

Die OSZE-Mission im Kosovo: Neue Prioritäten nach dem Ausbruch der Gewalt im März 2004¹

Einführung

Das Vertrauen der Staatengemeinschaft in ihre Fähigkeit, die Unruheprovinz Kosovo in eine multiethnische, offene und tolerante Gesellschaft zu verwandeln, wurde von den gewaltsamen Ereignissen, bei denen in der Zeit vom 17.-19. März 2004 19 Menschen starben, über 900 verletzt wurden und mehr als 3.000 Menschen aus ihren Häusern fliehen mussten, zutiefst erschüttert. Schon vor den Märzereignissen war jedem im Kosovo bewusst, dass nach dem Sieg der nationalistischen Parteien in den serbischen Parlamentswahlen im Dezember 2003 und mit den für Herbst 2004 geplanten Kosovo-weiten Wahlen ein schwieriges Jahr bevorstünde.

Zumindest zwei positive Entwicklungen hatten jedoch Anlass zu vorsichtigem Optimismus gegeben. Erstens hatten die Übergangsverwaltung der Vereinten Nationen im Kosovo (*United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*, UNMIK) und die vorläufige Selbstverwaltung (*Provisional Institutions of Self-Government*, PISG) den Entwurf des Plans zur Implementierung der von UNMIK gesetzten Standards (*Standards Implementation Plan*) fast fertig; dabei handelt es sich um ein Konzept, in dem festgelegt ist, welche Voraussetzungen die Bevölkerung und die Institutionen des Kosovo in den Bereichen gute Regierungsführung und Rechtsstaatlichkeit sowie in sechs weiteren Bereichen erfüllen mussten, damit die Verhandlungen über den Status der Provinz beginnen konnten. Noch wichtiger war, dass die PISG nach der Anberaumung eines ersten Überprüfungstermins für Mitte 2005 ihren früheren Konfrontationskurs gegenüber der „Standards-vor-Status“-Politik der UNMIK aufgegeben und stattdessen einen Kurs in Richtung Partnerschaft und gemeinsame Verantwortung eingeschlagen hatten.

Zweitens war Anfang März der direkte Dialog mit Belgrad auf der Ebene von Arbeitsgruppen aufgenommen worden. Zwei der vorgesehenen vier Arbeitsgruppen waren bereits einmal in Prishtinë/Priština zusammengetreten. Darüber hinaus war die Übergabe der in Resolution 1244 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen festgelegten begrenzten Kompetenzen an die PISG zum Jahreswechsel weitgehend abgeschlossen, auch wenn es noch Zweifel daran gab, dass die vorläufige Selbstverwaltung in der Lage war, diese Befugnisse effizient und unparteiisch wahrzunehmen.

¹ Ich danke dem Referat für politische Angelegenheiten der OSZE-Mission im Kosovo, auf dessen umfangreiche Materialien ich zurückgreifen konnte. Der Beitrag behandelt den Zeitraum bis April 2004. Die in ihm vertretenen Auffassungen spiegeln nicht notwendigerweise die Politik der OSZE wider.

Im Großen und Ganzen war man davon überzeugt, dass eine zwar langsame, aber doch stetige Stabilisierung begonnen hatte. Das Recht auf Freizügigkeit hatte vielerorts Fortschritte gemacht, die *Kosovo Force* (KFOR) unter Führung der NATO hatte bereits alle fest eingerichteten Kontrollstellen entfernt. Die Verantwortung für die Sicherung der Brücke von Mitrovicë/Mitrovica war an den örtlichen Polizeidienst im Kosovo (*Kosovo Police Service*, KPS) übergeben worden. Die Zahl der Rückkehrer stieg kontinuierlich an, die Menschen hatten begonnen in Gebiete zurückzugehen, die zuvor ethnisch gemischt besiedelt gewesen waren. Die Kontingente der internationalen Sicherheitsorgane KFOR und UNMIK-Polizei waren in erheblichem Umfang verringert worden, weitere Reduzierungen waren für 2004 geplant.

Viele dieser Schritte in Richtung Normalität sind nun hinfällig und es scheint, als sei das Kosovo in vieler Hinsicht in seiner Entwicklung um Jahre zurückgeworfen worden. Die Staatengemeinschaft hat sich zwar zur Fortsetzung ihres Engagements bekannt, muss nun aber ihre Programme und die ihnen zugrunde liegenden Prämissen einer Neubewertung unterziehen. Auch die OSZE-Mission im Kosovo (OMIK) überprüft derzeit ihre Politik und ihre Programme sorgfältig.

Ausbruch und Ursachen der Gewalt

Zwei Ereignisse, die eigentlich nichts miteinander zu tun hatten, lösten die Gewalt aus: In einem Dorf südlich von Prishtinë/Priština wurde am 15. März ein Kosovo-Serbe auf der Fernstraße von Prishtinë/Priština nach Skopje aus einem fahrenden Auto heraus niedergeschossen und schwer verletzt. Einige Hundert Serben aus der Umgebung blockierten daraufhin diese und eine weitere Landstraße, die Prishtinë/Priština mit Gjiilan/Gnjilane verbindet. Am nächsten Tag versuchten Kosovo-albanische Demonstranten, die Blockade „aufzuheben“. Beinahe gleichzeitig, am 16. März, ertranken zwei albanische Jungen im Alter von neun und zwölf Jahren im Fluss Ibar. Die genauen Umstände werden wahrscheinlich nie geklärt werden; die Kosovo-albanischen Medien zogen jedoch den voreiligen Schluss, dass Serben dahinter stecken und die Jungen ins Wasser getrieben haben müssten, obwohl es keinerlei Beweise gab, die diese Theorie stützten.

Diese beiden Vorfälle führten zu dreitägigen Unruhen, die von einer aufgebrauchten Menge von Kosovo-Albanern ausgingen und zunächst im Norden der geteilten Stadt Mitrovicë/Mitrovica nahe der Stelle, an der die Jungen ertrunken waren, ausbrachen, sich aber schnell auf andere Gebiete im Kosovo ausbreiteten. Ziel der Angriffe waren serbische Wohnhäuser und Kirchen, es wurden aber auch VN-Gebäude attackiert. Am 18. März kam es zu einer Welle eindeutig koordinierter Angriffe auf serbische Ziele. Mehr als 3.000 Kosovo-Serben wurden in Schutzzentren evakuiert oder flohen in mehrheitlich von Serben bewohnte Gebiete. Auch einige Roma- und Aschkali-Ge-

meinden wurden angegriffen. Mehrere Hundert Kosovo-Albaner flohen zudem aus ihren Dörfern im serbisch dominierten Norden des Kosovo.

Unmittelbar nach dem Eintreffen der Verstärkung für die KFOR-Truppen am 19. März ebnete die Gewalt zwar ab, es kam aber noch zu sporadischen Demonstrationen, auch einige Häuser wurden noch niedergebrannt. Am 20. März hatte sich die Situation beruhigt. Man fürchtete allerdings, dass die Beerdigung der ertrunkenen Jungen am 21. März zu weiteren Protesten führen würde; aber obwohl zahlreiche Menschen der Beerdigung beiwohnten, blieb es ruhig.

Unmittelbar nach den Geschehnissen führte die Mission eine erste Analyse der Ursachen, die zu den gewaltsamen Ausschreitungen geführt hatten, durch und sandte sie an den Ständigen Rat in Wien. Sie enthielt u.a. Hinweise auf organisierten Nationalismus, die ungelöste Statusfrage und auf Ängste, die aus der Vergangenheit resultieren, den Mangel an Arbeitsplätzen und Bildungschancen für die junge Generation, das Verhalten der Medien und die Unbeliebtheit der internationalen Gemeinschaft.

Die Proteste, ursprünglich eine spontane Reaktion auf den Tod der Kinder und die Straßenblockade südlich von Prishtinë/Priština, nahmen rasch organisierte und koordinierte Formen an. Dass sie auch nach dem 17. März anhielten, lag daran, dass es einigen wenigen gut organisierten Radikalen gelang, die Regie zu übernehmen und die zumeist jugendlichen Aufständischen anzuführen. Die Proteste zeigten auch, dass eine desillusionierte junge Generation, die kaum Aussichten auf bessere Ausbildungsmöglichkeiten oder wirtschaftlichen Aufstieg hat, leicht zu manipulieren ist und ebenso leicht zur Gewalt verleitet werden kann.

Die Frustration über die wirtschaftliche und politische Situation der Provinz gibt vielen Kosovo-Albanern das Gefühl, dass der lang gehegte Wunsch nach Unabhängigkeit des Kosovo nur verwirklicht werden kann, wenn es gelingt, den toten Punkt zu überwinden. Einigen schienen die Proteste die richtige Gelegenheit dafür zu bieten. Die Serben waren das nahe liegende Ziel der Angriffe.

Die Kosovo-Albaner haben allgemein den Eindruck, dass der Fortschritt des Kosovo als Ganzes den Interessen einer privilegierten Minderheit geopfert wird, die nur wenig Bereitschaft zeigt, sich in die Gesellschaft zu integrieren, und daher einen Instabilitätsfaktor und eine Gefahr für die Interessen der Mehrheit der Bevölkerung darstellt. Die Verärgerung über Belgrads fortdauernde Präsenz im Kosovo – die so genannten parallelen Strukturen in den Bereichen Gesundheit, Kultur, Bildung, Justiz und sogar im Sicherheitsbereich – und über die mangelnde Entschlossenheit der UNMIK, diese aufzulösen, ist unter den Kosovo-Albanern ebenfalls weit verbreitet. Viele von ihnen scheinen für das Argument empfänglich zu sein, die Situation werde sich erst ändern, wenn die Kosovo-Serben aus dem Kosovo vertrieben seien; dann würde auch für die internationale Gemeinschaft die Unabhängigkeit des Kosovo zu einer natürlichen Option.

Aus diesem Grunde wurden auch die Vereinten Nationen zu einem wenn auch nur zweitrangigen Ziel der Gewalttätigkeiten, und zwar nicht nur, weil sie versuchten, die Kosovo-Serben und in geringerem Umfang auch deren Eigentum zu schützen, sondern auch, weil viele glauben, die Zeit sei reif, dass UNMIK das Kosovo verlässt und von einer rein beratenden internationalen Präsenz abgelöst oder diese ganz beendet wird. Die Unzufriedenheit mit der wirtschaftlichen und politischen Situation ist heute stärker als das einstige Gefühl der Dankbarkeit gegenüber der Staatengemeinschaft. Schließlich ist den albanischsprachigen Medien, die UNMIK seit vielen Monaten äußerst kritisch gegenüberstehen, vorzuwerfen, dass sie über den Tod der Kinder im Fluss Ibar voreingenommen und extrem unprofessionell berichtet haben, so dass sie gewollt oder ungewollt zur Ausbreitung der Gewalt beigetragen haben.²

Die neuen Prioritäten der OMIK

Wie die gesamte im Kosovo vertretene internationale Gemeinschaft wurde auch OMIK von den Ereignissen völlig überrascht. Niemand hatte mit einer gewaltsamen Reaktion dieses Ausmaßes gerechnet. Für die Mission hatte der Schutz ihrer Mitarbeiter, vor allem der serbischen, zunächst Vorrang. Diejenigen, die nach dem Ausbruch der Gewalttätigkeiten von ihren Häusern abgeschnitten waren, fanden Unterschlupf im UNMIK-Hauptquartier. Glücklicherweise wurde kein OMIK-Mitarbeiter ernsthaft verletzt. Einige OMIK-Büros wurden zeitweise geräumt. Das Büro in Mitrovicë/Mitrovica blieb länger als eine Woche geschlossen. Einige der Kosovo-serbischen Mitarbeiter kündigten und beschloss, das Kosovo nach diesen Vorfällen zu verlassen; die Mehrheit entschied sich jedoch dafür zu bleiben. Ein oder zwei unserer Fahrzeuge wurden leicht beschädigt, das ist jedoch kein Vergleich zu den über 100 Fahrzeugen der VN, die in Flammen aufgegangen waren, ganz zu schweigen von den Schäden an UNMIK-Gebäuden und anderen Einrichtungen. Dass das OMIK-Büro in Prizren nicht angegriffen wurde, obwohl es sich in unmittelbarer Nähe zum regionalen Hauptquartier der UNMIK befindet, das erhebliche Schäden davontrug, zeigt deutlich, dass OMIK selbst nicht Ziel der Ausschreitungen war. Die Mission wird mit ihren begrenzten Exekutivfunktionen im Bereich der Organisation und Durchführung von Wahlen offenbar als harmlos und im Kampf um die Unabhängigkeit vielleicht auch als irrelevant betrachtet. Das ist allerdings keine Garantie dafür,

2 Zur Analyse des Verhaltens der Medien während der Ereignisse im März 2004 verdienen der Bericht des OSZE-Medienbeauftragten, *The Role of the Media in the March Events in Kosovo*, der am 22. April veröffentlicht wurde, sowie der Bericht des Provisorischen Medienkommissars über das Verhalten der drei Kosovo-weiten TV-Sender, der einen Tag später erschien, besondere Aufmerksamkeit. Beide Berichte können auf der OSZE-Website abgerufen werden (<http://www.osce.org>).

dass nicht auch OMIK zum Ziel von Gewalttätigkeiten wird, sollten diese wieder aufflammen.

Nachdem die Sicherheit des Personals gewährleistet war, begann die Mission mit einer Beurteilung der Vorkommnisse. OMIK, innerhalb der UNMIK federführend im Bereich der Menschenrechte, begann Informationen über Menschenrechtsverletzungen und darüber, wie die Behörden, insbesondere aber auch die Sicherheitskräfte (KFOR, UNMIK-Polizei und KPS) auf die Gewalt reagiert hatten, zusammenzutragen. Menschenrechtsteams wurden an alle Orte im Kosovo geschickt, an denen sich Binnenvertriebene aufhielten, um dort Interviews mit Opfern und Zeugen durchzuführen. Darüber hinaus sammelte OMIK alle erhältlichen Informationen aus den Feldbüros der Mission, um die Reaktionen der zentralen und lokalen Behörden, der Medien und der Zivilgesellschaft auf die Ereignisse beurteilen zu können. Die vorläufigen Ergebnisse und erste Überlegungen zu den Ursachen der Gewalt dienten der nachfolgenden Diskussion darüber, inwieweit die Mission ihre politischen und programmatischen Prioritäten würde ändern müssen, als Grundlage.

Auf Empfehlung einer Klausurtagung der Missionsleitung, die am 26. März stattfand, wurden fünf abteilungsübergreifende Arbeitsgruppen eingerichtet, die binnen zwei Wochen Fragen untersuchten, die ursächlich mit der Gewalt in Verbindung gebracht wurden und für die gegenwärtige und zukünftige Missionspolitik relevant waren.

- *Arbeitsgruppe 1 (Jugend und Bildung)* sollte zum einen herausfinden, warum so viele Jugendliche bereit waren, auf die Straße zu gehen und ihre Mitbürger anzugreifen; zum anderen ging sie der Frage nach, was OMIK dazu beitragen könnte, diesen jungen Menschen eine bessere Zukunft zu bieten und sie von Gewalt und Intoleranz abzubringen. Die Arbeitsgruppe kam zu dem Schluss, dass OMIK im Rahmen verschiedener Programme zwar auch mit Jugendlichen gearbeitet hatte, diese Arbeit aber nicht Teil einer kohärenten, speziell auf Jugendliche ausgerichteten Strategie war, obwohl diese die größte gesellschaftliche Gruppe im Kosovo mit besonderem Förderungsbedarf bildeten. Die Mission prüft nun die Möglichkeit, eine Arbeitseinheit oder eine eigene Abteilung für Bildung und Erziehung einzurichten, um Jugendbildung als Querschnittsaufgabe generell stärker in die Missionsarbeit zu integrieren. Eine Machbarkeitsstudie wurde bereits in Auftrag gegeben. Im Mittelpunkt wird wahrscheinlich politische Bildung stehen mit dem Ziel, Toleranz bei den Jugendlichen zu fördern. Die Mission hofft bei der Einrichtung einer solchen Einheit oder Abteilung, vor allem was ihre Strukturen und ihre Politik angeht, auf Unterstützung und Beratung seitens der OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina.
- *Arbeitsgruppe 2 (Achtung der Vielfalt)* ging der Frage nach, warum die beträchtlichen Investitionen, die OMIK in interethnische Dialogprogramme gesteckt hatte, so wenig Erfolge zeitigten. Sie empfahl der Mis-

sion, sich auch weiterhin darum zu bemühen, Angehörige verschiedener Volksgruppen an einen Tisch zu bringen; es müssten jedoch Wege gefunden werden, die Botschaft der Toleranz noch weit mehr Menschen zu vermitteln. Die Förderung von Toleranz und Achtung für die Verschiedenheit der Menschen, sei diese ethnisch oder anders definiert, müsse noch stärker im Mittelpunkt stehen.

- *Arbeitsgruppe 3 (Medien)* setzte sich mit der Frage auseinander, warum die Medien trotz über mehrere Jahre hinweg durchgeführter Medienentwicklungsprogramme ihrer Verantwortung nicht gerecht wurden. Sie empfahl der Mission, in Zusammenarbeit mit anderen Gebern zu versuchen, Journalisten im Kosovo Möglichkeiten zur beruflichen Weiterbildung anzubieten, und weiterhin auf die Einrichtung von Mechanismen zur Selbstkontrolle der Medien zu drängen. OMIK solle darüber hinaus die eigene Medienbeobachtung verstärken, um auch Medien außerhalb von Prishtinë/Priština zu erfassen.
- *Arbeitsgruppe 4 (Ängste, die aus der Vergangenheit herrühren)* kam zu dem Ergebnis, dass OMIK nur wenig gegen das grundsätzliche Problem ausrichten könne, dass nämlich Kosovo-Albaner und Kosovo-Serben von gänzlich anderen, sich gegenseitig ausschließenden Vorstellungen über die Zukunft des Kosovo ausgingen: Ginge es nach den Serben, bliebe das Kosovo Teil des serbischen Staatsverbands. Die Albaner hingegen sind davon überzeugt, dass sie nur in einem eigenen Staat Sicherheit vor Unterdrückung finden. Die Arbeitsgruppe schlug dennoch vor, dass die Mission, da sie noch eher als die UNMIK insgesamt als ehrlicher Vermittler akzeptiert werden könnte, ihre guten Dienste dazu nutzen sollte, Vertrauen zwischen den Gemeinschaften aufzubauen.
- *Arbeitsgruppe 5 (PISG und Zivilgesellschaft)* hatte die Aufgabe der Frage nachzugehen, was OMIK tun sollte, um das Leistungsvermögen der PISG und der Zivilgesellschaft zu erhöhen. Im Angesicht des Ausbruchs der Gewalt schienen die PISG fast überhaupt keine Rolle mehr zu spielen; sie erwiesen sich als ohnmächtig und nicht in der Lage, die Welle der Gewalt aufzuhalten. Ähnlich waren zivilgesellschaftliche Akteure, sofern sie überhaupt reagierten, zunächst eher bereit, die Gewalt stillschweigend zu dulden als sie zu verurteilen. Vor diesem Hintergrund wird OMIK bei der Auswahl zivilgesellschaftlicher Projektpartner in Zukunft genauer hinsehen. Die Arbeitsgruppe setzte sich insbesondere mit der Frage auseinander, ob die Maßnahmen der Mission zum Kapazitätsaufbau und ihre Beobachtertätigkeit in der Folge der Ereignisse im März neu gewichtet werden müssen.

Nachdem die fünf Arbeitsgruppen ihre Beratungen abgeschlossen hatten, kam OMIK zu einer Reihe vorläufiger Schlussfolgerungen hinsichtlich der zukünftigen Arbeit der Mission:

- OMIK wird das *Monitoring* der vorläufigen Selbstverwaltung, der Medien und der Zivilgesellschaft fortsetzen, ihre Kapazitäten weiter aufbauen und ihnen auch weiterhin Beratung anbieten. Dabei muss sichergestellt werden, dass ein verstärktes *Monitoring* nicht zu Lasten des Kapazitätsaufbaus geht. *Monitoring* sollte vielmehr stets mit Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau rückgekoppelt werden, da nur durch solche Maßnahmen die Leistung der PISG verbessert werden kann.
- OMIK wird bei der Erfüllung ihres Mandats auf Partnerschaft setzen und verpflichtet sich, in jedem Stadium die Sichtweisen vor Ort mit zu berücksichtigen.
- Die Mission wird des Weiteren versuchen, Kontakte über die etablierten Institutionen und die üblichen NGO-Partner hinaus zu knüpfen, um sich breitere Gesellschaftsschichten zu erschließen. Dazu werden zu Informationszwecken auch solche Ansprechpartner wie der Kriegsveteranenverband der UÇK gehören, um die man sich früher weniger bemüht hat. Die Mission verspricht sich davon ein genaueres Bild der Gesellschaft und weitere Möglichkeiten zur Vertrauensbildung.
- In der Erkenntnis, dass das Konzept der Multiethnizität nach den Ereignissen erheblich an Glaubwürdigkeit verloren hat, plant die Mission, sich auf Maßnahmen zur Förderung zumindest gegenseitigen Respekts in der Gesellschaft zu konzentrieren. Das bedeutet nicht, dass Multiethnizität als Fernziel aufgegeben wird, sondern nur, dass fortan die einzelnen Bausteine im Mittelpunkt stehen werden, die letztendlich zu diesem Ziel führen, nämlich Vertrauensbildung und die Förderung von Toleranz.

Während sich die Arbeitsgruppen noch Gedanken über die zukünftige Ausrichtung der Mission machten, begannen die einzelnen Abteilungen damit, ihre Programme zu überprüfen. Da damit gerade erst angefangen wurde, können die nachfolgenden Ausführungen zu möglichen Änderungen nur vorläufiger Natur sein. Die neuen Prioritäten werden, sobald man sich auf sie geeinigt hat, für einige Projekte, die angesichts der veränderten Bedingungen für das Mandat der Mission offenbar von weniger zentraler Bedeutung sind, das Aus bedeuten. Einige der Projekte, die auf dem Konzept der Multiethnizität beruhen, sind unter den gegenwärtigen Bedingungen schlicht und einfach undurchführbar geworden und müssen aufgeschoben oder ganz aufgegeben werden. Dadurch frei werdende Projektmittel sollen anderen alten wie neuen Projekten zugute kommen; es steht allerdings noch nicht fest, welchen. Die Abteilung *Demokratisierung* ist wahrscheinlich am stärksten von der Revision betroffen. Zu ihr gehört auch der übrig gebliebene Teil der ehemaligen Medienabteilung der OMIK, die 2002 geschlossen wurde. Das Medienentwicklungsteam der Abteilung sollte angesichts des erschreckenden Mangels an Professionalität bei den Medien, den die Ereignisse zutage gefördert haben, verstärkt werden. Die Abteilung Demokratisierung ist auch diejenige

Abteilung, die bislang den größten Teil der Jugendarbeit der OMIK geleistet hat – zumeist mit dem Ziel, die Multiethnizität zu fördern. Zur Ergänzung und Forcierung dieser Aufgaben ist die Schaffung einer Arbeitseinheit, womöglich einer eigenständigen Abteilung, für Bildung und Erziehung ab 2005 im Gespräch.

Noch ist die Staatengemeinschaft auf der Suche nach politischen und strategischen Antworten auf die Gewaltexzesse vom März dieses Jahres, doch wird bereits jetzt klar, dass OMIK als Teil von UNMIK Themen wie Dezentralisierung und parallelen Strukturen mehr Beachtung schenken muss. Bis zu den Ereignissen im März war die Demokratisierungsabteilung damit befasst, die Dezentralisierungsdebatte durch *Round-table*-Diskussionen zu beschleunigen. 2003 veröffentlichte die Abteilung *Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit* einen umfassenden und viel diskutierten Menschenrechtsbericht über parallele Strukturen. OMIK verfügt über genügend Kapazitäten, um zu der Debatte über zukünftige Vereinbarungen zu diesen beiden wichtigen Fragen und gegebenenfalls zu deren Implementierung entscheidend beizutragen.

Die Mission hatte eigentlich erwartet, im Jahr 2004 von der klassischen Menschenrechtsbeobachtung zu mehr Beratung und Kapazitätsaufbau übergehen zu können. Nach den Märzereignissen wurde jedoch beschlossen, das Pilotprojekt für Menschenrechtsexperten, das in acht Gemeinden zum Zwecke der Beratung und des Kapazitätsaufbaus durchgeführt wurde, auf absehbare Zeit nicht auf die übrigen 22 Gemeinden auszudehnen. Dieser Schritt wird wahrscheinlich auf 2005 verschoben, da die Menschenrechtsbeobachtung derzeit weiterhin unmittelbar Priorität hat. Ein Bericht über die Menschenrechtsprobleme, die durch den Ausbruch der Gewalt entstanden sind, befindet sich in Vorbereitung. Er enthält Empfehlungen zu den Bereichen Eigentum, Nichtdiskriminierung, Strafverfolgung und Justiz.

Die Abteilung *Wahlen* setzt ihre Vorbereitungen für die Kosovo-weiten Wahlen im Jahr 2004 fort, nachdem der Sonderbeauftragte des Generalsekretärs der Vereinten Nationen Harri Holkeri den 23. Oktober als Wahltermin bestätigt hatte. Die Folgen der Märzereignisse werden die Wahlvorbereitungen noch komplizierter machen. Die Übergabe operativer Aufgaben an das neu gegründete örtliche Sekretariat der Zentralen Wahlkommission (*Central Election Commission Secretariat, CECS*) soll wie geplant vonstatten gehen; man geht davon aus, dass das CECS die Wahlvorbereitungen unvoreingenommen durchführen und keine Partei ausschließen wird. Einige sensible Aufgaben im Zusammenhang mit den Wahlen werden auf jeden Fall bei OMIK verbleiben, darunter die Registrierung der politischen Parteien, das Wählerverzeichnis, die Leitung der Zentralstelle für die Stimmenauszählung und die Bekanntgabe der Ergebnisse sowie das Briefwahlverfahren für die Wähler, die sich außerhalb des Kosovo aufhalten. Vermutlich werden die über 3.000 neu Vertriebenen mehrheitlich noch nicht dorthin zurückgekehrt sein, wo sie registriert sind, so dass Lösungen wie z.B. ein spezieller Abstimmungsmodus oder eine erneute Registrierung gefunden werden müssen,

um auch diesen Menschen die Möglichkeit zur Wahl zu geben. Die Teilnahme der Kosovo-serbischen Gemeinden an den Wahlen im Jahr 2004 scheint nach den Märzereignissen noch weit unsicherer als bei früheren Wahlen. Die Staatengemeinschaft wird sowohl die Kosovo-Serben als auch Belgrad davon überzeugen müssen, die Wahlen zu unterstützen. Sicherheitsmaßnahmen am Wahltag selbst werden nun wohl weniger der KPS überlassen werden können als ursprünglich geplant und stattdessen verstärkt in Händen der UNMIK-Polizei und KFOR liegen müssen, da ernsthafte Störversuche bei den Wahlen nicht ausgeschlossen werden können.

Angesichts massiver Kritik an der Reaktion der Polizei, sowohl der KPS als auch der UNMIK-Polizei, auf die Märzereignisse wurde die *Polizeiausbildung* natürlich zunächst in Frage gestellt. Ganz offensichtlich ist die KPS für den Umgang mit großen Menschenmengen und gewaltbereiten Demonstranten bislang weder ausreichend ausgerüstet noch genügend ausgebildet. Auch wenn das Konzept, das der OMIK-Polizeiausbildung zugrunde liegt, nach wie vor solide ist, wird es Änderungen im Lehrplan geben, zumindest aber Ergänzungen. Das Bewusstsein für interethnische Probleme muss geschärft werden, ebenso müssen die Komponenten bürgernahe Polizeiarbeit („*community policing*“) und Kontrolle großer Menschenmengen („*crowd control*“) stärker berücksichtigt werden. Vor dem Hintergrund der Ereignisse wird die Zahl der auszubildenden Rekruten wohl nach oben korrigiert werden. Das ist jedoch etwas, was Pfeiler 1 der UNMIK (Polizei und Justiz) und OMIK gemeinsam entscheiden müssen.³

Auch Fragen des Managements wie z.B. strategische Planung, Informationspolitik und Berichterstattung, Projektentwicklung und -durchführung kamen auf den Prüfstand. Unabhängig von der Neubewertung der einzelnen Programme sollte auch die ehrliche Beurteilung dieser Punkte dazu dienen, die Arbeitsweise der Mission als Organisation zu verbessern.

Die Prüfung aller die Mission betreffenden Fragen ist noch nicht abgeschlossen, einige vorläufige Schlussfolgerungen zur Arbeit von OMIK im Rahmen ihres Mandats konnten jedoch bereits gezogen werden. Nun gilt es jedoch, die Ergebnisse in die Diskussion einzubringen, die innerhalb der gesamten UNMIK begonnen hat. Letztendlich wird man sich pfeilerübergreifend auf Schlussfolgerungen und *lessons learned* einigen müssen. Vieles hängt auch davon ab, welche generelle politische Linie die internationale Gemeinschaft (VN und Kontaktgruppe) verfolgen wird.

3 UNMIK setzt sich aus vier Komponenten bzw. „Pfeilern“ zusammen: Polizei und Justiz, Zivilverwaltung (beide VN), Institutionenaufbau (OSZE) und Wiederaufbau und Entwicklung (EU).

Nach den Märzereignissen bestätigte die Staatengemeinschaft trotz der Erkenntnis, dass sie einen schweren Rückschlag für ein multiethnisches Kosovo bedeuteten, die Fortsetzung der Politik der „Standards“. Auch die PISG bestanden darauf, an diesem Prozess festzuhalten, und erklärten, dass sie sich diesem weiterhin verpflichtet fühlten – obwohl sie zuvor fast zwei Jahre lang nur wenig Begeisterung für die Standards und deren Vorgänger, die so genannten Richtmarken („*benchmarks*“), gezeigt hatten.

UNMIK hatte zum Amtsantritt der neuen PISG-Regierung im Mai 2002 acht quantifizierbare „Richtmarken“ zur Messung des Fortschritts auf dem Weg zu einer demokratischen Gesellschaft formuliert.⁴ Mit den Richtmarken wollte UNMIK den PISG und der Bevölkerung Richtlinien an die Hand geben, was man von ihnen beim Aufbau einer von Offenheit und Toleranz geprägten Gesellschaft erwartete. Im Zuge der Kampagne, mit der UNMIK die „Richtmarken“ durch Plakate und Filme in der Öffentlichkeit bekannter machen wollte, entstand der Slogan „Standards vor Status“, der den unablässigen Forderungen der Kosovo-Albaner nach Unabhängigkeit fortan gern entgegengehalten wurde.

Mit jedem Vierteljahresbericht an den VN-Sicherheitsrat, der auf anhaltende Mängel bei der Umsetzung der „Richtmarken“ hinwies, wurde die Reaktion der PISG feindseliger. Sie hatten zunehmend das Gefühl, dass die Politik der „Standards vor Status“ bewusst verhindern sollte, dass das Thema „Status“ überhaupt auf den Tisch kommt. Ihrer Meinung nach konnten die PISG nicht für fehlenden Fortschritt auf Gebieten, für die UNMIK zuständig war, verantwortlich gemacht werden. Die Kosovo-Albaner vertraten daher vehement, die Klärung der Statusfrage sei eine der Voraussetzungen für die Verwirklichung der Standards, und stellten damit die Formel „Standards vor Status“ auf den Kopf.

UNMIK gelang es mit ihrer Öffentlichkeitskampagne zu den Richtmarken auch nicht, weite Teile der Öffentlichkeit zu überzeugen, die sich eher bevormundet fühlte und kritisierte, dass die Richtmarken von Angehörigen der UNMIK hinter verschlossenen Türen und ohne vorherige Konsultationen mit den Kosovaren ausgearbeitet und ihnen aufgezwungen worden seien. Als der damalige Sonderbeauftragte des Generalsekretärs der Vereinten Nationen Michael Steiner im Sommer 2003 das Kosovo verließ, erkannten leitende UNMIK-Mitarbeiter, dass die Richtmarken präzisiert werden mussten, sollten sie für die kosovarische Bevölkerung aussagekräftig und für die PISG als Bezugsrahmen für Fortschritte auf dem Weg zum endgültigen Status akzeptabel sein. Unmittelbar nach seiner Ankunft betonte der neue Sonderbeauf-

4 Vgl. hierzu Bernhard Knoll/Kara Johnston Molina, Ein steiniger Weg: Das Kosovo im Übergang zur vorläufigen Selbstverwaltung, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2002, Baden-Baden 2002, S. 145-167, hier insbesondere S. 164-165.

tragte Harri Holkeri, dass UNMIK und die PISG gemeinsam auf die Standards hinarbeiten müssten. Aber erst der Besuch des amerikanischen Staatssekretärs im Außenministerium Marc Grossman im November 2003, der im Namen der Kontaktgruppe mit Mitte 2005 ein konkretes Datum für die Überprüfung der Standards festlegte, führte zu einer positiveren Haltung gegenüber den Standards.

Das Dokument „*Standards for Kosovo*“, das der Sonderbeauftragte Holkeri und Premierminister Bajram Rexhepi am 10. Dezember 2003 gemeinsam vorstellten, war das Ergebnis der Arbeit von fünf gemeinsamen UNMIK-PISG-Arbeitsgruppen. Die Standards lauten: Funktionsfähigkeit der demokratischen Institutionen, Rechtsstaatlichkeit, Freizügigkeit, Rückkehr und Rechte der (ethnischen) Gemeinschaften, Wirtschaft, Eigentumsrechte und kulturelles Erbe, Dialog mit Belgrad und Kosovo-Schutzkorps (*Kosovo Protection Corps*, KPC).

Am selben Tag begann man mit der Erarbeitung eines umfassenden Plans zur Implementierung der Standards. Die fünf gemeinsamen UNMIK-PISG-Arbeitsgruppen nahmen ihre Tätigkeit wieder auf und begannen Aktionspläne für die acht Standards zu entwickeln. UNMIK war an vier der Arbeitsgruppen beteiligt und übernahm in der ersten Gruppe, die sich mit drei der acht Standards befasste (funktionierende demokratische Institutionen, Eigentumsrechte und kulturelles Erbe, KPC), zusammen mit dem zweiten Pfeiler der UNMIK (Zivilverwaltung) den Ko-Vorsitz. Mit einem abschließenden Entwurf rechnete man Mitte März. Die Vorbereitungen wurden jedoch von dem Gewaltausbruch am 17.-19. März jäh unterbrochen.

Am 31. März stellten Holkeri und Premierminister Rexhepi schließlich gemeinsam den Plan zur Implementierung der Standards vor. In seiner Rede stellte der Sonderbeauftragte fest, bei dem Plan handele es sich um ein offenes Dokument, das jederzeit korrigiert werden könne, wenn die Umstände es verlangten. Insbesondere zwei der Standards, Rückkehr und Rechte der Gemeinschaften sowie Freizügigkeit, seien vor dem Hintergrund der Märzereignisse zu überprüfen. Premierminister Rexhepi bekräftigte erneut, dass die Regierung den Standards verpflichtet sei, und hob hervor, wie wichtig es sei, dass an dem Datum für die Überprüfung der Standards Mitte 2005 festgehalten werde. Der Implementierungsplan fordert Belgrad zur konstruktiven Beteiligung an „einem Prozess, der die Interessen aller Gemeinschaften im Kosovo schützen und fördern soll“, auf. Die Kosovo-Serben hatten eine Beteiligung an den Arbeiten zum Entwurf abgelehnt, kommentierten jedoch eine der Schlussfassungen des Entwurfs.

Der Plan enthält eine detaillierte Beschreibung dessen, was zur Erfüllung der acht Standards zu tun ist, nennt diejenigen Akteure, die für die Implementierung und ihre Unterstützung verantwortlich sind, und gibt den Zeitrahmen für die Implementierung vor. Auch wenn die Umsetzung der Standards in erster Linie vom Kosovo und seinen Institutionen erwartet wird, so spielt UNMIK doch eine wesentliche Rolle bei der Unterstützung des Implementierungspro-

zesses, entweder indem sie Ressourcen, Hilfe beim Kapazitätsaufbau und Beratung zur Verfügung stellt oder dadurch, dass sie exekutive Befugnisse in denjenigen Bereichen wahrnimmt, die den VN vorbehalten sind und Auswirkungen auf die Standards haben.

OMIK genießt Anerkennung als Unterstützer einer Vielzahl von Tätigkeiten und hat daher auf vielen Gebieten, die unter ihr Mandat fallen, wichtige Aufgaben übernommen. Es ist nicht auszuschließen, dass OMIK bereits ab 2005 von allen Institutionen im Kosovo am meisten mit der Überwachung der Standards befasst sein wird, obwohl das derzeit noch Spekulation ist. Dies könnte sich aber im Zuge einer Umstrukturierung der UNMIK ergeben, in deren Verlauf die Funktion der VN bei gleichzeitiger Übertragung von Kompetenzen an die PISG reduziert wird. Während die OSZE höchstwahrscheinlich noch einige Jahre lang in größerem Umfang im Kosovo vertreten sein wird und die EU – wie das Beispiel Bosnien und Herzegowina zeigt – ebenso wahrscheinlich weitere Aufgaben übernehmen wird, werden die VN ihre Präsenz weiter verringern, um ihre Ressourcen in andere Teile der Welt umzulenken. Die Überwachungsaufgaben, die derzeit vom zweiten Pfeiler (Zivilverwaltung) wahrgenommen werden, könnten von OMIK relativ problemlos übernommen werden, auch wenn dafür das derzeitige Netz von nur acht Feldbüros in den 30 Gemeinden verstärkt werden müsste. Wie bereits erwähnt, ist dieses Szenario reine Spekulation; vielleicht wird die Umstrukturierung auch ganz anders aussehen. In der Zwischenzeit müssen die genauen Mechanismen zur Überprüfung der Standards nach jetzigem Stand der Dinge (April 2004) noch ausgearbeitet werden.

UNMIK setzt sich nach wie vor entschieden für den Dialog zwischen Prishtinë/Priština und Belgrad über praktische Fragen ein, der zum Standard Nr. 7 („Dialog“) gehört. Der Dialog wurde offiziell auf einem Treffen in Wien im Oktober 2003 aufgenommen. Auch hierbei fiel es den PISG – wenn auch aus anderen Gründen – extrem schwer, sich darauf zu verpflichten. Die Gräben zwischen den und innerhalb der Parteien sind tief, und es überraschte kaum, dass der Premierminister beschloss, nicht an dem Treffen teilzunehmen, da er, nachdem das Kosovo-Parlament es noch nicht einmal fertig gebracht hatte, das Thema überhaupt nur zu erörtern, eine Regierungskrise befürchtete. Letzten Endes kam überhaupt kein Regierungsvertreter zu dem Treffen in Wien; da jedoch der Präsident und der Parlamentspräsident (beide Demokratische Liga, LDK) anwesend waren, konnte der Prozess formal beginnen. Im März und April sollten sich vier Arbeitsgruppen (Energie, Transport, vermisste Personen und Rückkehr der Vertriebenen) konstituieren. Die beiden ersten Eröffnungstreffen, die Anfang März in Prishtinë/Priština stattfanden, verliefen noch sehr zurückhaltend, waren aber durchaus ermutigend, so dass UNMIK trotz der Märzereignisse auf die schnellstmögliche Wiederaufnahme des Prozesses drängt.

Gemeinsam mit EU und NATO hat die OSZE die Rolle des Garanten für den Prozess übernommen und setzt sich intensiv für den Dialog ein. Um den Di-

alog zwischen Belgrad und Prishtinë/Priština zu unterstützen, organisierte OMIK im Oktober 2003 ein Symposium über Verhandlungstechniken, an dem Minister und hohe Ministerialbeamte teilnahmen. Neben der Unterstützung des offiziellen Dialogs verfolgt die Mission auch andere von OMIK geförderte Dialoginitiativen weiterhin mit Entschiedenheit. Mit ihrer Initiative zur Förderung des zivilgesellschaftlichen Dialogs („*Civic Dialogue Initiative*“), die NGOs aus Belgrad und dem Kosovo zusammenbringt, der Förderung interparlamentarischer Kontakte und der Organisation von Treffen von Journalisten und Redakteuren ist OMIK insgesamt in diesem Bereich sehr aktiv. Die Mission hegt außerdem Pläne für einen runden Tisch, an dem verschiedene Organisationen teilnehmen sollen, die den Dialog auf offizieller und inoffizieller Ebene fördern.

Schlussfolgerung

Die Ereignisse im März 2004 bedeuten für das Kosovo, seine Institutionen und seine Gesellschaft insgesamt einen Rückschlag, aber auch für UNMIK und die gesamte dort vertretene internationale Gemeinschaft. OMIK unterzieht derzeit all ihre Aktivitäten einer gründlichen Überprüfung, um sicherzustellen, dass ihre Programme den Bedürfnissen der Bürger des Kosovo entsprechen. Dabei hat OMIK zunächst versucht, die Ursachen der Gewalt zu klären, um dann in einem zweiten Schritt zu überlegen, wie die Politik und die Programmplanung von OMIK geändert werden müssten, damit diesen Ursachen wo immer möglich begegnet werden kann. Dieser neue Ansatz setzt auf die stärkere Beschäftigung mit der Jugend, den Dialog und die Förderung von Toleranz. In einem dritten Schritt wird vor dem Hintergrund der Diskussionen derzeit konkret festgelegt, welche Projekte abgebrochen, welche Projekte beibehalten und welche neuen Projekte gestartet werden müssen. OMIK bleibt dem partnerschaftlichen Umgang mit den PISG und den Menschen im Kosovo verpflichtet und wird weiterhin auf eine offene und demokratische Gesellschaft hinarbeiten. Im größeren politischen Kontext bleibt OMIK als Teil von UNMIK und der internationalen Präsenz im Kosovo im weiteren Sinne dem Prozess der Standards und dem Dialog zwischen Prishtinë/Priština und Belgrad verpflichtet. OMIK wird in beiden Prozessen eine wichtige Rolle spielen. Im Jahr 2005 ist mit einer Umstrukturierung von UNMIK zu rechnen. Ob als integraler Bestandteil des Nachfolgearrangements oder aber als selbständige Institution – OMIK wird auch in den kommenden Jahren den Menschen im Kosovo dienen.