

Marcin Czapliński*

Die OSZE im neuen internationalen Umfeld im Kosovo

Geschichtlicher Hintergrund

Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) engagiert sich im Kosovo seit 1992. Am 14. August 1992 beschloss der Ausschuss Hoher Beamter (AHB) die Einrichtung von OSZE-Langzeitmissionen im Kosovo, im Sandschak und in der Vojvodina. Sie waren die ersten Feldoperationen der Organisation, denen in den nächsten Jahren zahlreiche weitere folgten. Sie sollten den Dialog zwischen den Behörden und Vertretern der Bevölkerung und der Gemeinschaften in den drei Regionen fördern, Informationen über alle Aspekte sammeln, die Aufschluss über Verletzungen von Menschenrechten und Grundfreiheiten gaben, und sich für die Lösung entsprechender Probleme einsetzen. Zusätzlich hatten die Missionen die Aufgabe, Kontaktstellen zur Lösung möglicherweise auftretender Probleme einzurichten und bei der Bereitstellung von Informationen über einschlägige Gesetze zu Menschenrechten, Minderheitenschutz, freien Medien und demokratischen Wahlen behilflich sein.¹ Sie nahmen ihre Tätigkeit offiziell am 8. September 1992 auf. Die Missionen hatten ihr Hauptquartier in Belgrad sowie Büros in Pristina (mit ständigen Vertretungen in Pejë/Peć und Prizren), Novi Pazar (mit einer ständigen Vertretung in Priepolje) und Subotica. Die Größe der Missionen war zunächst auf insgesamt zwölf Mitarbeiter begrenzt. Obwohl schließlich 40 Mitglieder genehmigt wurden, waren es reell nie mehr als 20. Nach dem Ablauf des *Memorandum of Understanding* wies die Bundesrepublik Jugoslawien (BRJ) am 28. Juni 1993 das Ersuchen der OSZE um eine Verlängerung der Missionstätigkeit unter Hinweis auf die Suspendierung ihrer Mitgliedschaft in der Organisation zurück, woraufhin die Missionen abgezogen wurden.²

Im Anschluss an eine vom US-Gesandten Richard Holbrooke erzielte Vereinbarung mit den jugoslawischen Behörden, die die sichere Rückkehr der Flüchtlinge in das Kosovo und die Reduzierung der dort befindlichen serbischer Truppen gewährleistete, erklärte der Ständige Rat am 15. Oktober 1998 die Bereitschaft der OSZE, zu überprüfen, ob das Abkommen von allen Par-

* Der vorliegende Beitrag gibt ausschließlich die Meinung des Autors wieder, die nicht unbedingt mit derjenigen der Organisationen übereinstimmt, für die er tätig war.

1 Vgl. Beschluss betreffend Langzeit-Missionen, in: KSZE, Fünfzehntes Treffen des Ausschusses Hoher Beamter, Prag 1992, 15-CSC/Journal Nr. 2, 14. August 1992, Anhang 1, Beschlüsse des Ausschusses Hoher Beamter, S. 6.

2 Die Missionen wurden am 11. Januar 2001 mit Beschluss Nr. 401 des Ständigen Rates über die Einrichtung einer OSZE-Mission in der Bundesrepublik Jugoslawien formell beendet.

teien im Kosovo eingehalten wird.³ Daraufhin wurde am 25. Oktober 1998 die Kosovo-Verifizierungsmission (KVM) entsandt, die die Erfüllung der VN-Sicherheitsratsresolution 1199 durch alle Parteien im Kosovo kontrollieren sollte. Ihre Aufgabe bestand darin, die Aufrechterhaltung des Waffenstillstands, Grenzsicherheits- und Polizeiaktivitäten, die Rückkehr von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen sowie den Schutz der Menschenrechte zu überwachen. Die KVM sollte darüber hinaus engen Kontakt zu den Behörden der BRJ, den serbischen und gegebenenfalls anderen Behörden im Kosovo, politischen Parteien und anderen örtlichen Organisationen halten, Wahlen beobachten und sicherstellen, dass diese frei und fair sind, und dem Ständigen Rat der OSZE, dem VN-Sicherheitsrat und anderen Organisationen zu den von Resolution 1199 abgedeckten Bereichen Bericht erstatten sowie Empfehlungen abgeben.⁴ Die KVM erreichte bis Februar 1999 eine Stärke von rund 1.500 (der ursprünglich geplanten 2.000) internationalen Mitarbeitern. Jedoch konnte sie infolge der Verschlechterung der Sicherheitslage vor Ort ihren Aufgaben nicht in vollem Umfang nachkommen. Schließlich zog der damalige Amtierende Vorsitzende der OSZE, Norwegens Außenminister Knut Vollebæk, die Mission am 20. März 1999, vier Tage vor dem Beginn des NATO-Feldzugs, ab. Die KVM wurde danach vorübergehend in Skopje stationiert und war fortan für die Organisation und Planung der Rückkehr der OSZE in das Kosovo verantwortlich.

Die KVM wurde am 8. Juni 1999 offiziell aufgelöst; gleichzeitig richtete der Ständige Rat die OSZE-Einsatzgruppe für das Kosovo ein, die die Aufgabe hatte, die Rückkehr der OSZE in das Kosovo vorzubereiten und weiterhin die VN und andere internationale Organisationen zu unterstützen.⁵ Die Einsatzgruppe für das Kosovo wurde am 1. Juli 1999 durch die OSZE-Mission im Kosovo ersetzt.⁶

Das Mandat der OSZE-Mission im Kosovo

Die am 1. Juli 1999 eingerichtete OSZE-Mission im Kosovo (OMIK) ist also *de facto* die vierte Feldpräsenz der OSZE im Kosovo. Bezug nehmend auf VN-Sicherheitsratsresolution 1244 (1999) übertrug der Ständige Rat der Mission als eigenständiger Komponente innerhalb der Übergangsverwaltungsmission der Vereinten Nationen im Kosovo (UNMIK) mit Beschluss Nr. 305 die Fe-

3 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 259, PC.DEC/259, 15. Oktober 1998.

4 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 263, PC.DEC/263, 25. Oktober 1998, in Übereinstimmung mit dem Mandat, das in der vom Amtierenden Vorsitzenden unterzeichneten Vereinbarung (CIO.GAL/65/98) vorgesehen ist.

5 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 296, PC.DEC/296, 8. Juni 1999.

6 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 305, PC.DEC/305, 1. Juli 1999.

derführung in den Bereichen Institutionenaufbau, Demokratisierung und Menschenrechte.⁷ Sie bildete damit die dritte Säule des mit der Resolution errichteten Viersäulensystems. Laut ihres Mandats konzentriert OMIK sich in Zusammenarbeit mit anderen einschlägigen Organisationen auf den Auf- und Ausbau von Fähigkeiten im Bereich personeller Ressourcen, einschließlich des Betriebs einer Polizeischule und der Ausbildung von Justizpersonal und Personal für eine Zivilverwaltung, Demokratisierung und Verwaltungsstrukturen, Organisation und Überwachung von Wahlen sowie Überwachung, Schutz und Förderung der Menschenrechte.⁸

Das Mandat von 1999 war so allgemein gehalten, dass es der Mission gestattete, ihre Aktivitäten und Prioritäten an das sich verändernde Umfeld im Kosovo anzupassen. Anfangs leistete OMIK in erster Linie Hilfestellung beim Aufbau und bei der Entwicklung aller wichtigen demokratischen Institutionen, insbesondere der Zentralen Wahlkommission, der Ombudsmann-Institution, des Juristischen Instituts des Kosovo, des Strafverteidigungszentrums, des Senders Radio/TV-Kosovo (RTK), des Provisorischen Medienkommissars, des Kosovo-Medieninstituts, der Kosovo-Polizeischule (*Kosovo Police Service School*, KPSS) und des Polizeiinspektorats des Kosovo. Die Einrichtung der KPSS, die seit ihrer Gründung 7.500 Polizeibeamte aufgenommen und ausgebildet hat, gehört zweifellos zu den bekanntesten Erfolgen der OSZE. Andere ebenfalls bekanntere Aktivitäten sind die Organisation einer Vielzahl von Wahlen, Verbesserungen an der Gesetzgebungs- und Aufsichtsfunktion der Kosovo-Versammlung, die Regulierung des Mediensektors sowie die Unterstützung der Gemeindeverwaltungen bei der Erbringung von Dienstleistungen für die Gemeinschaften, insbesondere Minderheitsgemeinschaften. Ein großer Teil der Arbeit der Mission geschieht jedoch unauffällig und findet an der Basis statt und ist daher einer breiteren Öffentlichkeit nur wenig bekannt. Nachdem die Institutionen im Kosovo insgesamt funktionsfähiger geworden waren und man zudem mit einer baldigen Statusregelung rechnete, verschob die Mission Ende 2005 außerdem den Schwerpunkt ihrer Tätigkeit vom Institutionen- und Kapazitätsaufbau auf die Institutionenbeobachtung. Erfolge bei der Beobachtung sind *per se* deutlich schwerer messbar; die Mission leidet daher sowohl darunter, dass ihre Arbeit in der Öffentlichkeit nur ungenügend bekannt ist, als auch darunter, dass sie über kein wirksames Konzept für die Öffentlichkeitsarbeit verfügt.

Die Unabhängigkeitserklärung und ihre Konsequenzen

In Erwartung der zukünftigen Entwicklungen im Kosovo und angesichts der Uneinigkeit der OSZE-Teilnehmerstaaten über die seinerzeit bereits mit großer Wahrscheinlichkeit bevorstehende Unabhängigkeitserklärung durch die

7 Vgl. ebenda, S. 1.

8 Vgl. ebenda, S. 1-2, Punkte 1-4.

Kosovo-Behörden erklärte sich die OSZE im Herbst 2007 als erster internationaler Akteur für „statusneutral“. Trotzdem gelang es den Teilnehmerstaaten im Dezember 2007 nicht, einen Konsens über die jährliche Verlängerung des OMIK-Mandats zu erzielen. Insbesondere Serbien und die Russische Föderation behielten sich die Option der Nichtverlängerung vor, da sie befürchteten, die Mission könne zum Instrument für die Implementierung des vom Sondergesandten des VN-Generalsekretärs Martti Ahtisaari ausgearbeiteten umfassenden Vorschlags zur Lösung der Statusfrage werden. Nach langen Verhandlungen wurde schließlich am 21. Dezember 2007 der Beschluss gefasst, das Missionsmandat bis zum 31. Januar 2008 und danach automatisch um jeweils einen weiteren Monat zu verlängern, es sei denn, ein Teilnehmerstaat erhebt beim Vorsitzenden des Ständigen Rates der OSZE schriftlich dagegen Einspruch; in diesem Falle würde die Mission unverzüglich ihre Schließung in die Wege leiten. Gleichzeitig würden dann jedoch Verhandlungen über die Bedingungen einer möglichen Fortsetzung des Engagements der OSZE im Kosovo beginnen.⁹ Zu diesem Zeitpunkt erwarteten die meisten Beobachter, dass Serbien, sobald das Kosovo seine Unabhängigkeit ausrief, die Mandatsverlängerung blockieren und dabei von der Russischen Föderation unterstützt würde. Die Gemütslage in der Organisation war pessimistisch und die Schließung der Mission schien beinahe unvermeidlich. Das wirkte sich unter anderem negativ auf die Personalsituation der Mission aus, insbesondere da einige Teilnehmerstaaten damit begannen, die von ihnen abgeordneten Missionsmitarbeiter darin zu bestärken, sich nach einem neuen Arbeitsplatz umzusehen. Einige internationale Akteure – so vor allem der designierte Internationale Zivile Vertreter (*International Civilian Representative*, ICR) und der designierte Leiter der Rechtsstaatlichkeitsmission der EU (EULEX) – sahen sich daraufhin veranlasst, vorsorglich Pläne zur Übernahme von Teilen des Mandats der OSZE-Mission, ihres Personals sowie ihrer Räumlichkeiten und ihrer Ausrüstung auszuarbeiten. Die OSZE lehnte solche Pläne entschieden ab mit dem Argument, dass selbst im Falle eines Beschlusses, das Mandat der OMIK nicht zu verlängern, die Abwicklung mindestens drei bis vier Monate in Anspruch nehmen würde und dass in dieser Zeit die Verhandlungen über den zukünftigen Einsatz der OSZE im Kosovo beginnen würden. Der OSZE-Vorsitz hatte sogar bereits informelle Beratungen über ein neues Mandat der Mission aufgenommen. Da die Beschlussfassung in der OSZE jedoch auf Konsens beruht, war ein Erfolg der Verhandlungen eher unwahrscheinlich. Einige internationale Akteure, darunter der designierte ICR, die USA und einige EU-Mitgliedstaaten, fragten sich zudem besorgt, ob und in welchem Umfang die Organisation angesichts der von ihr erklärten Statusneutralität und der zu erwartenden Beschränkungen ihres Mandats durch Serbien, die Russische Föderation und andere gleich gesinnte Staaten über-

9 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 835, Verlängerung des Mandats der OSZE-Mission im Kosovo, PC.DEC/835, 21. Dezember 2007.

haupt dazu in der Lage sei, sich an der Umsetzung des Vorschlags zur Lösung der Statusfrage zu beteiligen.

Am 17. Februar 2008 erklärte das Kosovo seine Unabhängigkeit, die bald darauf von einer Reihe von OSZE-Teilnehmerstaaten anerkannt wurde.¹⁰ Wie erwartet, war die Organisation gespalten. Einige derjenigen Teilnehmerstaaten, die das Kosovo als unabhängigen Staat anerkannten, befürworteten die Fortsetzung der Beobachtungs- und Berichtstätigkeit der Mission in enger Abstimmung und Zusammenarbeit mit dem Internationalen Zivilbüro (*International Civilian Office*, ICO) und der EULEX, wie in dem Vorschlag zur Lösung der Statusfrage empfohlen, sowie die weitere und sogar verstärkte Unterstützung der kosovarischen Institutionen. Andere OSZE-Teilnehmerstaaten betrachteten das Kosovo hingegen weiterhin als Teil Serbiens und beharrten darauf, dass die OSZE im Kosovo auf keinen Fall mit Institutionen zusammenarbeiten dürfe, die die Unabhängigkeit der Provinz legitimierten, sondern einzig und allein mit der rechtmäßigen internationalen Präsenz im Kosovo, der UNMIK. Ihrer Ansicht nach sollte sich die Mission auf die Beobachtung der Menschenrechtssituation und die Berichterstattung darüber konzentrieren und dabei den Minderheitengemeinden, der Rückkehr von Serben und anderen Nichtalbanern sowie dem Schutz des religiösen und kulturellen serbischen Erbes besondere Aufmerksamkeit schenken. Für die OSZE-Mission ergaben sich daraus mehrere operative Fragen. Zugleich war die Organisation gezwungen, über die zukünftigen Prioritäten des Arbeitsprogramms der Mission nachzudenken, *Modi operandi* für ihre Zusammenarbeit mit anderen internationalen Akteuren zu finden und ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Beobachtungs- und Unterstützungsaktivitäten herzustellen. Die Statusneutralität stellt besondere Herausforderungen und Anforderungen an die Organisation, wenn sie effektiv sein und gleichzeitig den Erwartungen aller Teilnehmerstaaten gerecht werden soll.

Trotz der Schwierigkeiten, die diese Situation mit sich brachte, wurde das Mandat der OMIK jedoch nicht beendet. Am 19. Februar 2008 sprach Serbiens Außenminister Vuk Jeremić auf einer Sondersitzung des Ständigen Rates.¹¹ In seiner Rede nahm er zwar nicht direkt Bezug auf die OSZE-Präsenz im Kosovo; betonte jedoch auf der anschließenden Pressekonferenz, Serbien wolle, dass die Mission, obwohl sie mehr hätte erreichen können, bleibt, und das auch gegen den Widerstand derer, die – angeführt von den USA – sie gern schließen würden. In der seiner Rede folgenden Diskussion im Ständigen Rat äußerte keine der Delegationen die Absicht, die Verlänge-

10 Bis zum 15. November 2009 hatten 35 OSZE-Teilnehmerstaaten das Kosovo anerkannt: Albanien, Belgien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Großbritannien, Irland, Island, Italien, Kanada, Kroatien, Lettland, Liechtenstein, Litauen, Luxemburg, Malta, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Monaco, Montenegro, die Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, San Marino, Schweden, die Schweiz, Slowenien, die Tschechische Republik, die Türkei, Ungarn und die USA.

11 Vgl. Address to the Permanent Council of the Organization for Security and Co-operation in Europe by H.E. Mr. Vuk Jeremić, Minister of Foreign Affairs of the Republic of Serbia, PC.DEL/133/08, Wien, 19. Februar 2008.

zung des Mandats von OMIK zu verhindern. In den folgenden Monaten zeigte sich, dass Serbien keine Beendigung des Mandats anstreben würde, solange die Mission gemäß einem statusneutralen Ansatz unter VN-Sicherheitsratsresolution 1244 tätig ist und keinerlei Maßnahmen durchführt, die als Legitimierung der Unabhängigkeitserklärung der kosovarischen Behörden wahrgenommen werden könnten.¹²

Im Sommer 2008 zeigte sich schließlich, dass die OSZE-Teilnehmerstaaten trotz ihrer unterschiedlichen Sichtweisen erkannt hatten, dass die Arbeit der Organisation im Kosovo noch nicht abgeschlossen war und die OSZE-Mission ihr Mandat auf der Grundlage der Resolution 1244 als Teil von UNMIK und statusneutral weiterhin ausüben müsse. Derzeit stellt die monatliche Mandatsverlängerung keine Belastung für die Arbeit der Mission dar und es gibt auch keine Anzeichen dafür, dass ein Teilnehmerstaat beabsichtigt, das Mandat nicht zu verlängern.

Das internationale Umfeld

Zur selben Zeit wurde deutlich, dass sich die Präsenz der internationalen Gemeinschaft nach der Unabhängigkeitserklärung würde verändern müssen. Die Umgestaltung, deren Leitprinzipien in dem Vorschlag zur Lösung der Statusfrage enthalten waren, wurde jedoch dadurch, dass der VN-Sicherheitsrat es versäumte, das Dokument zu billigen, ebenso erschwert wie durch den Widerstand der serbischen Gemeinschaft. Am 12. Juni 2008 erläuterte der VN-Generalsekretär seine Pläne für die Umgestaltung der UNMIK, die die veränderten Bedingungen vor Ort widerspiegeln sollte. Der schrittweise Abbau der UNMIK begann im Sommer 2008. Das Personal sollte bis zum Sommer 2009 von 5.000 auf rund 500 Mitarbeiter reduziert werden. Das Polizei- und Justizpersonal sollte an EULEX überstellt, die meisten Feldoperationen sollten der UNMIK-Abteilung für Zivilverwaltung eingestellt werden. UNMIK behielt lediglich begrenzte „Antennen“-Präsenzen in den im Norden gelegenen Städten Mitrovicë/Mitrovica, Pejë/Peć, Gračanica/Gračanicë, Štrpce/Shtërpçë und Gjilan/Gnjilane. Im Frühjahr 2009 übten die Kosovo-Albaner relativ freimütig Kritik an der UNMIK, die sie als „überholt“ bezeichneten, und sprachen sich dafür aus, sie trotz ihrer Bindung an VN-Sicherheitsratsresolution 1244, die nicht ohne eine Einigung zwischen den ständigen Mitgliedern des VN-Sicherheitsrats geändert werden kann, zu beenden. Angesichts der Haltung Russlands ist dies in naher Zukunft jedoch sehr unwahrscheinlich.

Nach der Unabhängigkeitserklärung wurden das ICO und die Internationale Lenkungsgruppe (*International Steering Group*, ISG) eingerichtet, die die

12 So z.B. in einem „Non-paper on the role and the activities of the OSCE in Kosovo/Serbia“, das am 14. März 2008 von der Leiterin der Ständigen Mission Serbiens bei der OSZE, Botschafterin Miroslava Beham, vorgestellt wurde.

Implementierung des Vorschlags zur Lösung der Statusfrage überwachen sollten. Angesichts der Ungewissheit bezüglich des zukünftigen Mandats der OSZE-Mission und ihrer Rolle bei der Implementierung entschied sich das ICO zu dieser Zeit für eine begrenzte Feldpräsenz. Das ICO wurde von Anfang an von Belgrad und der Kosovo-serbischen Gemeinschaft mit der Begründung boykottiert, für seinen Einsatz gäbe es keine rechtliche Grundlage. Unter diesen Bedingungen konnte der ICR zu keiner Zeit die ihm im Vorschlag zugeordnete Rolle ausfüllen; so sollte er ursprünglich nicht nur die Implementierung der Statusregelung überwachen, sondern auch als höchste Instanz in Fragen der Auslegung der Regelung fungieren, Korrekturmaßnahmen ergreifen, Sanktionen gegen öffentliche Bedienstete verhängen oder sie ihres Amtes entheben und nicht zuletzt die Aktivitäten anderer internationaler Akteure im Kosovo koordinieren.¹³

Während das ICO trotz der Schwierigkeiten in seinen Beziehungen zu Belgrad und zur Kosovo-serbischen Gemeinschaft seine Funktion erfüllen konnte, war dies für EULEX weitaus schwieriger. Nach Gesprächen mit serbischen Regierungsvertretern legte der VN-Generalsekretär dem Sicherheitsrat am 24. November 2008 schließlich seinen Bericht mit den Ergebnissen seiner Gespräche und seinen Schlussfolgerungen für den Umgestaltungsprozess vor.¹⁴ Grundlage war ein Sechs-Punkte-Plan, der Maßnahmen umriss, mit denen Stabilität und Kontinuität in den Bereichen Polizei, Zoll, Justiz, Verkehr und Infrastruktur, Grenzen sowie serbisches Kulturgut im Kosovo gewährleistet werden sollten. Während Belgrad die Ergebnisse der Gespräche und die in dem Bericht festgelgten Regelungen akzeptierte, protestierte Pristina heftig gegen seine Schlussfolgerungen. Der VN-Generalsekretär unterstrich in seinem Bericht, dass EULEX die Sicherheitsratsresolution 1244 in vollem Umfang respektieren und innerhalb des statusneutralen Rahmens der Vereinten Nationen, denen sie unterstellt sei, operieren werde. EULEX werde den Vereinten Nationen zudem regelmäßig Bericht erstatten. Am 26. November 2008 billigte der VN-Sicherheitsrat den Bericht in Form der Abgabe einer Stellungnahme des Präsidenten. Dies machte den Weg frei für den Einsatz von EULEX, der offiziell am 9. Dezember 2008 begonnen hat. Anfang April 2009 hatte EULEX ihre geplante Einsatzstärke erreicht und wurde für voll einsatzfähig erklärt, was durch den Transfer von Polizei- und Justizpersonal der UNMIK an die EU-Mission erheblich beschleunigt worden war. Die Gespräche über die Umsetzung „praktischer Fragen“ und die Implementierung des Sechs-Punkte-Plans konnten jedoch aufgrund der erheblich diver-

13 Vgl. Report of the Special Envoy of the Secretary-General on Kosovo's future status, in: United Nations Security Council, Letter Dated 26 March 2007 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council. Addendum: Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement, S/2007/168/Add.1, Artikel 12 und Annex IX, Artikel 1-2.

14 United Nations Security Council, Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, S/2008/692, 24. November 2008, Abschnitt XI, Absätze 26-29.

gierenden Ansichten Belgrads und Pristinas über die Modalitäten und die Rolle der internationalen Vermittler noch nicht aufgenommen werden.

Der Bericht und seine Billigung durch den VN-Sicherheitsrat führten zu einer weiteren Schwächung des ICO, das als einziger internationaler Akteur das Modell der „Statusneutralität“ nicht offiziell unterstützt.

Am 11. Juni 2009 bestätigten die NATO-Verteidigungsminister erneut, dass die KFOR auch weiterhin im Rahmen der Sicherheitsratsresolution 1244 für die Gewährleistung eines sicheren Umfelds im Kosovo verantwortlich sein werde, solange dies nötig sei bzw. bis der VN-Sicherheitsrat anders entscheide. Zugleich empfahlen sie, die 13.800 KFOR-Soldaten bis Januar 2010 schrittweise auf 10.000 zu reduzieren; letztendlich geplant ist ein weiterer Abbau auf 2.500 Soldaten in den nächsten zwölf bis 24 Monaten. NATO-Generalsekretär Anders Fogh Rasmussen erklärte darüber hinaus am 3. August 2009, dass er es begrüßen würde, wenn die KFOR bis zum Ende seiner Amtszeit im Jahr 2013 auf eine kleine Eingreiftruppe reduziert oder sogar vollständig aus dem Kosovo abgezogen wäre.

Die Aktivitäten der Mission

In seinem Bericht vom 12. Juni 2008 stellte der VN-Generalsekretär fest, er erwarte, dass „die OSZE-Mission im Kosovo ihre Arbeit als Teil der umgestalteten UNMIK fortsetzt. Die Anwesenheit der OSZE-Mission im gesamten Kosovo wird für die Förderung demokratischer Werte an der Basis und den Schutz der legitimen Interessen aller Gemeinschaften im Kosovo entscheidend sein.“¹⁵ Man ging davon aus, dass OMIK eine eigenständige Komponente innerhalb des Gesamtrahmens der UNMIK bleiben und deren Umgestaltung die Mission daher nicht direkt betreffen würde. Der Bericht des Generalsekretärs vom 24. November 2008 nahm explizit Bezug auf die infolge der Verkleinerung der UNMIK verstärkte Rolle der OSZE: „Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) wird in Gestalt der OSZE-Mission im Kosovo zentrales Element einer umgestalteten UNMIK bleiben. Durch ihre Feldpräsenzen wird die OSZE weiterhin eine entscheidende Rolle beim Aufbau und bei der Beobachtung der kosovarischen Institutionen sowie bei der Unterstützung der kosovarischen Minderheitengemeinschaften spielen.“¹⁶

Trotz der sich Anfang 2008 abzeichnenden Ungewissheit über die Zukunft der OMIK bleibt die OSZE ein Stabilisierungsfaktor im Kosovo, der die Kontinuität der internationalen Präsenz gewährleistet. Auch wenn die Umgestaltung der UNMIK die Mission nicht direkt betrifft, ändert sich doch de-

15 United Nations Security Council, Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, S/2008/354, 12. Juni 2008, Absatz 13 (eigene Übersetzung).

16 Report of the Secretary-General, a.a.O. (Anm. 14), Absatz 51 (eigene Übersetzung).

ren Funktion. Da die UNMIK die meisten ihrer Feldoperationen beendet hat, ist die OSZE-Mission beispielsweise momentan der einzige zivile internationale Akteur mit einer umfassenden Feldpräsenz im gesamten Kosovo. OSZE-Mitarbeiter sind durch ein Netz aus fünf Regionalzentren (Pristina, Mitrovicë/Mitrovica, Gjilan/Gnjilane, Pejë/Peć und Prizren) in allen 33 Gemeinden präsent, weswegen die OSZE häufig auch die „Augen und Ohren“ der internationalen Gemeinschaft im Kosovo genannt wird. Zusätzlich nutzt die Mission ihre Feldpräsenz zur Mediation und zur Lösung von Problemen auf lokaler Ebene, eine Funktion, die früher von den VN ausgeübt worden war. Belgrad hat jedoch bereits in einigen Bereichen (z.B. bezüglich der besonderen Schutzzonen) eine verstärkte Rolle der OSZE auf Kosten der UNMIK abgelehnt. Generell besteht die Tätigkeit der Mission darin, die Arbeit der Exekutive, der Legislative und der Judikative auf der Ebene der Gemeindeverwaltungen und der Zentralregierung zu beobachten und die Weiterentwicklung des Wahlsystems und des politischen Systems, der Kosovo-Versammlung, der Gemeindeverwaltungen, des Justizsystems, öffentlicher und privater Medien, zivilgesellschaftlicher Aktivitäten sowie des Polizeidienstes im Kosovo (*Kosovo Police Service*, KPS) und anderer öffentlicher Sicherheitseinrichtungen zu unterstützen.

Die Beziehungen zu lokalen Behörden und Vertretern verschiedener Gemeinschaften, vor allem derjenigen der Kosovo-Serben, sind nach wie vor der Schlüssel zum Erfolg der Mission. Bis jetzt hat die Mission von ihren exzellenten Beziehungen zu allen Gemeinschaften ebenso profitiert wie von ihrer aus zehn Jahren praktischer Arbeit gewonnenen Erfahrung. Ein entscheidender Moment war die Zeit unmittelbar nach der Unabhängigkeitserklärung. Zunächst waren sowohl Kosovo-Albaner als auch Kosovo-Serben Beziehungen zur OSZE gegenüber eher abgeneigt, wenn auch aus unterschiedlichen Gründen. Die Kosovo-Albaner waren unzufrieden mit dem „statusneutralen Ansatz“ der Mission, der als „statusnegativ“ wahrgenommen wurde, insbesondere da die OSZE ihre Abneigung, sich an der Implementierung des umfassenden Vorschlags zur Lösung der Statusfrage zu beteiligen, deutlich zum Ausdruck gebracht hatte. Mittlerweile haben die Kosovo-Albaner, die inzwischen die Vorteile eines auch künftigen Einsatzes der Organisation im Kosovo besser verstehen, die Statusneutralität der OSZE jedoch akzeptiert. Die Mission arbeitet weiterhin mit den kosovarischen Behörden zusammen, ohne jedoch Maßnahmen durchzuführen, die als Legitimierung der Unabhängigkeitserklärung der Kosovo-Versammlung wahrgenommen werden könnten. Die Beziehungen zu den Kosovo-Serben waren unmittelbar nach dem 17. Februar 2008 von Misstrauen und Verwirrung über die zukünftige Rolle der OSZE-Mission im Kosovo geprägt. Die Serben im Kosovo, insbesondere diejenigen im Norden, warteten offenbar auf Anweisungen aus Belgrad. Leider kamen aus dem Außenministerium und dem Koordinationszentrum für Kosovo und Metochien offenbar widersprüchliche Signale. Schließlich wurde die Zusammenarbeit Anfang März 2008 neu aufgebaut. Dies ist angesichts

der komplizierten Beziehungen der Kosovo-Serben zu EULEX ebenso wie zum ICO von besonderer Bedeutung.

Die Beziehungen der OSZE zu anderen Akteuren

Die OSZE-Mission im Kosovo wurde auf einzigartige Weise errichtet und ist nach wie vor die einzige OSZE-Feldoperation, die Teil einer größeren Mission ist. Doch obwohl der Sonderbeauftragte des Generalsekretärs der Vereinten Nationen, dem OMIK unterstellt ist, quasi oberste Weisungsbefugnis besitzt, genießt die Mission in ihrer Arbeit beträchtliche Freiheit und Unabhängigkeit. Gemäß dem Bericht des VN-Generalsekretärs vom 12. Juni 1999, den der Ständige Rat der OSZE in seinem Beschluss Nr. 305 noch einmal bekräftigt hat, sollte die OSZE UNMIK zwar als dritte Säule unter der Leitung der VN unterstützen. Dabei ist jedoch die Praxis der Zusammenarbeit zu beachten, die sich in den letzten zehn Jahren entwickelt hat und die auf gegenseitiger Unterstützung und gemeinsamen Beratungen beruht. Der Briefwechsel zwischen dem VN-Untergeneralsekretär für Friedenssicherungseinsätze, Botschafter Bernard Miyet, und Botschafter Kim Traavik, Vertreter des norwegischen Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, vom 16. und 19. Juli 1999 stellt quasi eine Übereinkunft über die Aufgaben der OSZE im Rahmen der UNMIK dar. Darin wird unter anderem bestätigt, dass die für den Institutionenaufbau zuständige Komponente der UNMIK von einem Stellvertretenden Sonderbeauftragten des VN-Generalsekretärs geleitet werden sollte, der gleichzeitig Leiter der OMIK ist. Als Stellvertretender Sonderbeauftragter sollte er dem Sonderbeauftragten des Generalsekretärs über die Aktivitäten der für den Institutionenaufbau zuständigen Komponente Bericht erstatten. Der Sonderbeauftragte des Generalsekretärs sollte die höchste Instanz für die Auslegung und Implementierung der Bestimmungen der VN-Sicherheitsratsresolution 1244 bezüglich deren ziviler Aspekte sein. Er sollte dafür verantwortlich sein sicherzustellen, dass alle Aktivitäten der UNMIK, einschließlich der OSZE-Komponente für den Institutionenaufbau, integriert, aufeinander abgestimmt und effektiv durchgeführt werden.¹⁷ Nicht immer wurde die OSZE jedoch von UNMIK ausreichend in Entscheidungen einbezogen. Das war z.B. der Fall bei der Ankündigung der Wahlen im Herbst 2007 – immerhin ein Beschluss, den die OSZE durchzuführen hatte. Die Beziehungen haben sich dennoch generell konstruktiv entwickelt und sich nach der Ernennung des derzeitigen Sonderbeauftragten des VN-Generalsekretärs, Botschafter Lamberto Zannier, der als ehemaliger Direktor des Konfliktverhütungszentrums der OSZE über profunde Kenntnisse des Einsatzes der Orga-

17 Vgl. das Schreiben von Botschafter Bernard Miyet, Stellvertretender Sonderbeauftragter des VN-Generalsekretärs, an Botschafter Kim Traavik, Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, vom 16. Juli 1999 sowie die Antwort von Botschafter Traavik vom 19. Juli 1999, Absätze 3 und 4.

nisation im Kosovo verfügt, sogar noch verbessert. Die OSZE befasst sich im Rahmen der UNMIK u.a. auch mit Fragen von Privilegien und Immunitäten, Personalangelegenheiten und der Sicherheitsvorsorge.

Die OSZE hat auch zur KFOR/NATO auf zentraler, regionaler und kommunaler Ebene gute Beziehungen entwickelt. Die KFOR und die OSZE sind derzeit die beiden einzigen Organisationen mit bedeutenden Feldpräsenzen. Besonders wichtig ist in diesem Zusammenhang die Kooperation zwischen den Kommunalteams der OSZE und den Verbindungsteams der KFOR. Die Beziehungen wurden allerdings durch den Beschluss der NATO belastet, Anghörige der Sicherheitskräfte des Kosovo auf der von der OSZE gegründeten Kosovo-Polizeischule auszubilden. Obwohl aus der Akademie inzwischen das Kosovo-Zentrum für Ausbildung und Entwicklung im Bereich der öffentlichen Sicherheit (*Kosovo Centre for Public Safety Education and Development*, KCPSED) hervorgegangen ist, das auch bereits den örtlichen Behörden unterstellt wurde, sehen einige OSZE-Teilnehmerstaaten darin eine Verletzung der Statusneutralität der OSZE.

Die vielgestaltigen Beziehungen zur EU sind zwar komplexer, funktionieren jedoch dank der ausgesprochen engen Kooperation und eines intensiven Informationsaustauschs vor Ort gut. Beide Organisationen haben in der Planungsphase viel Zeit darauf verwendet sicherzustellen, dass OMIK und EULEX sich ergänzen statt Arbeit zu duplizieren. Nach der einseitigen Unabhängigkeitserklärung des Kosovo und Belgrads anfänglichem Widerstand gegen die Entsendung der EU-Rechtsstaatlichkeitsmission war es der OSZE-Mission zunächst verwehrt, offizielle Beziehungen zu ihr aufzunehmen. Dies änderte sich jedoch durch den Bericht des VN-Generalsekretärs vom 24. November 2008, der festlegte, dass EULEX auf der Grundlage der VN-Sicherheitsratsresolution 1244 und innerhalb des statusneutralen Rahmens der Vereinten Nationen operiert und diesen unterstellt ist, und damit den Weg für eine formelle Zusammenarbeit zwischen OMIK und EULEX frei machte. Die Beziehungen haben sich sowohl auf der Leitungsebene als auch vor Ort im Großen und Ganzen gut entwickelt. Unklar ist zum jetzigen Zeitpunkt allerdings noch, ob sie durch ein *Momorumandum of Understanding* oder ein ähnliches Dokument auch formalisiert werden müssen.

OMIK hat ebenfalls gute Beziehungen zur Delegation der Europäischen Kommission in Pristina hergestellt; so fließen ihre Erkenntnisse z.B. regelmäßig in die jährlichen Fortschrittsberichte der Kommission ein.

Als besonders kompliziert haben sich die Beziehungen zwischen der Mission und dem ICO erwiesen. Die politische Haltung der Mission darf zu keinem Zeitpunkt zu der Position irgendeines der OSZE-Teilnehmerstaaten im Widerspruch stehen, was auch Auswirkungen auf ihre Beziehungen zu anderen internationalen Akteuren hat. Die OSZE kann daher keine formellen Abkommen mit dem ICO schließen.

Der Weg nach vorn

Die Arbeit der OMIK spiegelt derzeit in hohem Maße das fortgesetzte Engagement der OSZE im Kosovo wider. In den letzten Jahren hat die Mission ihre Effizienz kontinuierlich erhöht, ihre Struktur und ihr Management angepasst und ihren Personalbestand einer kritischen Prüfung unterzogen. Ihr Budget sank von 33.602.600 Euro im Jahr 2005 auf 26.910.000 Euro im Jahr 2009, die Zahl ihrer Mitarbeiter verringerte sich im selben Zeitraum von 1.122 auf 857. Die Phase der Diskussionen um den zukünftigen Status des Kosovo wurde für eine wesentliche Umstrukturierung der Mission für ungeeignet gehalten. In Anbetracht der Verkleinerung der UNMIK und angesichts der Tatsache, dass EULEX mit 3.000 Mitarbeitern (1.900 internationalen, unterstützt von 1.100 lokalen Mitarbeitern) inzwischen ihre geplante Einsatzstärke erreicht hat, verfolgt man nun jedoch konsequent ihre Umgestaltung. Das sich verändernde internationale Umfeld im Kosovo bietet auch in zeitlicher Hinsicht eine gute Möglichkeit, die Aktivitäten der Mission zu überprüfen. Hinzu kommt der erhöhte Druck seitens einiger OSZE-Teilnehmerstaaten, die OSZE-Mission im Kosovo erheblich umzustrukturieren bzw. zu verkleinern. Zu berücksichtigen sind dabei auch die anhaltenden Personalprobleme, die in erster Linie auf die begrenzte Effizienz des in der OSZE bestehenden Abordnungssystems zurückzuführen sind. Am Beginn der Umgestaltung wird zunächst die Bewertung der Rolle der OSZE und ihrer Leistungen in den vergangenen zehn Jahren stehen. Das Ziel sollten eine Überarbeitung der programmatischen Aktivitäten sowie eine Neusetzung der Prioritäten sein, insbesondere mit Blick auf die Mandate anderer Akteure im Kosovo.

Sicher ist, dass die Feldpräsenz und die Beobachtung der Menschenrechtssituation Schlüsselemente des Gesamtmandats der Mission bleiben werden. Notwendig sind allerdings klare Ziel- und Zeitvorgaben sowie eine Exit-Strategie für die Wahrnehmung von Aufgaben in den Institutionen, die OMIK selber mit aufgebaut hat. Der Dialog mit EULEX über die Beteiligung der OMIK an der Prozessbeobachtung und am Kapazitätsaufbau im Bereich öffentliche Sicherheit wird fortgeführt. OMIK wird ihre Ausbildungstätigkeit und ihre Unterstützung für die Zentrale Wahlkommission und deren Sekretariat überprüfen müssen. Darüber hinaus besteht ein offensichtlicher Rationalisierungsbedarf; die Kosteneffizienz muss erhöht und die Struktur der Mission an die veränderten Aufgaben, Verantwortlichkeiten und Ziele angepasst werden. Auch muss die Mission öffentlich deutlich stärker in Erscheinung treten, um andere internationale Akteure und eine breitere Öffentlichkeit mit ihrer Arbeit vertraut zu machen.