 26 und die Allianz für die Zukunft des Kosovo (AAK) acht Sitze. Die Koalition Povratak (KP) errang zwölf Sitze durch ihren Stimmenanteil bei den Wahlen zusätzlich zu den zehn reservierten Sitzen, die der Verfassungsrahmen vorsah. Vatan, eine Koalition aus bosniakischen und goranischen Parteien, erhielt bei den Wahlen einen Sitz zusätzlich zu den drei reservierten, die Demokratische Partei der Türken des Kosovo (KDTP) kam durch Wahlen und Reservierung auf insgesamt drei Sitze. Angesichts der Wahlergebnisse behaupten kleinere kosovo-albanische Parteien in gerechtem Zorn, sie seien diskriminiert worden und die internationale Gemeinschaft hätte sie viel stärker unterstützen müssen, damit sie eine wirkliche Option für die Menschen im Kosovo hätten werden können.

#### *Die Bildung der vorläufigen Selbstverwaltungsinstitutionen*

Die Wahlergebnisse zeigten, dass keine einzelne Partei die Kosovo-Versammlung dominieren konnte, und bedeuteten somit, dass die Parteien zusammenarbeiten mussten. Es dauerte jedoch eine Weile, bis ein Kompromiss verwirklicht werden konnte. In den ersten Monaten nach den Wahlen dominierten die obstruktiven Tendenzen, die schon bei der Implementierung der Ergebnisse der Kommunalwahlen zu beobachten gewesen waren, auch die Politik auf der zentralen Ebene. Trotz intensiver Vermittlung durch das US-Büro in Priština, das dabei vom britischen und vom deutschen Büro unterstützt wurde, gelang es den drei wichtigsten kosovo-albanischen Führern monatelang nicht, sich über die Einrichtung der PISG zu einigen. Erst nach drei fehlgeschlagenen Versuchen wurde Ibrahim Rugova von der Versammlung zum Präsidenten des Kosovo gewählt. Da die Gespräche über eine „große Koalition“ zwischen LDK, PDK und AAK zu keinem befriedigenden Ergebnis führten, verließ die PDK die Versammlung während der Eröffnungssitzung. Die wichtigste Aufgabe war klar: Es galt sicherzustellen, dass der Präsident der Versammlung (laut Verfassungsrahmen das Mitglied der Präsidentschaft der Versammlung, das der Partei oder Koalition angehört, die in den Wahlen zur Versammlung die meisten Stimmen errungen hat) nun - gemäß UNMIK-Verordnung 2001/19 „Über die Exekutive der vorläufigen Selbstverwaltungsinstitutionen“ - einen Ministerpräsidenten ernannte. Die Versammlung musste außerdem der Ernennung der Präsidentschaft - bestehend aus sieben Mitgliedern der Versammlung - offiziell zustimmen.<sup>10</sup> Die

---

10 Der Verfassungsrahmen sieht folgende Zusammensetzung vor: a) zwei Mitglieder, die von der Partei oder Koalition mit dem höchsten Stimmenanteil bei den Wahlen zur Versammlung ernannt werden, b) zwei Mitglieder, die von der Partei mit dem zweithöchsten Stimmenanteil ernannt werden, c) ein von der Partei mit dem dritthöchsten Stimmenanteil

Aufgabe, die Exekutive der PISG zu bilden, konnte erst gelöst werden, nachdem der Sonderbeauftragte des Generalsekretärs der VN Steiner am 28. Februar 2002 ein Übereinkommen zwischen den drei wichtigsten kosovo-albanischen Parteien vermittelt hatte. Eine Woche darauf hatte die Kosovo-Versammlung nicht nur einen Präsidenten gewählt, sondern auch die Regierung, einschließlich des Ministerpräsidenten und zehn Ministern, bestätigt.

Seit der ersten Sitzung der zentralen Versammlung ist jedoch deutlich geworden, dass verschiedene politische, verfahrenstechnische und logistische Probleme die Arbeit der Institutionen zum Erliegen zu bringen drohen. Die OSZE-Mission im Kosovo, die die Entwicklungen in der Versammlung genau beobachtet, hat darauf hingewiesen, dass der sich herausbildende parlamentarische Prozess im Kosovo nach wie vor durch eine Reihe von Faktoren ernstlich behindert wird. Auf politischer Ebene äußerten sich einige Abgeordnete besorgt und missbilligend über die langsame Arbeitsweise der Versammlung, die nur etwa alle drei bis vier Wochen einmal zu einer Plenarsitzung zusammentritt, was die Möglichkeiten der gewählten Vertreter untergrabe, die Sorgen der Bevölkerung aufzugreifen und in Angriff zu nehmen.

Was die Logistik anbelangt, stellen sich der Versammlung noch große Probleme. Obwohl sie in den vorläufigen Verfahrensregeln für die Versammlung zwingend vorgeschrieben sind (Regel 36.2), gibt es bislang noch keine Aufzeichnungen der Plenarsitzungen der Versammlung. Die Hauptursache hierfür ist der Mangel an qualifiziertem Personal - eine Folge davon, dass der konsolidierte Haushalt des Kosovo für das Jahr 2002 nicht genug Mittel bereitstellt, um Abschriften anzufertigen. Erst seit Mai 2002 wird die Tagesordnung der Sitzungen der Versammlung sowohl in albanischer als auch in serbischer Sprache im Voraus verteilt; Protokolle der Sitzungen gibt es allerdings nicht. Biographien der Abgeordneten sowie Angaben, wie sie erreichbar sind, stehen ebenfalls nicht zur Verfügung. Mehrere Abgeordnete äußerten ihre Unzufriedenheit mit der diesbezüglichen Arbeit des Sekretariats der Versammlung. Darüber hinaus stehen der Versammlung auch keine professionellen Übersetzer zur Verfügung; über sie muss mit der UNMIK verhandelt werden. Man fragt sich besorgt, ob das Personal, das als Übersetzer oder Rechtsberater eingestellt werden soll, überhaupt ausreichend qualifiziert ist, da das Gehalt lediglich 150 bis 180 Euro pro Monat betragen würde.

Darüber hinaus melden die Mitglieder der Kosovo-Versammlung weiterhin Bedarf an Büroräumen für einzelne Parlamentarier und für parlamentarische Gruppen an. Die Abgeordneten haben weder Sitzungsräume noch ausreichende Online- oder Telefonverbindungen. Um die Bemühungen der internationalen Gemeinschaft, einige der festgestellten institutionellen Mängel zu beheben, zu bündeln, hat OMIK nach Gesprächen mit verschiedenen Organisationen, Regierungen und Mitgliedern der Präsidentschaft der Versammlung im Januar 2002 eine interinstitutionelle Gruppe ins Leben gerufen: die Unter-

---

und ein von der kosovo-serbischen Gemeinschaft ernanntes Mitglied sowie d) ein Mitglied der nicht kosovo-serbischen und nicht kosovo-albanischen Gemeinschaften.

stützungsinitiative für die Versammlung (*Assembly Support Initiative, ASI*). Seither hat die ASI die Planung von Konferenzen und Schulungsveranstaltungen für Mitglieder der Versammlung ebenso ermöglicht wie Arbeitsbesuche von Delegationen der Kosovo-Versammlung in verschiedenen Ländern. Die ASI verbindet die Arbeit des National Democratic Institute, der USAID, der Friedrich-Ebert-Stiftung, der Friedrich-Naumann-Stiftung, der Westminster Foundation, des USIP, der Büros Großbritanniens, der USA und Belgiens in Priština und des EU-Pfeilers für Wiederaufbau und Entwicklung sowie der OMIK miteinander. Vertreter der meisten politischen Gruppierungen (bis zu 100 der 120 Abgeordneten) haben an ASI-Konferenzen über Themen wie Transparenz, Verfahrensregeln und Gesetzesentwürfe teilgenommen. Auch im Laufe des kommenden Jahres wird die ASI den Schwerpunkt auf die Entwicklung einer effektiven und repräsentativen Legislative legen mit dem Ziel, durch ein umfassendes Schulungsprogramm für Versammlungsmitglieder und -personal Unterstützung bei der Entwicklung von Regierungsstrukturen mit besonderer Betonung auf Transparenz, ethischem Verhalten und demokratischer Regierungsführung zu leisten. Die Initiative will letztlich die Arbeit und die Infrastruktur der zentralen Kosovo-Versammlung professioneller machen.

Zu diesem frühen Zeitpunkt gab es erste Hinweise, dass den politischen Parteien und ihren parlamentarischen Gremien die grundsätzliche Vertrautheit mit parlamentarischen Regeln und Verfahren sowie das Verständnis für die Rolle der Regierung bei der Formulierung politischer Richtlinien, die von einer gewählten Versammlung verabschiedet werden sollen, fehlen. Das Regierungsprogramm lag noch nicht vor, als die Versammlung am 23. Mai ihre Kompetenzen überschritt, indem sie eine Resolution über den Schutz der territorialen Integrität des Kosovo verabschiedete. Die Resolution erklärte unter anderem „das Abkommen zwischen der Bundesrepublik Jugoslawien und der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien über die Festlegung des Grenzverlaufs vom 21. Januar 2001 für inakzeptabel“ und erkannte das Haekkerup-Čović-Abkommen vom 5. November 2001 sowie „jedes andere Abkommen, das ohne Zustimmung der Bevölkerung des Kosovo und seiner Institutionen abgeschlossen wurde“, nicht an.<sup>11</sup> Unmittelbar nach seiner Annahme erklärte der Sonderbeauftragte des Generalsekretärs den Beschluss der Versammlung offiziell für „null und nichtig“. Es war in der Tat sehr unglücklich, dass den neu gewählten Führern die politische Reife fehlte, die Initiative zurückzustellen, obwohl ihnen sowohl vom Präsidenten des VN-Sicherheitsrats als auch von der Präsidentschaft der Europäischen Union Stellungnahmen zugegangen waren, die von der Verabschiedung der Resolution strikt abrieten. Der langwierige Verhandlungsprozess im Vorfeld der Sit-

---

11 Zwar stimmten insgesamt 85 Mitglieder der Versammlung, einschließlich der Vertreter der nicht-serbischen Minderheiten, der Resolution zu; die kosovo-serbischen Abgeordneten verließen jedoch aus Protest während der Abstimmung den Saal. Zu weiteren Details der Diskussion des UNMIK-BRJ-Dokuments siehe unten (Zitate: eigene Übersetzung).

zung war wohl die erste klare Konfrontation zwischen den PISG und UNMIK. Sollte die Versammlung versuchen, ihre Rolle über die im Verfassungsrahmen vorgesehene hinaus auszuweiten, oder weiterhin eine konfrontative Haltung einnehmen, ist zu erwarten, dass der Sonderbeauftragte des Generalsekretärs sie an der kurzen Leine halten wird. Auf jeden Fall - so wurde schon kurz nach den allgemeinen Wahlen gemutmaßt - „ist es wenig wahrscheinlich, dass die neu gewählten Amtsträger sich langfristig mit der Zwangsjacke abfinden werden, die ihnen von der nicht gewählten internationalen Verwaltung aufgezwungen wird“.<sup>12</sup>

### *Die Regierung und ihr Programm*

Der Verfassungsrahmen unterteilt die Kompetenzen der Zivilverwaltung in „übertragene“ und „vorbehaltene“ Bereiche. Die 20 ehemaligen Abteilungen der Gemeinsamen Übergangsverwaltung des UNMIK-Pfeilers für Zivilverwaltung wurden in Übergangsabteilungen umgewandelt und mit „übertragenen“ Befugnissen ausgestattet, gleichzeitig wurden vier UNMIK-Direktorate mit „vorbehaltenen“ Befugnissen geschaffen.<sup>13</sup> Nach der Wahl eines Präsidenten und der Einrichtung der PISG am 4. März 2002 wurden offiziell zehn Ministerien gebildet. Diesen wurden bestimmte Befugnisse und Zuständigkeiten übertragen, während gleichzeitig entsprechende Strukturen und Verfahren zur Beratung, Beobachtung und Beaufsichtigung der künftigen Aktivitäten der Ministerien entwickelt wurden. Insbesondere die autoritative Einsetzung von hauptamtlichen internationalen Beamten in jedem der Ministerien wurde als Schlüsselement einer Strategie angesehen, die die vollständige Einhaltung der Sicherheitsratsresolution 1244 durch die Exekutive sicherstellen sollte.

Das Regierungsprogramm wurde am 8. Mai angenommen und am 24. und 25. Mai 2002 der Versammlung vorgestellt. Es legte die allgemeinen Richtlinien der Regierungspolitik fest und enthielt einen Zeitrahmen für die Verabschiedung von Gesetzen im Bereich der übertragenen Befugnisse mit dem Schwergewicht auf der Entwicklung der Wirtschaft. Die Regierung nannte die wichtigsten Schwachstellen, die überwunden werden müssten, um die wirtschaftliche Entwicklung sicherzustellen. Zunächst räumte sie ein, dass es notwendig sei, einen mit europäischen Standards kompatiblen rechtlichen Rahmen zu schaffen, um wirtschaftliches Wachstum zu fördern. Darüber hinaus gestand sie ein, dass die Möglichkeiten der Regierung, in Infrastruk-

---

12 International Crisis Group, Kosovo: Landmark Election, Balkans Report Nr. 120 vom 21. November 2001, S. ii (eigene Übersetzung).

13 Zu den VN-Direktoraten mit vorbehaltenen Befugnissen, die sich derzeit unter der Schirmherrschaft von UNMIK-Pfeiler II befinden, gehören die Direktorate für Verwaltungsangelegenheiten (als Partner des Ministeriums für öffentliche Verwaltung), Ländliche Angelegenheiten (als Partner des Ministeriums für Landwirtschaft, Forstwirtschaft und ländliche Entwicklung), Infrastruktur (als Partner des Ministeriums für Transport und Kommunikation) sowie das Kosovo-Schutzkorps.



turmaßnahmen zu investieren, begrenzt seien und dass die Regierung deshalb ein Umfeld schaffen müsse, dass ausländische Investitionen sowie solche aus der Diaspora anzoße. Um dieses Ziel zu erreichen, enthielt das Regierungsprogramm die folgenden zehn Prioritäten:

1. Förderung eines Programms für nachhaltiges Wirtschaftswachstum auf der Grundlage transparenter und verantwortlicher Regierungsführung,
2. Förderung von Landwirtschaft und ländlicher Entwicklung,
3. Erlangung europäischer Bildungsstandards,
4. Modernisierung und Erweiterung der Verfügbarkeit von Dienstleistungen in den Bereichen Transport, Post, Telekommunikation und Informationstechnologie,
5. Reform des Gesundheitswesens,
6. Schaffung eines Sozialversicherungs- und Rentensystems,
7. Steigerung des Beschäftigungsniveaus der jungen Generation,
8. Integration aller ethnischen Gemeinschaften in die kosovarische Gesellschaft,
9. Verbesserung der Situation in Bezug auf Umwelt, Raumordnung und Wohnungswesen sowie
10. Unterstützung von Kultur, Jugend und Sport.

Die dringende Notwendigkeit wirtschaftlicher Entwicklung und die Verbesserung ökonomischer Bedingungen waren bereits in einer erst kürzlich von der Weltbank durchgeführten Studie hervorgehoben worden, die darauf hinwies, dass Armut ein dauerhaftes und höchstwahrscheinlich langfristiges Problem im Kosovo sein werde.<sup>14</sup> Die Studie besagt, dass rund 11,9 Prozent der Bevölkerung in extremer Armut und 50,3 Prozent unterhalb der Armutsgrenze leben. Vor diesem Hintergrund formulierten die Ministerien ihre Pläne; inzwischen hat das *Arbeits- und Sozialministerium* bereits mit wichtigen Arbeiten zum Aufbau eines Sozialversicherungssystems in Form von Renten und Sozialhilfe begonnen.<sup>15</sup> Die Kosovo-Versammlung kann nun den Zeitpunkt für den Beginn der Zahlungen sowie die Höhe der Grundrenten festlegen und über Zeitpunkt und Zeitraum der Zahlung von Sozialhilfe entscheiden. Im konsolidierten Haushalt des Kosovo für das Jahr 2002 ist eine festgelegte Summe für Rentenzahlungen vorgesehen.

Ähnlich ist auch das *Ministerium für öffentliche Verwaltung* zu einer der wichtigsten Strukturen der sich neu herausbildenden PISG-Verwaltung geworden und hat seine Bemühungen um den Aufbau eines professionellen öffentlichen Dienstes fortgesetzt. Es wurden Verfahren und Strukturen zur Trennung von Politik und regulären operativen Funktionen eingeführt. Der-

---

14 Vgl. World Bank Poverty Assessment 2001.

15 UNMIK-Verordnung 2001/35 „Über Renten im Kosovo“ sieht vor, dass alle ständigen Einwohner des Kosovo, die über 65 sind (ca. 130.000 Personen), eine Grundrente erhalten sollen.

zeit werden alle Exekutivfunktionen von den internationalen Mitarbeitern auf das einheimische Personal übertragen, wobei sich die Mitarbeiter der UNMIK auf die Rolle von Beobachtern und Ratgebern konzentrieren. Eine Politik der gleichberechtigten Vertretung der Minderheiten auf allen Ebenen des Ministeriums ist bisher jedoch noch nicht umgesetzt worden.<sup>16</sup> Darüber hinaus müssen ein Grundbuchregister und eine Katasterdatenbank für das Kosovo eingerichtet und die Gesetzgebung zur Vergabe überarbeitet werden. Für das Ministerium hat in den nächsten Monaten die Entwicklung des öffentlichen Dienstes sowohl auf zentraler als auch auf kommunaler Ebene zu einer professionellen, leistungsbezogenen, transparenten und gegenüber Minderheiten toleranten Verwaltung Priorität. Nach den zentralen Wahlen und der Übertragung einiger Regierungsbefugnisse auf die PISG ist nun nicht mehr ausschließlich die internationale Gemeinschaft für die Einrichtung des Kosovo-Instituts für öffentliche Verwaltung (KIPA) zuständig. Seine Einrichtung wird auf Gesetzen beruhen, die von der Kosovo-Versammlung verabschiedet werden müssen. Mit der Überführung des von OMIK geförderten Instituts für Zivilverwaltung (ICA) in das KIPA wird sich OMIK nicht mehr als direkter Anbieter von Schulungskursen betätigen, sondern seine Ressourcen vielmehr zur Unterstützung und Beratung des öffentlichen Dienstes einsetzen. Bei der Einstellung leitender Angestellter in den zehn Ministerien wird insbesondere bei Staatssekretären und Generaldirektoren ein Ausschuss für die Ernennung leitender Angestellter, der zum Teil mit Kosovaren besetzt ist, die Aufsicht führen.<sup>17</sup>

Auch das *Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Technologie* hat unter der Leitung von Minister Rexhepi Omami (LDK) bedeutende Schritte zur Reform des Bildungssystems unternommen, um so den neuen Bedürfnissen und Prioritäten der kosovarischen Gesellschaft gerecht zu werden. Es ist bekannt, dass die Analphabetenquote bei Frauen 10,2 Prozent beträgt, bei Männern sind es 2,3 Prozent.<sup>18</sup> Es ist darüber hinaus bekannt, dass geschlechtsbedingte Ungleichheit in weiterführenden Schulen unter Kosovo-Albanern besondere Sorge bereitet. Im vergangenen Jahr wurden nur wenig mehr als die Hälfte der kosovo-albanischen Mädchen, aber 74,2 Prozent der Jungen an weiterführenden Schulen angemeldet. Bei den Minderheiten, mit Ausnahme der Kosovo-Serben, sank die Quote der Anmeldungen an weiterführenden

---

16 Die Ministerien, die zu einem annehmbaren Prozentsatz (zwischen zehn und 25 Prozent) Angehörige von Minderheiten beschäftigen, sind die Ministerien für Bildung, Wissenschaft und Technologie, Gesundheit, Arbeit und Soziales. In den vorbehaltenen Bereichen arbeiten in der Feuerwehr, im Bereich Verwaltungsangelegenheiten und bei der Eisenbahn durchschnittlich 18 Prozent Angehörige von Minderheiten. Im Finanzministerium, im Büro des Ministerpräsidenten und in nahezu allen öffentlichen Versorgungsbetrieben liegt die Beschäftigung von Minderheitenangehörigen bedauerlicherweise bei unter einem Prozent. Auf Gemeindeebene liegt die Beschäftigungsquote von Angehörigen von Minderheiten bei unter zehn Prozent.

17 Gemäß UNMIK-Verordnung 2001/36 „Über den öffentlichen Dienst des Kosovo“ vom Juli 2001.

18 Vgl. World Bank Living Standards Measurement Survey vom Juni 2001.

Schulen auf unter 55 Prozent. In diesen Gruppen sind Mädchen mit einer Anmeldequote von unter 40 Prozent besonders benachteiligt. Zahlen über die Hochschulbildung liegen nicht vor. Die nun auf den Weg gebrachte Einführung einer fünfjährigen Grundschule, gefolgt von einer vierjährigen Unter- und einer dreijährigen Oberstufe, kann daher als die umfassendste Strukturreform auf dem Bildungssektor angesehen werden. Die Bildungsreform wird von einer Reform der Lehrerbildung flankiert, die an der neu geschaffenen Pädagogischen Fakultät an der Universität von Priština durchgeführt werden soll. Darüber hinaus werden Anstrengungen unternommen, die durch Resolution 1244 des VN-Sicherheitsrates zugestandene Amtsgewalt auch über die serbisch dominierte Bildungsverwaltung und entsprechende Strukturen in den Enklaven und im Norden des Kosovo zurückzugewinnen. Um den neuen Gegebenheiten multiethnischer Erziehung und Bildung zu entsprechen, muss der höhere Bildungssektor in slawischsprachigen Gemeinden durch eine Reform der Lehrpläne umorganisiert werden. Programme zur Förderung der Gleichberechtigung der Geschlechter mit Schwerpunkten auf der Alphabetisierung von Mädchen und Frauen sowie zur Förderung einer Antidiskriminierungspolitik finden in den Schulen bereits statt und werden fortgesetzt. Programme zur beruflichen Bildung mit Blick auf die wirtschaftliche Entwicklung des Kosovo sowie besondere Programme für die Minderheitengemeinschaften erhalten - so das Regierungsprogramm - erhöhte Aufmerksamkeit.

Die wenigen verfügbaren Daten über den Gesundheitszustand legen nahe, dass das Kosovo bei praktisch jedem Gesundheitsindikator in Europa an letzter Stelle steht.<sup>19</sup> Die Errichtung der Organisationsstruktur des *Gesundheitsministeriums* unter der Leitung von Muman Batic (Vatan-Koalition) sowie die Einstellung von qualifiziertem und ethnisch ausgewogenem Personal sind daher bislang die wichtigste Herausforderung. Damit verbunden sind die Übertragung der medizinischen Grundversorgung auf die Gemeinden sowie die Stärkung der Gesundheitsbehörden auf Bezirksebene und die Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen ihnen und den Gemeinden. Eine Reihe von prioritären Aufgabenbereichen wurde bereits identifiziert, darunter die Entwicklung einer Arzneimittelpolitik, die Schaffung eines Verteilungssystems für Medikamente und die Integration der Gesundheitsdienste der Minderheiten in das Gesundheitssystem des Kosovo. Das würde auch bedeuten, dass den Minderheiten der Zugang zu allen Gesundheitseinrichtungen voll und ganz gewährleistet wird und *last but not least* regionale Abmachungen mit den Nachbarstaaten über die Bereitstellung von besonderen Leistungen, die im Kosovo nicht erbracht werden können, getroffen werden.

Angesichts der Tatsache, dass 60 Prozent der Bevölkerung des Kosovo in ländlichen Gebieten leben und dass Land- und Forstwirtschaft wichtige Bereiche der Wirtschaftsaktivitäten des Kosovo ausmachen, kommt der zukünft-

---

19 World Bank, Kosovo Poverty Assessment, Vol. I: Main Report.

tigen Arbeit des *Ministeriums für Landwirtschaft, Forstwirtschaft und ländliche Entwicklung* besondere Bedeutung zu. Gerade in diesem Ministerium wurden Fortschritte jedoch dadurch behindert, dass die Koalition Povratak, die die serbische Gemeinschaft in der Versammlung vertritt, erst Ende Mai einen Vertreter für den Posten des Land- und Forstwirtschaftsministers sowie für den Posten eines interministeriellen Koordinators für die Rückkehr der Flüchtlinge und Binnenvertriebenen im Büro des Ministerpräsidenten benannte.<sup>20</sup> Die wichtigsten Aufgaben der Regierung sind erstens die Reform der Landwirtschaft und zweitens der Aufbau einer umfassenden und auf den neuesten Stand gebrachten Katasterdatenbank des Eigentums an Land und Infrastruktur. Die wirtschaftliche Wiederbelebung wird letztlich von der Entwicklung des Kosovo im größeren regionalen Zusammenhang und der Verbesserung der regionalen Infrastruktur abhängen. Daher setzt das *Ministerium für Transport und Kommunikation* seine Bemühungen fort, die Transportverbindungen des Kosovo mit den Nachbarländern zu verbessern. Die Einrichtung des UNMIK-Büros für Zivilluftfahrt, das ein entsprechendes Sicherheitssystem gemäß den Standards der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) errichten soll, sowie ein Übereinkommen mit Belgrad zur Öffnung des Luftraums der Bundesrepublik Jugoslawien für kommerzielle Flüge werden die Verbindungen des Kosovo mit der Region verbessern. Das Ministerium bemüht sich auch um die Wiedereröffnung des Transportweges, der das Kosovo mit dem serbischen Eisenbahnsystem verbindet. Darüber hinaus werden Anstrengungen unternommen die bestehende Telekommunikationsinfrastruktur zu modernisieren und zu erweitern. Die Einführung von Lizenzgebühren für die Nutzung der Frequenzen sowie die Einrichtung einer Abteilung zur Frequenzüberwachung und die weitere Umstrukturierung des Post- und Telekommunikationsunternehmens des Kosovo (PTK) sollen dieses in eine moderne Telekommunikationsfirma überführen.

#### *Kosovo 2002: Ein sicherer Ort für alle Gemeinschaften?*

Auch wenn die VN-Übergangsverwaltung und ihre einzelnen Pfeiler<sup>21</sup> sich immer wieder darum bemühen, Krisen zu bewältigen und Institutionen zu

- 
- 20 Erst am 12. Juni 2002 legten alle Mitglieder der Regierung ihren Amtseid ab und gelobten, allen Gemeinschaften gleichermaßen zu dienen. Im Anschluss daran verabschiedete die Versammlung das Regierungsprogramm, das auf dem Übereinkommen vom 28. Februar beruht und die Richtmarken bestätigt, die der Sonderbeauftragte des Generalsekretärs der VN im April 2002 dem Sicherheitsrat vorgestellt hatte.
- 21 UNMIK setzt sich aus vier Komponenten oder „Pfeilern“ zusammen. Der Pfeiler für Polizei und Justiz gewährleistet eine bessere interorganisatorische Koordination in allen Fragen, die mit Rechtsstaatlichkeit zusammenhängen. Die zweite Komponente, die VN-Zivilverwaltung, ist für die Verwaltung des Kosovo zuständig. Die OSZE-Mission im Kosovo bildet den Pfeiler für Institutionenaufbau, der die Verantwortung für die Einrichtung von Strukturen trägt, mit deren Hilfe die demokratische Regierungsführung im Kosovo effektiv gewährleistet werden kann. Der vierte Pfeiler, der von der EU geführt wird, ist als der Pfeiler für Wiederaufbau und Entwicklung bekannt.

schaffen, die Konflikte durch politische und rechtliche Mechanismen einhegen und lösen sollen, ist die interethnische Aussöhnung nach wie vor ein Bereich, in dem - wenn überhaupt - nur geringe Fortschritte zu erkennen sind. Obwohl sich die Lage der ethnischen Minderheiten im Kosovo langsam bessert, hat der Einzelne weiterhin wenig Grund, sich sicher zu fühlen. Manchmal steigen Angriffe auf Angehörige von Minderheitengemeinschaften stark an; die Zahl der Verhaftungen und erfolgreichen strafrechtlichen Verfolgungen ist jedoch nach wie vor niedrig. Der Zugang zu Gesundheitsdiensten und Arbeitsplätzen ist ebenfalls noch immer problematisch. Die OSZE-Mission im Kosovo hob kürzlich schlaglichtartig zwei der wichtigsten Probleme, mit denen die ethnischen Gemeinschaften im Kosovo konfrontiert sind, hervor:<sup>22</sup> zum einen die ständigen Behinderungen der Freizügigkeit von Minderheiten, zum anderen die Probleme in Zusammenhang mit der Rückkehr ethnischer Gemeinschaften in das Kosovo. Trotz eines ermutigenden Aufwärtstrends bei der Mobilität von Minderheiten scheinen Angehörige von Minderheiten, insbesondere Kosovo-Serben, es zu vermeiden, ohne Begleitschutz in städtische Zentren zu reisen, weil sie Belästigungen oder Gewaltakte fürchten. Auch der Zugang zu wichtigen Dienstleistungen und Institutionen, vor allem Justiz, Bildung, Gesundheit und sozialen Einrichtungen, sowie zum Arbeitsmarkt gibt nach wie vor Anlass zur Sorge.<sup>23</sup> Behinderungen bei der Durchsetzung von Eigentumsrechten sowie die Schwierigkeiten, die Minderheiten dabei haben, Wiederaufbauhilfen für ihre Häuser zu erhalten, sind Schlüsselprobleme, die die Stabilisierung der Minderheitengemeinschaften und die Rückkehr von Binnenvertriebenen behindern. Der ungebrochene Betrieb „paralleler Strukturen“ durch die serbische Regierung in Bereichen wie z.B. Bildung und Gesundheitsfürsorge erweisen sich eindeutig als zunehmend nachteilig für die Sicherstellung des Zugangs zu lebenswichtigen Dienstleistungen, die die UNMIK bereitstellt, und sie verstetigt die Isolation der Minderheitengemeinschaften.

---

22 Vgl. Joint OSCE/UNHCR Report, Ninth Assessment of the Situation of Minorities in Kosovo, in: [www.osce.org/kosovo](http://www.osce.org/kosovo).

23 Vgl. Joint World Food Programme (WFP), UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Assessment on Food Security in Ethnic Community Areas in Kosovo, Februar 2002. Der Bericht hebt die besonderen Lebensumstände und Konsequenzen für Minderheiten hervor, die in Enklaven leben. Er belegt, dass die eingeschränkte Bewegungsfreiheit die Ursache für einen fortschreitenden Vermögensverlust sowie die damit einhergehende zunehmende Gefährdung und den Anstieg extremer Armut, die deutlich über dem Durchschnitt im gesamten Kosovo liegt, ist. In den untersuchten Enklaven liegt die Beschäftigungsrate gegenwärtig bei zehn bis 20 Prozent. Ein großer Teil der Bevölkerung ist unterbeschäftigt, und zwischen sechs und 45 Prozent derjenigen, die in den von Minderheiten bewohnten Gebieten leben, fallen unter die Sozialhilferichtlinien der UNMIK, während es im gesamten Kosovo unter zehn Prozent sind.

### *Die Rückkehr der Minderheiten - ein schwieriges Thema*

Obwohl das Kosovo eindeutig ein sichererer, stabilerer und - jawohl - auch demokratischerer Ort ist als vor drei Jahren, als die VN-Übergangsverwaltung im Sommer 1999 ihre Arbeit aufnahm, war in den vergangenen drei Jahren ein weit größerer Exodus von Minderheiten, dessen Ausmaß das ihrer Rückkehr bei weitem überstieg, zu beobachten. Trotz wachsender Offenheit bei allen ethnischen Gemeinschaften im Kosovo, die Frage der Rückkehr zu diskutieren, und trotz der ermutigenden - wenn auch noch zögerlichen - Einsicht in einigen Teilen der kosovarischen Gesellschaft, dass die Rückkehr von Minderheitenflüchtlingen und Vertriebenen keine Bedrohung, sondern die Wahrnehmung eines grundlegenden Menschenrechts ist, sind bislang die Minderheitengemeinschaften nicht ins Kosovo zurückgekehrt.<sup>24</sup>

Die dauerhafte Rückkehr von Minderheiten erfordert Integration. Bisher scheint es jedoch, als verfolgten UNMIK und KFOR eine Politik der „Enklavenstabilisierung“ mit dem vorrangigen Ziel, die Kosovo-Serben davon zu überzeugen, zumindest kurzfristig im Kosovo zu bleiben. „Enklavenstabilisierung“ geht im Wesentlichen davon aus, dass Integration zur Zeit nicht möglich ist, dass zunächst die Minderheitengemeinschaften auf eine solide Grundlage gestellt werden müssen und dass die Probleme der Integration erst zu einem späteren, nicht näher definierten Zeitpunkt in Angriff genommen werden können. Die kurzfristige Politik der „Enklavenstabilisierung“ trägt außerdem entscheidend zu dem bei, was einige Beobachter als Trend zur dauerhaften Trennung bezeichnen, der Vorurteile verstärkt und langfristige Hindernisse für die Integration schafft. Im Kontext von Institutionenaufbau und Demokratisierung hat sich der Fokus der VN-Übergangsverwaltung ein wenig auf die Integration der Gemeinschaften auf lokaler Ebene verlagert. Die oberste Pflicht der internationalen Gemeinschaft und ihrer einzelnen Teile - UNHCR, die UNMIK-Pfeiler, die regionalen und kommunalen Verwaltungen, UNMIK-Polizei und KPS, KFOR, die internationalen Organisationen und NGOs - besteht darin, institutionelle Mechanismen zur Lösung der gesellschaftlichen Konflikte einzurichten, und sich auf Projekte zu konzentrieren, die Anreize zur Zusammenarbeit zwischen den ethnischen Gemeinschaften im Kosovo schaffen. Auf zentraler Ebene hat UNMIK sich dafür entschieden, einen Normalisierungsprozess gegenüber der Bundesrepublik Jugoslawien einzuleiten und Kontakte zu institutionalisieren, die dazu genutzt werden sollen, gemeinsame Probleme zu lösen.

---

24 Offizielle UNHCR-Statistiken über kosovo-serbische Rückkehrer besagen, dass 2001 nur 679 Personen gegenüber 1.826 im Jahre 2000 zurückgekehrt sind. Im selben Zeitraum (2001) kehrten nur 360 kosovarische Roma, Aschkali und Ägypter zurück, 2000 waren es 127. Der Trend für 2002 sieht ähnlich düster aus.

*Eine Brücke nach Belgrad: Das „Gemeinsame Dokument“ der UNMIK und der BRJ*

Das Gemeinsame Dokument der UNMIK und der BRJ wurde am 5. November 2001 nach über einwöchigen Gesprächen in Belgrad unterzeichnet. Es legte fest, dass UNMIK weiterhin die einzig verantwortliche Institution für die Verwaltung des Kosovo ist, berührte allerdings den Verfassungsrahmen und die PISG nicht. Der Unterzeichnung des Dokuments war eine Reihe von Treffen zwischen dem damaligen Sonderbeauftragten des VN-Generalsekretärs, Hans Haekkerup, und dem Präsidenten der BRJ, Vojislav Koštunica, vorausgegangen, die dazu dienen sollten, Unterstützung für die Beteiligung der Kosovo-Serben an den Kosovo-weiten Wahlen zu gewinnen.<sup>25</sup> Ein wichtiger Schritt zur Wiederherstellung gegenseitigen Vertrauens war ein Übereinkommen über die Zusammenarbeit zwischen der BRJ und UNMIK in bestimmten Bereichen, nämlich bei der Identifizierung vermisster Personen und Inhaftierter sowie beim Aufbau der zukünftigen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Justiz. Ein Ergebnis dieses Dokuments war die Einrichtung einer Hochrangigen Arbeitsgruppe zwischen UNMIK und dem Koordinationszentrum der BRJ.<sup>26</sup> Es wurde darüber hinaus beschlossen, mehrere Arbeitsgruppen, bestehend aus Vertretern der BRJ einerseits und Vertretern von UNMIK und den PISG andererseits, zu bilden, die sich mit spezifischen Bereichen, in denen man gemeinsam tätig ist oder gemeinsame Interessen hat, befassen sollen. Bei ihrer Einrichtung wurde festgehalten, dass die Vertreter der PISG vollständig in das Projekt integriert würden.

Im gesamten Kosovo war die Reaktion der kosovo-albanischen Presse auf die Unterzeichnung des Dokuments harsch, und selbst moderatere kosovo-albanische Tageszeitungen verurteilten sie scharf als den kosovo-albanischen Interessen zuwiderlaufend. Die Bedenken der Kosovo-Albaner galten - und gelten - in erster Linie dem Vorschlag, den Behörden der BRJ im Kosovo mehr Einfluss zu geben, was möglicherweise den Grundsätzen der Sicherheitsratsresolution 1244 widerspricht. Nach der Rückkehr Haekkerups aus Belgrad wurde daher am 5. November eine Sondersitzung des Übergangsverwaltungsrates einberufen, die von der PDK boykottiert wurde. Trotz anfänglicher Widerstände hatte die Implementierung des Gemeinsamen Dokuments fast sechs Monate später auf der Arbeitsebene und mit Hilfe der Hochrangigen Arbeitsgruppe bedeutende Fortschritte gemacht. Beispielsweise wurde eine Arbeitsgruppe für Gerichts- und Polizeikooperation eingerichtet, die sich auf den Austausch von Informationen konzentriert, um die koordinierte Bekämpfung der organisierten Kriminalität effizienter zu gestalten.

---

25 Nach der Unterzeichnung des gemeinsamen Dokuments der UNMIK und der BRJ erhielt UNMIK grünes Licht für die Vorbereitungen zu den Wahlen in Serbien und Montenegro.

26 Der Sonderbeauftragte des VN-Generalsekretärs oder sein erster Stellvertreter hat bei den Treffen den Vorsitz; Teilnehmer sind u.a. die Leiter des Pfeilers Polizei und Justiz und der Kommandeur der KFOR. Der Leiter des Koordinationszentrums, der serbische stellvertretende Ministerpräsident Nebojša Čović, ist Leiter der Delegation der BRJ.

Drei Protokolle im Zusammenhang mit dem Problem vermisster Personen wurden unterzeichnet: 1. grenzüberschreitende Überführung identifizierter sterblicher Überreste, 2. Austausch von Gerichtsmedizinern und gerichtsmedizinischen Expertisen, 3. gemeinsame Verifikationsteams für angebliche versteckte Gefängnisse.

Mit der Vereinigung der Familien vermisster Personen fanden Treffen statt, als der Sonderbeauftragte des VN-Generalsekretärs Steiner am 3. April Belgrad besuchte. Drei Wochen später fanden die langwierigen Verhandlungen zwischen UNMIK und dem stellvertretenden serbischen Ministerpräsidenten Nebojša Čović in der Überstellung von 146 inhaftierten Kosovo-Albanern aus Serbien ihren Höhepunkt. Der Überstellung war die Aushändigung von Gerichtsakten über die Mehrzahl der verbleibenden Häftlinge vorausgegangen, die von Mitarbeitern der UNMIK-Rechtsabteilung, in der auch internationale Richter tätig sind, überprüft wurden. Die juristische Überprüfung ergab, dass eine erhebliche Anzahl der Häftlinge aufgrund unzureichender Beweise verurteilt worden war. Bei einem kleineren Teil der Häftlinge wurden die Verurteilungen für begründet befunden; diese werden ihre Strafen im Kosovo absitzen. Am 26. Mai überstellte UNMIK sechs serbische Häftlinge in serbischen Gewahrsam, wie es das Abkommen über die Überstellung von verurteilten Personen zwischen UNMIK und der BRJ vorsieht. Im Bereich des Transportwesens gelangten die UNMIK-Eisenbahn und die serbische Bahn zu einer technischen Übereinkunft über den grenzüberschreitenden Eisenbahnverkehr, die den Weg für eine direkte Bahnverbindung von Belgrad nach Skopje durch das Kosovo eröffnete. Es laufen Gespräche über einen Protokollentwurf über die ungehinderte Bewegung von Fahrzeugen zwischen dem Kosovo und dem übrigen Serbien und über die Ausgabe von kostenlosen Nummernschildern an Kosovo-Serben, die der Verbesserung der Freiheit des Personenverkehrs dienen sollen. Die große Zahl von Übereinkommen, die - z.T. mit Zustimmung der PISG - über technische Probleme geschlossen werden konnten, ist ein Anzeichen für eine deutliche Entspannung der Beziehungen zwischen Priština und Belgrad - ein Thema, das dem Sonderbeauftragten Steiner besonders am Herzen liegt.

#### *Die neuen Prioritäten der UNMIK*

Als Michael Steiner am 14. Februar 2002 den Posten als Sonderbeauftragter des VN-Generalsekretärs übernahm, blieb er eine Erklärung zu den vorrangigen Zielen und Herausforderungen der UNMIK nicht lange schuldig. Wie bereits erwähnt, räumt der Sonderbeauftragte der Beschleunigung des Rückkehrprozesses im Sommer 2002 höchste Priorität ein. Steiners Aussage zufolge muss das Kosovo all seinen Einwohnern eine sichere Heimat bieten, da die Weltöffentlichkeit das Kosovo danach beurteilen wird, wie es mit seinen ethnischen Minderheiten umgeht. An zweiter Stelle folgt die Aufgabe, die



Grundlagen für die wirtschaftliche Erholung mit den Schwerpunkten Bildung, Arbeitsplätze, Einkommen und Unternehmen zu legen. Dies bedeutet, dass der Privatsektor die treibende Kraft bei der Schaffung neuer Arbeitsplätze und Einkommen werden muss. Obwohl das Kosovo keineswegs ein souveräner Staat ist, muss es auch Mechanismen entwickeln, die es ihm ermöglichen, bei internationalen Finanzinstitutionen Kredite aufzunehmen. Auch der regionale Handel wird auf der neuen Wirtschaftsagenda der UNMIK ganz oben stehen.

Dass der Sonderbeauftragte der Frage der Rückkehr höchste Priorität einräumt, ist eine wesentliche Voraussetzung für die letztendliche Bestimmung des endgültigen Status des Kosovo. Nach der erfolgreichen Bildung einer multiethnischen Regierung steht nunmehr die Frage der Rückkehr an der Spitze der politischen Tagesordnung des Kosovo. Deren wichtigste Grundsätze sind in einer Grundlagenerklärung vom 8. Juni 2001 niedergelegt, die vom Übergangsverwaltungsrat gebilligt wurde. Eine missionsweite Strategie wurde für unerlässlich gehalten, wollte man im Sommer und Herbst 2002 einen Durchbruch bei der Rückkehr von Minderheiten erreichen und Impulse für eine größere Zahl von Rückkehrern im Laufe des Jahres 2003 geben. Laut einem kürzlich veröffentlichten Konzept<sup>27</sup> hat sich die UNMIK für ein zweigleisiges Vorgehen entschieden, in dessen Rahmen UNMIK und ihre Partner sich erstens mit sachgerechten und realistischen Informationen über die Lage im Kosovo an die Binnenvertriebenen und Flüchtlinge wenden und zweitens gleichzeitig darauf hin arbeiten werden, dass die Bedingungen vor Ort für die Rückkehrer nachhaltig sind.<sup>28</sup> So wie es kurzfristig unerlässlich ist, zurückkehrenden Minderheiten Zugang zu sozialen Hilfsprogrammen zu garantieren, ist es langfristig gleichermaßen entscheidend für ihre Zukunft, dass sie faire und gleiche Chancen auf dem Arbeitsmarkt sowohl im öffentlichen als auch im privaten Sektor haben. UNMIK und die Regierungsbehörden tragen die Verantwortung dafür, sicherzustellen, dass alle Gemeinschaften gleichberechtigt im öffentlichen Sektor vertreten sind, und wirksame Maßnahmen gegen Diskriminierung sowohl bei der Einstellung als auch am Arbeitsplatz zu fördern.

Darüber hinaus hat der Sonderbeauftragte die Klärung der Eigentumsrechte für das gesamte Produktivvermögen zum vordringlichsten Ziel der Wirtschaftspolitik im Kosovo erklärt, da klare Eigentumsverhältnisse die Basis sowohl für wirtschaftliche Entwicklung als auch für Rechtsstaatlichkeit sind. Zweitens werden brachliegende Vermögen durch die Freigabe der Vermögenswerte stillgelegter staatlicher Unternehmen für den privaten Sektor einer produktiven Verwendung zugeführt werden. Drittens dient die Privatisierung dazu, neue Investitionen zu erleichtern und zu schützen. Seit Ende der siebziger

---

27 The Right to Sustainable Return, UNMIK Concept Paper, 17. Mai 2002.

28 KFOR und UNMIK-Polizei werden zu einem flexiblen, auf einer Bedrohungsanalyse beruhenden Ansatz übergehen müssen, um zu einer schrittweisen Abschaffung der geschützten Enklaven zu kommen und Integration und Versöhnung auf lokaler Ebene zu fördern.

ger Jahre wurde der Sektor der Staatsunternehmen stark vernachlässigt, und es wurde kaum Kapital investiert. Es gibt praktisch keine staatlichen Unternehmen mehr, die ihre angestammten wirtschaftlichen Aktivitäten noch weiterverfolgen. Stattdessen kontrollieren die etwa 350 staatlichen Unternehmen im Kosovo große Mengen an Immobilienbesitz, der vermietet oder unkontrolliert privatisiert wird. UNMIK hat sich dazu entschlossen, einen verwaltungstechnisch transparenten Prozess der Überführung der staatlichen Unternehmen in private Hände einzuführen, da sie erkannt hat, dass Investoren in der Vergangenheit durch die undurchsichtige Nutzung von Vermögenswerten und Einkommen sowie von Konflikten über die Kontrolle der Unternehmen abgeschreckt wurden. Um den Privatisierungsprozess bewältigen zu können, wird sich die neue Kosovo-Treuhandstelle (KTA) mit allen 350 staatlichen Unternehmen befassen, und zwar entweder in Form der Liquidierung von Unternehmen mit ungenutzten Vermögenswerten, die dem privaten Sektor zugeführt werden sollen, oder durch ein *Spin-off*-Verfahren, wenn die Unternehmen überlebensfähig sind.<sup>29</sup> Zusätzlich zur Mobilisierung des Vermögens der Staatsunternehmen für wirtschaftliche Zwecke, zur Erhaltung ihres Wertes und zur Schaffung gesicherter Eigentumsrechte wird die KTA auch für die Ansprüche möglicher Gläubiger und Eigentümer gegenüber den alten Staatsunternehmen zuständig sein.

Da wirtschaftliche Entwicklung aufs Engste mit verantwortungsvoller Regierungsführung und Rechtsstaatlichkeit zusammenhängt, müssen sich UNMIK und insbesondere ihre Polizei- und Justizkomponente (Pfeiler I) auf Wirtschaftskriminalität und vor allem auf organisierte Kriminalität konzentrieren. UNMIKs Strategie zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität zeigt die Mittel und Methoden auf, mit denen große Netzwerke und deren führende Köpfe identifiziert werden können, Beweismaterial für Verurteilungen (mit Einschränkungen infolge sicherheitsbedingter Geheimhaltung) gesammelt und Wirtschaftskriminalität unterbunden werden kann, um die Profite der organisierten Kriminalität mit den Ressourcen und der Hilfe aller Pfeiler (z.B. Zoll) einzufrieren und zu konfiszieren, und wirksame Grenzkontrollen und zweckdienliche Verbindungen zu internationalen Ermittlungsbehörden (darunter Interpol, Europol und FBI) errichtet werden können. Um auch nachrichtendienstliche Operationen organisieren zu können, wurde bereits eine zentrale nachrichtendienstliche Unterabteilung (*Central Intelligence Unit*, CIU) mit 40 spezialisierten Geheimdienstmitarbeitern innerhalb der UNMIK-Polizei eingerichtet. Die CIU ermittelt Ziele auf der Grundlage nachrichtendienstlicher Erkenntnisse und tauscht ihre Informationen mit KFOR und In-

---

29 Inzwischen wurde der Entwurf der KTA-Verordnung der Regierung für eine vierwöchige Konsultationsphase ebenso wie den Mitgliedern des künftigen Wirtschafts- und Finanzrates (der durch den Verfassungsrahmen eingerichtet wurde, um den Sonderbeauftragten in Wirtschafts-, Finanz- und Steuerfragen im Bereich der ihm vorbehaltenen Befugnisse, die eine Konsultation mit den PISG erfordern, zu beraten) für eine sechswöchige Periode übermittelt, die Ende Mai 2002 endete. Eine weitere Verordnung wäre für die Regelung von Landbesitz notwendig, wenn der Privatisierungsprozess vorangehen soll.

terpol aus. Die Einheit hat damit begonnen, eine detaillierte Datenbank geheimdienstlicher Erkenntnisse über solche Personen aufzubauen, die an der Spitze der organisierten Kriminalität im Kosovo stehen oder eine führende Rolle spielen. Ihr Mandat wurde kürzlich um nachrichtendienstliche Aktivitäten zur Bekämpfung des Terrorismus erweitert. Bis September 2002 wird das Büro für organisierte Kriminalität im Kosovo (*Kosovo Organized Crime Bureau*, KOCB) vollständig aufgebaut sein, so dass es als operativer Arm der CIU dienen und geheimdienstliche Erkenntnisse als Beweismaterial in Strafprozessen vorlegen kann. In der Justizabteilung - einem nach dem Verfassungsrahmen dem Sonderbeauftragten vorbehaltenen Bereich und Teil des UNMIK-Pfeilers I - wurde die Unterabteilung für vertrauliche Informationen und Operationen (*Sensitive Information and Operations Unit*, SIOU) eingerichtet, die KFOR und UNMIK-Polizei in schwerwiegenden Fällen bei den Ermittlungen unterstützen soll, damit die erfolgreiche Strafverfolgung von organisierter Kriminalität, Terrorismus und grenzüberschreitenden Aufständen sichergestellt werden kann. Sie wird auch Einsätze von KFOR und Polizei unterstützen, die mit organisierter Kriminalität in Zusammenhang stehen, vertrauliche oder geheime Informationen zur Verwendung vor Gericht aufbereiten sowie die Polizei, internationale Staatsanwälte und Richter in Fragen bezüglich organisierter Kriminalität und Terrorismus beraten und unterstützen. Auf dem Gebiet der Gesetzgebung wurden Gesetze über verdeckte Maßnahmen eingeführt,<sup>30</sup> um die Möglichkeiten polizeilicher Beweiserhebung zu verbessern, indem eine Reihe von Techniken - von Überwachungseinrichtungen bis hin zu Abhöranlagen - zugelassen wurden.

Wenn der Kampf gegen die organisierte Kriminalität Erfolg haben soll, wird es auf absehbare Zeit notwendig sein, internationale Staatsanwälte und Richter einzusetzen. Bis Mitte 2002 ist deren Zahl auf 20 gestiegen. Das bedeutet zwar gegenüber elf im August 2001 einen erheblichen Anstieg, ist jedoch deutlich weniger als die 34, die das „Gemeinsame Dokument“ der UNMIK und der BRJ vorsieht. Es ist allerdings klar, dass es bei der Wiederherstellung des einheimischen Rechtssystems mit derzeit etwa 340 Richtern und Staatsanwälten (damit ist die für seine Aufgaben notwendige Zahl nahezu erreicht) erhebliche Fortschritte gegeben hat. Allerdings sind von den 340 Richtern und Staatsanwälten nur drei Richter und ein Staatsanwalt Kosovo-Serben. Zwar ist in der Rechtsabteilung eine spezielle Unterabteilung zur Einstellung weiterer Kosovo-Serben eingerichtet; diese Bemühungen werden jedoch durch die mangelnde Unterstützung aus Belgrad beeinträchtigt.

---

30 UNMIK-Verordnung 2002/6 „Über verdeckte und technische Maßnahmen der Überwachung und Ermittlung“ vom 18. März 2002.

„Standards gehen vor Status“

Die Zeit für die „Erleichterung eines politischen Prozesses mit dem Ziel (...) den künftigen Status des Kosovo zu bestimmen“ - wie in VN-Sicherheitsratsresolution 1244 vorgesehen - ist noch nicht gekommen. Laut VN-Sicherheitsrat müssen Gesellschaft und Institutionen des Kosovo erst „beweisen“, dass sie reif für einen solchen Prozess sind. Zudem hat UNMIK deutlich signalisiert, dass bestimmte „Richtmarken“ erreicht sein müssen, bevor eine endgültige Lösung in Angriff genommen werden kann. Laut VN-Übergangsverwaltung müssen in acht Bereichen quantifizierbare Ergebnisse erreicht werden:

- *Funktionierende, effektive und repräsentative demokratische Institutionen:* Zu den Zielen in diesem Bereich gehören Fortschritte im Hinblick auf demokratische Regierungsführung, die Konsolidierung der politischen Partizipation von Minderheiten sowie ihr Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen und Arbeitsplätzen im öffentlichen Sektor, die Einziehung von Steuern und Gebühren und ein effektiv arbeitender öffentlicher Dienst sowie die Ausweitung der Zuständigkeit der PISG auf das ganze Kosovo.
- *Rechtsstaatlichkeit:* Hier umfassen die Ziele die Zerstörung krimineller Netzwerke und die Beendigung extremistischer Gewalt, Respektierung von Polizei und Justiz durch die Bevölkerung, Unparteilichkeit von Richtern und Polizei, die strafrechtliche Verfolgung aller tatverdächtigen Kriminellen und die Garantie fairer Gerichtsverfahren für jedermann sowie ausreichende Vertretung der Minderheiten.
- *Freizügigkeit:* Alle Gemeinschaften müssen sich im gesamten Kosovo, einschließlich der städtischen Zentren, frei bewegen können (ohne auf Militär oder Polizei angewiesen zu sein) und ihre Muttersprache sprechen dürfen.
- *Rückkehr und Integration:* Die Achtung des Rechts aller ethnischen Gemeinschaften, im Kosovo zu bleiben, das Recht auf Eigentum, und ihr Recht auf Rückkehr müssen gewährleistet sein.
- *Wirtschaft:* Die Ziele beinhalten die Schaffung einer soliden institutionellen Grundlage für eine Marktwirtschaft und ein verbessertes System zur Steuer- und Gebührenerhebung, einen ausgeglichenen Haushalt und die Privatisierung staatlicher Vermögenswerte.
- *Eigentumsrechte:* Jegliches Eigentum, einschließlich Wohneigentum, Landbesitz, Eigentum an Unternehmen und anderer gesellschaftlicher Vermögen, muss einen eindeutigen und rechtmäßigen Eigentümer haben.
- *Dialog mit Belgrad:* Mit der BRJ und den anderen Nachbarstaaten müssen normale Beziehungen etabliert sein, die auch direkte Kontakte der PISG mit ihren jeweiligen Pendanten beinhalten.

- *Kosovo Protection Corps*: Das *Kosovo Protection Corps* muss auf eine zahlenmäßige Größe reduziert sein, die ihrem Mandat angemessen ist.

Die Festlegung konkreter Richtmarken dient erstens dazu, der Regierung eine Richtung vorzugeben, in die sie in Gemeinschaft mit anderen arbeiten muss, um die Bedingungen zu schaffen, unter denen der künftige Status in Übereinstimmung mit Resolution 1244 des VN-Sicherheitsrats geregelt werden kann.<sup>31</sup> Zum zweiten ist das Setzen bestimmter Richtmarken dazu gedacht, die Öffentlichkeit dafür zu gewinnen, sich dem Ziel, eine demokratische und tolerante Gesellschaft mit europäischen Werten und Standards aufzubauen, verpflichtet zu fühlen und daran mitzuarbeiten. Drittens werden dadurch auch den UNMIK-Pfeilern als solchen Kriterien an die Hand gegeben, an denen sie ihre Aktivitäten jeweils neu ausrichten sollten. Entsprechend dem Konzept des Sonderbeauftragten des VN-Generalsekretärs Steiner wird sich das Kosovo auf die Schaffung einer fairen und gerechten Gesellschaft zu bewegen und auf dem Weg zur europäischen Integration durch das Erreichen dieser Richtmarken vorankommen. Der Zuschnitt der Richtmarken, über die derzeit noch diskutiert wird, muss natürlich die Bestandsfähigkeit des dann Erreichten über die Präsenz von UNMIK und KFOR hinaus mit berücksichtigen. So garantiert z.B. das Erreichen eines akzeptablen Niveaus im Hinblick auf Sicherheit und die Achtung der Menschenrechte durch die Tätigkeit von UNMIK und KFOR keineswegs automatisch, dass Minderheiten weiterhin ungehindert zurückkehren können, wenn die internationale zivile und militärische Präsenz erst einmal reduziert oder letztendlich ganz aus dem Kosovo abgezogen ist.

#### *Die Wahlen im Jahre 2002 und ein Ausblick*

Ein Großteil der Arbeit der OSZE-Mission im Jahre 2002 war auf die Vorbereitungen der Kommunalwahlen am 26. Oktober ausgerichtet. Vor zwei Jahren fanden die ersten Kommunalwahlen in 27 der 30 Gemeinden des Kosovo statt. Damals wurden die Gemeindeversammlungen in 27 Gemeinden direkt gewählt; in drei Gemeinden mussten Stadträte ernannt werden.<sup>32</sup> Von den 27 direkt gewählten Versammlungen haben es 24 geschafft, ohne ernsthafte Störungen ihre Arbeit aufzunehmen. In drei Gemeinden sind jedoch schwere politische Krisen eingetreten, die ihre Stadträte praktisch lahmgelegt haben.<sup>33</sup> 29 Versammlungen (mit Ausnahme der Gemeinde Štrpce) haben Präsidenten

---

31 In der Schlussphase ihres Einsatzes wird sich UNMIK in Übereinstimmung mit Resolution 1244 VNSR Artikel 11, Absätze e und f, „der Erleichterung eines politischen Prozesses mit dem Ziel (...) den künftigen Status des Kosovo zu bestimmen“ und der „Überwachung der Übertragung der Machtbefugnisse von den vorläufigen Institutionen des Kosovo auf die im Rahmen einer politischen Regelung geschaffenen Institutionen“ widmen.

32 In den Gemeinden Leposavić, Zubin Potok und Zvečan.

33 In den Gemeinden Mitrovica, Štrpce und Mališevo.

und stellvertretende Präsidenten gewählt. Gleichwohl sind die Herausforderungen für die Lokalverwaltungen immer noch beträchtlich. Im ersten Jahr wurde viel Zeit darauf verwendet, die drei obligatorischen Ausschüsse der Versammlungen zu bilden. Darüber hinaus ist auch anderthalb Jahre nach ihrer Bildung der Mangel an Verständnis für die Funktionen und Befugnisse der Gemeinden sowie für die Grundsätze der Transparenz und der Rechenschaftspflicht gegenüber der Öffentlichkeit spürbar.

Natürlich erleichtern die erfolgreiche Bildung einer multiethnischen Zentralregierung und die Einrichtung zweier Schlüsselpositionen für die Koalition Povratak - derjenigen eines interministeriellen Koordinators für Rückkehrfragen im Büro des Ministerpräsidenten und derjenigen eines Leitenden Beraters für Rückkehrfragen im Büro des Sonderbeauftragten des VN-Generalsekretärs - den politischen Integrationsprozess. In einem nächsten Schritt müssen die demokratisch gewählte zentrale Versammlung, die PISG und die noch zu wählenden Gemeinderäte gemeinsam die Verantwortung für den Aufbau eines multiethnischen Kosovo übernehmen. Aktive Fürsprache und Unterstützung für die Rückkehr und Integration von Minderheiten durch alle politischen Führungspersonlichkeiten und die Spitzen der Gemeinschaften, insbesondere von Seiten der gewählten lokalen Beamten, hat der Sonderbeauftragte Steiner zu Schlüsselrichtmarken für die Entwicklung der kosovarischen Gesellschaft erklärt. Wichtig ist: Soll die Rückkehr dauerhaft sein, bedarf es ebenfalls des aktiven Engagements der Regierung und ihrer Ministerien, insbesondere derjenigen Institutionen, die den Zugang zu den entsprechenden Dienstleitungen regeln. Auch wenn sich das allgemeine politische Umfeld im Kosovo von 1999 bis 2002 Jahr für Jahr verbessert hat, gilt es im Bereich der Institutionen weitere Fortschritte zu machen. Zweifellos hätte die umfassende Beteiligung der kosovo-serbischen Gemeinschaft an den Kommunalwahlen des Jahres 2002 weitere wichtige Auswirkungen auf die Achtung des Rechts der etwa 250.000 Binnenvertriebenen, von denen die meisten in heruntergekommenen Gemeindezentren oder Privatunterkünften in Zentralserbien leben, zurückzukehren und sich in ihre früheren Wohnorte zu integrieren. Geschieht dies nicht und werden hinsichtlich all der anderen Richtmarken des Sonderbeauftragten keine deutlichen Fortschritte erzielt, kann und wird der Prozess, der letztlich zur Lösung der Statusfrage des Kosovo führen soll, nicht in Gang gesetzt werden. Daher hängt der Zeitrahmen für diesen Prozess nunmehr ganz erheblich von den Einwohnern des Kosovo ab.

*Parlamentswahlen im Kosovo, November 2001*

Partei	Vorsitzender	Stimmen	Stimmen- anteil in %	Sitze
LDK (Demokratische Liga des Kosovo)	Ibrahim Rugova	359.851	45,65	47
PDK (Demokratische Partei des Kosovo)	Hasim Thaci	202.622	25,7	26
KP (Koalition Povratak)	Sima Gazikalovic	89.388	11,34	22
AAK (Allianz für die Zukunft des Kosovo)	Ramush Haradinaj	61.688	7,83	8
Koalition Vatan	Numan Balic	9.030	1,15	4
KDTP (Demokratische Partei der Türken des Kosovo)	Mahir Yagcilar	7.879	1,0	3
IRDK (Demokratische Initiative des Kosovo)	Bislim Hoti	3.976	0,5	2
PDASHK (Demokratische Partei der albanischen Aschkali des Kosovo)	Sabit Rahmani	3.411	0,43	2
LKCK (Bewegung für die nationale Befreiung des Kosovo)	Sabit Gashi	8.725	1,11	1
PSHDK (Christdemokratische Partei des Kosovo)	Mark Krasniqi	7.701	0,98	1
PD (Gerechtigkeitspartei)	Syleman Cerkezi	4.504	0,57	1
LPK (Nationalbewegung des Kosovo)	Emrush Xhemajli	4.404	0,56	1
BSDAK (Bosnische Partei der demokratischen Aktion des Kosovo)	Hilmo Kandic	2.906	0,37	1
PREBK (Vereinigte Roma-Partei des Kosovo)	Haxhi Zulfi Merxha	2.717	0,34	1
PLK (Liberale Partei des Kosovo)	Gjergj Dedaj	3.600	0,46	0
BK (Nationale Front)	Katjaz Fazlia	2.881	0,37	0
PQLK (Liberale Zentrums- partei des Kosovo)	Ibrahim Shala	2.403	0,3	0
PGJK (Grüne Partei des Kosovo)	Daut Maloku	2.325	0,29	0
PSDK (Sozialdemokratische Partei des Kosovo)	Kaqusha Jashari	1.785	0,23	0
PRK (Republikanische Partei des Kosovo)	Feti Grapci	643	0,08	0
PNDSH (Albanische Nationaldemokratische Partei)	Skender Berisha	1.066	0,14	0
IQK (Bürgerinitiative Kosovo)	Qemail Sokoli	631	0,08	0
PLSH (Albanische Liberale Partei)	Gjergi Rapi	428	0,05	0