

Hansjörg Eiff

Die OSZE-Mission im Kosovo

Am 1. Juli 1999 beschloß die OSZE zum dritten Mal seit 1992 die Errichtung einer Langzeitmission im Kosovo.

Man könnte von einer Operation in drei Ansätzen sprechen, die zusammen den Hauptbeitrag der OSZE zu den seit dem Zerfall Jugoslawiens andauernden Bemühungen der internationalen Gemeinschaft um eine Regelung des Kosovo-Konflikts darstellen.¹

In der Ausgestaltung und im Schicksal dieser Ansätze spiegeln sich die Hartnäckigkeit des Kosovo-Konflikts und seine Verschärfung in den letzten eineinhalb Jahren wider. Mit der Verschlechterung der politischen und humanitären Situation im Kosovo verstärkte sich das internationale Engagement bis hin zum Einsatz militärischer Gewalt seitens der NATO.

Was die OSZE anging, wurde gleichzeitig deutlich, daß sie mit den ihr gegebenen "weichen" Mitteln nicht in der Lage war, die Konfliktsituation allein zu befrieden.

In jüngster Zeit eröffnet die Einsetzung einer internationalen Übergangsverwaltung, an der die OSZE als einer von mehreren Trägern beteiligt ist und die von einer internationalen Sicherheitspräsenz unter maßgeblicher Beteiligung der NATO abgestützt wird, neue Chancen für eine längerfristige Regelung des Kosovo-Konflikts.

Die erste OSZE-Mission im Kosovo

Die erste Kosovo-Mission bestand vom 8. September 1992 bis zum 29. Juni 1993 als Hauptteil einer dreiteiligen, für die größten Minderheitsgebiete der Bundesrepublik Jugoslawien (BRJ) - Kosovo, Sandschak und Vojvodina - eingerichteten Mission. Sie umfaßte zu keinem Zeitpunkt mehr als 20 Mitarbeiter. Der Einsatz von internationalem Militär kam angesichts entschiedener serbisch-jugoslawischer Ablehnung nicht in Betracht.

Unter vergleichsweise gewaltarmen äußeren Verhältnissen im Kosovo umfaßte das Mandat der Mission gemäß Beschluß des Ausschusses Hoher Beamter (AHB) vom 14. August 1992:

1 Die im "Vorläufigen Abkommen für Frieden und Selbstverwaltung im Kosovo" (Rambouillet-Abkommen) vom 23. Februar 1999 vorgesehene "Implementierungsmission" der OSZE (IM), die mangels serbisch-jugoslawischer Zustimmung zu dem Abkommen nicht zustande kam, bleibt hier außer Betracht.

- die Förderung des Dialogs zwischen den Behörden und Vertretern der Bevölkerung und Gemeinschaften,
- die Sammlung von Informationen über Verletzungen von Menschenrechten und Grundfreiheiten sowie die Förderung von Lösungen für solche Probleme,
- die Einrichtung von Kontaktstellen für die Lösung von Problemen sowie
- Hilfestellung bei der Verfügbarmachung von Informationen über die Gesetzgebung in den Bereichen Menschenrechte, Minderheitenschutz, Medienfreiheit und demokratische Wahlen.

Dieses Mandat formulierte keine Ziele wie die Wiederherstellung der Autonomie des Kosovo oder die Verbesserung der Lage der Minderheiten und enthielt keinen Vermittlungs- oder Verhandlungsauftrag. Insofern kam es serbisch-jugoslawischen Interessen entgegen.

Andererseits hatte die erste Mission den Auftrag, sich mit Menschenrechtsverletzungen zu befassen, womit faktisch auch die Möglichkeit gegeben war, die Lage der albanischen Volksgruppe zu behandeln. Für diese war die Einrichtung der Mission ein wichtiger Schritt in Richtung der von ihren Führern geforderten Internationalisierung des Kosovo-Problems.

Die Arbeit der ersten OSZE-Mission fiel teilweise in die Amtszeit des einer Öffnung gegenüber dem Westen aufgeschlossenen jugoslawischen Ministerpräsidenten Milan Panić und des Außenministers Ilija Djukić. Sie wurde von allen Seiten überwiegend positiv beurteilt. Selbst Slobodan Milošević äußerte gegenüber internationalen Besuchern, die OSZE-Mission habe objektiv berichtet, ihre Mitglieder seien länger im Lande geblieben und nützlicher gewesen als internationale Kurzbesucher. Gleichwohl konnte das Mandat der ersten Mission über den 28. Juni 1993 hinaus nicht verlängert werden, weil die BRJ - nach der Entlassung Panićs und Djukićs - die Verlängerung des Mandats mit der Wiederzulassung Jugoslawiens zur OSZE verknüpfte, die die Teilnahme der BRJ wegen der Rolle Belgrads im Bosnien-Konflikt seit Juli 1992 suspendiert hatte. An dieser Position der BRJ scheiterte bis zu der Absprache zwischen dem amerikanischen Sonderunterhändler Holbrooke und Präsident Milošević im Oktober 1998 die Fortsetzung einer OSZE-Präsenz in der BRJ und damit im Kosovo.

Die erste Mission der OSZE war seinerzeit die einzige intergouvernementale Vertretung der Staatengemeinschaft im Kosovo. Mit ihrem Abzug im Jahre 1993 trat eine fünf Jahre andauernde Vakanz ein. So schwach die Befugnisse der ersten OSZE-Mission waren, so muß ihr Abzug im Lichte der späteren Entwicklung doch als gravierender Verlust eines potentiell bedeutsamen Instruments zur Beeinflussung der Lage im Kosovo angesehen werden.

Die zweite OSZE-Mission im Kosovo

Die zweite OSZE-Mission im Kosovo, die sogenannte Kosovo-Verifizierungsmission (KVM), bestand vom 25. Oktober 1998 bis zum 8. Juni 1999. Ihrer Errichtung vorausgegangen war die Eskalation des Kosovo-Konflikts in Form des bewaffneten Aufstands der "Kosovo-Befreiungsarmee" (UCK), von Exzessen der serbischen Sicherheitskräfte sowie der Vertreibung und Flucht von Teilen der Bevölkerung. Der entsprechend gewachsene Druck der internationalen Gemeinschaft nötigte Milošević u.a. die Zustimmung zu einem internationalen Überwachungsmechanismus ab.

Dies öffnete den Weg für eine erneute OSZE-Präsenz im Kosovo, ohne daß jetzt die Frage der Wiederezulassung der BRJ zur OSZE noch mitentschieden werden mußte. Das hieß, die BRJ nahm weiterhin nicht an der OSZE teil. Während Milošević insoweit zurücksteckte, konnte er andererseits ein relativ mildes Überwachungssystem durchsetzen: die "Verifikation" durch unbewaffnete OSZE-Emissäre bei Beschränkung militärischer Überwachung durch die NATO auf den Luftraum. Die Einrichtung der KVM stellte einen Kernpunkt der von Holbrooke und Milošević am 13. Oktober 1998 in Belgrad bekanntgegebenen Abmachungen für eine friedliche Lösung des Kosovo-Konflikts dar. Daran schloß sich die Unterzeichnung eines Abkommens durch den Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, Bronislaw Geremek, und den jugoslawischen Außenminister Zivadin Jovanović am 16. Oktober 1998 in Belgrad an. Dieses Abkommen bildete zusammen mit dem vom Ständigen Rat der OSZE am 25. Oktober 1998 beschlossenen Mandat die Grundlage für die KVM. Hauptaufgabe der KVM waren die Verifikation des Waffenstillstandes, des Rückzugs der serbischen Sicherheitskräfte und der Einstellung von Zwangsmaßnahmen gegen die Zivilbevölkerung, die Überwachung der Polizei, die Durchführung und Überwachung von freien und demokratischen Wahlen im Kosovo, die Unterstützung beim Aufbau demokratischer Institutionen und die Unterstützung der humanitären Organisationen, insbesondere bei der Rückkehr von Vertriebenen.

Die verschiedenen Verifizierungsaufgaben beinhalteten keine Kontrollbefugnis im Sinne eines Eingriffes in Befehlsstränge, sondern lediglich die Beobachtung der Parteien im Hinblick auf bestimmte Verhaltensweisen. Das Personal der Mission hatte nach dem Abkommen zwischen der OSZE und der BRJ zwar volle Freiheit der Bewegung und des Zugangs, doch waren die konkreten Auskunfts- und anderen Mitwirkungspflichten der Parteien verhältnismäßig eng begrenzt. So bestand lediglich eine nachträgliche Berichtspflicht bezüglich der Bewegung von Streitkräften, die während der vergangenen Woche erfolgt waren. Etwas weitergehende Befugnisse hatte die Mission bezüglich der Begleitung von Polizeieinheiten und der Entfernung von Verkehrshindernissen. Mit den gegebenen Verfahren war es nur schwer möglich, die Verletzung von

Verpflichtungen zu verhindern. Immerhin gelang es der Mission in den wenigen Monaten ihrer Existenz, mit der Einrichtung von vier Regionalzentren und zehn lokalen Büros ein das gesamte Gebiet im wesentlichen abdeckendes Netzwerk aufzuziehen. Durch hohe sichtbare Präsenz und energische Reaktion auf Menschenrechtsverletzungen konnte die Mission zeitweise zu einer Beruhigung der militärischen Situation und der humanitären Problemlage wohl beitragen. Kosovo-albanische Gesprächspartner äußerten sich gegenüber dem Verfasser zufrieden über das Bestehen der Mission als Verbindung des Kosovo zur Welt und als deren "Auge" auf dem Kosovo. In diesem Zusammenhang waren die Sammlung und Aufarbeitung der Informationen in der Missionszentrale in Priština sowie in der Koordinationsstelle von OSZE und NATO in Kumanovo/Mazedonien, die Berichterstattung an die OSZE-Institutionen und damit an die Teilnehmerstaaten, ferner die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit der Mission von Bedeutung.

Entgegen der Verpflichtung zum Abzug der Sicherheitsstreitkräfte wurden ab Anfang 1999 zunehmend jugoslawische Truppen und Sonderpolizei zugeführt. Die Sicherheitslage und die humanitäre Situation verschlechterten sich rapide. Die OSZE-Mission, der geeignete Mittel fehlten, vermochte dies nicht zu verhindern. Es bestätigten sich Erkenntnisse einer vorangegangenen "OSZE-Mission zur technischen Beurteilung", die im Juli 1998 in Belgrad und Priština festgestellt hatte, daß die Waffenruhe ohne robuste Präsenz internationalen Militärs nicht zu gewährleisten war.

Die Entwicklung führte zum Abzug der Mission nach Mazedonien am 20. März 1999 und zur Aufnahme der Luftoffensive der NATO kurz danach.

Die Mission richtete ihr Hauptquartier in Skopje ein. Von zuletzt über 1.300 Mitarbeitern verblieben zunächst etwa 350. Rußland und Belarus nahmen aus Protest gegen die NATO-Operation an der Mission nicht mehr teil. Die Restmission befaßte sich mit Problemen, die sich aus der Massenvertreibung von Albanern aus dem Kosovo ergaben: So unterstützte die KVM den UNHCR bei der Registrierung der Flüchtlinge und sammelte systematisch Augenzeugenberichte über Menschenrechtsverletzungen im Kosovo.

In der Folge der Luftoffensive der NATO und diplomatischer Vermittlung unter aktiver russischer Beteiligung stimmte Serbien-Jugoslawien im Juni 1999 erstmals einer internationalen Militärpräsenz im Kosovo unter VN-Ägide und der Übernahme exekutiver Verantwortung seitens der internationalen Gemeinschaft zu.

Die dritte OSZE-Mission im Kosovo

Damit ergab sich für die OSZE die Möglichkeit eines auf ihre Kernbereiche und spezifischen Fähigkeiten konzentrierten Einsatzes im Rahmen einer alle

relevanten internationalen Organisationen einbeziehenden Operation, in der ein robustes Element militärischer Abschreckung die OSZE zu stützen und zu entlasten vermag.

Die Grundlage für die Aufstellung einer neuen, dritten OSZE-Mission im Kosovo bildet die Resolution Nr. 1244 des VN-Sicherheitsrates vom 10. Juni 1999. Diese ermächtigt den VN-Generalsekretär, mit Unterstützung relevanter internationaler Organisationen eine "zivile Präsenz" einzurichten, die eine Interimsverwaltung des Kosovo gewährleisten und vorläufige demokratische Selbstverwaltungseinrichtungen aufbauen und beaufsichtigen soll. Nach dem Bericht des VN-Generalsekretärs vom 12. Juni 1999 und den getroffenen Absprachen ist die Federführung für die verschiedenen zivilen Aufgaben unter den maßgebenden Organisationen wie folgt verteilt:

- vorläufige Zivilverwaltung: die Vereinten Nationen,
- humanitäre Angelegenheiten: der UNHCR,
- Aufbau der Institutionen: die OSZE,
- Wiederaufbau: die Europäische Union.

Die OSZE stellte sich auf die neue Lage ein, indem sie zunächst die KVM für beendet erklärte und eine Einsatzgruppe (*Task Force*) einrichtete, die die Vorbereitungen für eine neue Mission zu treffen hatte.²

Kurz nach dem Einrücken der NATO kehrte auch die OSZE in Gestalt der *Task Force* in das Kosovo zurück.

Am 1. Juli 1999 schließlich beschloß der Ständige Rat die Schaffung der neuen - dritten - OSZE-Mission im Kosovo als "eigene Komponente innerhalb des Gesamtrahmens der Übergangsverwaltungsmission der VN im Kosovo (UNMIK)".³

Der Beschluß vom 1. Juli 1999 beschreibt die Aufgaben der Mission im einzelnen wie folgt:

1. Ausbildung von Personal, u.a. Heranbildung einer neuen Kosovo-Polizei an einer von der Mission einzurichtenden und zu betreibenden Polizeischule, Ausbildung von Justizpersonal und Verwaltungsbeamten, in Zusammenarbeit insbesondere mit dem Europarat;
2. Demokratisierung und Aufbau von Verwaltungsstrukturen, insbesondere Entwicklung der Zivilgesellschaft, nichtstaatlicher Organisationen, politischer Parteien und örtlicher Medien;
3. Organisation und Überwachung von Wahlen;

2 Vgl. PC.DEC/296 vom 8. Juni 1999.

3 Beschluß Nr. 305 des Ständigen Rates der OSZE, PC.DEC/305 vom 1. Juli 1999, S. 1.

4. Überwachung, Schutz und Förderung von Menschenrechten, einschließlich der Schaffung einer Ombudsmann-Institution, in Zusammenarbeit u.a. mit dem UNHCR;
5. Aufgaben im Einklang mit Resolution Nr. 1244 des VN-Sicherheitsrates auf Ersuchen des VN-Generalsekretärs oder seines Sonderbeauftragten und nach Billigung durch den Ständigen Rat.

Leitgedanken der Aktivitäten der Mission sind die Schaffung gegenseitiger Achtung und Versöhnung zwischen allen ethnischen Gruppen und die Herstellung einer lebensfähigen multi-ethnischen Gesellschaft, in der die Rechte jedes Bürgers voll und in gleichem Maße respektiert werden.

Aus dem Mandat vom 1. Juli 1999 läßt sich nicht umfassend ablesen, in welcher Weise die Mission real tätig werden wird. Offen bleibt insbesondere, inwieweit sie beratend handelt oder selbst exekutiv eingreift.

Seitdem die zivile Präsenz als Ganzes und die OSZE-Mission als Teil davon den Auftrag haben, vorläufige demokratische Selbstverwaltungseinrichtungen aufzubauen, kann davon ausgegangen werden, daß weder die jugoslawischen Institutionen des Kosovo, soweit sie noch vorhanden sind, noch die zu Beginn der neunziger Jahre eingerichtete "Schattenverwaltung" der Kosovo-Albaner, die unter diesen selbst inzwischen umstritten ist, als gleichwertige Partner der internationalen zivilen Präsenz gelten können.

Die eigene Exekutivrolle dürfte auch für die OSZE-Mission zumindest in der Anfangsphase im Vordergrund stehen. Diese Exekutivfunktion findet im Mandat an drei Stellen konkreten Ausdruck: Einrichtung und Betrieb einer Polizeischule (als Weiterentwicklung von Kompetenzen der OSZE-Mission in Kroatien), Schaffung einer Menschenrechts-Ombudsmanneinrichtung (vergleichbar der entsprechenden Aufgabe der OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina) und am deutlichsten in der Organisation und Überwachung von Wahlen (Weiterentwicklung einer zentralen Aufgabe der OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina, die sich theoretisch auf die Überwachung von Wahlen beschränkte, faktisch aber in deren Organisation bestand).

Die dritte Kosovo-Mission soll auf einen Personalbestand von etwa 700 Mitarbeitern ausgelegt werden. Sie wird damit bedeutend kleiner sein als die zweite, deren Mandat wesentlich weiter gefaßt war, aber, wie sich zeigte, nicht gänzlich ausgeführt werden konnte.

Leiter der Mission ist der bisherige Chef der OSZE-Präsenz in Albanien, der niederländische Diplomat Daan Everts.

Der Erfolg der dritten OSZE-Mission - wie der internationalen Präsenz im Kosovo überhaupt - wird letztlich daran gemessen werden, inwieweit die Schaffung einer lebensfähigen Kosovo-albanisch/serbischen Selbstverwaltung unter Festigung des Friedens gelingt. Es ist der Mission zu wünschen,

daß ihr, anders als ihren beiden Vorgängerinnen, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendige Zeit gegeben sein möge.