

# Die Zukunft Kosovos

## Vorbereitungen auf eine international überwachte Unabhängigkeit

Neithart Höfer-Wissing



**Neithart Höfer-Wissing,**  
geb. 1956, ist  
Politischer Berater  
des Vorbereitungsteams des  
International Civilian Office (ICO)  
in Kosovo.

Der vorliegende Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Meinung des Autors wieder.

**Obwohl von Russland heftig kritisiert, stellt der Ahtisaari-Plan eine vernünftige und realistische Lösung für den künftigen Status Kosovos dar. Die internationale Gemeinschaft wird sich vor allem um seine Umsetzung und um die Rechtsstaatlichkeit in Kosovo bemühen. Eine erste Überprüfung des Mandats wird nach zwei Jahren stattfinden, aber die Missionen werden sicher länger bleiben. Die gemeinsame EU-Außenpolitik steht hier vor einer Herausforderung, an der sie nicht scheitern darf.**

Als eine Untersuchungsmission des UN-Sicherheitsrats Ende April 2007 in Kosovo weilte, hat der Sonderbeauftragte des Generalsekretärs für Kosovo<sup>1</sup> Joachim Rucker ohne Umschweife erklärt, die UN-Mission in Kosovo UNMIK<sup>2</sup> habe ihr Mandat nach der Resolution 1244(1999) des Sicherheitsrats soweit wie möglich erfüllt. Mehr könne von UNMIK nicht geleistet werden.

Nicht Siechtum der UNMIK behindert die vollständige Umsetzung der Resolution, sondern die Resolution ist es, die sich überlebt hat. Weitere Fortschritte etwa bei der Flüchtlingsrückkehr oder im Wirtschaftsbereich lassen sich bei der gegenwärtigen Unklarheit über den Status nicht erzielen. Es liegt nun in der Hand des UN-Sicherheitsrats. Er muss seine Blockade überwinden und das Startsignal zu einer neuen Etappe geben, wie dies bereits in Resolution 1244 vom 10. Juni 1999 vorgesehen ist.

Die folgenden Ausführungen setzen voraus, dass der von Martti Ahtisaari, dem Sondergesandten des Generalsekretärs zur Bestimmung des zukünftigen Status des Kosovo, und seinem Team<sup>3</sup> erarbeitete Vorschlag für die Lösung der Statusfrage (kurz: Ahtisaari-Plan) in Kraft gesetzt wird. Bei dem Vorschlag handelt es sich nicht einfach nur um ›das Beste, was derzeit auf dem Markt zu haben‹ ist, sondern schlicht um die einzige Möglichkeit, die Krise in Kosovo auf Dauer zu überwinden.

### Die Ausgangslage

Dem Sicherheitsrat liegt seit 26. März 2007 der ›Umfassende Vorschlag für eine endgültige Regelung des Status Kosovos<sup>4</sup> vor. Es ist das Ergebnis von mehr als einjährigen Verhandlungen unter Leitung Ahtisaaris in Wien mit Delegationen aus Belgrad und Pristina. Eine Einigung konnte bei diesen Verhandlungen nicht erzielt werden, wenn es auch in Teilbereichen durchaus zu Positionsannäherungen kam.

Doch in der von beiden Seiten als zentral empfundenen Frage des künftigen Status Kosovos konnten die Gegensätze nicht überbrückt werden. Während Pristina die Unabhängigkeit Kosovos von Serbien fordert, ist Serbien allenfalls bereit, Kosovo substantielle Autonomie zuzugestehen, schweigt sich aber darüber aus, wie diese aussehen soll. Alle bisherigen Einlassungen lassen jedoch den Schluss zu, dass Kosovo wesentlich weniger zugestanden werden soll, als es gemäß der Verfassung der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien (SFRJ) von 1974 hatte. Belgrad möchte offensichtlich einiges des ›Acquis‹ behalten, dass es durch den Verfassungsoktroj von Präsident Slobodan Milosevic im Jahr 1989 erworben hat.

Jedwedes Konzept einer ›substantziellen Autonomie‹ wirkt auf die Kosovo-Albaner wenig vertrauenserweckend. Sie haben seine vergleichsweise leicht bewerkstelligte Rückgängigmachung im Jahr 1989 und deren Folgen bis 1999 nicht in bester Erinnerung. Eine gemeinsame Schnittmenge zwischen den Positionen der beiden Parteien zur Frage des Status lässt sich daher schwerlich finden. Nach den Worten Ahtisaaris während der abschließenden Verhandlungsrunde in Wien könne es nur eine Lösung geben, wenn eine Seite sich der Forderung der anderen unterwirft. Ein echter Kompromiss ist also gar nicht möglich – und würde auch durch unbegrenzte Fortführung der Vermittlungsversuche nicht erreicht werden können. Das Beharren auf einen Konsens im Sinne eines Kompromisses bedeutet in diesem Fall *de facto* das Vetorecht beider Parteien, was in eine Sackgasse führt.

### Der Ahtisaari-Plan

Und doch ist es Ahtisaari gelungen, einem Kompromiss so nahe wie nur irgend möglich zu kommen: die Forderungen keiner Seite werden zu hundert Prozent erfüllt, aber beide werden hinreichend voreinander geschützt. Die international überwachte Unabhängigkeit, wie sie Ahtisaari mit voller Unterstützung von Generalsekretär Ban Ki-moon empfiehlt, ist mehr als eine – umkehrbare und somit mit Zweifeln behaftete – Autonomie und weniger als eine volle Unabhängigkeit. Ahtisaaris Vorschlag ist keineswegs einseitig und begünstigt die Kosovo-Albaner nicht über Gebühr. Sie mussten so manche Kröte schlucken, insbesondere ein weitgehendes Dezentralisierungskonzept, das den Einfluss Pristinas auf die serbischen Kommunen eher symbolisch erscheinen lässt, während es



Grafik: UN Cartographic Section, UNMIK, Karte Nr. 4133 vom 28.6.2007

Belgrad einige Möglichkeiten bietet, das Leben der Serben in Kosovo zu lenken.

Und was bisher weniger wahrgenommen wurde: Der Ahtisaari-Plan bietet zugleich einen Weg zur Lösung der letzten ungelösten nationalen Frage in Europa und zur dauerhaften Konsolidierung des Balkans. Da die Überwindung des derzeitigen Schwebestands Kosovos durch die Ablösung der Resolution 1244 unabdingbare Voraussetzung für die Annäherung Kosovos und Serbiens an die Europäische Union bildet,

- 1 Special Representative of the Secretary-General (SRSG) for Kosovo.
- 2 Übergangsverwaltungsmission der Vereinten Nationen in Kosovo (United Nations Interim Administration Mission in Kosovo – UNMIK)
- 3 Office of the Special Envoy of the Secretary-General of the United Nations for the Future Status Process for Kosovo (UNOSEK)
- 4 Report of the Special Envoy of the Secretary-General on Kosovo's Future Status, UN Doc. S/2007/168 v. 26.3.2007 sowie Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement, UN Doc. S/2007/168/Add.1 v. 26.3.2007, [http://www.unosek.org/unosek/en/status\\_proposal.html](http://www.unosek.org/unosek/en/status_proposal.html)



Martti Ahtisaari und das UNOSCE-Team im Februar 2007 in Wien.

Foto: UNOSCE

wird auch durch diese noch zu erbringende Integrationsleistung der ›EU-ropäisierung‹ die Statusfrage eines Tages weniger wichtig sein.

Der Plan regelt zum überwiegenden Teil Fragen des Minderheitenschutzes und behandelt andere Aspekte der Staatlichkeit nur, soweit das für die Übergangsphase aus der UN-Verwaltung in eine eigenbestimmte Zukunft sowie die Integration in die Region nötig ist.

So beschreibt Anhang I, der der künftigen Verfassung gewidmet ist, die angemessene Beteiligung der Minderheiten an den politischen Entscheidungsprozessen. Darin enthalten ist auch ihr Schutz vor etwaiger unangemessener Dominanz durch die ethnische Mehrheit. Hingegen befasst er sich nicht mit darüber hinausgehenden Fragen des Staatsaufbaus, also etwa den Alternativen eines präsidentiellen oder parlamentarischen Systems. Diese Wahl zu treffen, wird den Vertretern Kosovos überlassen.

Dem Prinzip der Eigentümerschaft wird auch in anderen zentralen Bereichen des Ahtisaari-Planes gefolgt: Zwar enthalten die 61 Seiten hinlänglich genaue Vorschriften für den Minderheitenschutz in den Bereichen lokale Selbstverwaltung (Dezentralisierung), Schutz der Gemeinschaften und ihrer Mitglieder, Schutzzonen für das religiöse und kulturelle Erbe Kosovos, überlassen aber die detaillierte Ausarbeitung der entsprechenden Gesetzgebung dem Parlament Kosovos – natürlich bei angemessener Beratung mit und unter Aufsicht der internationalen Gemeinschaft. Soweit Zweifel an der Akzeptanz der Vorschläge und am politischen Willen zu ihrer Übertragung in die Gesetzgebung bestanden, hat das Ahtisaari-Team sehr genaue Vorgaben ausgearbeitet. Beispielsweise sind die Grenzen der neuen kommunalen Körperschaften genauestens beschrieben, ebenso die Grenzen der Schutzzonen.

Ahtisaari hat ebenfalls festgelegt, welche Verpflichtungen Kosovo gegenüber der internationalen Gemeinschaft eingeht, und welche Möglichkeiten diese haben wird, die Umsetzung der Statuslösung durchzusetzen. Der neu geschaffene Posten des Internationalen Zivilbeauftragten (International Civilian Representative – ICR) wird als Vertreter der internationalen Gemeinschaft weitgehende Rechte zur Durchsetzung des Statusplans haben. Dies kann von der Entlassung von Amtsträgern über die Aufhebung von Gesetzen bis zum Erlass eigener Verordnungen reichen.

Ebenso soll eine von der EU im Rahmen der gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) getragene Mission Justiz und Polizei überwachen. Sie soll in beiden Bereichen dort exekutive Funktionen wahrnehmen, wo dies die un-leugbar bestehenden Mängel nahelegen. Schließlich bleibt Kosovo im sicherheitspolitischen Bereich unter Kuratel der internationalen Gemeinschaft. Die künftige internationale Militärpräsenz (International Military Presence – IMP) entspricht der bisherigen, unter Resolution 1244 eingerichteten Kosovo-Truppe KFOR. Größe und Bewaffnung einer künftigen Kosovo-Sicherheitstruppe (Kosovo Security Force – KSF) werden genau vorgeschrieben. Es ist ausgeschlossen, dass diese jemals eine Bedrohung für irgendwelche Nachbarn darstellen kann.

Das bisherige Kosovo-Schutzkorps, im Wesentlichen aus der ›Kosovo-Befreiungsarmee‹ UCK hervorgegangen, wird binnen eines Jahres aufgelöst. Damit wird der Schlussstrich unter eine eindrucksvolle Erfolgsgeschichte der internationalen Gemeinschaft gezogen, denn die seinerzeitige Umwandlung der UCK aus einer Freischärlertruppe in eine Organisation zum Einsatz bei Notfällen könnte ein Vorbild für viele andere Konfliktzonen sein.

## Die Umsetzbarkeit des Ahtisaari-Planes

Eine der Konsequenzen, die man aus früheren Erfahrungen mit Friedensregelungen auf dem Balkan gezogen hat, war die Vermeidung eines überkomplizierten Vertragswerks. Der Vorschlag beschränkt sich darauf das zu regeln, was geregelt werden muss. Er widersteht der Versuchung juristischen Präventiv-Mikromanagements. Dennoch kommt auch er nicht umhin, Schutzregeln einzubauen, die Entscheidungsprozesse in Kosovo erschweren können. Hierzu gehört die vorgesehene doppelte Stimmenmehrheit bei den die Minderheiten betreffenden Entscheidungen. Diese erfordert nicht nur eine Mehrheit der abstimmenden Abgeordneten, sondern auch der Minderheitenvertreter. Erfahrungen, die in den vergangenen zwölf Jahren mit so genannten ›Vital-interest-Klauseln gesammelt wurden, lassen befürchten, dass hier radikale Minderheitenführer eine Spielwiese für Obstruktionsmanöver sehen werden. Doch die

Im Plan enthalten ist auch der Schutz der Minderheiten vor etwaiger unangemessener Dominanz durch die ethnische Mehrheit.

von Ahtisaari gefundenen Formulierungen schaffen Möglichkeiten, dies nicht in Blockaden ausarten zu lassen.

Der Aufbau eines funktionsfähigen Systems lokaler Selbstverwaltung – ein Kernelement des Lösungsvorschlags – ist auch in entwickelten Staatswesen ein ehrgeiziges Unterfangen. Und nun soll das immer noch unter ethnischen Spannungen leidende Kosovo sich binnen einer viermonatigen Übergangsphase neben einer Verfassung Gesetze für allgemeine beziehungsweise kommunale Wahlen, für lokale Selbstverwaltung, für die Neuziehung kommunaler Verwaltungsgrenzen sowie für die Schaffung von Schutzzonen für das kulturelle und religiöse Erbe geben. Hinzu sollen dann unmittelbar im Anschluss an die Übergangsphase noch eine Reihe weiterer Gesetzesvorhaben unter anderem zur Regelung der Finanzbeziehungen zwischen Zentralregierung und Kommunen kommen. Dies alles würde auch in entwickelteren Gemeinwesen als ambitiöses Programm bezeichnet werden. Die Gesellschaft Kosovos und seine Institutionen stehen also unbestreitbar vor einer gewaltigen Herausforderung, die sie nur mit tatkräftiger Hilfe der internationalen Gemeinschaft werden bewältigen können.

Doch diese Aufgabe scheint lösbar. Die Vorbereitungen sind relativ weit gediehen und werden in den nächsten Monaten einen Schwerpunkt der Tätigkeit des Vorbereitungsteams des Internationalen Zivilbüros (International Civilian Office – ICO) bilden. Voraussetzung dafür war, dass die Vertreter der Kosovo-Albaner eingesehen haben, dass die Dezentralisierung der Preis ist, den sie für die Erfüllung ihres Traumes der Loslösung von Serbien zahlen müssen.

Bei einer Reform der kommunalen Selbstverwaltung ist von entscheidender Bedeutung, dass die Betroffenen sie akzeptieren und mittragen. Hier bleibt noch einiges zu tun. Beim Stichwort ›Dezentralisierung‹ denken Kosovo-Albaner automatisch an die Schaffung eines Teilstaats für die Kosovo-Serben. Dieses, von Belgrad immer noch verfolgte Projekt, trägt für die Mehrheitsbevölkerung der Kosovo-Albaner das Stigma der Teilung. Es kommt auch für die internationale Gemeinschaft aufgrund der in Bosnien-Herzegowina gemachten Erfahrungen mit einem in Entitäten geteilten Staatswesen nicht in Frage. Seitdem Dezentralisierungskonzepte in Kosovo diskutiert werden, gilt es, von diesem engen ethnisch begründeten Denken wegzukommen. Stattdessen muss das Prinzip guter Regierungsführung in den Vordergrund gestellt werden, welches ohnehin eine Abschaffung des aus jugoslawischer Zeit stammenden, ineffizienten Gemeindewesens nahelegt.

Das Ministerium für lokale Regierungsverwaltung (MLGA) unter Leitung des energischen stellvertretenden Ministerpräsidenten Lutfi Haziri hat die notwendige Gesetzgebung weit vorangetrieben und einen Durchführungsplan ausgearbeitet. Kosovarisches Parlament und Internationales Zivilbüro

stehen vor der Aufgabe, innerhalb von vier Monaten nach Verabschiedung der Sicherheitsratsresolution die oben genannten Gesetze zu beschließen und in Kraft zu setzen.

### Kommunalwahlen

Sodann sollen innerhalb von 270 Tagen nach der Resolution Wahlen abgehalten werden – notwendige Voraussetzung für die Konstituierung neuer Lokalverwaltungen. Dies bedeutet unter anderem, dass das ICO sehr rasch Vorbereitungsteams für die neuen Gemeinden zusammenstellen muss, deren Aufgabe es sein wird, den Kern der neuen Verwaltungsstrukturen vorzubereiten. Es müssen genügend gut ausgebildete Angehörige der Minderheiten gefunden und davon überzeugt werden, an der Bildung neuer Kommunalverwaltungen mitzuwirken. Es erscheint leider nicht unwahrscheinlich, dass die meisten Angehörigen der serbischen Volksgruppe auf Geheiß Belgrads den Boykott bevorzugen werden, obwohl die Bildung neuer Gemeinden gerade in ihrem Interesse liegt und von Belgrad auch gefordert wird. Schon der Bildung so genannter ›Pilot Municipal Units‹ (PMU) hat man sich vor zwei Jahren verweigert, so dass nur nicht-serbische PMUs etabliert werden konnten.

### Problem Mitrovica

Ein besonderes Problem stellen die seit dem Jahr 1999 faktisch in einen albanischen Süden und einen serbischen Norden geteilte Stadt Mitrovica und der nördlich des Ibar-Flusses gelegene Teil Kosovos dar. Damals hat es die internationale Gemeinschaft bekanntlich kaum vermocht, ihre Autorität dort zu etablieren. Dies führt immer wieder zu Teilungsüberlegungen – vor allem in Belgrad. Dabei ist klar, dass auf dem Balkan Teilung eines Gebiets und Neuziehung der Grenzen eine verhängnisvolle Kettenreaktion auslösen könnte, bei der fast alle Grenzen zur Disposition gestellt würden – mit unabsehbaren Folgen für die Stabilität der Region. Die Kontaktgruppe hat daher schon zu Beginn des Statusprozesses eine Teilung Kosovos ausgeschlossen. Auch Russland steht hier im Wort.

Ahtisaari oder der Internationale Zivilbeauftragte können den Geburtsfehler von 1999 nicht ungeschehen machen. Daher gilt es, den vor dem Konflikt mehrheitlich von Albanern bewohnten Norden allmählich wieder an Kosovo heranzuführen, ohne sich von den auf beiden Seiten vorhandenen Scharfmachern provozieren und vom Weg abbringen zu lassen.

Der Ahtisaari-Plan zieht die Konsequenzen aus der über Jahre verfestigten Situation und sieht deshalb die Teilung der Gemeinde Mitrovica längs des Ibars nunmehr auch *de jure* vor. Der Norden Kosovos wird die einzige Region sein, die das ICO unter eigene Verantwortung nimmt. Vor allem aber soll das Büro in Mitrovica eine Klammer zwischen Süd und Nord bilden und einen gemeinsamen Ausschuss der

Es erscheint leider nicht unwahrscheinlich, dass die meisten Angehörigen der serbischen Volksgruppe auf Geheiß Belgrads den Boykott bevorzugen werden, obwohl die Bildung neuer Gemeinden gerade in ihrem Interesse liegt.

beiden Gemeinden einrichten und leiten, um eben langfristig die Trennungslinie aufzulösen.

### Schutzzonen

Ein weiteres schwieriges Kapitel betrifft die Schutzzonen für das religiöse und kulturelle Erbe Kosovos. Dabei handelt es sich vor allem, aber nicht nur um serbische Kirchen und Klöster. Die Etablierung von Schutzzonen um sie herum wird die Landnutzung zwangsläufig einschränken und ist daher unbeliebt. Dementsprechend hat Ahtisaaris Team die Zonen genau vorgegeben; ein Gesetz zur Umsetzung ist in der Vorbereitung weit vorangeschritten. Ihre Überwachung und die Regelung eventueller Streitfragen werden von einem Umsetzungs- und Überwachungsrat (Implementation and Monitoring Council) bewerkstelligt, der von einem vom ICR ernannten internationalen Vertreter geleitet wird.

### Nach UNMIK: die künftige internationale Präsenz

Die Architekten der künftigen internationalen Präsenz versuchen, beim Aufbau früherer Balkan-Missionen begangene Fehler zu vermeiden. Es gilt das Prinzip der »3 Ks«. Sie stehen für Kohärenz, Komplementarität und Konsultationen. Die Missionen sollen unter Führung des Internationalen Zivilbeauftragten, der die Autorität über die Ausführung der zivilen Aspekte der internationalen Präsenz hat, kohärent zusammenwirken und Doppelarbeit vermeiden. Um die Erfüllung ihres Auftrags sicherzustellen, sind sie auf gute Zusammenarbeit mit den Behörden in Kosovo angewiesen. Daher wurden von Beginn an die Vertreter aller Gruppen Kosovos in die Planungen einbezogen.

#### Der Internationale Zivilbeauftragte

Der Internationale Zivilbeauftragte wird im Gegensatz zum bisherigen UN-Sonderbeauftragten nicht die Aufgabe haben, Kosovo zu regieren. Er wird lediglich die Einhaltung des Ahtisaari-Plans überwachen. Das Internationale Zivilbüro wird daher keine Nachfolgeeinrichtung der UNMIK sein. Um dies deutlich zu machen, wird es zum Beispiel nicht die von den UN hinterlassenen Räumlichkeiten oder deren internationales Personal übernehmen. Eine Verwischung der Aufgaben des Büros mit dem Mandat der UNMIK unter Resolution 1244 würde die neue Mission von vornherein mit einem schweren Handicap belasten und darf keinesfalls zugelassen werden.

Das Internationale Zivilbüro wird im Wesentlichen von der EU, den USA und anderen Staaten, wie der Schweiz, getragen, die sich auch bisher stark in Kosovo engagiert haben. Aufsichtsgremium des Internationalen Zivilbeauftragten ist nicht mehr der UN-Sicherheitsrat, sondern die von diesem eingerichtete Internationale Lenkungsgruppe (Internationa-

l Steering Group – ISG), faktisch die Kontaktgruppe. Die starke Rolle der EU kommt auch darin zum Ausdruck, dass der ICR gleichzeitig Sonderbeauftragter der Europäischen Union (EUSR) sein wird. In dieser Funktion wird er auch der für Justiz und Polizei zuständigen ESVP-Mission Richtlinien geben. Im Übrigen ist diese Mission aber vom Zivilbüro getrennt. Stellvertreter des Internationalen Zivilbeauftragten (nur in dieser Eigenschaft, also nicht als EUSR) wird stets ein Staatsbürger der USA sein, als Vertreter des zweitgrößten finanziellen Unterstützers der Mission.

Das ICO wird weder eine Nebenregierung betreiben noch eine Entwicklungsorganisation sein. Für die Regierung muss Kosovo Eigenverantwortung übernehmen. Der dazu sicher noch erforderliche Aufbau von Kapazitäten sollen jene Geber übernehmen, die sich bisher engagiert haben und gewillt sind, dies auch langfristig zu tun. So wird beispielsweise die Europäische Kommission ihre Präsenz erheblich verstärken.

Um Schlagkräftigkeit und Effizienz zu gewährleisten, wird das Büro nur etwa 70 internationale Bedienstete und die dreifache Anzahl an lokalen Kräften beschäftigen. Dabei wird angestrebt, die Aufgaben sukzessive von internationalen auf lokale Mitarbeiter zu übertragen. Das ICO wird eine flache Hierarchie aufweisen. Unter dem Internationalen Zivilbeauftragten und seinem Stellvertreter stehen sieben Abteilungsleiter. Drei Abteilungen sind unmittelbar für Überwachung und Umsetzung des Ahtisaari-Plans zuständig. Eine Abteilung ist für die Überwachung der zivilen Komponente der neuen Sicherheitsarchitektur sowie die Verbindung zur Rechtsstaatsmission zuständig. Eine andere Abteilung widmet sich den kommunalen Angelegenheiten, vor allem dem Minderheitenschutz, der Dezentralisierung und der Schutzzonenüberwachung. Eine dritte Abteilung kümmert sich um Wirtschafts- und Finanzfragen. Die anderen Einheiten übernehmen Querschnittsaufgaben beziehungsweise sorgen für die Kohärenz der Status-Umsetzung.

#### Die ESVP-Rechtsstaatsmission

Die ESVP-Mission ist gewissermaßen die Schwester des ICO. Mit letzterem verbunden ist sie aber nur durch die Person des ICR/EUSR, dessen Vertreter in seiner Eigenschaft als EUSR der ESVP-Mission Richtlinien geben wird. Im Übrigen ist diese Mission aber vom Zivilbüro getrennt. Nach langen Verhandlungen zwischen allen Beteiligten schreibt der Ahtisaari-Plan fest, die ESVP-Mission solle ihre Aufgabe unter der Führung (under the direction) des EUSR ausführen. Man wird sich in Kosovo also daran gewöhnen müssen, dass es keine direkte Befehlskette zwischen dem höchsten zivilen Vertreter der internationalen Gemeinschaft und den internationalen Justiz- und Polizeibehörden mehr gibt. Es wird unter diesen Umständen

Der Internationale Zivilbeauftragte wird im Gegensatz zum bisherigen UN-Sonderbeauftragten nicht die Aufgabe haben, Kosovo zu regieren.

viel auf ein gedeihliches persönliches Verhältnis zwischen den beiden Missionsleitern ankommen.

Die Rechtsstaatsmission wird wesentlich größer sein als das Internationale Zivilbüro. Augenblicklich ist sie auf knapp 2000 internationale Bedienstete ausgelegt, wobei Polizisten den Löwenanteil ausmachen werden. Ehrgeizig sind die Planungen für den Justizsektor, da 64 internationale Richter und Staatsanwälte vorgesehen sind, weitaus mehr als gegenwärtig in den Diensten der UNMIK stehen. Anders als das Zivilbüro, das einige Funktionen unmittelbar mit der UN-Resolution übernimmt, wird die ESVP-Mission erst nach Ende der Übergangsphase und mit Beendigung der UNMIK ihre Verantwortung wahrnehmen. Damit werden im Sicherheitsbereich doppelte Strukturen vermieden.

### Internationale Militärpräsenz

Unverändert bleibt die Rolle der internationalen Militärpräsenz, die weiterhin von der NATO verantwortet wird. Ihre Hauptaufgabe besteht in der Tat in der schieren Präsenz, die Friedensstörer und Unruhestifter abschrecken soll. Einen ruhigen Verlauf vorausgesetzt, könnte spätestens ein Jahr nach der Unabhängigkeit an erste Truppenreduzierungen gedacht werden. Im Falle anderer Statusregelungen würde diese Prognose nicht gelten.

### OSZE

Hingegen wird die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), bisher im Rahmen der UNMIK mit dem Aufbau demokratischer Institutionen betraut, ihren Charakter etwas wandeln. Da das ICO im Sinne der Komplementarität bewusst auf Feldpräsenz verzichtet, werden regionale Teams der OSZE künftig Augen und Ohren des ICO sein müssen. Zwar werden sie nicht selbst für die Umsetzung des Ahtisaari-Plans zuständig sein, sie sollen aber das Büro über alle relevanten Entwicklungen auf dem Laufenden halten und in die Lage versetzen, schnell zu reagieren. Daneben bleibt die Förderung der demokratischen Entwicklung eine Hauptaufgabe der OSZE, wozu auch die Zertifizierung zumindest der ersten Wahlen in Kosovo gehören soll. Um diese wichtigen Pflichten erfüllen zu können, sollte die OSZE ihre Tätigkeiten künftig konsequent priorisieren.

### Zusammenarbeit der internationalen Organisationen

Schon bisher verlief die Zusammenarbeit zwischen den beiden Planungsteams für das Internationale Zivilbüro und die ESVP-Mission mit UNMIK, KFOR und OSZE reibungslos, und zwar auf allen Ebenen. Nach Verabschiedung der Resolution wird es zunächst ein Nebeneinander der in Abwicklung befindlichen UNMIK und des Internationalen Zivilbeauftragten geben. Während der UNMIK-Leiter seine volle Autorität bis zum Ende des Mandats behalten

muss, beschränkt sich die Autorität des ICR in der Übergangsphase auf die der Umsetzung des Ahtisaari-Plans. Dies betrifft vor allem die Arbeit an und Zertifizierung der Verfassung sowie Ausarbeitung der vom Plan vorgegebenen Gesetzgebung. In dieser Zeit werden die Leiter der internationalen Missionen, also SRSG, ICR, ComKFOR und die Leiter der ESVP- beziehungsweise OSZE-Missionen mindestens einmal pro Woche zusammenkommen, um sich abzusprechen. Nach dem Übergang wird diese informelle Zusammenarbeit in einem vom Zivilbeauftragten geleiteten Koordinierungsausschuss (Coordination Committee) formalisiert werden. Daneben sind laufende enge Abstimmungen mit den Behörden Kosovos unerlässlich, wofür auf bewährte Mechanismen zurückgegriffen werden kann.

### Ausblick

Auch wenn es gegenwärtig unklar ist, ob und wann der Sicherheitsrat in der Lage sein wird, die Weichen für die nächste Etappe zu stellen, sollte bereits über die Dauer der internationalen Präsenz in Kosovo nachgedacht werden. Ahtisaari hat nur eine erste Überprüfung des ICR-Mandats zwei Jahre nach Verabschiedung der UN-Resolution vorgegeben. Zusätzliche Zielvorgabe ist die schrittweise Einschränkung der Rechte und Befugnisse des Zivilbeauftragten. Da von einer überwiegend kooperativen Haltung der Kosovo-Albaner und – vermutlich später – auch der Kosovo-Serben ausgegangen werden kann, sollte es möglich sein, die Befugnisse des ICR sukzessive abzubauen und sein Büro zu ›kosovo-isieren‹. So könnte im kommenden Jahrzehnt eine weitere Überwachung des Ahtisaari-Plans überflüssig werden – erfolgreiche Arbeit auch im Norden vorausgesetzt.

Allerdings gilt es mit Blick auf den Minderheitenschutz, politische Rücksichten zu nehmen, die gewiss dazu führen werden, dass das Büro eine längere Lebensdauer haben wird als eigentlich notwendig. Unabhängig davon wird die internationale Gemeinschaft noch lange in Kosovo und auf dem Balkan bleiben müssen. Sie steht in der Verantwortung, der Region bei der Bewältigung der Folgen der Kriege zu helfen und sie an die EU heranzuführen.

Als im Jahr 1991 die Serie der Balkan-Bürgerkriege begann, sprach man von der ›Stunde Europas‹. Tatsächlich ist Europa nach anfänglich kläglichem Scheitern an der Aufgabe der Befriedung des ehemaligen Jugoslawiens gewachsen. Vor einer drohenden Verstetigung der Statuslosigkeit und der Belastung der EU mit einem weiteren ›eingefrorenen Konflikt‹ kann nicht eindringlich genug gewarnt werden. Es gilt nun, mit der dauerhaften Lösung des Kosovo-Konflikts die Gesellenprüfung auf eine funktionierende gemeinsame europäische Außenpolitik abzulegen. Unüberschaubare Risiken stellen sich dabei nicht.

Die internationale Gemeinschaft wird noch lange in Kosovo und auf dem Balkan bleiben müssen. Sie steht in der Verantwortung, der Region bei der Bewältigung der Folgen der Kriege zu helfen und sie an die EU heranzuführen.