

Buchbesprechung

Michael Forster: Nation Building durch die internationale Gemeinschaft. Eine völkerrechtliche Analyse der Verwaltungsmissionen der Vereinten Nationen im Kosovo und in Osttimor.

Göttingen: Cuvillier Verlag 2005
312 S., 36,00 Euro



Kennzeichnend für die bisher 60 Friedensmissionen der Vereinten Nationen seit 1948 ist vor allem ihre Verschiedenartigkeit: unterschiedliche Konfliktzusammenhänge und Einflußfaktoren, unterschiedliche Mandate des UN-Sicherheitsrats, unterschiedliche Methoden der

Umsetzung und operativen Ausgestaltung, unterschiedliche Wege der Beendigung, Erfolge und Mißerfolge. Vor diesem Hintergrund kann der Versuch, zwei der jüngeren, komplexen UN-Missionen vergleichend zu analysieren, als ehrgeizige Herausforderung gelten. Michael Forster stellt sich dieser Herausforderung und unterzieht die Operationen in Kosovo und Osttimor entlang einer gelungenen Mischung zentraler politischer und völkerrechtlicher Fragestellungen einer eingehenden Betrachtung. Beide Missionen – dies der gemeinsame Nenner für die Untersuchung – sind dem sogenannten ›Nation Building‹ in einer durch krisenhafte, zerstörerische Entwicklungen gekennzeichneten Region verpflichtet. Um neue staatliche Strukturen zu entwerfen und aufzubauen, wird dabei den Vereinten Nationen zunächst eine Vielzahl legislativer und exekutiver quasi-Regierungsfunktionen übertragen, in der Hoffnung, daß sich – eher früher als später – eine durch die Bevölkerung selbst getragene stabile Ordnung entwickelt, eine lebendige Zivilgesellschaft entsteht, die Menschen selbst Verantwortung für ihr Land übernehmen.

Beide Missionen – die Übergangsverwaltungsmission der Vereinten Nationen in Kosovo (UNMIK) und die Übergangsverwaltung der Vereinten Nationen in Osttimor (UNTAET) – wurden 1999 innerhalb nur weniger Monate durch die Resolutionen 1244 beziehungsweise 1272 des UN-Sicherheitsrats eingerichtet, mit bisher höchst unterschiedlichen Ergebnissen: Während Osttimor im Mai 2002 die neugewonnene Unabhängigkeit erreicht und wenige Monate später, nun als Timor-Leste, als 191. Mitgliedstaat in die Vereinten Nationen aufgenommen wurde, herrscht in Kosovo – das völkerrechtlich Bestandteil zunächst der Bundesrepublik Jugoslawien, jetzt Serbien-Montenegro ist – noch immer Ungewißheit über die künftige Entwicklung, vor allem über den künftigen Status der Provinz. Waren also die Vereinten Nationen in Osttimor erfolgreich, haben aber in Kosovo versagt? Die Dinge liegen komplizierter, und so fallen die Antworten Forsters, auf gründlicher Recherche beruhend, denn auch differenziert aus.

Nach einem Abriß bisheriger UN-Friedensmissionen wird der Leser zunächst durch die höchst unterschiedliche historische Entwicklung und

Konfliktkonstellation beider Krisenregionen geführt, bevor der Autor Unterschiede in der Organisationsstruktur beider Missionen, aber auch Gemeinsamkeiten in Mandat und Konzeption aufzeigt. Ausführlich widmet sich Forster dann den Kriterien der Demokratisierung und Rechtsstaatlichkeit als durch das Völkerrecht vorgegebenen Maßstäben für die Durchführung einer Mission.

Völkerrechtliche Ausgangsfragen bilden das Gerüst dieser stringent aufgebauten und argumentationsstarken Studie. So leitet Forster mit Blick auf die völkerrechtliche Zulässigkeit von Nation Building die Übertragung von Exekutivbefugnissen an UN-Missionen schlüssig als mit der UN-Charta vereinbar her. Deutlich wird zudem, daß Mandate nach Kapitel VII für komplexes Nation Building nicht unbedingt auf den Konsens betroffener Staaten angewiesen sind. Überzeugend widerlegt Forster schließlich potentielle Einwände gegen umfassende Übergangsverwaltungen (Interventionsverbot; Selbstbestimmungsrecht der Völker). Auch unter Berücksichtigung des Sonderfalls der bislang einzigartigen Integration mehrerer internationaler Organisationen in eine Friedensmission (UNMIK) wird auf nachvollziehbare Weise deutlich, daß für die Einrichtung von Übergangsverwaltungen ausreichende völkerrechtliche Grundlagen bestehen. Dabei weist Forster wiederholt und zutreffend darauf hin, daß neben der völkerrechtlichen auch die tatsächliche Legitimität der Operation, das heißt ihre Akzeptanz durch die Bevölkerung, ein entscheidender Faktor der Vertrauensbildung und damit für Erfolg oder Mißerfolg von Nation-Building-Operationen ist.

Aufschlußreich sind ebenfalls die Betrachtungen zur Frage der Staatensouveränität, in denen der Autor völkerrechtlich etablierte Kategorien wie ›Protectorat‹ oder ›internationalisiertes Territorium‹ für die UN-Missionen in Kosovo und Osttimor als untauglich verwirft, bevor er beide Operationen als neue, durch den Sicherheitsrat geschaffene Form von Treuhandgebieten identifiziert und definiert: Die jeweiligen UN-Friedensmissionen übernehmen die Gebietshoheit bei gleichzeitiger Verpflichtung, ihre umfassenden Kompetenzen zur Förderung des Wohles der Bevölkerung einzusetzen. Mit Bezug auf die Debatte um sogenannte gescheiterte Staaten (failed states) ist der erinnernde Hinweis durchaus angebracht, daß beide Treuhandmissionen keinesfalls ein Indiz erodierender staatlicher Souveränität sind, sondern vielmehr zur Wiederherstellung derselben beitragen wollen, und zwar mit dem Anspruch auf Nachhaltigkeit. In diesem Zusammenhang wurde in Osttimor mit dem Erreichen der Unabhängigkeit – daß heißt dem Ende von UNTAET – eine kleinere Nachfolge-mission zur ›sanften‹ Abfederung und weiteren Unterstützung des Aufbau- und Übergangsprozesses im Land belassen.

Daß die zwar völkerrechtlich dominierte Untersuchung aufgrund der durchgängig praxisorientierten Argumentation Forsters nicht im theoretischen verbleibt, macht sie nicht nur leicht lesbar, sondern verschafft ihr auch zusätzlichen Wert. Wir erfahren manches interessante Detail: Herausforderungen, Leistungen und Defizite solcher komplexer UN-Operationen werden greifbar.

Überzeugt von der Wahrscheinlichkeit auch künftiger Nation-Building-Missionen, entwickelt For-

ster schließlich einen ergiebigen, teils innovativen Katalog von Empfehlungen für die politische Konzeptionalisierung und effizientere Ausgestaltung weiterer Operationen dieses Typus hoheitlicher Aufgabenwahrnehmung. So schlägt er für die in der Tat kritische, durch ein hohes Maß an Ungewißheit und Fragilität gekennzeichnete Anfangsphase Verbesserungen bei der Rekrutierung qualifizierten Personals ebenso vor wie die Vorbereitung eines standardisierten Strafrechtskodexes, um nach Mandaterteilung rasch auf den wichtigen Bereich öffentlicher Sicherheit und Ordnung Einfluß nehmen zu können. Ob eine Relativierung der starken Stellung des Missionsleiters zugunsten eines Kollegialorgans eine realistische Option ist, erscheint gegenwärtig eher fraglich. Die jedoch als zentral für die Akzeptanz jeder Mission ausgemachte möglichst frühzeitige Einbindung der einheimischen Bevölkerung ist ein wichtiger Faktor. Und auch mit der Forderung, eine Treuhandmission, deren Mandat den Rechtsstaatsaufbau beinhaltet, dürfe sich im eigenen Handeln nicht über das Recht stellen, zielt Forster auf die Glaubwürdigkeit der UN vor Ort wie auf der internationalen Bühne. Bei seinem Ruf nach einem verbesserten, integrativen Gesamtkonzept auch auf Ebene des UN-Sekretariats übersieht der Autor zwar einige in den vergangenen Jahren bereits realisierte Verbesserungen, gleichwohl schmälert dies nicht die Richtigkeit des Appells. Seiner Forderung schließlich, die zum Zweck des Nation Building auch außerhalb der UN vorhandenen Potentiale noch besser als bisher zu nutzen, eröffnet interessante Perspektiven und brächte gewiß auch Entlastungen für das UN-System mit sich.

Vor dem Hintergrund der Debatte um eine umfassende Reform der Vereinten Nationen, die auch den vielfach unterstützten Vorschlag des Generalsekretärs nach einer Kommission für Friedenskonsolidierung beinhaltet, kommt diese Untersuchung zur rechten Zeit. Trotz mancher begründet vorgetragener Kritik an der Umsetzung der Mandate für die UN-Missionen in Kosovo und Osttimor ist dem Autor in der Bewertung zuzustimmen, daß internationale Treuhandverwaltungen mittlerweile als etabliertes und wirksames Instrument der internationalen Gemeinschaft gelten können. Vieles deutet darauf hin, daß auf dieses vergleichsweise neue Instrument internationaler Krisennachsorge künftig eher mehr als weniger zurückgegriffen werden wird.

Insgesamt verdeutlicht diese Studie, die an der Universität Passau als Dissertation angenommen wurde, daß multidimensionale Operationen zum Zweck des Nation Building weit mehr sind als etwa der Entwurf ›neuer‹ Staaten am Reißbrett. Forster analysiert in durchgängig sachlicher, dabei teils provokativer Form den mühsamen Weg aus konfliktbelasteter Vergangenheit und zerrütteten Strukturen in eine stabile, dauerhaft friedliche Zukunft. Der Befund, das geltende Völkerrecht stehe komplexen Nation-Building-Operationen der UN nicht entgegen, schafft Klarheit. Abgerundet wird die Arbeit freilich erst durch die Einordnung solcher Unterstützungsmissionen in den fortschreitenden Prozeß der Bildung globaler Interdependenzen. Forster hat Recht: Wegsehen hilft nicht. Letztlich liegt das Tätigwerden der internationalen Gemeinschaft im eigenen Interesse der sich beteiligenden Staaten und Organisationen. EKKEHARD GRIEP □