In: IFSH (Hrsg.), OSZE Jahrbuch 2011, Baden-Baden 2013, S. 145-154.

*Claudio Formisano/Georgia Tasiopoulou**

Die OSZE-Mission im Kosovo – eine Leistungsbilanz

Gestern, heute, morgen: ein Schauspiel in drei Akten

Einführung

Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) agiert im Kosovo nach wie vor sowohl als neutraler Beobachter als auch als unermüdlicher Motor des Wandels. Als die OSZE-Mission im Kosovo (OMiK) im Jahr 1999 nach dem Konflikt eingerichtet wurde, um Institutionen aufzubauen und dabei zu helfen, die Einhaltung von Menschenrechtstandards und Standards verantwortungsbewusster Regierungsführung zu gewährleisten, hatte sich die OSZE bereits seit 1992 in der Region engagiert, um den Dialog zu fördern und die Lage der Menschenrechte und Grundfreiheiten zu beobachten.

Zu Beginn des neuen Jahrzehnts ist es nun jedoch an der Zeit zu fragen, was erreicht wurde und in welche Richtung die OSZE im Kosovo zukünftig gehen wird. Seitdem sowohl die Kosovo-Truppe der NATO (KFOR) als auch die Übergangsverwaltung der Vereinten Nationen im Kosovo (UNMIK) ihren Einsatz schrittweise herunterfahren, nähert sich die OSZE-Mission einer entscheidenden Phase: Ihr ursprünglicher Auftrag und ihre grundlegenden Strategien müssen überprüft werden.

Der vorliegende Beitrag beginnt deshalb mit einem Rückblick auf einige der Meilensteine in den Bereichen Menschenrechtsstandards, demokratische Institutionen und professionelle Polizeiarbeit, die während der ersten zwölf Jahre seit Einrichtung des Mandats der OSZE-Mission erreicht wurden. Obwohl die OSZE einen bemerkenswerten Beitrag zum Aufbau demokratischer Institutionen und zur Organisation demokratischer Wahlen geleistet hat, hat unserer Meinung nach ein wesentlicher Teil ihrer Arbeit an der Basis stattgefunden. Im zweiten Teil wird der Leser mit denjenigen Bereichen bekannt gemacht, in denen weiterhin Herausforderungen bestehen und auf die sich die OSZE in Zukunft konzentrieren muss, nämlich auf die Themen Rechte der Gemeinschaften, Medien und Zivilgesellschaft sowie Sicherheit der Bürger.

Kurz gesagt werden wir also der Frage nachgehen, welche spürbaren Veränderungen im vergangenen Jahrzehnt erreicht wurden und wann die OSZE verkünden kann: „Mission erfüllt“.

---

* Der Beitrag gibt die persönliche Meinung der Autoren wieder, die nicht notwendigerweise mit derjenigen der OSZE übereinstimmt.

In: IFSH (Hrsg.), OSZE Jahrbuch 2011, Baden-Baden 2013, S. 145-154.

Die Erfüllung einer schwierigen Aufgabe: von der Idee zur Wirklichkeit

Die OSZE-Mission im Kosovo wurde mit Beschluss Nr. 305 des Ständigen Rates der OSZE vom 1. Juli 1999[1] eingerichtet. Ihr Mandat nahm Bezug auf die VN-Sicherheitsratsresolution 1244 (1999)[2] und betraute die Mission als eigenständigen, jedoch konstituierenden Bestandteil der UNMIK mit der Hauptverantwortung für den Institutionen- und Demokratieaufbau sowie für Menschenrechtsfragen.[3] Das Mandat von OMiK konzentrierte sich auf die Bereiche Qualifizierungsmaßnahmen und Kapazitätsaufbau, u.a. durch den Betrieb einer Polizeischule und die Ausbildung von Gerichtspersonal, Demokratisierung und Verwaltungsstruktur, Organisation und Beaufsichtigung von Wahlen sowie, in Zusammenarbeit mit anderen relevanten Organisationen, Überwachung, Schutz und Förderung der Menschenrechte.

Diese Konstruktion ermöglichte die angesichts der sich im Kosovo ständig verändernden Bedingungen notwendige Flexibilität: Zunächst übernahm OMiK die Federführung bei der Einrichtung wichtiger demokratischer Institutionen wie z.B. des Juristischen Instituts des Kosovo (*Kosovo Judicial Institute,* KJI), der Zentralen Wahlkommission und der Kosovo-Polizeischule (*Kosovo Police Service School*, KPSS). Im Zuge dieser ersten Phase der Realisierung ihres Mandats übernahm OMiK außerdem erfolgreich die Führungsrolle bei der Organisation verschiedener Wahlen, verbesserte die Leistung der Kosovo-Versammlung bei der Wahrnehmung ihrer Gesetzgebungs- und Aufsichtsfunktionen und überwachte die Einrichtung kommunaler Dienste, vor allem für die nichtalbanischen Gemeinschaften. In der zweiten Phase, die derzeit noch andauert, hat sich die Mission darauf konzentriert, die Nachhaltigkeit dieser demokratischen Prozesse durch Kapazitätsaufbau und eine Reihe gezielter Maßnahmen auf zentraler und lokaler Ebene zu gewährleisten.

In den folgenden Abschnitten werden die laufenden Aktivitäten von OMiK in ihren drei programmatischen Arbeitsbereichen dargestellt: Menschenrechte und die Rechte von Gemeinschaften, Demokratisierung sowie öffentliche Sicherheit.

---

1 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 305, PC.DEC/305, 1. Juli 1999, unter: http://www.osce.org/de/pc/28797. Das Engagement der OSZE im Kosovo erstreckte sich über mehrere Phasen. OMiK ist die vierte OSZE-Feldpräsenz, die im Kosovo eingerichtet wurde. Vgl. Marcin Czaplinski, Die OSZE im neuen internationalen Umfeld im Kosovo, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2009, Baden-Baden 2010, S. 199-210, hier: S. 200.

2 Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, Resolution S/RES/1244 (1999), 10.Juni 1999.

3 Die OSZE-Mission bildet die dritte Säule des unter der Interimsverwaltung der Vereinten Nationen eingerichteten Vier-Säulen-Regimes.

In: IFSH (Hrsg.), OSZE Jahrbuch 2011, Baden-Baden 2013, S. 145-154.

> „Richter Afrim Shala ist [...] Absolvent der ersten Generation des Juristischen Instituts des Kosovo, des KJI, das von der OSZE-Mission eingerichtet wurde. Seit seiner Ernennung zum Richter in Gjilan/Gnjilane im November 2010 hat er eine Menge Arbeit zu bewältigen. Gerichte im Kosovo sind überlastet mit einem Überhang von bis zu 2.000 Fällen pro Richter, und Afrim hat schon mehr als 100 bearbeitet."[4]

Mit diesen Worten führt ein 2011 veröffentlichter Kurzfilm in die Arbeit der OSZE-Mission im Kosovo ein. Entsprechend ihrem Auftrag, Institutionen darin zu unterstützen, Demokratie und Menschenrechte im Kosovo fördern, richtete OMiK im Jahr 1999 das KJI als erstes unabhängiges, öffentliches und professionelles Ausbildungsinstitut für Juristen innerhalb des Justizsystems des Kosovo ein. Sieben Jahre später wurde die Verantwortung für das KJI auf lokale Institutionen übertragen. 2009 feierte das KJI den Abschluss der Ausbildung von 53 neuen Richtern und Staatsanwälten; einer von ihnen war Afrim Shala.

Das Kosovo-Rechtszentrum (*Kosovo Law Centre*/KLC, 2000), das Strafverteidigungszentrum (*Criminal Defence Resource Centre*/CDRC, 2001), die Rechtsanwaltskammer des Kosovo (*Kosovo Chamber of Advocats/*KCA, 2000), die Ombudsmann-Stelle (2000) und der Rechtshilfeausschuss (*Legal Aid Commission*/LAC, 2006) des Kosovo sind allesamt Institutionen, die die OSZE während ihres zwölfjährigen Wirkens im Kosovo geschaffen, deren Gründung sie gefördert oder die sie aktiv unterstützt hat. Über die Jahre reichte die Tätigkeit der OMiK im Justizwesen vom Institutionenaufbau bis hin zu Qualifizierungsmaßnahmen für Justizmitarbeiter durch Ausbildung, Beobachtung und Berichterstattung.

Um eine wachsame Präsenz sicherzustellen, hat die OSZE eine Vielzahl von Instrumenten entwickelt: in das KJI und das KLC eingebundene OSZE-Berater, die regelmäßig über die Erfüllung des jeweiligen Auftrags der beiden Institutionen berichten; die langfristige Beobachtung von Gerichtsverhandlungen (Straf-, Verwaltungs- und Wirtschaftsprozesse); die Berichterstattung über themenspezifische Aspekte durch Expertengruppen sowie regelmäßige Folgemaßnahmen, einschließlich Runder Tische mit relevanten lokalen und internationalen Interessenvertretern.

Die OSZE-Mission im Kosovo hat sich seit ihrem Bestehen dafür eingesetzt, Menschenrechte und die Rechte von Gemeinschaften zu schützen und zu fördern; sie verfolgt dieses grundlegendes Prinzip mit dem letztendlichen Ziel, „zwischen allen ethnischen Gruppen im Kosovo gegenseitige Achtung und

4 Arben Llapashtica, OSCE Mission in Kosovo through film, unter: http://www.osce.org/kosovo/76495 (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

Aussöhnung"[5] herbeizuführen. Von der Beobachtung der Menschenrechte und der Berichterstattung über die Sicherheit und Freizügigkeit gefährdeter Gemeinschaften über die Rückkehr von Binnenvertriebenen und den Schutz des religiösen und kulturellen Erbes bis hin zur Wahrung von Wohn- und Eigentumsrechten hat die OSZE keine Mühe gescheut, maßgebliche internationale Akteure in die Gestaltung einer entsprechenden Politik einzuschalten.
Um dies zu erreichen, hat OMiK ein Netz von Regionalzentren im gesamten Kosovo und über 30 Feldteams aufgebaut, die der Mission dabei helfen, ein hohes Maß an Vertrauen zwischen allen Gemeinschaften herzustellen. Die spezialisierten kommunalen Teams der Zentren bieten Beratung zum Prinzip verantwortungsbewusster Regierungsführung und zur Gestaltung transparenter Entscheidungsprozesse, zur Mitwirkung der Bürger und zur verstärkten Übernahme von Verantwortung durch die Gemeinden an. Sie stehen im täglichen Kontakt mit den örtlichen Behörden.
Gemeinschaftsteams wiederum kontrollieren die Einhaltung der Rechte der Gemeinschaften. Als ein Ergebnis ihrer Arbeit vor Ort hat sich der Dialog zwischen den einzelnen Volksgruppen und zwischen den Gemeinschaften und den Gemeinden zu einer regelmäßigen Aktivität oder, besser noch, zu einem *Modus Operandi* von OMiK entwickelt.

Demokratie verwirklichen

Die OSZE stand vor einer großen Herausforderung: Sie sollte eine demokratische Kultur im Kosovo aufbauen und die Grundlagen einer entwicklungsfähigen Gesellschaft für alle seine Einwohner schaffen. Diese Aufgabe war ebenso gewaltig wie vielschichtig: Es galt, die Durchführung fairer und freier Wahlen zu gewährleisten, politische Parteien zu etablieren, eine aktive Zivilgesellschaft zu schaffen und das Recht auf freie Meinungsäußerung und die Freiheit der Medien zu gewährleisten.
OMiK ging diese Herausforderungen auf verschiedenen Ebenen an. Die Mission übernahm die Federführung bei der Organisation von Wahlen – der Leiter der OSZE-Mission hatte ursprünglich selbst den Vorsitz der zentralen Wahlkommission des Kosovo inne –, und bildete gleichzeitig schrittweise einheimische Wahlmanager durch Anleitung, Training und technische Beratung aus. Die neu gegründeten Institutionen, wie etwa die Kosovo-Versammlung, erhielten von OMiK grundlegende Unterstützung, u.a. in Form materieller und technischer Hilfestellung sowie der Ausbildung von über 5.000 öffentlich Bediensteten, die darauf abzielte, einen verantwortungsvollen und professionellen öffentlichen Dienst zu schaffen. Diese gewaltige Maßnahme zum Kapazitätsaufbau wurde durch die Einrichtung des Instituts für Zivilverwaltung (*Institute for Civil Administration*/ICA, 2000) und des Kosovo-Instituts für öffentliche Verwaltung (*Kosovo Institute for Public Administration*/KIPA, 2003) institutionalisiert.

5 Ständiger Rat, Beschluss Nr. 305, a.a.O. (Anm. 1), S. 2.

Im Zuge der zunehmenden Verlagerung ihres Arbeitsschwerpunkts in Richtung Aufsicht durch die Legislative unterstützte die OSZE-Mission die Entwicklung politischer Parteien und förderte die Stärkung verschiedener Gruppen wie z.B. Frauen und Jugendliche. Außerdem wurde zivilen Initiativen Raum zur Entfaltung gegeben, um so dem Potenzial der Zivilgesellschaft zur Mitwirkung bei der Politikgestaltung gerecht zu werden, zu einem multiethnischen Dialog beizutragen und Fortschritte bei der Aussöhnung zu ermöglichen.

Der Medienbereich, der von Grund auf neu aufgebaut werden musste, war ein weiteres Gebiet, in dem OMiK bemerkenswerte Meilensteine setzte. Die öffentliche Rundfunkanstalt Radio/TV Kosovo (RTK), das Kosovo-weite serbischsprachige Radionetz KOSMA, der Journalistenverband des Kosovo und der Pressekodex für das Kosovo gehören zu den wichtigsten Leistungen von OMiK im Rahmen ihrer Bemühungen, die freie Meinungsäußerung zu gewährleisten.

Die Ombudsmann-Stelle für das Kosovo wurde im November 2000 von UNMIK als wichtiger Garant für die Achtung der Menschenrechte eingerichtet. Die Aufgabe der Ombudsperson besteht darin, Beschwerden entgegenzunehmen und mutmaßliche Fälle von Menschenrechtsverletzungen unabhängig zu beurteilen. Seit ihrer Einrichtung erfreut sich die Institution der vollen Unterstützung durch die Mission und erhält Hilfe in Form von Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau.

Öffentliche Sicherheit

Fünfundzwanzig Kilometer nordwestlich von Prishtinë/Priština, in der Stadt Vushtrri/Vučitrn, befindet sich das Kosovo-Zentrum für Ausbildung und Entwicklung im Bereich der öffentlichen Sicherheit (*Kosovo Centre for Public Safety Education and Development*, KCPSED). Es gilt als eines der bekanntesten Beispiele für die Erfolge, auf die OMiK in seinem dritten Programmbereich, öffentliche Sicherheit, zurückblicken kann. Mit seinen modernen Trainingsmöglichkeiten, seiner technischen Ausstattung und seiner modernen Verwaltung ist das KCPSED wegweisend für die professionelle Ausbildung von Mitarbeitern der für die öffentliche Sicherheit zuständigen Behörden. Jedes Jahr werden Hunderte von Absolventen am KCPSED ausgebildet; zum Kursangebot gehören neben der allgemeinen Polizeiarbeit auch spezielle Lehrgänge z.B. zur Bekämpfung des Menschenhandels, zur kriminalpolizeilichen Ermittlungstätigkeit sowie zu Festnahme- und Inhaftierungsverfahren.

Die Ursprünge der KCPSED als moderne Polizeiakademie reichen zurück bis ins Jahr 1999, als die OSZE-Mission im Kosovo ihre Tätigkeit aufnahm. Beauftragt mit der „Ausbildung von Fähigkeiten im Bereich der Humanressourcen [...] einschließlich der Heranbildung eines neuen Polizeidienstes im Ko-

sovo",[6] war die Mission zuständig für die Einrichtung und den Betrieb einer modernen Polizeischule, die nach dem Konflikt zum raschen Aufbau neuer professioneller Polizeikräfte beitragen sollte.
Ein Konzept für die Polizeischulung im Kosovo für die Zeit nach dem Konflikt zu gestalten hieß, eine Vielzahl von Aktivitäten miteinander zu verbinden, die vom grundlegenden Wiederaufbau und von der Renovierung baufälliger Gebäude bis zur konkreten Erarbeitung und Entwicklung von Polizeiausbildungsprogrammen reichte. OMiK kam dieser Herausforderung nach, indem sie am 6. September 1999 die Kosovo-Polizeischule, den Vorläufer des KCPSED, eröffnete. Das anfängliche Angebot der Schule bestand aus einem einzigen Grundkurs zur Polizeiausbildung; bereits 2005 hatte sie jedoch ihren Richtwert von 7.500 Absolventen erreicht und bot über 70 Kurse an.
Seit seiner Übergabe an die lokalen Behörden im Jahr 2006 unterstützt OMiK das KCPSED auch weiterhin bei der Gestaltung von weiterführenden Unterrichtseinheiten mit besonderer Betonung auf Menschenrechten, demokratischer Polizeiarbeit und Polizeiethik sowie bei der Ermittlung des Schulungsbedarfs und der Ausbildung von Spezialeinheiten zur Bekämpfung komplexer Straftaten wie z.B. Internet-Kriminalität und Drogenhandel.
Neben dem Aufbau der Polizeischule wandte OMiK sich der Entwicklung anderer Schlüsselbereiche des Sektors öffentliche Sicherheit zu. OMiK wirkte an der Entwicklung eines integrierten Katastrophenschutzes für das Kosovo mit, befasste sich mit dem Aufbau von Feuerwehr und Rettungsdiensten und unterstützte Spezialeinheiten zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität und des Terrorismus.
OMiKs Beitrag zur Entwicklung des öffentlichen Sicherheitssektors im Kosovo nach dem Konflikt kann als Erfolg angesehen werden, was sich auch in der Professionalität der Polizeiarbeit im Kosovo widerzuspiegeln scheint.

OMiK, quo vadis? Auf Erfolgen aufbauen – zukünftige Schritte

Inwieweit all dies tatsächlich dauerhaft als Erfolgsstory zu werten ist, hängt davon ab, ob es gelingt, die Zukunftsfähigkeit dieser demokratischen Prozesse sicherzustellen. Die bisherigen Bemühungen müssen in dauerhafte Lösungen umgewandelt werden. Das Ausmaß der sozialen Ausgrenzung in der Gesellschaft des Kosovo, die geringe Zahl der freiwilligen Rückkehrer und die jüngsten Berichte über die Verschlechterung der Pressefreiheit[7] zeigen, dass noch vieles zu tun bleibt. OSZE-Feldteams berichten regelmäßig von Zwischenfällen im Zusammenhang mit Eigentumsfragen, Zerstörungen an

6 Ebenda, S. 1.
7 Vgl. United Nations Security Council, Report of the Secretary General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, S/2011/281, 3. Mai 2011, Absätze 37, 53 und 54.

den Wohnorten der Rückkehrer und gewalttätigen Übergriffe in ethnisch gemischten Dörfern. In den Beziehungen zwischen den örtlichen Gemeinschaften kommt es immer wieder zu Rückschlägen.

Welche Rolle wird OMiK in diesem Zusammenhang spielen? Wie oben bereits erwähnt, hat OMiK im Laufe ihrer zwölfjährigen Präsenz einen großen Teil ihres Mandats zum Institutionenaufbau erfüllt.[8] Das endgültige Ziel ihrer Tätigkeit scheint sich nun von der direkten Hilfe auf die Gewährleistung der Langfristigkeit und Dauerhaftigkeit der Prozesse zu verlagern. Um die ihr verbliebenen Aufgaben zu erfüllen, muss OMIK sich nun vor allem mit den anhaltenden Menschenrechtsdefiziten befassen, die Aufsicht über institutionelle Mechanismen verstärken und sowohl auf zentraler als auch lokaler Ebene die interethnischen Sicherheitsmechanismen ausbauen.

Trotz der Existenz moderner Institutionen der Justiz leidet die Leistung der Justiz weiterhin unter gravierenden Defiziten hinsichtlich der Einhaltung internationaler Menschenrechtsstandards in Zivil- und Strafprozessen. Wie die Europäische Kommission berichtet, beeinträchtigen ein „zunehmender Überhang an Fällen [... und die subjektive] Wahrnehmung weit verbreiteter Korruption" das „Vertrauen der Öffentlichkeit in die Leistungsfähigkeit, die Professionalität und die Gerechtigkeit der Justiz; dadurch wird der effektive Zugang zur Justiz eingeschränkt".[9] Die Prozessbeobachtung sollte daher auf der Prioritätenliste von OMiK bleiben.

Die OSZE hat bei mehreren Gelegenheiten darauf hingewiesen, dass die Zahl der Vertriebenen, die freiwillig in das Kosovo zurückkehren, insgesamt noch niedrig ist. Ihre Rückkehr wird nach wie vor von dem weitverbreiteten Mangel an finanziellen Mitteln und politischem Willen[10] sowie von etlichen Problemen vor Ort, wie z.B. „einem tatsächlichen oder subjektiv wahrgenommenen Mangel an Sicherheit, Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen, Wohnraum [...] und sozioökonomischen Chancen"[11] behindert. Der Schutz und die Förderung des kulturellen Erbes aller Gemeinschaften, ihre Bildungsmöglichkeiten und die Teilnahme am öffentlichen Leben haben sich einigermaßen verbessert, wie etwa im Falle des Wiederaufbaus der religiösen Stätten der serbisch-orthodoxen Kirche oder der Übersetzung offizieller Dokumente in die Amtssprachen. Dennoch stellen das Fehlen einer Liste mit schützenswerten kulturellen Stätten, die begrenzte Interaktion zwischen Kosovo-serbischen und Kosovo-albanischen Schülern und der unzureichende Zugang von Minderheitengemeinschaften zu öffentlichen Dienstleistungen Probleme dar, die noch überwunden werden müssen. Die aktive Überwachung der Einhaltung der Rechte der Gemeinschaften bleibt ein bevorzugtes Mittel, um gegen

8 Das Juristische Institut des Kosovo, die Ombudsmann-Stelle und die Kosovo-Polizeischule sind die bekanntesten Beispiele für Institutionen, die in lokale Verantwortung übergeben wurden.

9 European Commission, Kosovo 2010 Progress Report, SEC(2010)1329, Brüssel, 9. November 2010, S. 14.

10 Vgl. Organization for Security and Co-operation in Europe, Mission in Kosovo, Communities Rights Assessment Report, Second Edition, Dezember 2010, S. 20.

11 Ebenda, S. 18.

diese Mängel vorzugehen. Gleicher Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen, Freizügigkeit und die dauerhafte Rückkehr und Wiedereingliederung von vertriebenen und repatriierten Personen sollten zentrale Programmschwerpunkte der Mission sein.

Was Wohnungen anbetrifft, „machen Eigentumsfälle weiterhin den größten Teil des Rückstaus der Zivilklagen an den Gerichten aus, darunter annähernd 21.000 Entschädigungsklagen".[12] Mehrere wichtige Fragen sind noch ungeklärt. Die Situation wird durch das Fehlen eines effektiven Entschädigungssystems für die rechtswidrige Aneignung von Eigentum genauso verschärft wie durch Hindernisse bei der Erfassung von Eigentumsansprüchen. Monitoring und Berichterstattung sind hier wahrscheinlich nach wie vor die wichtigsten Aktivitäten, um entsprechende Fälle zu identifizieren und sich dann für geeignete Maßnahmen einzusetzen. Angesichts der geringen Fortschritte, die bisher in vielen dieser Bereiche gemacht wurden, sollte die Mission fortfahren, ihre Bemühungen um die Förderung des möglichst umfassenden Schutzes von Wohn- und Eigentumsrechten für alle Gemeinschaften, insbesondere für Vertriebene und gefährdete Gruppen, als eine Grundvoraussetzung für eine zukunftssichere und stabile Gesellschaft auszuweiten.

Während die Medienlandschaft inzwischen aus einer ganzen Reihe von Presseerzeugnissen, TV- und Radiosendern besteht, die alle unterschiedliche Informationen und Programme anbieten, hat die OSZE-Mission im Kosovo wiederholt ihre Besorgnis angesichts unterschiedlichster Formen der Druckausübung auf Journalisten, die ihrer Pflicht nachgehen, zum Ausdruck gebracht. Besondere Aufmerksamkeit wurde dabei auf „mutmaßliche Versuche, die Redaktionslinie von Medien generell und des öffentlichen Senders im Besonderen übermäßig zu beeinflussen",[13] gelegt. Im jährlichen Bericht über die Pressefreiheit der US-gestützten NGO *Freedom House* liegt das Kosovo auf dem 104. Rang (von insgesamt 196) – mit dem explizitem Verweis auf die Anwendung von Drohungen und politischem Druck, um Journalisten an Nachforschungen in brisanten Themen zu hindern. Es bleibt also noch viel zu tun, um die Zukunftsfähigkeit und Professionalität der Regulierungsbehörde ebenso sicherzustellen wie die gleichberechtigte Vertretung aller Gemeinschaften im öffentlichen Sender. Die OSZE hat bewusst Schritte in Richtung einer Stärkung lokaler Schutzeinrichtungen und der Zivilgesellschaft unternommen und ist nun dabei, diesen in lokaler Verantwortung befindlichen Mechanismen zu helfen, Fortschritte in Sachen Redefreiheit zu bewirken und lokale nichtalbanische Medien zu entwickeln.

Auch wenn die Mission ihr Programm zur Entwicklung der Zivilgesellschaft Schritt für Schritt heruntergefahren hat, sollte sie sich jetzt erneut darauf konzentrieren, zivilgesellschaftliche Akteure wie z.B. nichtalbanische Gemein-

12 European Commission, Kosovo 2010 Progress Report, a.a.O. (Anm. 9), S. 18.

13 Organization for Security and Co-operation in Europe, Mission in Kosovo, Statement by OSCE Mission in Kosovo on World Press Freedom Day, Prishtinë/Priština, 2. Mai 2001, unter: http://www.osce.org./kosovo/77283.

schaften, Frauen, Jugendliche und soziale Randgruppen zu beteiligen. Auch wenn mehrere Akteure bereits damit begonnen haben, sich am Prozess der Vergabe öffentlicher Mittel zu beteiligen, muss die Zivilgesellschaft ihre Aufsichtsfunktion gegenüber der Regierung noch weiter verstärken, um zu einer vollwertigen Triebkraft des Wandels zu werden. Zu diesem Zweck wird die Mission wahrscheinlich damit fortfahren, der Einbeziehung junger Menschen in politische Entscheidungsprozesse und in Aufsichtsmechanismen besondere Aufmerksamkeit zu widmen, indem sie in Zusammenarbeit mit anderen relevanten internationalen Partnern *Coachings* und Maßnahmen zur Kompetenzsteigerung durchführt. Nachdem sie nun damit begonnen hat, sich wieder verstärkt auf Maßnahmen zur Unterstützung des Parlaments zu konzentrieren, sollte die Mission schließlich wieder mehr Nachdruck auf die Erhöhung der Regierungsverantwortung legen, indem sie die Aufsicht durch die Legislative verbessert und verstärkt unabhängige Institutionen wie die Unabhängige Aufsichtskammer für den öffentlichen Dienst des Kosovo (*Independent Oversight Board for the Civil Service of Kosovo,* IOBCSK) und dir Ombudsmann-Stelle einschaltet.

Im Bereich Sicherheit bleibt die Entwicklung eines gerechten, ethnisch ausgewogenen und untereinander ausgesöhnten öffentlichen Sicherheitssektors unvollständig. Hier muss die Fähigkeit nichtalbanischer Polizisten in den Gemeinden, die interethnische Versöhnung zu fördern, erheblich gesteigert werden. Hierzu wird sowohl starke Unterstützung an der Basis als auch eine erhöhte Zahl von Initiativen zur Partnerschaft zwischen Polizei und Öffentlichkeit erforderlich sein.

Die Einrichtung kommunaler Räte für die Sicherheit der Bürger (*Municipal Community Safety Councils*, MCSCs) und örtlicher Ausschüsse für öffentliche Sicherheit (*Local Public Safety Comittees*, LPSCs) im Kosovo soll seit 2005 die Beteiligung der Bürger an gemeinsamen Aktivitäten von Polizei und Gemeinde auf lokaler Ebene erhöhen. OMiK sollte deshalb ihre Öffentlichkeitsarbeit im Bereich der Sicherheit der Bürger ausweiten, indem sie die Gründung und den Kapazitätsaufbau neuer MCSCs und LPSCs im gesamten Kosovo ungeachtet ihrer ethnischen Zusammensetzung fördert. Zur gleichen Zeit sollte OMiK fortfahren, professionelles Training anzubieten, da ihre Mitwirkung beim Aufbau lokaler Trainingskapazitäten und ihre Rolle bei der Sicherung der Qualität der Polizeiausbildung von entscheidender Bedeutung ist.

Schlussfolgerungen

Nun da das zwölfte Jahr des Einsatzes der OSZE im Kosovo zu Ende geht, kann die OSZE-Mission auf eine Reihe von Erfolgen zurückblicken. Wie oben beschrieben, ist es OMiK gelungen, zentrale demokratische und auf Menschenrechten basierende Institutionen im Kosovo aufzubauen; ebenso er-

folgreich war sie in der Organisation zahlreicher demokratischer Wahlen. In einem sich zunehmend verändernden Umfeld hat OMiK ihre Arbeitsschwerpunkte soweit wie nötig angepasst, um seinen umfangreichen Auftrag zu erfüllen. Darüber hinaus genießt die Mission als internationaler Akteur aufgrund ihrer großen Erfahrung das Vertrauen aller örtlichen Gemeinschaften, die die OSZE als einen neutralen, unparteiischen und zuverlässigen Partner anerkennen.

Dennoch hat die Übergabe an örtliche Institutionen erhebliche Lücken zurückgelassen. Probleme bestehen weiterhin in Bezug auf den gleichberechtigten Zugang zu Dienstleitungen, die Teilnahme am öffentlichen Leben und die Vertretung ethnischer Gruppen in der bürgernahen Polizeiarbeit. Um diese Lücken zu füllen, sollte sich die OSZE auf die Beobachtung und Förderung von Minderheitenrechten, Eigentumsrechten und der Sicherheit der Bürger konzentrieren. Der Medienbereich, dessen Leistung nach wie vor unzulänglich ist, sollte weiter Hilfestellung erhalten, um internationalen Standards gerecht zu werden.

Wann aber wird die Arbeit letztendlich getan sein? Und wie können wir sicherstellen, dass sie richtig vollendet wurde? Wie in diesem Beitrag argumentiert wurde, sollte OMiK nun eine dauerhafte und zukunftsfähige multiethnische Gesellschaft und die Weiterentwicklung einer tragfähigen und verantwortungsvollen Demokratie ebenso fördern wie die vollständige Verwirklichung der Menschenrechte, der Rechte der Gemeinschaften und der Rechtsstaatlichkeit. Auf der Grundlage ihres Mandats wird OMiK ihr Streben nach vollständiger Achtung der Rechte der Gemeinschaften und demokratischer Prinzipien sowie nach Aussöhnung und Toleranz zum Vorteil aller ethnischen Gruppen fortsetzen.

Die Kenntnisse und Erfahrungen der OSZE können für die Verwirklichung der angestrebten Resultate eine wichtige Rolle spielen. Das Know-how der OSZE kann auf lokale Partner und Unterstützer in Bereichen wie Interessenvertretung und strategische Planung übertragen werden. Studien und Erfahrungen – u.a. in der Durchführung von Projekten – können dazu genutzt werden, innerhalb von Institutionen im Kosovo für bessere Strategien und Praktiken sowie deren bessere Umsetzung einzutreten.

Diese klar gesetzten Ziele werden in Verbindung mit der Erarbeitung eines Zeitplans für ihre Umsetzung dabei helfen, langfristig Fortschritte sicherzustellen. Wenn es dem Kosovo nicht gelingt, internationalen Standards gerecht zu werden, wäre dies nicht nur eine schlechte Nachricht für die Entwicklung des Kosovo selbst, sondern bedeutete auch das Scheitern des internationalen Engagements insgesamt.