

# VEREINTE NATIONEN

Zeitschrift für die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen  
German Review on the United Nations

Herausgegeben von der  
Deutschen Gesellschaft für die  
Vereinten Nationen (DGVN)



## AUS DEM INHALT

**Zwischen Friedenskonsolidierung und Friedensschaffung**  
Gemischte Bilanz der UN-Verwaltung in Kosovo  
*Rafael Biermann*

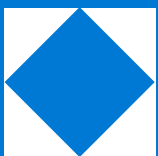
**Der Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien**  
Mehr Errungenschaften als Versäumnisse  
*Leonie von Braun*

**»Wir brauchen einen neuen Typus des globalen Führungspolitikers«**  
Interview mit Mark Malloch Brown,  
ehemaliger Stellvertretender UN-Generalsekretär

**Nicht alles zum Besten**  
Die zukünftige Arbeitsstruktur des UN-Menschenrechtsrats  
*Theodor Rathgeber*

## Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

**Internationaler Gerichtshof**  
Bosnien-Herzegowina gegen Jugoslawien  
*Karin Oellers-Frahm*



**Nomos**

**407**

55. Jahrgang | Seite 133–176  
ISSN 0042–384X | M 1308 F

# «(K)ein neuer »eingefrorener Konflikt«

Ob und wann es zu einer Entscheidung über die Zukunft Kosovos im UN-Sicherheitsrat kommt, ist alles andere als sicher. Ein Lösungsvorschlag liegt seit März 2007 in Form des Ahtisaari-Planes auf dem Tisch, und doch scheint der vergleichsweise überschaubare Konflikt um die nach Unabhängigkeit strebende Provinz Kosovo zu einem »eingefrorenen Konflikt« zu werden. Die Fronten zwischen Serben und Kosovo-Albanern sind verhärtet. Statt nach mehr als dreijährigen Verhandlungen eine Entscheidung zu fällen, wie vom UN-Sondergesandten Martti Ahtisaari nachdrücklich gefordert, wird weiter auf Verhandlungen gesetzt. Ein Ende ist nicht abzusehen.

Wie es zu dieser verfahrenen Situation kommen konnte und welchen Anteil die Vereinten Nationen daran haben, schildert **Rafael Biermann** in seinem Beitrag zur Bilanz der Kosovo-Mission UNMIK. Er kommt zu dem Schluss, dass sie wenig zur nachhaltigen Friedensschaffung in der Provinz und zum friedlichen Zusammenleben von Serben und Albanern beigetragen hat. Die ungeklärte Statusfrage war jedoch das Haupthindernis für UNMIK. Die daraus resultierenden Probleme können ihr daher nur bedingt angelastet werden.

Die Verabschiedung und Umsetzung des Ahtisaari-Planes ist somit von entscheidender Bedeutung, wie **Neithart Höfer-Wissing** ausführt. Der politische Berater im Vorbereitungsteam für die Nachfolgeeinrichtung in Kosovo sieht keine Alternative zu dem Plan, der eine »international überwachte Unabhängigkeit« für Kosovo vorsieht. Die Vorbereitungen zur Übernahme der UNMIK durch die Europäische Union laufen bereits: Je länger die Statusfrage ungeklärt bleibt, desto mehr droht die Situation zu eskalieren.

Auch das Jugoslawien-Tribunal hat in mehr als zehn Jahren nicht zur nachhaltigen Aussöhnung zwischen Serben und Bosniern beigetragen. Doch hatte seine Rechtsprechung, so **Leonie von Braun**, unschätzbaren Einfluss auf die Entwicklung des Völkerstrafrechts gehabt. Davon profitierte auch der Internationale Gerichtshof, der über das Massaker von Srebrenica zu entscheiden hatte. Er konnte sich auf eine Vielzahl von Urteilen des Tribunals berufen. **Karin Oellers-Frahm** erläutert und bewertet das Urteil, das zwar das Massaker als Völkermord einstuft, jedoch Serbien von der direkten Täterschaft freispricht.

Die Befriedung des Balkans scheint noch in weiter Ferne. Die Vereinten Nationen hinterlassen einen ungelösten Konflikt, der zu einem »eingefrorenen Konflikt« werden könnte. Damit es nicht soweit kommt, muss für Kosovo rasch eine nachhaltige Lösung gefunden werden, die eine langjährige, robuste Präsenz von NATO und EU einschließt.

Ich wünsche eine anregende Lektüre.



Anja Papenfuß, Chefredakteurin  
papenfuss@dgvn.de



## VEREINTE NATIONEN 1999 bis 2004 im Volltext im Internet

Liebe Leserinnen und Leser,

wir erweitern unseren Service für Sie.

Bisher waren nur einzelne Beiträge und Übersichten eines jeden Heftes digital verfügbar. Von nun an können ganze VN-Ausgaben der vergangenen Jahrgänge als PDF-Datei heruntergeladen werden:

<http://www.dgvn.de/zeitschrift.html>

Im Archiv finden Sie auf den Internetseiten der jeweiligen Hefte einen Link zur Volltextversion. Aus drucktechnischen und rechtlichen Gründen beginnt das PDF-Archiv mit dem Heft 1/1999 und endet mit Heft 6/2004.

Die noch fehlenden PDF-Dateien der Hefte 4 bis 6/2000 und 2 bis 4/2002 werden, sobald die Daten aufbereitet sind, ebenfalls eingestellt.

# Inhalt

Rafael Biermann <b>Zwischen Friedenskonsolidierung und Friedensschaffung.</b> Gemischte Bilanz der UN-Verwaltung in Kosovo	133
Neithart Höfer-Wissing <b>Die Zukunft Kosovos.</b> Vorbereitungen auf eine international überwachte Unabhängigkeit	142
Leonie von Braun <b>Der Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien</b> Mehr Errungenschaften als Versäumnisse	148
<b>»Wir brauchen einen neuen Typus des globalen Führungspolitikers«.</b> Interview mit Mark Malloch Brown, ehemaliger Stellvertretender UN-Generalsekretär	155
Theodor Rathgeber <b>Nicht alles zum Besten</b> Die zukünftige Arbeitsstruktur des UN-Menschenrechtsrats	160
<b>AUS DEM BEREICH DER VEREINTEN NATIONEN</b>	
<b>Rechtsfragen</b> Karin Oellers-Frahm <b>IGH   Bosnien-Herzegowina gegen Jugoslawien</b>	163
<b>PERSONALIEN</b>	168
<b>BUCHBESPRECHUNGEN</b>	170
<b>DOKUMENTE DER VEREINTEN NATIONEN</b>	173

# Zwischen Friedenskonsolidierung und Friedensschaffung

## Gemischte Bilanz der UN-Verwaltung in Kosovo

Rafael Biermann

**Acht Jahre haben die Vereinten Nationen die Provinz Kosovo verwaltet. Seit Jahresanfang 2007 ringen die Mitglieder des Sicherheitsrats darum, diesen chronischen Konflikt in seinen ›Endstatus‹ zu überführen. Will man den Erfolg der Übergangsverwaltung ermesen, kann man verschiedene Parameter anlegen und kommt zu unterschiedlichen Ergebnissen. Doch die Bilanz ist ernüchternd, nicht nur in punkto Friedenswahrung und Mandatserfüllung, sondern auch was die langfristige Konfliktlösung angeht. Nicht alles stand allerdings in der Verantwortung von UNMIK. Die Tragfähigkeit der ›überwachten Unabhängigkeit‹, so sie denn kommt, muss sich erst noch erweisen.**

Mit dem Auslaufen der Übergangsverwaltungsmision der Vereinten Nationen in Kosovo (United Nations Interim Administration Mission in Kosovo – UNMIK) nähert sich eine weitere Etappe der wechselvollen Konfliktgeschichte Kosovos dem Ende<sup>1</sup> – ein geeigneter Zeitpunkt, um eine erste Bilanz zu ziehen. Die nachfolgende empirische Untersuchung der Erfolge und Defizite von UNMIK erfolgt in drei Schritten. Zunächst werden die Ausgangsbedingungen im Jahr 1999 diskutiert, mit denen sich die Mission konfrontiert sah. Danach werden die acht UNMIK-Jahre bilanziert, wobei ein besonderes Augenmerk dem Problem der Störer (Spoiler) gilt, also jenen Kräften, die Friedensmissionen planmäßig obstruieren.<sup>2</sup> Schließlich werden die Statusverhandlungen analysiert, wobei die Mediationsstrategie, die gegenwärtige Pattsituation im UN-Sicherheitsrat und die Zukunftsaussichten im Vordergrund stehen.

Folgende drei Fragestellungen liegen dieser Untersuchung zugrunde:

1. **Friedenswahrung:** Hat UNMIK dazu beigetragen, den Frieden in Kosovo zu wahren?
2. **Mandatserfüllung:** Wurde das Mandat von UNMIK erfüllt?
3. **Konfliktlösung:** Konnte UNMIK einen substanziellen Beitrag zur nachhaltigen Befriedung Kosovos leisten?

In der ersten Frage geht es primär um ›negativen Frieden‹, in der zweiten um die Erfüllung selbstgesteckter Leitziele, in der dritten um den Beitrag zur langfristigen Konfliktlösung. Für alle Parameter wird der Ist-Zustand mit der Lage im Jahr 1999 verglichen. Indikatoren<sup>3</sup> sind für 1. das Ausmaß gewaltsamer Zusammenstöße der Volksgruppen; für 2. die Erfüllung der Resolution 1244 und weiterer programmatischer Äußerungen von UN-Sicherheitsrat, Kontaktgruppe

und Europäischer Union; für 3. Schritte hin zu einer Lösung der Statusfrage in einer für beide Konfliktparteien akzeptablen und somit tragfähigen Weise.

Als zentrale These kristallisiert sich heraus, dass man UNMIK nur dann Erfolg bescheiden kann – und selbst das nur begrenzt –, wenn man den Beitrag von UNMIK zur **Friedenswahrung** in den Mittelpunkt rückt. Legt man den Maßstab der **Mandatserfüllung** an, so ist der Erfolg begrenzt. Im entscheidenden Punkt **Konfliktlösung** blieb ihr der Erfolg versagt: von Multiethnizität ist Kosovo genauso weit entfernt wie 1999. Deshalb auch konnte eine langfristige Konfliktlösung im Sinne nachhaltiger Befriedung nicht erreicht werden. Mit selbsttragender Stabilität ist in Kosovo in naher Zukunft nicht zu rechnen.

### Die Ausgangslage 1999

Das UNMIK-Mandat entzieht sich einer klaren Typologisierung. Auf den ersten Blick scheint die Mission der Kategorie zu entsprechen, die der ehemalige UN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali 1992 in seiner ›Agenda für den Frieden‹ neu einführte: Friedenskonsolidierung (Peacebuilding).<sup>4</sup> Bei diesem neuen Typus von UN-Missionen der ›zweiten‹ Generation ging es nicht mehr lediglich um die Trennung von Kämpfern durch leichtbewaffnete, unparteiische Blauhelme nach einem Waffenstillstand (siehe Zypern, Golan), sondern um die Einleitung eines umfassenden Friedensprozesses hin zu einer nachhaltigen Konfliktlösung. Schaut man sich die Charakteristika an, die sich für die Friedenskonsolidierung herauskristallisieren, so passen die meisten auf UNMIK, aber eben nicht alle.

Erstens handelt es sich wie zumeist um einen innerstaatlichen, ethnopolitischen Konflikt, also um ein außerordentlich komplexes Konfliktszenario, das einen sehr hohen Anspruch an erfolgreiche Konfliktbewältigung stellt.

Zweitens sind die Ziele von UNMIK deutlich ambitionierter als bei der Friedenssicherung. Friedenskonsolidierung zielt auf ›positiven‹, stabilen Frieden, mithin auf die Behebung struktureller Konfliktsachen und den Aufbau funktionsfähiger, legitimer Staatsgewalt ab.

Dieser Anspruch durchzieht die Sicherheitsratsresolution 1244: Sie beendete die NATO-Luftoperation und installierte die dualistische Struktur mit UNMIK, verantwortlich für die zivile Umsetzung, und KFOR für die militärische.<sup>5</sup> Resolution 1244 formulierte einen Zielkatalog, der weit über traditionelle Frie-



**Dr. habil.**

**Rafael Biermann**, geb. 1964, ist zurzeit Visiting Professor an der U.S. Naval Postgraduate School, National Security Affairs Department, in Monterey, USA.

densicherungseinsätze hinausreicht: unter anderem die Herstellung eines sicheren Umfelds, Demilitarisierung der UCK (Kosovo-Befreiungsarmee), Minenräumung, Flüchtlingsrückkehr, Durchführung von Wahlen, Wiederaufbau und Demokratisierung.

Eine solche Aufgabenfülle konnten die Vereinten Nationen nicht alleine schultern. Die Folge war ein umfassender Zusammenschluss einer Vielzahl von Akteuren zu einem Aktionsbündnis unter dem Dach einer UN-Übergangsverwaltung.

Eine solche Aufgabenfülle konnten die Vereinten Nationen nicht alleine schultern. Die Folge war ein Zusammenschluss einer Vielzahl von Akteuren unter dem Dach einer UN-Übergangsverwaltung.

Enge, synergetische institutionenübergreifende Kooperation ist von essenzieller Bedeutung.<sup>6</sup> Die Pfeilerstruktur innerhalb von UNMIK sollte diese Kooperation sicherstellen: Das Amt des Hohen Flüchtlingskommissars (UNHCR) war für humanitäre Angelegenheiten verantwortlich, die EU für den Wiederaufbau und die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) für Demokratisierung.

Hier enden jedoch die Gemeinsamkeiten mit dem üblichen Friedenskonsolidierungsprofil. Drei Eigenschaften unterscheiden die Kosovo-Mission von bisherigen Friedenskonsolidierungseinsätzen: **1.** die präzedenzlose Aufgabenfülle von UNMIK; **2.** das fehlende Einverständnis der Konfliktparteien und **3.** die offene Statusfrage. Während die erste Eigenschaft noch mit Friedenskonsolidierung vereinbar scheint, erklären die zweite und dritte Eigenschaft die starken Elemente von Friedensschaffung (Peacemaking) im Mandat.

### 1. Aufgabenfülle

UNMIK übernahm die volle legislative, exekutive und judikative Verantwortung über ein Territorium, dessen Staatsfunktionen durch das politische Ende der serbischen Herrschaft völlig daniederlagen. Sie musste sämtliche Institutionen von Grund auf neu errichten. Dies reichte vom Aufbau einer funktionsfähigen Müllabfuhr über Grenzkontrollen, ärztliche Versorgung bis hin zum Schulwesen. Darüber hinaus sollte UNMIK provisorische demokratische Institutionen der Selbstverwaltung (PISG) einrichten und seine Kompetenzen sukzessive an diese Institutionen übertragen.

Die Mission stand unter einem Leitbild, das in Resolution 1244 nicht explizit genannt ist, doch implizit das Paradigma aller Friedenskonsolidierungsmissionen ist: die Übertragung des westlichen Gesellschaftsmodells auf Kosovo. Zu diesem Gesellschaftsmodell gehören vor allem Marktwirtschaft, Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Multiethnizität – Grundsätze, die weit von der Wirklichkeit in Kosovo entfernt waren. Eine demokratische Kultur des Kompromisses und des verantwortlichen Regierens hatte bisher nie unter den Kosovo-Albanern heranwachsen können.

Das Postulat der Multiethnizität hingegen läuft dem Grundprinzip ethnopolitischer Konflikte zuwider. Wie weit in diesen Konflikten überhaupt eine

Rückkehr zu interethnischem Miteinander, zumindest zu Koexistenz möglich ist, ist strittig.<sup>7</sup> Die (Wieder-) Herstellung des multiethnischen Charakters Kosovos wurde dennoch ›Kernauftrag der Mission‹<sup>8</sup>; dieses Ziel wurde sogar immer mehr in den Mittelpunkt der programmatischen Äußerungen von UN-Sicherheitsrat, Kontaktgruppe und EU gerückt.<sup>9</sup>

Die Rückkehr der geflohenen 100 000 Serben, ihre volle Bewegungsfreiheit in Kosovo und ihre Mitwirkung am politischen Prozess wurden zum Gradmesser des Erfolgs. Die Voraussetzungen jedoch waren denkbar schlecht. Multiethnizität stand im krassen Gegensatz nicht nur zu den zurückliegenden Monaten der ethnischen Säuberung, sondern auch zu den Jahrzehnten der ethnisch motivierten ›Apartheid‹ in Kosovo davor. Alles in allem, so der ehemalige Beigeordnete Generalsekretär Manfred Eisele, standen die UN »noch niemals zuvor« vor einer solchen »Jahrhundert-Aufgabe«.<sup>10</sup>

### 2. Fehlendes Einverständnis der Konfliktparteien

Resolution 1244 nimmt in der Präambel explizit auf Kapitel VII der UN-Charta Bezug. Kapitel-VII-Resolutionen jedoch sind zumeist friedensschaffende Einsätze der ›dritten‹ Generation, die durch kollektive Gewalt eine Verhandlungslösung herbeiführen sollen, zumeist ohne Zustimmung des Gastlands (beispielsweise die Intervention in Irak 1990).<sup>11</sup> Friedenskonsolidierungseinsätze hingegen werden durch Resolutionen nach Kapitel VI mandatiert. Sie erfolgen nach Vereinbarung einer umfassenden Lösung (comprehensive settlement), die die Perspektive dauerhaften Friedens in sich trägt.<sup>12</sup>

Die Zustimmung der Konfliktparteien zum Friedenseinsatz und damit zur Einschränkung ihrer Souveränität ist vorausgesetzt. Warum also hier eine Kapitel-VII-Resolution, obwohl der Frieden doch schon wiederhergestellt war? Zwar mandatierte Resolution 1244 keinen friedensschaffenden Einsatz. Doch offensichtlich erwartete der Sicherheitsrat erhebliche Obstruktion der Konfliktparteien, die er mit einem robusten Mandat unterbinden wollte. Resolution 1244 war keine umfassende Friedensregelung, auf der ein konventioneller Friedenskonsolidierungseinsatz aufbauen konnte, sondern eher ein Waffenstillstand, der erst noch in eine endgültige Friedenslösung münden sollte. Während allerdings den UN bei der Friedenskonsolidierung (wie Namibia, Kambodscha oder Mosambik) beträchtlicher Erfolg attestiert wird, ist ihre Bilanz bei Einsätzen mit friedensschaffendem Profil (etwa Bosnien, Somalia) sehr viel düsterer.<sup>13</sup>

Friedens- und Versöhnungsbereitschaft sind zentrale Kriterien für den Erfolg internationaler Friedensmissionen. Resolution 1244 war kein Friedensvertrag. Störer-Aktivitäten waren von allen Seiten zu erwarten. Die Kosovo-Albaner waren in den Verhandlungsprozess nicht eingebunden gewesen; ihre Zustimmung schien gesichert. Sie jubilierten über die

Die Mission stand unter einem Leitbild, das implizit das Paradigma aller Friedenskonsolidierungsmissionen ist: die Übertragung des westlichen Gesellschaftsmodells.

Abschüttelung der serbischen Herrschaft und erwarteten, dass ihnen die Unabhängigkeit nach Abzug von UNMIK wie eine reife Frucht zufällt. Kurzfristig musste allerdings Widerstand von Seiten der UCK erwartet werden, die nicht demokratietauglich war und deshalb demobilisiert werden musste. Zudem wurden Racheakte an den Kosovo-Serben für die Jahrzehnte der Unterdrückung befürchtet – faktisch eine ethnische Säuberung unter umgekehrten Vorzeichen.

Schwerer noch wog die zu erwartende serbische Obstruktion. Belgrad hatte den Krieg verloren und bekam die bitteren Bedingungen vom Sieger diktiert. Vor Verabschiedung der Sicherheitsratsresolution musste es ein Papier akzeptieren, das die wesentlichen Inhalte der Resolution vorwegnahm<sup>14</sup>, ebenso das Kumanovo-Abkommen mit der NATO. Belgrad verlor damit effektiv die Herrschaft über Kosovo, auch wenn Resolution 1244 *de jure* an der territorialen Integrität der Bundesrepublik Jugoslawien festhielt.

Politisch vollzog sich ein grundlegender Herrschaftswechsel, zunächst an die fremde Besatzungsmacht UNMIK, zunehmend an die kosovo-albanischen Institutionen der Selbstverwaltung. Dies war eine tiefe Zäsur. Serbien musste die seit 1912 ausgeübte Kontrolle über die ›Wiege der serbischen Nation‹ abgeben. Auf serbische Kooperationsbereitschaft konnte daher niemand bauen. An einem funktionsfähigen Kosovo unter UNMIK war Belgrad nicht interessiert. Es würde dabei einen engen Schulterchluss mit den Kosovo-Serben suchen und diese als verlängerten Arm serbischer Interessen in Kosovo instrumentalisieren.

### 3. Offene Statusfrage

Die dritte Hypothek der Kosovo-Mission war die Zukunftsoffenheit des Provisoriums, das UNMIK zu verwalten hatte. UNMIK sollte, auf der Grundlage der (von Serbien nicht unterschriebenen und in sich widersprüchlichen) Verträge von Rambouillet, den politischen Prozess ›erleichtern‹, der den künftigen Status Kosovos festlegt.<sup>15</sup> Der Sicherheitsrat hatte sich nicht »zwischen der Scylla kosovarischer Unabhängigkeit und der Charybdis jugoslawischer Souveränität«<sup>16</sup> entscheiden können – anders als in Osttimor, das im August 1999 nach einem Referendum über die Unabhängigkeit international anerkannt wurde. Er konstruierte ein Kunstgebilde in *statu nascendi*, das eine Art temporäre Treuhandschaft der UN darstellt und die Statusfrage einfroren. Faktisch sollte die jugoslawische Souveränität suspendiert, ihrer politischen Relevanz entkleidet und die Herrschaft sukzessive an die Kosovo-Albaner übertragen werden.

Damit blieb die grundlegende Konfliktursache ungelöst, auch wenn ein neuer Vektor implizit eingebaut wurde. Die internationale Gemeinschaft setzte ihre Politik des Aussitzens fort, die bereits mit der Carrington-Konferenz zum jugoslawischen Staatszerfall im Jahr 1991 begonnen hatte.<sup>17</sup> Einen Fahr-

plan für die Lösung der Statusfrage enthielt Resolution 1244 auch nicht. Ganz im Sinne diplomatischer Prozessorientierung sollte dies einer Zukunft anvertraut werden, in der die Rahmenbedingungen, so die vage Hoffnung, günstiger wären – in Kosovo selbst, in Serbien (nach dem Sturz des serbischen Präsidenten Slobodan Milosevic) wie auch zwischen Russland und dem Westen. Damit jedoch führte der Frie-

Ganz im Sinne diplomatischer Prozessorientierung sollte die Statusfrage einer Zukunft anvertraut werden, in der die Rahmenbedingungen, so die vage Hoffnung, günstiger wären.

1 Vgl. zur Konfliktgeschichte insgesamt Rafael Biermann, Lehrjahre im Kosovo. Das Scheitern der internationalen Krisenprävention vor Kriegsausbruch, Paderborn 2006.

2 Stephen John Stedman, Spoiler Problems in Peace Processes, *International Security*, 22. Jg., 2/1997, S. 5–53.

3 Zur Problematik von Indikatoren vgl. Paul F. Diehl in: Daniel Druckman et al., *Evaluating Peacekeeping Missions*, *Mershon International Studies Review*, 41. Jg., 1/1997, S. 151–165., hier S. 156.

4 *An Agenda for Peace, Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping*, Report of the Secretary-General, UN Doc. A/47/277 – S/2411, v.17.6.1992.

5 UN-Dok. S/RES/1244(1999) v. 10.6.1999; zum Dualismus von UNMIK und KFOR vgl. Alexandros Yannis, *Kosovo under International Administration*, *Survival*, 43. Jg., 2/2001, S. 32f.

6 Rafael Biermann, *Organizations on Guard. The Rise of Networking among the Euro-Atlantic Security Institutions*, *Review of International Organizations*, 2007 (in Vorbereitung).

7 Chaim Kaufmann, *Possible and Impossible Solutions to Ethnic Civil Wars*, in: Michael E. Brown et al. (Eds.), *Nationalism and Ethnic Conflict*, Cambridge, MA, 1997, S. 265–304.

8 Marie-Janine Calic, *Kosovo 2004. Optionen deutscher und europäischer Politik*, SWP-Studie 2004/S 01, Berlin, Januar 2004, S. 9.

9 Siehe etwa *Guiding Principles of the Contact Group for a Settlement of the Status of Kosovo*, 7.10.2005 und *Commission of the European Communities, A European Future for Kosovo*, Brüssel, 20.4.2005.

10 Manfred Eisele, *Die Vereinten Nationen und Kosovo*, in: Konrad Clewing/Jens Reuter (Hrsg.), *Der Kosovo-Konflikt. Ursachen, Akteure, Verlauf*, München 2000, S. 489 und 491.

11 Michael W. Doyle, *War Making and Peace Making. The United Nations' Post-Cold War Record*, in: Chester A. Crocker/Fen Osler Hampson/Pamela Aall (Hrsg.), *Turbulent Peace. The Challenges of Managing International Conflict*, Washington, D.C. 2001, S. 532.

12 *Supplement to an Agenda for Peace: Position Paper of the Secretary-General on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations*, UN Doc. A/50/60 – S/1995/1, v. 3.1.1995.

13 Doyle, *War Making*, a.a.O. (Anm. 1), S. 533 und 539.

14 Abgedruckt im Anhang 2 der Resolution 1244 und erwähnt in der Präambel.

15 Siehe UN-Dok. S/RES/1244(1999), Abs. 11 (e). Zu Rambouillet vgl. Marc Weller, *The Rambouillet Conference on Kosovo*, *International Affairs*, 75. Jg., 2/1999, S. 211–251.

16 Alexandros Yannis zitiert in: Bernhard Knoll, *From Benchmarking to Final Status? Kosovo and the Problem of an International Administration's Open-Ended Mandate*, *The European Journal of International Law*, 16. Jg., 4/2005, S. 638.

17 Biermann, *Lehrjahre*, a.a.O. (Anm. 1), S. 323–369.

denksolidierungseinsatz ins Ungewisse. Grundsätzlich konnten am Ende dieses Moratoriums beide Extreme stehen: eine erneute serbische Herrschaft ›light‹ oder aber die volle staatliche Unabhängigkeit. Alle Optionen waren von UNMIK offenzuhalten. Die Schwäche dieses Mandats war offensichtlich, seine Umsetzbarkeit fraglich.

### Die UNMIK-Bilanz

Alle Optionen waren von UNMIK offenzuhalten. Die Schwäche dieses Mandats war offensichtlich, seine Umsetzbarkeit fraglich.

Die UNMIK-Jahre lassen sich in drei Phasen einteilen: eine Aufbauphase, die bis zur Verabschiedung des Verfassungsrahmens im Mai 2001 dauerte; eine Arbeitsphase, die vor allem vom ›Standards-vor-Status‹-Prozess geprägt war und bis zu den Unruhen vom März 2004 reichte; und die gegenwärtige Verhandlungsphase, in der die Statusfrage erneut in den Mittelpunkt rückte.

#### Aufbauphase (Juli 1999 – Mai 2001)

In der Aufbauphase stand UNMIK vor den für Friedenskonsolidierungsmissionen üblichen Herausforderungen. Dazu gehörte erstens das viel zu späte Eintreffen insbesondere der Polizeikräfte und der Verwaltungsbeamten vor Ort, was es den Störenfrieden – vor allem der UCK und der Mafia – erlaubte, wesentliche Ordnungsfunktionen auf lokaler Ebene an sich zu ziehen.

Dazu gehörte zweitens die Rivalität zwischen den vor Ort engagierten Organisationen, die alle ihren prominenten Platz im Missionsgefüge suchten und dem UN-Sonderbeauftragten zwar eine Koordinierungs-, doch keine Führungsrolle zugestanden.<sup>18</sup>

Schließlich gehörte drittens die Abhaltung von Kommunalwahlen bereits im Oktober 2000 dazu. Hinzu kamen die ersten Schritte in Richtung auf lokale Selbstverwaltung, nämlich die Einrichtung der Gemeinsamen Interimistischen Verwaltungsstruktur (JIAS).<sup>19</sup>

#### Arbeitsphase (Juni 2001 bis Februar 2004)

Mit dem Verfassungsrahmen begann die Phase größter Gestaltungsfreiheit von UNMIK. Der Verfassungsrahmen regelte die graduelle Übertragung der Kompetenzen zur Selbstverwaltung, mithin den Übergang vom reinen Protektorat zur gemeinsamen Verwaltung. Die allgemeinen Wahlen vom Oktober 2001 führten zur Einrichtung der PISG, der Provisorischen Institutionen der Selbstverwaltung (vor allem Parlament, Präsident und Regierung). Die ›reserved powers‹ des UN-Sonderbeauftragten stellten dabei seine fort-dauernde Dominanz im politischen Prozess sicher.

Der damalige Sonderbeauftragte Michael Steiner stellte im April 2002 acht Standards vor, die als Mindestvoraussetzungen für den Beginn des Statusprozesses gelten sollten. Dahinter offenbarten sich, im Umkehrschluss, die schwerwiegendsten Defizite, die UNMIK behoben sehen wollte.

### Die acht Standards

1. funktionsfähige staatliche Institutionen
2. Rechtsdurchsetzung
3. Bewegungsfreiheit
4. Rückkehrrecht für alle Kosovaren
5. Marktwirtschaftliche Entwicklung
6. Klarheit in Eigentumsfragen
7. Normalisierter Dialog mit Belgrad
8. Reduzierung und Transformation des ›Kosovo Protection Corps‹

#### Verhandlungsphase (seit März 2004)

Die kosovoweiten Ausschreitungen vom März 2004 leiteten die dritte Phase ein, den Weg in die Statusverhandlungen. Bereits seit dem Jahr 2002 gab es verstärkt Signale, dass die Phase der Deeskalation in Kosovo seit dem Jahr 1999 in eine neue Phase der Eskalation überging. Beobachter registrierten eine wachsende ›Entfremdung‹ zwischen den Albanern und UNMIK. Gewalt werde noch immer als »probates Mittel der Konfliktlösung« gesehen.<sup>20</sup> Manche Albaner warnten, »die Angelegenheit in die eigenen Hände zu nehmen«, sollte UNMIK nicht bald für Mitrovica eine Lösung finden.<sup>21</sup> Die Ausschreitungen machten der internationalen Öffentlichkeit schlagartig deutlich, dass es zu keinem substanziellen Fortschritt in Richtung interethnischem Zusammenleben gekommen war. Ein kleiner Vorfall reichte aus, um einen Flächenbrand auszulösen, bei dem 19 Personen ums Leben kamen, orthodoxe Kirchen und Klöster zerstört wurden und mehrere tausend Serben von albanischen Extremisten aus ihren Häusern vertrieben wurden.<sup>22</sup>

Botschafter Kai Eide übte in seinem Bericht an den UN-Generalsekretär vom Juli 2004 offen Kritik: UNMIK habe »die Stimmung in der Bevölkerung falsch eingeschätzt« und »das Ausmaß der Unzufriedenheit der Mehrheit sowie der Verwundbarkeit der Minderheiten unterschätzt.« Er zitierte einen kosovo-albanischen Studenten mit den Worten: »Ihr gabt uns Freiheit, aber keine Zukunft.« Die internationale Gemeinschaft habe Glaubwürdigkeit eingebüßt und müsse die Initiative zurückgewinnen. Er schlug unter anderem vor, die Statusverhandlungen anzugehen: »Sie können nicht viel länger aufgeschoben werden. Es wird keinen idealen Zeitpunkt geben, mit den Vorbereitungen zu beginnen – nicht einmal einen guten Zeitpunkt.«<sup>23</sup> Die Diagnose traf zu, und doch belohnte die internationale Gemeinschaft damit indirekt, von den Serben sehr wohl registriert, die albanische Gewalt. Damit begann die Phase der Positionierung vor Verhandlungsbeginn; die Umsetzung der Standards rückte in den Hintergrund. Darauf wird im nächsten Kapitel einzugehen sein.

#### Erfolge

Was konnte UNMIK unter diesen Umständen erreichen, wo lagen die Defizite? Legt man den letzten EU-Fortschrittsbericht vom November 2006 und

den zweiten Eide-Bericht vom Oktober 2005 zugrunde, so ergibt sich zunächst einmal eine durchaus respektable Erfolgsbilanz, vor allem im Bereich Institutionenbildung:<sup>24</sup> Abzug der serbischen Sicherheitskräfte, Ende der ethnischen Vertreibungen; Wiederaufbau von über 40 000 Häusern und 500 Kilometern Straßen bis 2004; Rückkehr der 760 000 Albaner; Entwaffnung der UCK und Überführung in das ›Kosovo Protection Corps‹; vier Geberkonferenzen mit 2,4 Milliarden Euro zugesagten Wiederaufbaumitteln; Einrichtung eines neuen öffentlichen Dienstes; Abhaltung von vier freien Wahlen; Aufbau einer einheimischen Justiz- und Polizeikapazität, des Gesundheits- und des Schulwesens; schrittweiser Transfer von Kompetenzen an die neuen Ministerien; Errichtung eines neuen Steuer- und Bankensystems; Entstehung vieler neuer mittelständischer Betriebe; umfassende Gesetzgebung mit Annäherung an den Gemeinsamen Besitzstand der EU; ein (inzwischen) dynamischer Privatisierungsprozess.

### Defizite

Und doch fallen die fortdauernden Missstände ins Auge. Drei Bereiche seien hier hervorgehoben: Wirtschaft, Demokratisierung und Multiethnizität.

### Wirtschaft

Es ist absehbar, dass Kosovo – sollte es unabhängig werden – ganz oben auf der Liste der gescheiterten Staaten (Failed States) in Europa rangieren wird.<sup>25</sup> Das Pro-Kopf-Einkommen gehört mit 1100 Euro zu den niedrigsten in Europa. Laut Weltbank leben 37 Prozent der Bevölkerung in Armut. Die Arbeitslosigkeit liegt offiziell zwischen 42 und 44 Prozent. Die Folgen der Strukturprobleme sind Perspektivlosigkeit, Abwanderung, mafiöse Strukturen und Gewaltbereitschaft. Ob sich daran durch eine Lösung der Statusfrage etwas substantziell ändert, wie es die Albaner annehmen, bleibt dahingestellt.

### Demokratie

Eine demokratische Kultur hat sich bislang in Kosovo kaum entwickelt. Formale Parameter werden eingehalten, insbesondere was die Wahlen und die Gesetzgebung angeht. Doch durchzieht die Berichte der internationalen Organisationen eine fundamentale Kritik an der mangelnden Reife der neuen albanischen Führung:

- Parteien werden als persönliche Herrschaftsinstrumente einer Elite betrachtet, die weniger am Gemeinwohl denn an Klientelismus und Nepotismus interessiert scheint;
- Es besteht ein »Klima der Straflosigkeit«<sup>26</sup>;
- Polizei und Justiz sind so wenig gefestigt, dass an sie besser nicht zu rasch weitere Kompetenzen übertragen werden sollten;
- Das Parlament verabschiedet Gesetze, die vom UN-Sonderbeauftragten wiederholt annulliert wurden;

- Die politische Klasse ist tief gespalten und kennt keine Kultur des Kompromisses;
- Organisierte Kriminalität und Korruption reichen bis in die höchsten Führungsschichten;
- Es besteht ein eklatanter Mangel an Expertise im öffentlichen Dienst;
- Die UCK ist zum Mythos geworden.

Dies soll die unzweifelhaft vorhandenen Fortschritte nicht in Frage stellen, doch vor der Versuchung eines vorzeitigen Rückzugs feien.

### Multiethnizität

Am schwersten wiegt die fortdauernde ethnische Segregation. Bereits der erste UN-Sonderbeauftragte Bernard Kouchner begann, von ›friedlicher Koexistenz‹ statt von Multiethnizität zu sprechen.<sup>27</sup> Rasch musste UNMIK einsehen, dass die Polarisierung ein Problem von Generationen, nicht Jahren ist. Die Einleitung genuiner Versöhnungsprozesse in chronischen ethnischen Nullsummenkonflikten ist die wohl höchste Hürde, die die Friedenskonsolidierung zu nehmen hat. Dabei droht die Ethnisierung Kosovos alle Bereiche des (Wieder-)Aufbaus zu unterminieren – von der Demokratisierung bis zur Privatisierung. Die Bilanz ist ernüchternd: Seit dem Jahr 1999 sind, laut EU, lediglich 15 615 vertriebene Serben in ihre Häu-

Die Einleitung genuiner Versöhnungsprozesse in chronischen ethnischen Nullsummenkonflikten ist die wohl höchste Hürde, die die Friedenskonsolidierung zu nehmen hat.

<sup>18</sup> Beispiele liefert Timothy Garton Ash, *Winning the Balkans to Lose Them*, Hoover Digest 2, 2000, S. 7f.

<sup>19</sup> Ionannis Natsis, U.N. in Kosovo: 1999–2005. An Assessment of International Administration, S. 4–6, <http://www.eliamep.gr/eliamep/files/PNo6.o2.pdf>

<sup>20</sup> Calic, Kosovo 2004, a.a.O. (Anm. 8), S. 7 und 14.

<sup>21</sup> International Crisis Group (ICG), UNMIK's Kosovo Albatross: Tackling Division in Mitrovica, Balkans Report 131, S. 11.

<sup>22</sup> Vgl. u.a. Franz-Lothar Altmann/Dusan Reljic, Kosovo nach den Unruhen im März, SWP-Aktuell 15, April 2004.

<sup>23</sup> Letter dated 17 November 2004 from the Secretary-General Addressed to the President of the Security Council, UN Doc. S/2004/932 v. 30.11.2004, Annex I (Report on the Situation in Kosovo, Summary and Recommendations); im Folgenden erster Eide-Bericht.

<sup>24</sup> Commission of the European Communities, Kosovo (under UNSCR 1244) 2006 Progress Report, Brüssel, 8.11.2006, S. 16; sowie Letter dated 7 October 2005 from the Secretary-General Addressed to the President of the Security Council, UN Doc. S/2005/635 v. 7.10.2005, Annex (A Comprehensive Review of the Situation in Kosovo); im Folgenden zweiter Eide-Bericht.

<sup>25</sup> Derzeit steht Bosnien-Herzegowina auf Platz 38 als erster europäischer Staat im in der Zeitschrift Foreign Policy veröffentlichten Failed States-Index des Jahres 2006; siehe <http://www.fundforpeace.org/programs/fsi/fsindex2006.php>. Vgl. zum Folgenden Commission, Kosovo 2006, a.a.O. (Anm. 24), S. 18–22.

<sup>26</sup> Zweiter Eide-Bericht, a.a.O. (Anm. 24), S. 12.

<sup>27</sup> Biermann, Der künftige Status Kosovos. Vorbereitungen auf das Unvermeidliche, Internationale Politik, 55. Jg., 9/2000, S. 54.



ser zurückgekehrt – von insgesamt 198 000.<sup>28</sup> Sie kehren fast alle in rein serbische, nicht in multiethnische Siedlungen zurück. Die Zahl der Abwanderer ist höher. Dies liegt unter anderem daran, dass die Serben weiterhin vor allem in den Enklaven in ihrer Bewegungsfreiheit massiv eingeschränkt sind, vielfach noch immer nur mit KFOR-Eskorte ihr Haus verlassen können, kaum Zugang zu Schulbildung, Gesundheitswesen, Arbeit und öffentlicher Versorgung haben und in einem Klima permanenter Angst leben. Diese Frage, so Calic, »rührt am Grundverständnis des noch im Entstehen begriffenen kosovarischen Staates, das die Mehrheit als albanisch, nicht multiethnisch begreift.«<sup>29</sup>

Störenfriede können sich ausbreiten, wenn erstens Uneinigkeit die beteiligten Organisationen entzweit, zweitens die internationale Aufmerksamkeit nachlässt und drittens das internationale Personal unerfahren ist.

### Enormes Störpotenzial

Die von der internationalen Gemeinschaft weitgehend tolerierten und in ihrer Wirkung unterschätzten Belgrader Störmanöver, vor allem in Mitrovica, haben diese Problematik erheblich verschärft. Die von Serbien aufgebauten und finanzierten Parallelstrukturen dienen dazu, ein Minimum an Überlebensfähigkeit in den Enklaven zu gewährleisten und die komplette Abwanderung zu verhindern, was UNMIK gelegen kommt. Doch zugleich verdrängt Belgrad damit UNMIK aus Teilen Kosovos, fördert die ethnische Abgrenzung und wahrt seinen destabilisierenden Einfluss. Serbien wirkt somit als externer Störer. Dies ist wesentlich auf die Halbherzigkeit von UNMIK und KFOR zurückzuführen – und dahinter stehen die Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (Department of Peacekeeping Operations – DPKO) und die Sicherheitsratsmitglieder. Sie hätten ihren eigenen Herrschaftsanspruch und die serbischen Minderheitenrechte bereits in der Aufbauphase der Mission durchsetzen müssen.

Externe und interne Störer konnten somit eine destruktive Verbindung eingehen. Dafür gibt es viele Indizien, darunter: die Vakanz der meisten für Serben reservierten Sitze oder die Obstruktion ihrer Vertreter in den gemeinsamen Institutionen wie Parlament und Regierung; die Nichtanerkennung von UNMIK-Dokumenten in Serbien; der Dinar statt des Euros als führendes Zahlungsmittel in den meisten serbischen Gebieten oder die Zahlung von Gehältern, Pensionen und Budgethilfen durch Belgrad.

Störenfriede können sich ausbreiten, wenn erstens Uneinigkeit die beteiligten Organisationen entzweit, zweitens die internationale Aufmerksamkeit nachlässt und drittens das internationale Personal unerfahren ist.

#### 1. Uneinige Organisationen

Die Pfeilerstruktur von UNMIK brachte Organisationen mit sehr unterschiedlichen Kulturen und Weisungsstrukturen zusammen. Insbesondere die Zusammenarbeit zwischen der UNMIK-Polizei und der KFOR in Krisensituationen sowie die unterschiedliche Durchsetzungsbereitschaft der verschiedenen nationalen KFOR-Kontingente gestaltete sich schwie-

rig. Die Konfliktparteien nutzten dies im Sinne von ›institution shopping‹ aus.<sup>30</sup>

#### 2. Nachlassende Aufmerksamkeit

Hinzu kommt die nachlassende Aufmerksamkeit der internationalen Politik, die sich seit dem 11. September 2001 Afghanistan und Irak zuwandte. KFOR, zunächst gut 50 000 Mann stark, wurde über die Jahre auf heute 16 000 reduziert. Die Wiederaufbaumittel gingen allein im Jahr 2003 um 25 Prozent zurück. Hinter diesen Zahlen verbirgt sich erneute ›Balkanmüdigkeit‹ und damit neuer Spielraum für Störmanöver.

#### 3. Unerfahrenes Personal

Schließlich fallen die kurzen Einsatzzeiten des UNMIK-Personals von im Schnitt sechs bis zwölf Monaten auf (anderweitig ein bis drei Jahre). In den sieben bisherigen UNMIK-Jahren amtierten sieben UN-Sonderbeauftragte. Wesentliche Erfolgsvoraussetzungen für Friedensmissionen dieser Art – Kohärenz, Kontinuität und Netzwerkbildung – lassen sich bei dieser Personalpolitik kaum verwirklichen.

### Die Statusverhandlungen

Im Rückblick scheint die Phase zwischen dem Sturz von Milosevic im Oktober 2000 und der Ermordung des serbischen Ministerpräsidenten Zoran Djindjic im März 2003 der günstigste Zeitpunkt für eine entschlossene Verhandlungsinitiative gewesen zu sein. Es war eine ›Atempause‹ vor Beginn der nächsten Eskalationsphase. Die Verhandlungs- und Kompromissbereitschaft beider Konfliktparteien war vergleichsweise am größten, wenn auch keineswegs ausgeprägt; sie hätte allerdings durch eine entschlossene externe Einwirkung vergrößert werden können. Doch die internationale Gemeinschaft wartete weiter ab, setzte auf die vage Hoffnung einer Aufweichung der serbischen und albanischen Position. Diese Hoffnung trog. Mit Djindjics Ermordung kam es zu einer erneuten Radikalisierung der serbischen Innenpolitik und zu einer Verhärtung der Verhandlungsposition. Wichtiger noch, die Kosovo-Albaner wurden immer mehr selbst zu Saboteuren. Denn je länger die Statusfrage ungeklärt blieb und eine fremde Organisation den Kosovo-Albanern die Selbstbestimmung vorenthielt, desto mehr mussten Unzufriedenheit und Revisionismus wachsen. In den Jahren 2002 und 2003 begann die Stimmung zu kippen, mithin ein neuer Konfliktzyklus einzusetzen.

Die Unruhen im März 2004 signalisierten das anwachsende Gewaltpotenzial. Der fähige kosovarische Ministerpräsident Ramush Haradinaj ging im März 2005 nach Den Haag, um sich einem Prozess vor dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien zu stellen. Rugova starb im Januar 2006. Die Zeit arbeitete gegen UNMIK. Dies entspricht der

Je länger die Statusfrage ungeklärt blieb und eine fremde Organisation den Kosovo-Albanern die Selbstbestimmung vorenthielt, desto mehr mussten Unzufriedenheit und Revisionismus wachsen.

Erfahrung anderer Missionen, nach der die anfängliche Zustimmung zu Übergangsverwaltungen dieser Art im Laufe der Zeit erodiert.<sup>31</sup>

### Folgen der offenen Statusfrage

Dabei ist für Kosovo die Besonderheit der offenen Statusfrage zu berücksichtigen. Sie wurde der zentrale Motivationsfaktor für alle Störmanöver. Die Hoffnung, diese Frage einfach beiseite schieben zu können, erwies sich als Trugschluss. Alle UNMIK-Maßnahmen wurden von beiden Konfliktparteien von Anfang an durch die ›Statusbrille‹ gesehen. Ständige Irritationen waren die Folge, zudem eine Lähmung des Reformprozesses von UNMIK, die keine vollendeten Tatsachen schaffen wollte. Hier können nur einige Folgen dieser Schwebelage angedeutet werden, die alle Bereiche des öffentlichen Lebens durchzog.

#### Innenpolitische Folgen

1. Eine der frühen UNMIK-Erlasse war die Wiedereinführung des serbischen Strafgesetzbuchs von 1989 – schließlich war Belgrad weiterhin der Souverän in Kosovo. Der Sturm der Entrüstung und die Weigerung der albanischen Richter, dieses Recht anzuwenden, zwangen Kouchner zum Widerruf Monate später.<sup>32</sup>

2. Die Frage, wie mit den serbischen Eigentumsrechten in Kosovo umzugehen ist, verhinderte bis ins Jahr 2005 eine zügige Privatisierung der ehemals volkseigenen Betriebe, schreckte ausländische Investoren ab und erschwerte damit die Ankurbelung der Wirtschaft. In der Frage, ob serbisches Recht von 1995 gilt oder das kosovarische vor 1989, nahm das DPKO eine restriktive Haltung ein – eine Quelle mehrjähriger Disputs mit der EU, der zu einem »Kleinkrieg der Rechtsberater« und »Entscheidungsflucht« führte.<sup>33</sup>

3. Eine ähnliche Unsicherheit schreckte die Internationalen Finanzinstitutionen (IFIs) vor einer Kreditvergabe an UNMIK ab. Die UN wollten die Übernahme von Zahlungsverpflichtungen und damit langfristige Haftbarkeit nach dem UNMIK-Abzug vermeiden, die IFIs solide Zahlungsmodalitäten sicherstellen; die Einbindung der PISG in die Verhandlungen als Mitunterzeichner und die Einfügung einer ›Roll-over-Klausel‹ löste dieses Problem schließlich – zumindest vorläufig.<sup>34</sup>

#### Außenpolitische Folgen

Auf ganz anderer Ebene lagen die außen- und sicherheitspolitischen Folgen der offenen Statusfrage, insbesondere für die europäische Perspektive der Region. Kosovo muss von den wesentlichen Instrumenten der EU-Heranzuführung des Westlichen Balkans (Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess) ausgeschlossen bleiben, solange die Statusfrage ungeklärt ist. Für Serbien bedeutet Kosovo ein Klotz am Bein der EU-Annäherung, da die ungeklärte staatliche Zukunft langfristige Vereinbarungen erschwert. Wie explosiv

die Zukunftsoffenheit war, zeigte sich im Februar 2001, als ein Grenzabkommen zwischen Serbien und Mazedonien, das den Grenzverlauf in Kosovo festlegte, ohne die Kosovo-Albaner zu beteiligen, zu einem Auslöser der bürgerkriegsähnlichen Auseinandersetzungen zwischen Albanern und slawischen Makedonen wurde.<sup>35</sup>

Es bedurfte von daher lediglich eines Auslösers, um die Statusfrage wieder vollends in den Vordergrund zu rücken. Dieser Auslöser waren die Unruhen vom März 2004 in Kosovo – ein Weckruf für die internationale Gemeinschaft. Sie rang fortan um diplomatische Kontrolle.

### Der Verhandlungsprozess

Beim folgenden Verhandlungsprozess lassen sich grob zwei überlappende Phasen unterscheiden: eine erste Phase ›technischer‹ Verhandlungen und eine zweite Phase der Statusverhandlungen.

#### 1. ›Technische‹ Verhandlungen

Die erste Phase wurde von den Standards von Michael Steiner motiviert, die eine Aufnahme direkter Gespräche zwischen Belgrad und Pristina verlangten. Ernsthaftige Kompromissbereitschaft bestand allerdings insbesondere auf albanischer Seite kaum. Die innenpolitischen Spielräume beider Verhandlungspartner waren zudem äußerst gering. Alle Seiten fixierten schon im Vorfeld unmissverständlich ihre Maximalpositionen, obwohl es eigentlich nur um praktische Probleme gehen sollte.<sup>36</sup> Die Strategie, die Verhandlungsmaterie aufzuteilen und mit den scheinbar unstrittigen Fragen zu beginnen, um sukzessive mittels Vertrauensbildung auch die schwierigeren Probleme bis hin zur Statusfrage angehen zu können (Fragmentierungsstrategie), erwies sich als fehlgeleitet. Jede Protokollentscheidung und jede scheinbar noch so technische Frage führte auf die Statusfrage zurück. Zwar wurden vier Arbeitsgruppen gebildet, die sich über die nächsten Jahre abwechselnd in Belgrad und Pristina trafen; doch substantielle Ergebnisse wurden kaum erzielt.

#### 2. Statusverhandlungen

Der Eide-Bericht vom Juli 2004 war der Ausgangspunkt der eigentlichen Statusverhandlungen. Mit sei-

Alle UNMIK-Maßnahmen wurden von beiden Konfliktparteien von Anfang an durch die ›Statusbrille‹ gesehen.

Die Strategie mit den scheinbar unstrittigen Fragen zu beginnen, um sukzessive auch die schwierigeren Probleme bis hin zur Statusfrage angehen zu können, erwies sich als fehlgeleitet.

28 Commission, Kosovo 2006, a.a.O. (Anm. 24), S. 16.

29 Calic, Kosovo 2004, a.a.O. (Anm. 8), S. 14.

30 Yannis, Kosovo, a.a.O. (Anm. 5), S. 33.

31 Doyle, War Making, a.a.O. (Anm. 12), S. 545.

32 Yannis, Kosovo, a.a.O. (Anm. 5), S. 34 und 38.

33 Knoll, From Benchmarking, a.a.O. (Anm. 16), S. 651–655.

34 Ebd., S. 645–649.

35 Wim van Meurs, Kosovo's Fifth Anniversary – On the Road to Nowhere? Bertelsmann-Stiftung und CAP 2004, S. 4.

36 Ebd., S. 9.

### Kernpunkte des ›Ahtisaari-Planes‹

- Übertragung der verbliebenen ›reserved powers‹ an Kosovo, das internationalen Organisationen beitreten und internationale Verträge abschließen kann;
- Weitgehende Interventionsrechte des zeitlich unbegrenzt amtierenden neuen Internationalen Zivilen Repräsentanten;
- Verbleib einer internationalen militärischen Präsenz;
- Sicherung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Multiethnizität in einer neuen Verfassung;
- Erweiterung serbischer Minderheitenrechte.

Quellen: 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/statusproposal.html>

Völkerrechtlich gehen die westlichen Sicherheitsratsmitglieder einen präzedenzlosen Balanceakt: Noch nie hat der Sicherheitsrat gegen den expliziten Willen eines Staates dessen Grenzen geändert und einer Sezession zugestimmt.

nem Plädoyer, das Statusproblem nicht länger auszusitzen, warb Eide zugleich für eine Umorientierung des Verhandlungsansatzes. Im Mai 2005 betraute Annan Botschafter Eide erneut, eine »umfassende Evaluierung der Situation in Kosovo« vorzunehmen. Der Bericht, den Eide dem Generalsekretär im Oktober vorlegte, empfahl die Einleitung des Statusprozesses, die Risiken nüchtern abwägend.<sup>37</sup> Der frühere finnische Präsident Martti Ahtisaari, der für die EU im Frühjahr 1999 bereits erfolgreich die Verhandlungen mit Belgrad um eine Beendigung der NATO-Luftoperationen geführt hatte, wurde mit der Verhandlungsführung beauftragt – dies band die EU verstärkt ein, mit der Perspektive einer Überleitung von UNMIK in eine EU-Mission.

Ahtisaari entwarf eine Kombination aus ›Fraktionierungs-‹ und ›Kompensationsstrategie‹: Erst sollten die Albaner Konzessionen in den Bereichen Dezentralisierung, Rechte der Kommunen, religiöses und kulturelles Erbe sowie Wirtschaft machen – dann erst sollte die Statusfrage thematisiert werden. Zugleich sollten zusätzliche Anreize Belgrad die Zustimmung zur konditionierten Unabhängigkeit erleichtern. Je mehr sich die Positionen beider Konfliktparteien verhärteten, desto direkter wurde Ahtisaaris Mediation. Die Wiener Verhandlungen zwischen Januar und September 2006 scheiterten jedoch, wie von vielen vorhergesagt. Ursachen waren die mangelnde Kompromissbereitschaft der Albaner, denen der Blick für das Eigeninteresse an einer einvernehmlichen Lösung abging; die Hartnäckigkeit der Serben, die die gesichtswahrende Kompensationsstrategie des Westens nicht bereit waren mitzuspielen und auf das russische Veto im Sicherheitsrat hofften; und die internationale Gemeinschaft, deren Uneinigkeit um so offensichtlicher wurde, je näher das Ende der Verhandlungen und damit der Schiedsspruch Ahtisaaris rückte. Hinzu kam eine erneute Radikalisierung der serbischen Innenpolitik, was zur Aussetzung der Verhandlungen mit der EU um ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen und amerikanischer Finanz-

hilfe führte. Die unkonditionierte Einladung Serbiens in die ›Partnerschaft für den Frieden‹ der NATO zeigte, wie unschlüssig der Westen zwischen Druck und Anreizen lavierte.

Die Verhandlungen endeten ergebnislos – auch ›power mediation‹ hatte nicht vermocht, die Konfliktparteien zur Einigung zu veranlassen. Ahtisaari legte daraufhin der Kontaktgruppe am 26. Januar 2007 seinen eigenen Vorschlag für den Status einer ›überwachten Unabhängigkeit‹ vor, der aus zwei Teilen besteht: einem politisch gehaltenen, kurzen Bericht und einem eher technisch ausgerichteten Detailvorschlag (siehe Kasten).

Erneute Verhandlungen mit Belgrad blieben fruchtlos. Schließlich wurde der Plan am 26. März 2007, von UN-Generalsekretär Ban Ki-moon voll gestützt, in den Sicherheitsrat eingebracht.

Damit kommt es nach 14 Jahren des Lavierens in der Statusfrage zum Schwur. Politisch ist der ungünstigste Fall einer doppelten Blockade durch das Tandem Belgrad-Moskau eingetreten: Belgrad stemmt sich offen und dezidiert gegen eine Unabhängigkeit Kosovos, gestärkt von einem konfrontativ gesinnten, marginalisierten und nun wiedererstarteten Russland, das eine Kapitel-VII-Resolution zur Unterstützung des Ahtisaari-Planes und zur Mandatierung der Folgekommission ablehnt und Nachverhandlungen fordert. Völkerrechtlich gehen die westlichen Sicherheitsratsmitglieder einen präzedenzlosen Balanceakt: Noch nie hat der Sicherheitsrat gegen den expliziten Willen eines Staates dessen Grenzen geändert und einer Sezession zugestimmt.<sup>38</sup> Die Folge sind offene Konflikte in der EU, ein zunehmend ungeduldiges Washington und eine UNMIK in Auflösung, ohne dass die EU-Nachfolgeorganisation mandatiert ist.

Die Optionen, die nun offenstehen, sind allesamt brisant: entweder weitere albanisch-westliche Konzessionen, eventuell mit Aufschub der Unabhängigkeit, oder einseitige Unabhängigkeitserklärung der Kosovo-Albaner mit amerikanischer Rückendeckung unter Umgehung des Sicherheitsrats.<sup>39</sup> In der Substanz geht es um die Wahl, Belgrad oder zumindest Moskau doch noch ›ins Boot zu holen‹, ohne die kosovo-albanische Kompromisschwelle zu unterschreiten oder gewaltsame Ausschreitung der zunehmend ungeduldigen Kosovo-Albaner zu provozieren; oder aber eine weitere Entfremdung mit Russland zu riskieren und einen dauerhaften serbischen Revisionismus zu entfachen, der nach aller Erfahrung die Saat zu neuen Konflikten und damit zu langfristiger Instabilität auf dem Balkan in sich trägt.

### Fazit

Angesichts dieser verfahrenen Situation fällt es schwer, UNMIK gute Arbeit zu attestieren. Bevor jedoch Bilanz gezogen wird, sind die Grenzen des Gestaltungsspielraums der UN-Verwaltung zu bedenken – auch

wenn eine Abgrenzung von den übergeordneten Instanzen Sicherheitsrat und Generalsekretariat sowie Balkan-Kontaktgruppe nicht einfach ist. Denn die UNMIK-eigenen Probleme verquickten sich vielfach unauflöslich mit der Verantwortung der New Yorker Zentrale und den Störer-Aktivitäten aller Konfliktparteien.

In seinem ersten Bericht fügte Eide einen Satz ein, der nicht nur für die März-Unruhen gilt: »UNMIK wurde das Hauptziel der Kritik von allen Seiten, obwohl es auch ein Opfer des Mangels an klarer politischer Perspektive war.«<sup>40</sup>

Drei Merkmale schränkten den Handlungsspielraum von UNMIK erheblich ein.

1. Es waren die Sicherheitsratsmitglieder, die UNMIK 1999 das ambitionierte und ambivalente Mandat mit auf den Weg gaben. Insbesondere die Zukunftsoffenheit der Statusfrage hing fortan wie ein Damoklesschwert über UNMIK, motivierte die Störer-Aktivitäten und blockierte zentrale Fortschritte in der Friedenskonsolidierung.

2. Ohne die konstruktive Mitwirkung der Konfliktparteien und insbesondere ohne die Herausbildung einer neuen Elite mit Vision und Maß kann interethnische Vertrauensbildung und Versöhnung nicht gelingen. Eine solche Elite ist, entgegen aller Hoffnung, weder in Kosovo noch in Serbien herangewachsen. Dem Hinweis von Markus Wagner in dieser Zeitschrift im Jahr 2000, dass über diese Frage »nicht im Ratssaal des Sicherheitsrats oder an den Schreibtischen internationaler Organisationen«<sup>41</sup>, sondern im Mit- oder Gegeneinander der Volksgruppen entschieden wird, ist zwar zuzustimmen; doch hat die schwärende Wunde der offenen Statusfrage erheblich zur mangelnden Versöhnungsbereitschaft beigetragen.

3. Die ungünstige Entwicklung der weltweiten (Verhärtung der russischen Position), regionalen (Radikalisierung Serbiens nach dem Tod Djindjics, Unabhängigkeit Montenegros) und lokalen Rahmenbedingungen (Tod Rugovas, Spaltungen unter Kosovo-Serben wie Albanern) sind UNMIK ebenfalls nicht anzulasten. Auf ihre Verbesserung zu setzen, erwies sich allerdings als Fehl kalkulation, vor allem der Sicherheitsratsmitglieder. Und auch das halbherzige Vorgehen gegen die serbischen Parallelstrukturen wurde mehr in New York als in Pristina entschieden. UNMIKs Gestaltungsspielraum war äußerst gering.

Vor dem Hintergrund dieser Vorbehalte können nun die drei Ausgangsfragen zur Bewertung von UNMIK beantwortet werden.

#### 1. Hat UNMIK dazu beigetragen, das Minimalziel, Friedenswahrung, zu erreichen?

Nur zum Teil, zusammen mit KFOR, denn sie hat die permanente unterschwellige Gewalt gegen die Kosovo-Serben nicht entschlossen verhindert und die anschwellende albanische Gewaltbereitschaft, die in den Unruhen vom März 2004 ihren vorläufigen Höhe-

punkt fand, nicht einzudämmen vermocht. Das lag nicht zuletzt daran, dass UNMIK einen selbsttragenden, für die Albaner spürbaren Aufschwung, der dem Nationalismus den Boden hätte entziehen können, nicht erwirkt hat.

#### 2. Wurde das Mandat von UNMIK erfüllt?

Ja, was die kurzfristige humanitäre Hilfe und den Aufbau eines völlig neuen Gemeinwesens anbelangt; nein, was das entscheidende Ziel eines friedlichen Miteinanders von Serben und Albanern in Kosovo anbelangt. Die Belgrader Parallelstrukturen wurden nicht zerschlagen, die ethnische Agenda der Albanisierung scheint aufzugehen. UNMIK und KFOR haben zu wenig getan, dieser Agenda entgegenzuwirken und den Kosovo-Serben eine veritable Lebensperspektive zu eröffnen – ein neuralgischer Punkt, der eine Massenflucht bei Eintreten der kosovarischen Unabhängigkeit befürchten lässt und die langfristige Europafähigkeit Kosovos in Frage stellt.

#### 3. Konnte UNMIK einen substanziellen Beitrag zur nachhaltigen Befriedung Kosovos leisten?

Nein. Weder ist Kosovo dem Ziel der Multiethnizität und Versöhnung deutlich nähergekommen noch konnte UNMIK mit der Einleitung »technischer« Verhandlungen den Weg für die Statusverhandlungen ebnen.

UNMIK hat einen *modus vivendi* verwaltet, bis die alles überwölbende Statusfrage die internationale Gemeinschaft letztlich doch einholte – und unvorbereitet fand. Damit jedoch entglitt UNMIK die Federführung, die der UN-Generalsekretär wieder persönlich an sich zog. Timothy Garton Ash resümierte seinen Reisebericht durch Kosovo vom Januar 2000 mit den Worten, »der Westen gewann den Krieg. Ich fürchte, wir verlieren den Frieden.«<sup>42</sup> Seine Prognose ist noch nicht widerlegt.

Weder ist Kosovo dem Ziel der Multiethnizität und Versöhnung deutlich nähergekommen noch konnte UNMIK mit der Einleitung »technischer« Verhandlungen den Weg für die Statusverhandlungen ebnen.

37 Zweiter Eide-Bericht, a.a.O. (Anm. 24); vgl. auch Lothar Altmann, Kosovo 2005/6: Unabhängigkeit auf Raten? SWP-Aktuell 27, Juni 2005.

38 Knoll, a.a.O. (Anm. 16), S. 656f.

39 Mehr dazu in ICG, Kosovo: No Good Alternatives to the Ahtisaari Plan, Europe Report 182, 14.5.2007 und ICG, Kosovo's Status: Difficult Months Ahead, Europe Briefing 45, 20.12.2006.

40 Erster Eide-Bericht, a.a.O. (Anm. 23), S. 2.

41 Markus Wagner, Das erste Jahr der UNMIK, Vereinte Nationen, 48. Jg., 4/2000, S. 138.

42 Ash, Winning the Balkans, a.a.O. (Anm. 18), S. 9.

# 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 zugestimmt 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.

# Der Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien

## Mehr Errungenschaften als Versäumnisse

Leonie von Braun



Leonie von Braun, geb. 1978, hat Jura studiert und ihre Promotion im Völkerstrafrecht an der Humboldt-Universität zu Berlin abgeschlossen. Sie ist darüber hinaus seit November 2006 Sprecherin der Sektionskoordinationsgruppe gegen Straflosigkeit von Amnesty International.

**Wenn das Jugoslawien-Tribunal in zwei Jahren seine Arbeit einstellt, kann man ihm zugute halten, mehr als 100 Kriegsverbrecher zur Verantwortung gezogen zu haben. Seine Rechtsprechung hatte unschätzbaren Einfluss auf die Entwicklung des internationalen Strafrechts. Trotz dieser Erfolge gelang es dem Gerichtshof nicht, alle Hauptkriegsverbrecher zu fassen und zur Aussöhnung der verfeindeten Volksgruppen beizutragen. Doch die in Bosnien eingerichtete Sonderkammer für Kriegsverbrechen könnten diese Versäumnisse nachholen.**

Der Internationale Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia – ICTY) wurde im niederländischen Den Haag im Jahr 1994 inmitten eines gewaltsamen Konflikts errichtet. Er war der erste internationale Strafgerichtshof seit dem im Jahr 1945 geschaffenen Internationalen Militärgerichtshof von Nürnberg.

Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen verlieh dem *Ad-hoc*-Gerichtshof<sup>1</sup> ein weitreichendes Mandat: Er sollte zum einen die seit dem 1. Januar 1991 während des Konflikts im ehemaligen Jugoslawien begangenen Völkerrechtsverbrechen strafrechtlich verfolgen, aufklären und ahnden. Zum anderen aber sollte er auch zur nationalen Versöhnung, zur künftigen Verhinderung von Menschenrechtsverletzungen dieses gewaltigen Ausmaßes und nicht zuletzt zum Weltfrieden beitragen. Zahlreiche Prozesse wurden gegen hochrangige Mitglieder aller früheren Konfliktparteien geführt, wobei mit der Anklage und Auslieferung Präsident Slobodan Milosevic auch erstmals die Beteiligung eines früheren Staatschefs an Völkerrechtsverbrechen Gegenstand eines internationalen Strafverfahrens wurde. Obwohl diesem als auch weiteren Prozessen in Den Haag politische und rechtliche Hürden im Weg standen, hat dieses Strafgericht zweifellos wie kein anderes den Willen der internationalen Staatengemeinschaft, gegen das Morden und das Foltern in der Welt vorzugehen, bekräftigt und umgesetzt.

Angesichts zahlreicher gegenwärtiger Konfliktherde in der Welt, in denen in brutaler Weise gegen die Zivilbevölkerung vorgegangen wird, stellt sich die Frage, was sich aus der Arbeit des ICTY für Lehren ziehen lassen, um in Zukunft noch effektiver auf Völkerrechtsverbrechen reagieren und die Täter einer gerechten Strafe zuführen zu können. Im vorliegenden Beitrag soll versucht werden, eine Bilanz der Arbeit des ICTY zu ziehen. Dabei soll insbesondere seine Wirkung in den Staaten, deren Konflikte er aufarbeiten soll, beleuchtet werden.

## Geschichte des ICTY

Am 22. Februar 1993 beschloss der UN-Sicherheitsrat die Gründung des ICTY und beauftragte den UN-Generalsekretär, einen Bericht zur Struktur und Rechtsform des neuen Gerichtshofs vorzulegen.<sup>2</sup> Diesen Bericht<sup>3</sup> nahm der Sicherheitsrat drei Monate später mit Resolution 827 am 25. Mai 1993 an und legte die Modalitäten fest. Demzufolge wurde der ICTY als Nebenorgan des Sicherheitsrats gemäß Art. 29 der Charta der Vereinten Nationen auf der Grundlage von Kapitel VII der Charta gegründet.<sup>4</sup> Obwohl das Strafgericht zunächst für unbestimmte Zeit eingerichtet wurde, beschloss der Sicherheitsrat später im Rahmen der Abschlussstrategie (completion strategy), dass die Ermittlungen bis Ende 2004, die Hauptverfahren bis Ende 2008 und die Berufungsverfahren im Jahr 2010 abgeschlossen werden sollen.<sup>5</sup> Infolgedessen konzentrierte sich das Strafgericht nur noch auf die Haupttäter und gab alle anderen Verfahren an die nationale Justiz in Kroatien und Bosnien ab. Als Nachfolgeinstitution wurde im Jahr 2004 in Bosnien-Herzegowina eine Sonderstrafkammer errichtet, die als Teil des obersten Gerichtshofs von Bosnien Völkerrechtsverbrechen ahndet.

Insgesamt erhob der ICTY gegen 161 Personen Anklage wegen Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen oder Völkermord. In 51 Fällen wurden Verurteilungen ausgesprochen, die oftmals hohe Haftstrafen umfassten. Fünf Personen wurden in erster oder zweiter Instanz freigesprochen. In 36 Fällen wurden Anklageschriften zurückgenommen oder die Angeklagten starben vor Prozessbeginn. Gegenwärtig finden zehn Verfahren vor der Berufungskammer (Appeals Chamber) und 23 vor der Verfahrenskammer (Trial Chamber) statt. Zwölf Personen warten noch auf die Eröffnung des Hauptverfahrens.<sup>6</sup>

Die Gerichtsverfahren begannen zunächst etwas zögerlich im Jahr 1995 mit dem Prozess gegen Dusko Tadic, einem serbischen Politiker, der an Verbrechen in der Region Prijedor beteiligt war.<sup>7</sup> Nach erster Kritik, es fehle an einer strategischen Herangehensweise, konzentrierte sich die Anklage auf die Haupttäter, vor allem Slobodan Milosevic, Radovan Karadzic und Ratko Mladic.<sup>8</sup> Unermüdlich mahnte Chefanklägerin Carla Del Ponte die Dringlichkeit der Auslieferung dieser Täter an, doch bis heute – mit Ausnahme von Milosevic – ohne Erfolg. In anderen Fällen, wie zum Beispiel bei Ante Gotovina, fruchtete ihre Beharrlichkeit im Zusammenwirken mit dem verstärkten Druck der Europäischen Union auf den zukünftigen Bei-

trittskandidaten Kroatien. Der in Aussicht gestellte Beitritt Serbiens scheint ebenfalls Einfluss auf die nationale Aufarbeitung der Völkerrechtsverbrechen zu haben. So wurden am 12. April 2007 erstmals vier Mitglieder der serbischen paramilitärischen Einheit ›Scorpionse‹ wegen ihrer Beteiligung am Völkermord von Srebrenica<sup>9</sup> zu langen Haftstrafen verurteilt. Sollten jedoch Mladic und Karadzic einem Prozess in Den Haag entgehen, bevor das Strafgericht seine Arbeit beenden muss, würde dies dem ICTY als Makel anhaften und seine Arbeit als unvollständig erscheinen lassen. Hier ist die Staatengemeinschaft angehalten, den Druck auf Serbien zu verstärken, um eine Auslieferung noch zu ermöglichen, bevor das Gericht seine Arbeit beendet.

## Errungenschaften des ICTY

### Aufklärung und Ahndung der Verbrechen

In zahlreichen Verhandlungen arbeitete das Tribunal die grauenhaften Verbrechen des Krieges im ehemaligen Jugoslawien auf, so dass durch die Urteile die politischen Intentionen und die gesellschaftliche Gewaltdynamik, durch die es zu den Verbrechen gegen Zivilbevölkerung und Kriegsgefangene kam, öffentlich gemacht werden konnten. Bereits in seinem ersten Urteil erörterte das Strafgericht die historische Dimension des Konflikts bis in die Zeit der osmanischen Herrschaft, um die Zusammensetzung der Bevölkerung und ihre unterschiedlichen Kulturen zu verstehen.<sup>10</sup> Die Gründung und der Zerfall der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien bildeten den historischen Hintergrund, dem sich das Tribunal widmete. Das Verhältnis von Macht- und Kontrollstrukturen und die Rolle staatlicher Institutionen bei der Planung und Ausführung des Krieges wurden nachvollzogen. Auch konnten so die Handlungen der jeweiligen Angeklagten, die wichtige Positionen in militärischen und staatlichen Institutionen zum Zeitpunkt des Krieges bekleideten, eingeordnet und bewertet werden. Um die Schuld des Einzelnen klären zu können, musste zunächst verstanden werden, wer, wann, wo, welche Entscheidungen getroffen hat. Um sich ein umfassendes Bild machen zu können, zog das Tribunal Historiker, Soziologen und Militärbeobachter zu Rate.

Das Gericht erarbeitete sich die Kommandostrukturen innerhalb der Jugoslawischen Volksarmee und der Armee der bosnischen Serben sowie deren Verhältnis zu paramilitärischen Einheiten, die zusammen die ethnischen Säuberungen ausführten. Die Rückkopplung dieser Beziehungen zum Regime von Milosevic war von entscheidender Bedeutung, da die Befehlshaber nur in seltenen Fällen schriftliche Beweise ihrer Anordnungen von Kriegsverbrechen hinterließen. Überwiegend musste auf den Zeugenbeweis als einziges Mittel zurückgegriffen werden, der sich

oftmals in persönlichen Einschätzungen hinsichtlich der Position des Angeklagten oder dessen Beteiligung an bestimmten Verbrechen erschöpfte. Auch wenn das Tribunal sicherlich nicht alle Aspekte dieses Krieges aufarbeiten konnte, so hat es doch einen überwiegenden Teil bewältigen können und durch seine Rechtsprechung eine materialhaltige Grundlage für die Geschichtsschreibung hinterlassen. Das Gericht deckte auf, dass hinter den Verbrechen ein von langer Hand geplanter Vernichtungsfeldzug mit dem Ziel der Gründung eines serbischen Großreichs stand, der mit gezielter Propaganda vorangetrieben wurde und auch nicht vor den grausamsten Verbrechen wie dem Völkermord in Srebrenica oder den Massenvergewaltigungen bosnischer Frauen zurückschreckte. Es zeigte jedoch auch, dass von Seiten der ›Angegriffenen‹ wie etwa einiger Militärs in Kroatien ebenfalls Gewalttaten angeordnet und begangen wurden.

### Stärkung des Völkerstrafrechts

Der ICTY hat mit seiner Rechtsprechung maßgeblich dazu beigetragen, dass sich das Völkerstrafrecht fortentwickelte. Die Straftatbestände des Völkerstrafrechts wurden erstmals umfassend im Statut festgeschrieben und durch seine Rechtsprechung konkre-

Sollten Mladic und Karadzic einem Prozess in Den Haag entgehen, bevor das Strafgericht seine Arbeit beenden muss, würde dies dem ICTY als Makel anhaften und seine Arbeit als unvollständig erscheinen lassen.

<sup>1</sup> Der Begriff *Ad-hoc*-Gerichtshof bezieht sich zum einen auf die Gründungsart der Tribunale, zum anderen auf die zeitliche und territoriale Begrenzung ihrer Mandate. Der ICTY wurde quasi »aus dem Nichts« erschaffen und ist hinsichtlich seiner Zuständigkeit auf den Kriegsschauplatz des ehemaligen Jugoslawiens begrenzt.

<sup>2</sup> UN-Dok. S/RES/808/1993 v. 22.2.1993.

<sup>3</sup> Report of the Secretary-General Pursuant to Paragraph 2 of the Security Council Resolution 808 (1993), UN Doc. S/25704 v. 3.5.1993 und UN Doc. S/25704/Add.1 v. 19.5.1993 (Finanzierung).

<sup>4</sup> Diese Vorgehensweise ist auf Kritik gestoßen, da die Kompetenz des Sicherheitsrates, ein Gericht zu gründen, nicht in der Charta festgeschrieben ist. Sie wurde jedoch von dem überwiegenden Teil der Völkerrechtslehre aus Kapitel VII hergeleitet und akzeptiert. Vgl. etwa Karl Josef Partsch, Der Sicherheitsrat als Gerichtsgründer. Zur Entstehung des besonderen internationalen Strafgerichts für Jugoslawien, Vereinte Nationen (VN), 1/1994, S. 11–18 sowie Karin Oellers-Frahm, Die Einsetzung des ›Internationalen Tribunals über Kriegsverbrechen im ehem. Jugoslawien‹ durch den Sicherheitsrat, in: Ulrich Beyerlin et al. (Hrsg.), Recht zwischen Umbruch und Bewahrung. Festschrift für Rudolf Bernhardt, Berlin, 1995, S. 739ff.

<sup>5</sup> Siehe UN-Dok. S/RES/1503 v. 28.8.2003; UN-Dok. S/RES/1534 v. 26.3.2004; Human Rights Watch, UN: Support Tribunals in Final Stretch, 29.6.2004.

<sup>6</sup> Siehe Homepage des ICTY: <http://www.un.org/icty>

<sup>7</sup> Das rechtskräftige Urteil der Berufungsinstanz siehe <http://www.un.org/icty/tadic/appeal/judgement/index.htm>

<sup>8</sup> Die Anklagen siehe <http://www.un.org/icty/cases-e/index-e.htm>

<sup>9</sup> Vgl. den Kommentar von Karin Oellers-Frahm zum Srebrenica-Urteil des Internationalen Gerichtshofs, S. 163ff. in diesem Heft.

<sup>10</sup> The Prosecutor v. Dusko Tadic, Trial Chamber Judgement, 7.5.1997, <http://www.un.org/icty/tadic/trialc2/judgement/tad-ts70507JT2-e.pdf>

Die Rechtsprechung des ICTY kann als zentraler Beitrag zur Verbreitung und Festigung des Völkerstrafrechts angesehen werden.

tisiert.<sup>11</sup> Darüber hinaus wurden durch die Anwendung dieser Straftatbestände Unrecht anerkannt und die Menschenrechte von Frauen und Kindern gestärkt.<sup>12</sup> Die Weiterentwicklung des Völkerstrafrechts durch den ICTY und sein Schwestergericht in Tansania, dem Internationalen Gerichtshof für Ruanda (ICTR), ist mit der Pionierleistung des Nürnberger Militärgerichtshofs nach dem Zweiten Weltkrieg vergleichbar.

Die Rechtsprechung des ICTY wird auch von anderen Strafgerichten anerkannt und angewendet.<sup>13</sup> Internationale Spruchkörper wie der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte ziehen seine Rechtsprechung heran, wenn es um völkerstrafrechtliche Fragen geht.<sup>14</sup> Auf die Rechtsprechung nationaler Gerichte ist ebenfalls ein Einfluss zu beobachten.<sup>15</sup> So berief sich das deutsche Bundesverfassungsgericht auf die Rechtsprechung des ICTY zum subjektiven Tatbestand des Völkermords.<sup>16</sup> Darüber hinaus führte die mediale Übertragung seiner Prozesse und Urteile dazu, dass alle Welt von den Verbrechen der Täter im Bosnien-Konflikt erfuhr. Die Rechtsprechung des ICTY kann daher als zentraler Beitrag zur Verbreitung und Festigung des Völkerstrafrechts angesehen werden.

### Handlungsfähigkeit durch Kooperationspflicht und Unabhängigkeit

Der ICTY konnte eine beträchtliche Anzahl von Tätern, die führende Positionen inne und einen erheblichen Anteil an den Verbrechen im ehemaligen Jugoslawien hatten, vor Gericht stellen und rechtskräftig verurteilen. Hierbei half stets die vertikale Kooperationspflicht der Staaten nach Kapitel VII UN-Charta. Beide internationalen *Ad-hoc*-Strafgerichtshöfe können in jedem Staat Ermittlungen durchführen, ihre Haftbefehle müssen überall befolgt werden und ihre Auslieferungsersuche haben Priorität. Das Tribunal hat Vorrang vor jeder nationalen Gerichtsbarkeit und kann jedes beliebige Verfahren vor einem nationalen Gericht an sich ziehen.<sup>17</sup> Diese Kooperationspflicht hat dazu geführt, dass zahlreiche Staaten in den Strafverfolgungsprozess einbezogen wurden und sich an der Suche und Auslieferung von Verdächtigen beteiligten.<sup>18</sup> Im ehemaligen Jugoslawien behielten frühere Täter und Tätergruppen nach Beendigung der Gewalttätigkeiten weiterhin politischen Einfluss und mussten – wie im Fall des Friedensvertrags von Dayton – sogar in die Friedensverhandlungen eingebunden werden. Daher kann als wesentlicher Vorteil internationaler Strafgerichte angesehen werden, dass diese die Macht haben, politisch einflussreiche Täter aus dem nationalen Kontext herauszulösen.

Die Internationalisierung der Strafverfolgung ist eine Folge der generellen ›Strafverfolgungsmüdigkeit‹ nationaler Justizsysteme, wenn es um die Aufarbeitung von Völkerrechtsverbrechen geht. Da diese von Vertretern des Staates oder mit deren Wissen oder

von Mitgliedern mächtiger gesellschaftlicher Gruppierungen verübt werden, bleiben Regierende und die nationale Gerichtsbarkeit tendenziell untätig, da sie entweder selbst in die Geschehnisse verstrickt sind oder Repressalien befürchten. Das nötige Durchsetzungsvermögen erhofft man sich von der internationalen Strafgerichtsbarkeit, die keinen nationalen, politischen Einflüssen unterliegt und unparteiisch Recht sprechen kann.<sup>19</sup> Zudem bringen internationale Richter und Staatsanwälte die notwendigen Qualifikationen mit, denn sie wurden in funktionierenden Rechtssystemen ausgebildet und haben in der Regel Erfahrung mit komplexen Strafverfahren.

Diese Erwägungen wurden bei der Konzipierung der internationalen Strafgerichtshöfe berücksichtigt. Obwohl der UN-Generalsekretär bei der Gründung des ICTY und ICTR das parallele Tätigwerden der nationalen Strafgerichte nicht ausschloss, sondern ermutigte<sup>20</sup> und die Statute beider Tribunale die Zuständigkeit nationaler Justizbehörden anerkennen,<sup>21</sup>

11 Human Rights Watch hat eine umfassende Übersicht der Rechtsprechung des ICTY verfasst: Genocide, War Crimes and Crimes Against Humanity: A Topical Digest of the Case Law of the International Tribunal for the Former Yugoslavia, Juli 2006, <http://www.hrw.org/reports/2006/icty0706/>

12 Vgl. hierzu auch zur Bewertung der Vergewaltigung als Völkermord, The Prosecutor v. Akayesu, ICTR-Urteil v. 2.9.1999, Abs. 688.

13 Die Anklagebehörde des im Jahr 2002 eingerichteten Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH) bezieht sich bei der Entwicklung ihres internen Kommentars (Elements Project) neben anderen Rechtsquellen, wie den Genfer Konventionen oder der Völkermordkonvention, auf die Rechtsprechung der internationalen *Ad-hoc*-Tribunale. Die internationalisierten Strafgerichte in Osttimor, Sierra Leone und Bosnien wenden die Rechtsprechung der beiden Tribunale im Rahmen ihres Rechts ebenfalls an.

14 K.-H. W. v. Germany, EGMR-Urteil v. 22.3.2001, Abs. 78–79.

15 Vgl. J. B. Attanasio, Rapporteur's Overview and Conclusions: Of Sovereignty, Globalization, and Courts, in: Thomas Franck/Gregory H. Fox (Eds.), International Law Decisions in National Courts, New York 1996, S. 373ff., hier S. 383. Diese Studie betont vor allem die bedeutende Rolle, die nationale und internationale Gerichte bei der Überwachung und Umsetzung des Völkerrechts spielen. Zur Beeinflussung nationaler Gerichte durch den EGMR siehe Anne-Marie Slaughter, A New World Order, Princeton/Oxford 2004, S. 79ff.

16 Siehe zur Auslegung des Völkermordtatbestands im Lichte der Rechtsprechung des ICTY und ICTR gemäß §220a StGB a. F., BVerfGE v. 12.12.2000 (BvR 1290/99), in: Neue Juristische Wochenschrift, 2001, S. 1848ff, hier S. 1851.

17 Art. 9 (2) ICTY-Statut, Art. 8 (2) ICTR-Statut.

18 Vgl. Payam Akhavan, Beyond Impunity: Can International Justice Prevent Future Atrocities?, American Journal of International Law (AJIL), 95. Jg., 1/2001, S. 23.

19 Vgl. Antonio Cassese, Reflections on International Criminal Justice, Modern Law Review, 61. Jg., Januar 1996, S. 7.

20 Report of the Secretary-General, a.a.O. (Anm. 3), Abs. 64.

21 Art. 9 ICTY-Statut, Art. 8 ICTR-Statut.

Die Internationalisierung der Strafverfolgung ist eine Folge der generellen ›Strafverfolgungsmüdigkeit‹ nationaler Justizsysteme.

besteht das übergeordnete Recht der internationalen Instanz, Verfahren von nationalen Gerichten zu übernehmen.<sup>22</sup> Der Hauptgrund für diese vertikale Zuständigkeitsstruktur ist, dass die nationalen Rechtssysteme der Staaten des ehemaligen Jugoslawiens und Ruandas als nicht in der Lage angesehen wurden, Verfahren fair und effektiv durchzuführen.<sup>23</sup>

## Versäumnisse des ICTY und der internationalen Gemeinschaft

Trotz der vielfältigen Vorteile und Errungenschaften des ICTY wird dessen Arbeit von erheblichen Schwierigkeiten begleitet.<sup>24</sup>

### Allgemeine Kritik an internationalen Strafgerichten

Es gibt Stimmen, die eine Übernahme der Strafverfolgung durch die internationale Gemeinschaft in Form der internationalen *Ad-hoc*-Strafgerichtshöfe prinzipiell ablehnen.<sup>25</sup> Der Kritik zufolge habe die internationale Staatengemeinschaft durch die Gründung der Strafgerichtshöfe eine Verantwortung übernommen, die nicht ihr, sondern den jeweiligen Tatortstaaten obliege. Es wird behauptet, die beiden Strafgerichtshöfe seien Teil einer überhasteten Wiedergutmachung der Staatengemeinschaft, die zuvor eine Verhinderung der Gräueltaten versäumt habe.<sup>26</sup> Dagegen ist freilich einzuwenden, dass die nicht erfolgte Verhinderung der Verbrechen durch die diplomatischen und militärischen Bemühungen der Staatengemeinschaft nicht dazu führen darf, dass keine Strafverfolgung stattfindet. Überträgt man die gleiche Argumentation auf die nationale Ebene, müsste man davon absehen, einen Mord zu bestrafen, weil die Polizei es versäumte, diesen zu verhindern.

In einem weiteren Kritikpunkt wird ›Siegerjustiz‹ unterstellt. Da die beiden *Ad-hoc*-Strafgerichtshöfe vom Sicherheitsrat geschaffen worden seien und von den ›Siegern‹ des bewaffneten Konflikts finanziert würden, seien die Verfahren »eine Fortsetzung des Krieges mit anderen Mitteln«.<sup>27</sup> Es wird kritisiert, dass zwar ein Verfahren gegen Milosevic eröffnet wurde, nicht jedoch gegen einzelne Befehlshaber der NATO wegen möglicher Kriegsverbrechen während der Bombardierungen Serbiens und Kosovos. An dieser Stelle kann hierzu in aller Kürze nur angeführt werden, dass es eine Strafverfolgung der Verbrechen auf dem Balkan ohne die Errichtung des ICTY überhaupt nicht gegeben hätte. Forderungen etwa nach einer völkervertraglichen Rechtsgrundlage des ICTY gehen dahingehend ins Leere, dass die ehemaligen Kriegsparteien sich keinem Vertragswerk untergeordnet hätten. Obgleich die Anklagebehörde des ICTY darauf achtet, die Taten aller Kriegsparteien zu ahnden, schadet die Einstellung der Ermittlungen zu einzelnen Taten, die durch den Angriff der NATO in Ko-

sovo und Serbien begangen worden sein sollen, dem Ansehen des Gerichts.

Neben dem Vorwurf der ›Siegerjustiz‹ sehen Kritiker die Strafverfolgung – unabhängig von einer nationalen oder internationalen Durchführung – als generell ungeeignetes Mittel, schwere Menschenrechtsverletzungen aufzuarbeiten. Sie treten für den Einsatz traditioneller, alternativer Streitlösungsmechanismen ein.<sup>28</sup> Obgleich die Abwägung der jeweiligen Eigenschaften unterschiedlicher Mechanismen im Umgang mit schweren Menschenrechtsverletzungen sicherlich zu ihrer Verbesserung und Weiterentwicklung beiträgt, wird mit dieser Ansicht die völkerrechtliche Entwicklung einer Strafverfolgungspflicht schwerer Menschenrechtsverletzungen negiert. Diese besteht unabhängig von der Frage, ob man für ihre Umsetzung internationale oder nationale Verfahren bevorzugt.

### Abhängigkeit der nationalen Justiz und hohe Kosten internationaler Strafgerichte

Ein weiterer Kritikpunkt besteht darin, dass der ICTY durch die Übernahme der Verfahren indirekt dazu beigetragen habe, dass die betroffenen Gesellschaften, deren Verbrechen behandelt werden, in ein Abhängigkeitsverhältnis zu ihm geraten seien.<sup>29</sup> Da nationale Prozesse durch internationale ersetzt worden seien, seien Ressourcen auf internationaler Ebene eingesetzt worden, die auf nationaler Ebene langfristig dringend erforderlich gewesen wären.<sup>30</sup> Dieser Ansicht ist insoweit zuzustimmen, als dass beide Strafgerichte sich ausschließlich auf ihre Verfahren konzentrieren und die nationalen Rechtsordnungen kaum

Neben dem Vorwurf der ›Siegerjustiz‹ sehen Kritiker die Strafverfolgung als generell ungeeignetes Mittel, schwere Menschenrechtsverletzungen aufzuarbeiten.

<sup>22</sup> Regeln 9, 10 und 11 der ICTY Rules of Procedure and Evidence (RPE).

<sup>23</sup> Human Rights Watch, *Balkans: Local Courts Currently Unprepared to Try War Crimes*, 14.10.2004.

<sup>24</sup> Siehe etwa die kritische Bewertung von Ralph Zacklin, *The Failings of Ad Hoc International Tribunals*, *Journal of International Criminal Justice (JICJ)*, 2. Jg., 2/2004, S. 541–545.

<sup>25</sup> So etwa José E. Alvarez, *Crimes of States/Crimes of Hate*, *Yale Journal of International Law*, 24. Jg., 1999, S. 365ff.; ders. *Trying Hussein: Between Hubris and Hegemony*, *JICJ*, 2. Jg., 2/2004, S. 319–329.

<sup>26</sup> »The reality is that the ICTY and the ... (ICTR) were established more as acts of political contrition, because of egregious failures to swiftly confront the situations in the former Yugoslavia and Rwanda, than as part of a deliberate policy, promoting international justice.«, Zacklin, *The Failings*, a.a.O. (Anm. 24), S. 542.

<sup>27</sup> Siehe zum Beispiel Norbert Paech, *Sinn und Missbrauch internationaler Gerichtsbarkeit*, Vortrag, 2.3.2002, <http://www.uni-kassel.de/fb5/frieden/themen/Voelkerrecht/paech.html>

<sup>28</sup> Vgl. Marc A. Drumbl, *Punishment, Postgenocide: From Guilt to Shame to Civis in Rwanda*, *New York University Law Review*, 75. Jg., 5/2000, S. 1221–1326, hier S. 1258ff.

<sup>29</sup> Vgl. Neil Kritz, *Coming to Terms with Atrocities: A Review of Accountability Mechanisms for Mass Violations of Human Rights*, *Law and Contemporary Problems*, 50. Jg., 4/1996, S. 127–152, hier S. 147.

<sup>30</sup> Vgl. Slaughter, *A New World Order*, a.a.O. (Anm. 15), S. 149f.

Die geringe Auswirkung, die die Strafverfahren in Den Haag auf die Reform der lokalen Justiz haben, wurde zu spät bemerkt.

Durch Sprachbarrieren, das unbekannte Recht und die räumliche Entfernung ist zwischen Tribunal und Bevölkerung eine psychologische Distanz entstanden, die im geringen Wissen der Menschen über die Arbeit des Tribunals deutlich wird.

unterstützen.<sup>31</sup> Durch eine Kooperation mit den nationalen Justizbehörden wäre ein konkreter Beitrag zu vermehrter Rechtsstaatlichkeit möglich gewesen. Als der ICTY gegründet wurde, wurden auch Ziele zur Stärkung von Rechtsstaatlichkeit und des Wiederaufbaus der Justiz definiert. Die geringe Auswirkung, die die Strafverfahren in Den Haag auf die Reform der lokalen Justiz haben, wurde jedoch zu spät bemerkt.

Der Kritikpunkt der geringen Auswirkung der internationalen Rechtsprechung und Verfahren auf die nationale Justiz wirkt sich noch stärker aus, wenn man sich die hohen Kosten des ICTY vor Augen führt. Der Gerichtshof beschäftigt gegenwärtig 1144 Personen. Aufgrund der Entfernung zu den Tatortstaaten ist seine Arbeit mit hohen logistischen Kosten verbunden, die einen erheblichen Anteil (ein Dreizehntel) des jährlichen UN-Haushalts ausmachen.<sup>32</sup> Dem ehemaligen Beigeordneten UN-Generalsekretär für Rechtsangelegenheiten Ralph Zacklin zufolge handelt es sich bei beiden internationalen *Ad-hoc*-Strafgerichtshöfen zudem um schwerfällige Instrumente mit einer ebenso schwerfälligen bürokratischen Struktur.<sup>33</sup> Die hohen Kosten und große Verwaltungsapparate führen nicht nur zu Finanzierungsmüdigkeit auf Seiten der Geberländer, was diese Tribunale angeht,<sup>34</sup> sondern haben Einfluss auf die Finanzierung von Strafverfolgungsmodellen allgemein.<sup>35</sup> Gegen diese Kritik wird die hervorragende Arbeit der internationalen Strafgerichte sowie der ideelle Gewinn der Gerechtigkeitsfindung angeführt.<sup>36</sup> Ein Vergleich der Kosten aufwändiger Gerichtsverfahren in den Vereinigten Staaten wie im Fall des Terroristen Timothy McVeigh mit denen des ICTY zeigt ferner, dass dessen Kosten nur unerheblich höher liegen.<sup>37</sup> Es ist jedoch nicht von der Hand zu weisen, dass die Finanzierung der Strafverfolgung durch die internationale Gemeinschaft in vielen Teilen der Welt zunehmend notwendig wird, so dass eine Konzentration der Ressourcen auf zwei Strafgerichte unverhältnismäßig erscheint.

### Entfernung zu den Tatortstaaten

Vor allem innerhalb der von den internationalen Tribunalen betroffenen Staaten und Gesellschaften wird deren Arbeit kritisch beurteilt. So wird der ICTY in Serbien laut Umfragen von der Bevölkerung kaum akzeptiert. Wesentliche Teile der Gesellschaft sehen ihr Land durch den ICTY sogar diskriminiert. Da der ICTY außerhalb der jeweiligen Tatortstaaten angesiedelt wurde, kann die Öffentlichkeit die Verfahren kaum verfolgen.

Ein weiterer Faktor sind die Strafverfahren an sich. Nach Ansicht einiger Beobachter führen die Komplexität der Prozessregeln und die Dauer einiger Verfahren der Tribunale zur Entfremdung der Bevölkerungen in den Tatortstaaten.<sup>38</sup> Hierbei gilt es jedoch zu beachten, dass auch ein nationaler Strafprozess zu Recht stringenten Verfahrensgrundsätzen zu unter-

liegen hat, die gegebenenfalls dazu führen können, dass eine Urteilsfindung auf sich warten lässt. Der Verweis auf die Langwierigkeit detaillierter Verfahrensführung ist daher kein Argument gegen die Arbeit des ICTY an sich. Das Gericht setzt jedoch seit Bekanntgabe seiner Schließung zunehmend »plea bargains« ein, das heißt, es wird das Geständnis des Angeklagten gegen eine geringere Strafe »eingetauscht«, wodurch eine Hauptverhandlung entfällt.

Festzustellen ist jedoch, dass beide internationalen Tribunale der geringen Anteilnahme der Bevölkerungen, der Bedrohung ihres Ansehens und den weit verbreiteten falschen Vorstellungen über ihre Arbeit in den Tatortstaaten nicht mit genügend Aufklärungs- und Medienarbeit entgegenwirkten.<sup>39</sup> Durch Sprachbarrieren, das unbekannte Recht und die räumliche Entfernung ist zwischen Tribunalen und Bevölkerung eine psychologische Distanz entstanden, die im geringen Wissen der Menschen über die Arbeit der Tribunale deutlich wird.<sup>40</sup> Daher stoßen Verfahren vor Ort auf größere Akzeptanz als Verfahren vor weit entfernten internationalen Strafgerichten, da sie innerhalb eines bekannten Rechtssystems erfolgen und dadurch weniger als Souveränitätsverlust oder »Siegerjustiz« empfunden werden.<sup>41</sup> Hierin liegt ein unbestrittener Mehrwert nationaler Strafverfahren. Diese Diskrepanz könnte jedoch durch vermehrte Öffentlichkeitsarbeit (outreach) zumindest teilweise ausgeglichen werden. Im Jahr 1999 wurde vom ICTY erstmals eine Öffentlichkeitskampagne in Bosnien-Her-

31 Vgl. Varda Hussain, Sustaining Judicial Resources, *Virginia Journal of International Law*, 70. Jg., 2005, S. 566.

32 Der Zweijahreshaushalt des ICTY lag 2004/2005 bei 271,8 Mio. US-Dollar, 2006/2007 bei 276,5 Mio. US-Dollar. Siehe auf der Homepage des ICTY unter »ICTY at a Glance«, »General Information«, <http://www.un.org/icty/glance-e/index.htm>

33 Siehe Zacklin, *The Failings*, a.a.O. (Anm. 24), S. 542.

34 Sufficient Resources Required for Yugoslav, Rwanda Tribunals to Complete Work on Schedule, General Assembly Told, Press Release, GA/10297, 15.11.2004.

35 Human Rights Watch, ICC States Must Ensure Support for Court. Adequate Financial and Political Backing is Crucial as First Cases Begin, Presse Release, 3.9.2004.

36 Vgl. Richard Dicker/ Elise Keppler, Beyond the Hague: The Challenges of International Justice, Human Rights Watch World Report 2004, über: <http://www.hrw.org>

37 David Wippman, The Costs of International Justice, in: AJIL, 100. Jg. 2006, S. 862ff.

38 Vgl. Ivan Simonovic, Dealing with the Legacy of Past War Crimes and Human Rights Abuses: Experiences and Trends, JICJ, 2. Jg., 3/2004, S. 701–710, hier S. 704.

39 Vgl. Neil Kritz, Progress and Humility: The Ongoing Search for Post-Conflict Justice, in: Cherif Bassiouni (Ed.) *Post-Conflict Justice*, New York 2002, S. 59.

40 Siehe Simonovic, *Dealing with the Legacy*, a.a.O. (Anm. 38), S. 705.

41 Siehe Kritz, *Coming to Terms with Atrocities*, a.a.O. (Anm. 29), S. 147ff.

zegowina und anderen Staaten des ehemaligen Jugoslawiens durchgeführt. Der Kontakt mit der Bevölkerung bleibt jedoch gering.<sup>42</sup>

## Ausblick: Die Sonderkammer für Kriegsverbrechen

Um die – durch die Abschlussstrategie befürchtete – Straflosigkeit in Bosnien zu verhindern und die nationale Strafjustiz zu befähigen, eigenhändig Völkerverbrechen zu ahnden, wurde ein Sonderstrafgericht in Sarajewo eingerichtet, das die Arbeit des ICTY weiterführt. So wurde im Jahr 2003 im Staatsgerichtshof von Bosnien eine Sonderkammer (Section I for War Crimes of the Court of BiH oder War Crimes Chamber – WCC) und eine Sonderabteilung der Staatsanwaltschaft für Kriegsverbrechen (Special Department for War Crimes in the Prosecutor's Office of the Court of BiH – SDWC)<sup>43</sup> errichtet. Dieses Gericht ist das jüngste der internationalisierten Strafgerichte.<sup>44</sup> Es wurde stellvertretend durch das Büro des Hohen Beauftragten (Office of the High Representative – OHR) in Bosnien für die internationale Gemeinschaft errichtet und verbindet internationale und lokale Kapazitäten so miteinander, dass beide voneinander profitieren können.

Bereits vor der Errichtung der WCC bestand zwischen dem ICTY und der bosnischen Justiz eine Zusammenarbeit dahingehend, dass der Strafgerichtshof im Rahmen seiner parallelen Zuständigkeit lokale Strafverfahren an sich ziehen konnte.<sup>45</sup> Trotz der erheblichen Zahl an Personen, die der ICTY anklagen und verurteilen konnte, oblag es jedoch von Anfang an der bosnischen Justiz, die Hauptlast der Verfahren zu übernehmen.<sup>46</sup> Das bosnische Justizsystem war durch den Konflikt schwer angeschlagen,<sup>47</sup> gleichwohl wurden bereits direkt nach Kriegsende Ermittlungen gegen mutmaßliche Kriegsverbrecher angestrengt. Da diese Verfahren überwiegend erhebliche Mängel aufwiesen, die ihre Fairness in Frage stellten und die Freizügigkeit in Bosnien gefährdeten,<sup>48</sup> zeigte sich, dass die bosnische Justiz nur unter Schwierigkeiten in der Lage war, die Strafverfolgung effektiv durchzuführen. Im Rahmen des so genannten ›Rules-of-the-Road‹-Verfahrens überwachte der ICTY daher die nationalen Strafverfolgungsbemühungen von 1996 bis 2004, bis die neue Sonderstaatsanwaltschaft der WCC diese Kontrollfunktion übernahm.<sup>49</sup>

Im Rahmen der Abschlussstrategie des ICTY wurden Möglichkeiten erörtert, wie die Verfahren behandelt werden sollten, die aus zeitlichen Gründen nicht mehr bearbeitet werden können. Ausgehend von der Prämisse, dass mit dem Ende der Arbeit des ICTY nicht auch die Strafverfolgung schwerwiegender Fälle von Kriegsverbrechen im ehemaligen Jugoslawien enden dürfe, wurde ein Verfahren entwickelt, nach dem Fälle des ICTY an die nationale Gerichtsbarkeit in Bosnien, Serbien und Kroatien übertragen werden

können.<sup>50</sup> Nach diesem so genannten ›Rule-11 bis-Verfahren‹ wurden bereits 14 Angeklagte und Verdächtige überstellt.

Vor dem Hintergrund der Entscheidung der internationalen Gemeinschaft, die internationalen *Ad-hoc*-Tribunale in Den Haag und Arusha zu schließen, wurde nach Lösungen gesucht, die Kluft zwischen der nationalen bosnischen Gerichtsbarkeit und dem ICTY zu überbrücken. Ausgearbeitet und umgesetzt wurde dieses Ziel von den Mitarbeitern des ›Special War Crimes Chamber Implementation Project‹ des OHR.<sup>51</sup> Um zu gewährleisten, dass die internationale Komponente des Strafgerichts tatsächlich nur eine rein unterstützende Funktion übernimmt, wurde eine Übergangsstrategie<sup>52</sup> für das internationale Personal entwickelt. Demnach sollen die internationalen Kräfte bis August 2009 vollständig abgezogen werden. Haushalt und Durchführung dieses Projekts überwacht die Gerichtsverwaltung (Registry), in deren Aufgabenbereich auch der Aufbau der Strafverteidigung, der Opferschutz und die Öffentlichkeitsarbeit des Gerichts fallen.

Trotz der erheblichen Zahl an Personen, die der ICTY anklagen und verurteilen konnte, oblag es jedoch von Anfang an der bosnischen Justiz, die Hauptlast der Verfahren zu übernehmen.

<sup>42</sup> Interview mit der bosnischen Journalistin Nerma Jelavic in Sarajewo im Oktober 2005.

<sup>43</sup> Bosnisch: Tuzilafitvo Bosne i Hercegovine (BiH).

<sup>44</sup> Das erste internationalisierte Strafgericht wurde im Jahr 2000 in Osttimor durch die UN errichtet. Anschließend wurden eben solche Institutionen in Kosovo und Kambodscha ins Leben gerufen. Der Sondergerichtshof für Sierra Leone wurde zur Ahndung der Verbrechen während des zehnjährigen Bürgerkriegs errichtet. Eine erste Übersicht zu diesen Strafgerichten findet sich in: Cesare Romano, Andre Nollkaemper, Jann Kleffner (Eds.), *Internationalised Criminal Courts*, Oxford 2004.

<sup>45</sup> Die primäre Zuständigkeit des ICTY für die Strafverfolgung wurde vom Dayton-Abkommen (General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina – GFAP) anerkannt in Artikel IX GFAP und Annex IV, Artikel II(8).

<sup>46</sup> Human Rights Watch, *A Chance for Justice? War Crimes Prosecutions in Bosnia's Serb Republic*, März 2006, S. 5.

<sup>47</sup> Ebd., S. 4.

<sup>48</sup> War Crimes Chamber Report, OSCE in Sarajevo, März 2005, S. 5.

<sup>49</sup> Das ›Rules-of-the-Road‹-Projekt des ICTY wurde nur durch freiwillige Spenden finanziert. In den Jahresberichten des ICTY wird das Verfahren daher stets mit dem Hinweis versehen, dass es seit 1996 chronisch unterfinanziert und unterbesetzt war. Nichtstaatliche Organisationen mussten wegen Personalmangels bei der Aufarbeitung der Fälle aushelfen. Im Jahr 2004 stand dem Projekt nur ein Jurist zur Verfügung, siehe Jahresbericht 2004, UN Doc. A/59/215-S/2004/627 v. 28.8.2004, Abs. 287.

<sup>50</sup> Siehe Informationsblatt des ICTY, <http://www.un.org/JStGH/pressreal/2005/infosheet.htm>

<sup>51</sup> First Meeting of the Joint Executive Board of the BiH Special War Crimes Chamber Implementation Project, OHR Press Release, 5.12.2003, [http://www.ohr.int/ohr-dept/presso/pressr/default.asp?content\\_id=31322](http://www.ohr.int/ohr-dept/presso/pressr/default.asp?content_id=31322)

<sup>52</sup> Siehe War Crimes Chamber Project Implementation Plan, 2004, <http://www.ohr.int/ohr-dept/rule-of-law-pillar/pdf/wcc-project-plan-201004-eng.pdf>



Hervorzuheben ist auch, dass es sich nicht nur hinsichtlich der Personalzusammensetzung, sondern auch in Bezug auf das angewandte Recht um eine gemischte Institution handelt. Obwohl man an die Rechtstraditionen des ehemaligen Jugoslawiens in Form des damals gültigen Strafrechts anknüpfen konnte, deckten die Gesetze dieser Zeit sich nicht mit den Herausforderungen, denen die Strafverfolgung schwerer Menschenrechtsverletzungen unterliegt.<sup>53</sup> Das von den Sonderkammern angewendete Völkerstrafrecht wurde durch das OHR in das bosnische Strafgesetzbuch integriert, das seinerseits nur kurz zuvor reformiert worden war.

Die internationale Strafverfolgung kann Völkerrechtsverbrechen nicht allein bewältigen.

Die SDWC untersteht dem bosnischen Generalstaatsanwalt und wird von einem internationalen Staatsanwalt geleitet.<sup>54</sup> In allen Abteilungen, die nach einem regionalen Schlüssel aufgeteilt wurden, arbeiten je ein bosnischer und ein internationaler Staatsanwalt zusammen. Die Sonderkammern haben ihre Arbeit zügig aufgenommen. Im Oktober 2006 hatte die Kammer bereits 18 Anklageschriften gegen insgesamt 32 Personen bestätigt. Obwohl die einzelnen Verfahren zwischen den Staatsanwälten auch innerhalb der Teams aufgeteilt sind und die internationalen Staatsanwälte alle ›Rule-11bis-Verfahren‹ bearbeiten, zeigt zum Beispiel das Kravica-Verfahren, bei dem es um das Massaker in Srebrenica geht, dass eine gute Zusammenarbeit zwischen nationalen und internationalen Fachkräften besteht.<sup>55</sup>

Neben den ›Rule-11bis-Verfahren‹ wählt die SDWC eigene Verfahren nach hierfür entwickelten Kriterien aus. Ihre Strategie beruht darauf, dass nur die Verfahren gegen die ranghöchsten Täter vor das Gericht in Sarajewo kommen und der Rest vor den übrigen nationalen Gerichten in den Distrikten der Föderation abgehandelt werden sollen.<sup>56</sup> Problematisch scheint jedoch zu sein, dass die Kriterien, nach denen die Anklage vorgeht, nicht ausreichend bekannt gemacht werden.<sup>57</sup>

Anders als der ICTY ist das Strafgericht fähig, den Vorteil seiner Lage vor Ort zu nutzen. Hier fällt positiv auf, dass die Kammern die Interaktion mit der Bevölkerung und vor allem den Opfergruppen zur Priorität erklärt haben und eine gute Öffentlichkeitsarbeit durch die Gerichtsverwaltung betrieben wird. Diese versucht, über lokale nichtstaatliche Organisationen die Bevölkerung im ganzen Land über das Gericht zu informieren. Wie sensibel die Interaktion zwischen Gericht und Bevölkerung – insbesondere den Opfern – ist, zeigt auch die Entrüstung, die die Entscheidungen des Gerichts, die Öffentlichkeit gänzlich von den Verfahren gegen die Angeklagten Radovan Stankovic und Nedo Smardzic auszuschließen, ausgelöst haben.

Die Sonderkammern unterliegen jedoch externen Einflüssen, die dem Strafgericht langfristig Schaden und die Erfüllung seines Mandats gefährden könnten. So halten sich heute zahlreiche Täter nicht mehr in

Bosnien, sondern in den Nachbarstaaten Kroatien und Serbien auf. Ein Auslieferungsabkommen wurde bisher nicht ausgearbeitet. Die Integration in das nationale Justizwesen birgt ebenfalls Schwierigkeiten für die Durchführung der Ermittlungen und für die Rechtsprechung, denn parallel zur Gründung des Sondergerichts muss das Justizwesen Bosniens neu aufgebaut und internationalen Standards angepasst werden. Problematisch ist vor allem, dass die finanzielle Ausstattung des Gerichts – wie bei seinen Vorbildern in Osttimor und Sierra Leone – unzureichend ist. Auch besteht die Gefahr, dass bei einem zügigen Rückzug der internationalen Kräfte die Qualität der Strafverfolgung leidet und die Unabhängigkeit der Rechtsfindung aufs Spiel gesetzt wird.

Es steht zu hoffen, dass das Sonderstrafgericht trotz dieser Einschränkungen die Chance, einen nachhaltigen Beitrag zum Wiederaufbau Bosniens zu leisten, nutzen können wird. Angesichts der anhaltenden ethnischen Spannungen und der allgegenwärtigen organisierten Kriminalität ist ein starkes Strafgericht, das sich nicht einschüchtern lässt, das Recht gegen die Mächtigen einzusetzen und die gewalttätige Vergangenheit aufzuarbeiten, von unschätzbarem Wert für die Zukunft Bosniens und der Region.

## Fazit

Der ICTY erreichte die Verurteilung zahlreicher Täter schwerster Menschenrechtsverletzungen im ehemaligen Jugoslawien. Ferner trug er maßgeblich dazu bei, das Völkerstrafrecht weiterzuentwickeln, was sich nicht zuletzt an dem ausgeprägten Einfluss seiner Rechtsprechung auf das Statut des IStGH bemerkbar macht. Aus den Erfahrungen der internationalen *Ad-hoc*-Strafgerichte reife jedoch die Erkenntnis, dass die internationale Strafverfolgung Völkerrechtsverbrechen nicht allein bewältigen kann, sondern dass eine Bündelung von Ressourcen auf der Ebene der Tatortstaaten erfolgen muss, um die oben dargelegten Herausforderungen zu bewältigen und die ausgleichende und friedensstiftende Wirkung der Strafverfolgung herbeizuführen. Diese Erkenntnis scheint sich – wie das neue Sondergericht in Bosnien-Herzegowina zeigt – im Bewusstsein der internationalen Gemeinschaft zu verfestigen.

<sup>53</sup> Siehe Criminal Code of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia, 28.9.1976.

<sup>54</sup> Siehe Art. 1 des Law on the Amendments to the Law on the Prosecutor's Office of Bosnia and Herzegovina, Official Gazette, No. 61/04.

<sup>55</sup> So die Einschätzung von Human Rights Watch, Narrowing the Impunity Gap. Trials before Bosnia's War Crimes Chamber, Februar 2007, S. 6.

<sup>56</sup> Die SDWC entwickelte einen Kriterienkatalog, um besonders sensible Fälle (highly sensitive cases) zu identifizieren.

<sup>57</sup> Human Rights Watch, Narrowing the Impunity Gap, a.a.O. (Anm. 55), S. 9.

## »Wir brauchen einen neuen Typus des globalen Führungspolitikers«

Interview mit **Mark Malloch Brown**, ehemaliger Stellvertretender Generalsekretär der Vereinten Nationen, über UNDP, Managementprobleme in den UN, Sicherheitsratsreform, Friedenssicherung, Deutschlands Rolle in der Welt und »Global Governance«.

**Frage: Im Jahr 1999 übernahmen Sie die Leitung des UN-Entwicklungsprogramms, einer der größten UN-Organisationen mit 7000 Mitarbeitern in 166 Ländern. Im Allgemeinen wird Ihre sechsjährige Amtszeit als erfolgreich angesehen. Wie sehen Sie sie im Rückblick? Ist UNDP heute eine bessere Organisation?**

**MARK MALLOCH BROWN:** UNDP war, als ich dort anfang, eine Organisation voller Talent und Entwicklungspotenzial. Aber sie war arg in die Ecke gedrängt. Im Hinblick auf effizientere Entwicklungshilfe setzten die meisten Regierungen stärker auf die Weltbank, die Europäische Kommission oder ihre eigenen bilateralen Programme als den drei großen Pfeilern des Kooperationsystems der Entwicklungshilfegeber.

UNDP drohte, an den Rand gedrängt zu werden. Daher versuchten wir, uns auf jene Aufgaben zu konzentrieren, die wir eindeutig besser erfüllen konnten als andere Einrichtungen. Dazu gehörte, Ländern beim Aufbau guter Regierungsführung zu unterstützen, die Millenniums-Entwicklungsziele voranzubringen, Armut auf breiter Front zu bekämpfen, gescheiterten Staaten zu helfen und vor allem das gesamte UN-Entwicklungsnetzwerk zu koordinieren. UNDPs komparative Vorteile auszubauen und die Organisation um sie herum auszurichten, das war die große Management-Herausforderung.

UN-Organisationen ändern sich langsam und zögerlich. Ein unterstützendes Moment war, dass innerhalb von UNDP das Gefühl vorherrschte, die Organisation steuere – trotz ihrer Talente und Fähigkeiten – auf eine Krise zu. Dies führte dazu, dass ich enormen Rückhalt von den Mitarbeitern bekam.

**Anfang 2005 übernahmen sie den Posten als Kabinettschef von UN-Generalsekretär Kofi Annan. Ein Jahr später wurden Sie sein Stellvertreter. Wenn Sie heute noch einmal sechs Jahre Zeit für Reformen in den Vereinten Nationen hätten, etwa auf Ihrem letzten Posten oder als Generalsekretär, wäre es möglich, denselben Grad an Reform und Effektivitätssteigerung zu erreichen wie bei UNDP?**

Nein, ich denke man braucht mindestens sechs Jahre oder mehr. Man sollte nicht vergessen, dass Kofi Annan in einem gewissen Sinne mehr Reformen um-



Mark Malloch Brown und Anja Papenfuß

Foto: M. Fröhlich

gesetzt hat als jeder seiner Vorgänger. Und dennoch: Als ich zur Organisation kam, hinkte sie in punkto Reformen weit hinter dem her, was UNDP oder andere Fonds und Programme bereits umgesetzt hatten. Entscheidend ist also nicht, wie lange ein bestimmtes Team an der Führung ist. Ebenso wichtig ist das zwischenstaatliche Umfeld, das Reformen zulässt oder eben verweigert. Annans Jahre wurden, was dieses Umfeld angeht, zunehmend schwieriger. Es wird eine Zeit kommen, in der wir bessere Voraussetzungen vorfinden werden. Dieser Zeitpunkt ist noch nicht gekommen.

### Warum nicht?

Weil die Pattsituation zwischen der G-77 und den P4 – man muss China in diesem Konflikt zur G-77, zu den Entwicklungsländern, zählen – zu einem Stillstand geführt hat, der Reformen blockiert. Dieser Stillstand muss politisch gelöst werden, bevor eine grundsätzliche, institutionenübergreifende, umfassende Reform stattfinden kann.

**Wie konnte es zu einer derartigen Konfrontation, wie zuletzt in den siebziger Jahren, kommen? Die G-77 scheint in der Opposition zu den USA mehr geeint zu sein als damals, jede substanzielle Reform blockierend. Warum ist das so und warum gerade jetzt?**

Ich denke, es gibt dafür einen positiven und einen negativen Grund. In den siebziger Jahren kam die Globalisierung in Gang. Ein Großteil der damaligen Konfrontation drehte sich um Rohstoffpreise. Dies war der Motor für die Neue Weltwirtschaftsordnung, die den Entwicklungsländern als Rohstoffproduzenten

## Mark Malloch Brown

Als **Minister für Afrika, Asien und die Vereinten Nationen** nahm **Mark Malloch Brown** am **9. Juli 2007** sein Amt im Kabinett des britischen Premierministers Gordon Brown auf. Damit beendete der 53-jährige Brite – vorläufig – seine knapp 27-jährige Laufbahn in den Vereinten Nationen, gemeinsam mit Kofi Annan, dessen zweite Amtszeit als UN-Generalsekretär am 31. Dezember 2006 auslief.

Als Stellvertretender Generalsekretär ab **April 2006** und als Leiter des Exekutivbüros (Kabinettschef) ab **Januar 2005** stand Malloch Brown seinem langjährigen Wegbegleiter Annan unter anderem während des ›Öl-für-Lebensmittel‹-Skandals gegen die massiven Anschuldigungen der amerikanischen Rechten zur Seite. Mit diesen Ämtern wurden ihm jedoch hauptsächlich die Verantwortung für die Managementpolitik und die operativen Geschäfte sowie die Vorbereitung des Weltgipfels 2005 übertragen.

Als Administrator des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP) setzte er von **Juli 1999 bis August 2005** umfassende Reformen durch. Seine Bemühungen trugen dazu bei, das globale Entwicklungsnetzwerk der Vereinten Nationen effizienter und effektiver zu machen.

In der Zeit von **1994 bis 1999** war Malloch Brown aufeinanderfolgend als Direktor für Außenbeziehungen, Stellvertretender Präsident für Außenbeziehungen und Stellvertretender Präsident für Angelegenheiten der Vereinten Nationen in der Weltbank tätig. Im Jahr **1997** saß er der Arbeitsgruppe des UN-Generalsekretärs zur Reform der Kommunikation der Vereinten Nationen vor.

Seine Laufbahn im UN-System begann Malloch Brown im Jahr **1979** im Büro des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen mit Stationen in Asien, am Horn von Afrika, Zentralamerika und Genf.

Unterbrochen wurde diese langjährige UN-Karriere von Posten außerhalb des Systems. In den **siebziger** und **achtziger** Jahren arbeitete der ehemalige Absolvent des Magdalene College der Cambridge University und der University of Michigan als politischer Korrespondent für ›The Economist‹. Von **1986 bis 1994** gehörte Malloch Brown als führender internationaler Partner der Sawyer-Miller Group an, einem auf strategischem Kommunikationsmanagement spezialisierten Unternehmen.

Neben seinen **heutigen** Regierungsaufgaben ist Malloch-Brown Vize-Präsident des Quantum Endowment und stellvertretender Vorsitzender des Open Society Institute – beides Institutionen des Investmentbankers und Hedge-Fonds-Managers George Soros.

eine gewisse Einkommensstabilität sichern sollte. Daraus entstand die Forderung, die globalen Märkte zu regulieren – eine Forderung, die jetzt eben wieder vorgebracht wird, noch drängender als damals.

Das Positive daran ist, dass es in beiden Momenten einen Impuls in Richtung effektiver ›Global Governance‹, globaler Ordnungspolitik, gegeben hat. Das Negative ist – in den siebziger Jahren nicht weniger als heute – dass es keinen Konsens über die Machtverteilung in diesem neuen globalen Ordnungssystem gibt. Das gegenwärtige ›Klassensystem‹, die P5 und der Rest, das sich in Variationen auch bei den

anderen internationalen Organisationen, wie Weltbank oder Internationalem Währungsfonds (IWF), finden lässt, ist einfach nicht nachhaltig. In der Weltbank und im IWF gibt es zwei Gruppen, die sich unterrepräsentiert fühlen. Die eine Gruppe ist die der armen Länder und die andere die der Länder mit mittlerem Einkommen. Letztere denken, sie sind die Einkommensquelle für diese Institutionen, ohne jedoch die entsprechenden Stimmrechte zu haben.

In diesen Fällen ist der Gegner nicht so sehr die USA als vielmehr Europa mit seiner – in ihren Augen – vereinten Überrepräsentation. Es gibt Unterschiede bei jedem dieser Fälle, doch was dahinter steckt, ist, dass das System der Teilhabe aus dem Jahr 1945 im Wesentlichen nicht angepasst wurde. Wie kann man von der G-77 erwarten, einem System Macht zu übertragen, von dem sie sich nicht repräsentiert fühlt? Dies ist das tieferliegende Problem, das erst gelöst werden muss, bevor irgendeine wirklich sinnvolle Managementreform angegangen werden kann.

**Sie haben oft bemängelt, es gebe in den UN zu wenige wirkliche Manager. Gleichzeitig kann man wohl fairerweise an die UN nicht dieselben Maßstäbe anlegen wie an ein Wirtschaftsunternehmen. Liegen die Mängel bei der Vergabe von hochrangigen Posten an der Patronage? Die P5 behalten sich die Besetzung von Schlüsselpositionen vor, die G-77-Länder antworten mit ebenso stoischem Festhalten an Posten?**

Ja, leider benimmt sich jeder gleich schlecht. Doch all dies rührt meiner Meinung nach von etwas anderem her. Ich führe dies auch auf das Problem der ›Global Governance‹ zurück. Wenn wir eine UN hätten, an der alle das Gefühl hätten, angemessen teilzuhaben; die jedem die Art von Sicherheit geben würde, die es ihm erlauben würde, dem Management freie Hand zu lassen, also in Analogie zu einem Wirtschaftsunternehmen das Direktorium darstellt, dann hätten wir das Problem nicht. Es ist diese fehlende Sicherheit, die sie zu diesem ewigen, kritischen Aktionär macht, der die jährliche Aktionärsversammlung stört. Sie haben das Gefühl, am Katzentisch zu sitzen. Und dies macht es unmöglich, ein unabhängiges Qualitätsmanagement einzuführen, bei dem ergebnisorientiert anhand eines von den Regierungen vorgegebenen Katalogs strategischer Ziele gearbeitet wird. Diese Beziehungen sind gänzlich zusammengebrochen. Wir haben ein Sekretariat, das als ein Opfer dieser zwischenstaatlichen Blockade mit den übelsten Ausformungen der Bürokratie zu kämpfen hat: keinerlei Qualitätskontrolle, ein Beförderungssystem, das durch und durch politisiert ist, und ein großes Ausmaß an Patronage. Zum Glück gibt es darunter engagierte Bedienstete, die ständig versuchen, die Integrität des Sekretariats vor den immer währenden Angriffen und Versuchen, sie zu untergraben, zu schützen. Doch es ist sehr schwierig.

**Wie kam es dazu?**

Bei UNDP, in dessen Exekutivdirektorium gleichberechtigt Vertreter der Geber- und Empfängerländer sitzen, war genug Vertrauen in die Organisation vorhanden, um dem Management freie Hand zu lassen. Als Administrator konnte ich die Personalpolitik reformieren. Wir richteten ein leistungsbezogenes Einstellungs- und Beförderungssystem ein, das zugleich alle Nationalitäten abdeckt.

Wir wussten immer genau, welche Nationalitäten unter- und welche überrepräsentiert waren. Wir schickten Rekrutierungsmissionen nach Zentralasien, um nach Kandidaten Ausschau zu halten, weil wir von dort zu wenige Bewerber hatten. Es gab eine Zeit, da hielten wir nach guten deutschen Kandidaten Ausschau. Man kann diese für die Organisation essenzielle Bedingung der geographischen Verteilung einhalten, ohne Zugeständnisse an die Qualität machen zu müssen. Falsch ist in jedem Fall, die Einstellungen und Beförderungen den Vertretungen in New York zu überlassen. Dann wird daraus ein Patronagesystem.

**Aber auch bei UNDP scheint nicht alles zum Besten gestanden zu haben. Immerhin wurde eine Kommission eingesetzt, die Vorschläge für eine bessere Koordinierung der Entwicklungsarbeit der UN ausarbeiten sollte. Was halten Sie von dem im November 2006 veröffentlichten Bericht dieser ›Hochrangigen Gruppe zur systemweiten Kohärenz‹? Enthält der Bericht wesentlich Neues? Die Idee einer UN-einheitlichen Landesvertretung ist jedenfalls ein alter Hut.**

Das mag stimmen. Aber im Verlauf der Beratungen und der Ausarbeitung des Berichts geschah etwas Interessantes, nämlich die schlichte Tatsache, dass drei Ministerpräsidenten und andere herausragende Persönlichkeiten über die Schultern der UN-Organisationen schauten. Das brachte die Führungsebene der Organisationen dazu, einmal ernsthaft über die Probleme nachzudenken und sich eine Meinung zu bilden. Der Idee der einheitlichen Landesvertretung wurde durch den Beratungsprozess der Hochrangigen Gruppe ein neuer Adrenalinschub versetzt. Die Idee, von der ich geglaubt hatte, sie hätte sich überlebt, wurde wieder mit Leben erfüllt. Doch die Sache, der ich Leben einflößen wollte – der zwischenstaatliche Prozess – siecht vor sich hin, weil er sich in den Untiefen der Konfrontation zwischen G-77 und den Gebern verloren hat.

Offen gestanden sind Führungsgeist und Verständnis für dieses Problem in der 38. Etage [Büro des Generalsekretärs] nicht vorhanden. Es war vorhanden, als ich dort war, weil ich sechs Jahre UNDP-Administrator gewesen war. Diese Frage lag mir persönlich sehr am Herzen und was ich sah, war, dass die First Avenue [Sitz des Sekretariatsgebäudes] eine enorm breite Straße war. Das Interesse der meisten Leute

auf der 38. Etage beschränkte sich auf das Sekretariatsgebäude – die Fonds und Programme waren Lichtjahre entfernt. Kofi und ich, weil wir beide in allen Teilen des Systems gearbeitet haben, hatten das Privileg, eine Art Gesamtüberblick über die UN zu haben, was offen gestanden selten ist.

*»Das Interesse der meisten Leute auf der 38. Etage beschränkte sich auf das Sekretariatsgebäude – die Fonds und Programme waren Lichtjahre entfernt.«*

**Eines der ewig wählenden heißen Themen ist die Reform des Sicherheitsrats. Stimmen Sie zu, dass diese Reform der Kern des Problems ist und eine Voraussetzung für jede andere tiefer gehende Reform? Andererseits scheint die Reform des Sicherheitsrats ein recht aussichtsloses Unterfangen zu sein – heute noch mehr als vor zwei Jahren.**

Kurzfristig ist es unrealistisch. Aber Sie haben Recht, sie ist die Voraussetzung für so ziemlich alles andere. Man sollte jedoch nicht alles andere aufgeben, nur weil der Sicherheitsrat blockiert ist. Keines der beiden vorgeschlagenen Reformmodelle [Modell A und B]<sup>1</sup> ist das Richtige. Ich glaube, dass es ein Modell C geben muss. Ich finde es bemerkenswert, dass, obwohl über Jahre hinweg über die Reform des Sicherheitsrats diskutiert wurde, meines Wissens keine wirklich überzeugenden, intelligenten Lösungen auf dem Tisch liegen. Reformen sollten sich jedoch auf jeden Fall nicht nur auf die Mitgliedschaft beziehen, sondern ebenso die Arbeitsstrukturen ins Visier nehmen.

**Woran mangelt es bei den Arbeitsstrukturen?**

Mehrere Dinge sind nicht in Ordnung, zum Beispiel, wann Angelegenheiten an den Sicherheitsrat herangetragen werden können und wann nicht; oder wann sie zur Abstimmung gebracht werden können und wann nicht; die Tatsache, dass wichtige Themen jahrelang nicht auf die Tagesordnung des Rates kommen oder dass ein Staat verhindern kann, dass ein Sachverhalt zur Abstimmung gestellt wird. Es gibt eine Vielzahl an Gründen für die Disfunktionalität des Rates, die gleichzeitig mit der Frage der Stimmrechte angegangen werden sollte. Dadurch könnte auch das Problem des Veto-Rechts der ständigen Mitglieder gelöst werden.

Zum anderen bin ich zu der Schlussfolgerung gekommen, dass die Disfunktionalität des Rates und

<sup>1</sup> Siehe In größerer Freiheit. Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle, Bericht des Generalsekretärs, UN-Dok. A/59/2005 v. 21.3.2005, Abs. 167.

die Krise der ›Global Governance‹ darauf zurückzuführen sind, dass seit 1946 eine riesige Kluft zwischen dem Status eines ständigen Mitglieds und seiner Verantwortung entstanden ist – der Verantwortung, die Friedenstruppen zu stellen und zu finanzieren. Man muss also, wenn man die Sicherheitsratsreform angeht, auch diese Art von Verantwortung einbeziehen.

**Wie könnte dies aussehen?**

Sie haben vielleicht bereits diese kleine Teilreform bemerkt, die wir in die Kommission für Friedenskonsolidierung haben einfließen lassen: dieses merkwürdige Auswahlverfahren für die Mitgliedschaft. Ein Land, das der Kommission angehören möchte, muss zu den zehn Staaten gehören, die entweder die meisten Truppen stellen oder die höchsten Beiträge zahlen. Diese Art Kriterien könnten auch bei einem zukünftigen neuen Sicherheitsrat Anwendung finden.

**Ein weiteres Problemfeld sind die Friedensmissionen. Würden Sie sie als erfolgreich bezeichnen?**

Ich denke, dass die Blauhelme in einem gewissen Sinne eine bessere Leistung erbringen, als es die Regierungen eigentlich verdienten. Sie sind auf derzeit knapp 100 000 Soldaten und Zivilkräfte aufgestockt worden. Sie bewegen sich an der Grenze des Machbaren, vor allem im Hinblick auf die Rekrutierung von Truppen. Und sie tun dies zu Kosten, die ein

*»Deutschland kann sich nicht auf seinen Lorbeeren ausruhen und annehmen, die Mitgliedschaft [im UN-Sicherheitsrat] komme von alleine, ohne diese Bedingungen zu erfüllen.«*

Bruchteile der Kosten sind, die amerikanische, NATO- oder EU-Truppen benötigen. Die UN-Friedenssicherung ist der Discounter unter den Friedenssicherungsanbietern.

Aber sie ist zahlreichen Gefahren ausgesetzt. Jede davon könnte das System zum Einsturz bringen. Die erste Gefahr ist, dass sie unterfinanziert ist, daher nicht angemessen ausgestattet, um robuste Missionen durchzuführen. Die UN-Friedenssicherung hat keine ›Stand-by‹-Vereinbarungen oder gemeinsame Truppenübungen, die einen schnellen Einsatz ermöglichen.

Die dünne Personaldecke war der Grund für die Reform der Personalpolitik. Wir hatten 40 Prozent und mehr unbesetzte Stellen in wichtigen zivilen Funktionen wie zum Beispiel dem Beschaffungswesen. Die durchschnittliche Länge, die Zivilkräfte im Einsatz waren, lag bei unter zwei Jahren. Hinzu kommt, dass der Anteil an Zivilkräften in Friedensmissionen heute um ein Vielfaches höher liegt als die

Zahl der Mitarbeiter im Sekretariat in New York und Genf zusammen. Dies kann dramatische Zusammenbrüche bei der Beschaffung zur Folge haben und Skandale, die dazu führen, dass die Menschen das Vertrauen in die Missionen verlieren.

Auf der Seite der Truppensteller wiederum wird zu wenig in gemeinsame Truppenübungen oder Schulungen investiert und zu wenig Wert auf Erholung und Entspannung [R&R, rest and relaxation] sowie Vorbeugungsmaßnahmen gegen sexuellen Missbrauch gelegt. Die Folge davon war, dass die Friedensmissionen durch schreckliche Vorfälle von sexuellem Missbrauch durch Blauhelme und Zivilkräfte in Verruf gerieten. Es ist ein System, in das zu wenig investiert und das zu schlecht verwaltet wird. Es überlebt nur dank der harten Arbeit, der Energie und dem Einsatz der Menschen, die es leiten und die im Feld arbeiten.

Aber es überlebt *trotz* der Regierungen, nicht *wegen* ihnen. Diese Vorfälle [sexueller Missbrauch], die uns im letzten Jahr so sehr beschämt haben, werden, meiner Ansicht nach, nicht aufhören. Sie werden erst dann aufhören, wenn zum einen mehr in die Funktionsfähigkeit investiert wird und zum anderen das tiefer liegende politische Problem – die Kluft zwischen Sicherheitsratsmitgliedschaft und der Verantwortung für diese Missionen – gelöst wird.

**Deutschland wird unter bestimmten Bedingungen seine Truppenkontingente erhöhen, aber – bisherigen Aussagen nach – nur, wenn es (UN-mandatierte) EU-Missionen, nicht wenn es UN-geführte Missionen sind.**

Sie sollten noch einmal darüber nachdenken. In dem Maße, wie die Diskussion um die Erweiterung des Sicherheitsrats voranschreitet, wird diese Art von Verantwortung, sich personell und finanziell stark in diesen Missionen zu engagieren, eindeutiges Kriterium für die Mitgliedschaft werden. Deutschland kann sich dabei nicht auf seinen Lorbeeren ausruhen und annehmen, die Mitgliedschaft komme von alleine, ohne diese Bedingungen zu erfüllen.

**Wie sehen Sie Deutschlands internationale Rolle heute? In zwei Büchern über die UN in den zurückliegenden zehn Jahren findet Deutschland so gut wie keine Erwähnung. Ist das Zufall oder ein Hinweis auf seine marginale Rolle?**

Meiner Meinung nach hat man sich etliche Jahre lang auf den Sitz im Sicherheitsrat konzentriert. Deutschland hatte lange Zeit mit seinen innenpolitischen Problemen zu kämpfen, mit Konsequenzen für seine Rolle auf der Weltbühne, jedoch nicht was die Entwicklungszusammenarbeit angeht. Dort war Deutschland ziemlich prominent vertreten. Es war immer sehr aktiv in diesem Bereich und hatte viel Einfluss auf UNDP. Und es hatte einige gute UN-Botschafter. Ich habe den derzeitigen Botschaf-

ter Thomas Matussek im November getroffen – er ist sehr stark. Ich denke, man wird Deutschlands Einfluss wachsen sehen.

Ein Bereich, in dem es eine Führungsrolle einnehmen könnte, ist die Umweltpolitik. Interessanterweise hatte Deutschland keine Kandidaten für den Posten des Exekutivdirektors von UNEP [Umweltprogramm der Vereinten Nationen] vorgeschlagen, mit der Begründung, dass dieser Posten bereits zuvor von einem Deutschen besetzt worden war [Klaus Töpfer]. Also kam ihnen, weil sie der Annahme waren, dass diese alten, schlechten Auswahlverfahren immer noch existierten, nie der Gedanke, dass die UN hingehen und einfach den besten Kandidaten aussuchen würden. Aber sie taten es. Und heute ist ein ehemaliger deutscher NGÖler [Achim Steiner] Leiter von UNEP. Dies geschieht in einer Zeit, in der das Thema Umwelt an die Spitze der globalen Agenda zu rücken scheint. Vor dem Hintergrund des Interesses von Bundeskanzlerin Angela Merkel am Thema Umwelt und ihren Bemühungen, auf dem G-8-Gipfel einen Beschluss zu erreichen, wird sich dieser Trend fortsetzen. Es gibt also viel Raum für Deutschland, Führerschaft zu zeigen, die weit über die Zeit der G-8/EU-Präsidentschaft des ersten Halbjahrs 2007 hinausgeht. Ich hoffe, dass es diese Führungsrolle in den UN ausüben wird.

**Das Thema globale Führerschaft ist auch Gegenstand eines Buches, an dem Sie momentan schreiben. Können Sie in knappen Worten sagen, was ›globale Führerschaft‹ in Ihren Augen bedeutet? Was kann sie leisten und was braucht es, um eine globale Führungspersönlichkeit zu sein?**

Die Kernaussage des Buches ist: Keiner von uns hat bisher wirklich verstanden, wie schnell und revolutionär die Welt sich verändert. Wir verstehen einfach noch nicht, dass unsere nationalen und internationalen Institutionen es mit einer Weltbevölkerung zu tun haben, die alle zehn bis 15 Jahre um eine Milliarde wächst. Doch nicht nur die Bevölkerung wächst schnell; alles, sei es Einkommen, Wirtschaft oder Technologie, wächst so schnell, dass wir es gar nicht recht mitbekommen. Und trotzdem verhalten sich unsere Institutionen als lebten wir immer noch in einer Ära schrittweiser Veränderungen. Keine hat sich bisher auf den dramatischen Wandel unserer globalen politischen Ökonomie eingestellt.

In dem Buch geht es letztlich darum, Vorschläge zu machen für eine Neuausrichtung nationaler und internationaler ›Governance‹ auf die heutigen Probleme, die dann hoffentlich die richtige Art von Führungstypus hervorbringt. Es muss ein Führungstypus sein, der zuhören kann, der multikulturelle Fähigkeiten besitzt und der weiß, dass man einen Großteil der Personen, die die Entscheidungen treffen, nicht kontrollieren kann.

**Können Sie ein Beispiel nennen?**

Angenommen, ein deutscher Politiker macht sich Sorgen um die Umwelt. Was immer er versucht, durch den Bundestag oder durch ein Ministerium auf den Weg zu bringen: Es wird nicht viel nützen, wenn er nicht weiß, was mit Brasiliens Regenwald geschieht oder mit Chinas Industriesektor. Führungspolitiker alten Stiles verstehen dies nicht. Damit Beschlüsse Bestand haben, muss man Wege finden, mit Menschen zusammenzuarbeiten, die einem nicht verpflichtet sind. Dies ist ein gänzlich andersartiger Entscheidungsrahmen. Man braucht andere Institutionen, um damit umgehen zu können und mit Sicherheit einen anderen Typus von Führungspersönlichkeit.

**Wie wird die UN in 10, 20 oder 30 Jahren aussehen? Wird sie dieselbe Institution sein, oder werden andere Institutionen einen Teil Ihrer Arbeit übernehmen?**

Ich denke, dass die UN an eine Weggabelung gelangt sind. Sie kann den einen oder den anderen Weg einschlagen. Der eine ist, dass sie darauf reduziert wird,

*»Ich könnte die UN darauf reduziert sehen, dass sie nur noch Vereinbarungen, die woanders ausgehandelt wurden, billigt, um ihnen zusätzliche Legitimität zu verleihen.«*

etwas mehr als eine zusammenführende und Beschlüsse genehmigende Funktion auszuüben; Beschlüsse, die anderenorts vorbereitet werden, durch regionale Institutionen, NGOs, Regierungskoalitionen oder andere Gruppen. In diesem Sinne könnte ich die UN darauf reduziert sehen, dass sie nur noch Vereinbarungen, die woanders ausgehandelt wurden, billigt, um ihnen zusätzliche Legitimität zu verleihen.

Der andere Weg ist, dass sie sich den Herausforderungen, die ich eben nannte, stellt und daran wächst. Doch derzeit ist es eher wahrscheinlich, dass sie den ersten Weg einschlägt. Es ist zwar noch alles möglich, doch ich glaube, es braucht in diesem Stadium eine ausgewachsene Krise, die das System erschüttert und dazu bringt, erstens das Problem der ›Global Governance‹ zu lösen und als Ergebnis dessen eine Art von Management entstehen lässt, das eine UN formen kann, die der Größe ihrer derzeitigen Herausforderung gewachsen ist.

Das Gespräch in englischer Sprache fand am 6. Juni 2007 in New York statt. Die Fragen stellte Anja Papenfuß.

# Nicht alles zum Besten

## Die zukünftige Arbeitsstruktur des UN-Menschenrechtsrats

Theodor Rathgeber



Dr. rer. pol.  
Theodor Rathgeber,  
geb. 1953, Lehr-  
beauftragter an der  
Universität Kassel,  
FB 05, sowie  
Beobachter des  
Forums Menschen-  
rechte bei den UN in  
Genf seit dem  
Jahr 2003.

**Der UN-Menschenrechtsrat hat sich eine Arbeitsstruktur gegeben, die insgesamt auf verhaltene Reaktionen stößt. Dass angesichts der sich widerstrebenden Positionen im Vorfeld überhaupt eine Einigung gefunden wurde, muss schon als Erfolg gewertet werden. Die periodische Überprüfung aller Staaten ist zwar staatenzentriert, und unabhängige Mechanismen zur Analyse und Bewertung von Menschenrechtssituationen mussten sich prinzipiell staatlichen Vorgaben beugen. Gleichwohl erlaubt die neue Arbeitsstruktur, den Schutz und die Förderung der Menschenrechte glaubwürdig zu betreiben. Dazu bedarf es allerdings engagierter Mitwirkung vor allem nichtstaatlicher Akteure.**

Verhaltene Reaktionen prägten die ersten Rückmeldungen auf die am 18. Juni 2007 zu mitternächtlicher Stunde festgezurrten Regeln über die zukünftige Arbeitsstruktur<sup>4</sup> des UN-Menschenrechtsrats (MRR). Die neue Arbeitsstruktur des MRR ist von Kompromissen gekennzeichnet und alles andere als ideal. Der Rat hat nun vier Jahre Zeit, seine Glaubwürdigkeit und Schlagkraft unter Beweis zu stellen, bevor er entsprechend der Gründungsresolution der UN-Generalversammlung 60/251 (vom 15. März 2006) wieder auf den Prüfstand kommt. Bei überzeugender Arbeit könnte er dann formal dem Sicherheitsrat und dem Wirtschafts- und Sozialrat gleichgestellt, das heißt zu einem Hauptorgan der Vereinten Nationen aufgewertet werden.

### Die Allgemeine Periodische Überprüfung

Der mit hohen Erwartungen verknüpfte neue Bestandteil der Arbeitsstruktur ist die Allgemeine Periodische Überprüfung (Universal Periodic Review – UPR). Das Verfahren sieht vor, dass *jeder* Mitgliedsstaat der Vereinten Nationen alle vier Jahre auf seine Verpflichtungen zum Menschenrechtsschutz überprüft wird. Prüfkriterien sind: die UN-Charta, die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, die ratifizierten Menschenrechtsübereinkommen, die Absichtserklärungen des Staates zur Kandidatur für den MRR sowie die Bestimmungen des humanitären Völkerrechts. Das Regelwerk kann allerdings eine staatenzentrierte Ausrichtung nicht verleugnen. So wird den Staaten bereits im Rahmen der Bestandsaufnahme zugestanden, den Grad der Entwicklung und die kulturellen Besonderheiten des Landes geltend zu machen. Nichtstaatliche Organisationen (NGOs) und das Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Natio-

nen für Menschenrechte (OHCHR) wollten diesen Aspekt allenfalls bei der Endbewertung der Regierungsführung berücksichtigen wissen. Die jetzige Regelung begünstigt die Absicht von Staaten, Menschenrechtsverletzungen unter Hinweis auf die Landesspezifika erst gar nicht feststellen zu lassen.

### Berichte als Prüfungsgrundlage

Verschiedene Staaten, darunter Ägypten, Algerien, China, Pakistan, Russland und Sri Lanka, hatten deutlich gemacht, dass der Bericht des überprüften Staates die zentrale Grundlage des Verfahrens zu sein habe. Der zur Überprüfung anstehende Staat legt einen bis zu 20 Seiten umfassenden Bericht vor, über dessen Format im September 2007 auf der 6. Tagung des MRR entschieden wird. Regierungsunabhängige Dokumente kommen demgegenüber nur mittelbar in Form zweier je zehneitiger Berichte vor, die das OHCHR zusammenstellt. Ein Bericht enthält die relevanten Schlussfolgerungen der UN-Menschenrechtsausschüsse und Sonderberichterstatter, der zweite die Informationen von NGOs und nationalen Menschenrechtsinstitutionen. Nichtstaatliche Akteure dürfen nur im Plenum des MRR, nicht während der Bestandsaufnahme (review) in der für die Überprüfung zuständigen Arbeitsgruppe Kommentare abgeben. Sie dürfen aber teilnehmen, und natürlich ist es keinem Staat verwehrt, NGOs und nationale Menschenrechtsinstitutionen an der Bestandsaufnahme, der Umsetzung der Empfehlungen und der Überprüfung zu beteiligen.

### Arbeitsgruppe

Die UPR wird von einer Arbeitsgruppe unter Vorsitz des Ratspräsidenten durchgeführt, in der alle 47 Mitglieder des MRR vertreten sind. Aus den fünf Regionalgruppen im Rat (Afrika, Asien, Osteuropa, Lateinamerika/Karibik sowie westliche Staaten) werden pro Los drei Berichterstatter ernannt. Der untersuchte Staat kann geltend machen, dass ihnen ein Berichterstatter der eigenen Regionalgruppe angehört. Im Rahmen dieser Arbeitsgruppe findet der interaktive Dialog statt, an dem nur Staaten aktiv teilnehmen können. Der Schlussbericht mit den Empfehlungen wird vom Plenum des Rates verabschiedet. Lange gerungen wurde um die Möglichkeit, die Beurteilung der Menschenrechtslage im Dissens vornehmen zu können. Einige Staaten wollten Schlussfolgerungen und Empfehlungen nur im Konsens verabschiedet wissen oder gar die Zustimmung des überprüften Staates zur Bedingung für das Schlussdokument machen.

## Beratender Ausschuss

Der zukünftige Beratende Ausschuss (Advisory Committee) ist der Nachfolger der früheren Unterkommission zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte. Er besteht aus 18 unabhängigen Experten, die aufgrund ihrer persönlichen Qualifikation gewählt werden (die Unterkommission zählte 26 Mitglieder). Seine Aufgabe wird die eines ›Think Tank‹, eines beratenden Gremiums, sein. Der Beratende Ausschuss hat jedoch – und das ist eindeutig eine Verschlechterung – keine Kompetenz für eigene Initiativen und darf sich nur zu thematischen Menschenrechten, nicht spezifisch zu Ländern äußern. Der Ausschuss kann also keine Beschlüsse fassen oder Resolutionen verabschieden, sondern allenfalls dem Rat Anregungen geben. Aus einer Liste vorgeschlagener Expertinnen und Experten wählt der Rat die Mitglieder in geheimer Abstimmung entsprechend dem regionalen Schlüssel.<sup>2</sup> Die Mandatzeit beträgt drei Jahre; eine direkte Wiederwahl ist nur einmal möglich. Die Zukunft der Arbeitsgruppen der früheren Unterkommission – zu indigenen Völkern, gegenwärtigen Formen der Sklaverei und Minderheiten – und des Sozialen Forums entscheidet sich auf der 6. Tagung des MRR im September 2007.

## Beschwerdeverfahren

Das Nachfolgeformat des früheren 1503-Verfahrens heißt nun treffender Beschwerdeverfahren (Complaint Procedure). Es handelt sich weiterhin um ein vertrauliches, nichtöffentliches Verfahren zur Behandlung von Beschwerden über systematische und schwere Menschenrechtsverletzungen. Wer das Beschwerdeverfahren in Anspruch nimmt, muss bestimmte Bedingungen erfüllen, unter anderem keine beleidigende Sprache zu verwenden, den nationalen Instanzenweg auszuschöpfen und die nationalen Menschenrechtsinstitutionen zuerst als Adressaten zu nutzen. Die Bedingungen werden aber relativiert, soweit die Umstände des Falles eine Berücksichtigung durch den Rat trotzdem nahe legen.

Die Beschwerden werden – wie bisher – von zwei Arbeitsgruppen bearbeitet. Die Arbeitsgruppe für Mitteilungen (Working Group on Communications) besteht aus fünf Mitgliedern (eine Person pro Regionalgruppe), die sich aus dem Beratenden Ausschuss rekrutieren. Das Mandat gilt für drei Jahre mit der Möglichkeit der einmaligen Wiederwahl. Diese Arbeitsgruppe prüft die eingehenden Beschwerden auf Plausibilität und Übereinstimmung mit den oben genannten Kriterien. Ist dies der Fall, werden sie an den angesprochenen Staat zur Stellungnahme weitergeleitet.

Die Arbeitsgruppe für Situationen (Working Group on Situations) befasst sich mit jenen Fällen, die durch die Kommunikation zwischen erster Arbeitsgruppe und Staat nicht befriedigend geklärt werden können. Die zweite Arbeitsgruppe besteht ebenfalls aus je ei-

ner Person pro Regionalgruppe, die aber einem Mitgliedstaat des MRR angehören muss. Deren Mandat läuft nur ein Jahr und kann einmal verlängert werden, vorausgesetzt der Staat ist weiterhin Mitglied des Rates. Die zweite Arbeitsgruppe soll auf der Grundlage des Berichts und der Empfehlungen der ersten Arbeitsgruppe einen Bericht über systematische und schwere Menschenrechtsverletzungen im jeweiligen Land vorlegen und dem Rat Handlungsoptionen vorschlagen. Zeigt sich eine angeklagte Regierung unkooperativ, kann das nichtöffentliche Verfahren in eine öffentliche Verhandlung überführt werden. Zwischen der Weiterleitung der Beschwerde an den Staat und der Behandlung durch den Rat sollen nicht mehr als 24 Monate vergehen; das versteht der MRR als ›Opfer-orientierten‹ Zeitraum.

## Tagesordnung

Die zukünftige Tagesordnung besteht aus zehn Punkten (die Kommission hatte 21): **1)** Organisatorisches und Verfahrensfragen (etwa Wahl der Mitglieder des Beratenden Ausschusses); **2)** Jahresbericht des Hohen Kommissars für Menschenrechte und des UN-Generalsekretärs (plus Zwischenberichte); **3)** Schutz und Förderung der zivilen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte unter Einschluss des Rechts auf Entwicklung (auch Rechte indigener Völker und anderer Gruppen); **4)** Menschenrechtssituationen, die eine Befassung durch den Rat erfordern; **5)** Menschenrechtsorgane und -mechanismen (unter anderem Berichte des Beratenden Ausschusses und Informationen zum Beschwerdeverfahren); **6)** UPR; **7)** die Lage der Menschenrechte in Palästina und anderen besetzten arabischen Gebieten; **8)** Follow-up und Umsetzung der Wiener Erklärung und des Aktionsplans; **9)** Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und andere Formen der Intoleranz sowie Follow-up und Umsetzung der Erklärung und des Aktionsprogramms von Durban; **10)** Technische Hilfe und Kapazitätsaufbau.

Die Aussprache über die Menschenrechtssituation in einzelnen Ländern und die Einrichtung eines spezifischen Ländermandats bleiben weiterhin als Tagesordnungspunkt erhalten (TOP 4) – vergleichbar TOP 9 der vormaligen Menschenrechtskommission. Der Preis für diesen Verhandlungserfolg war allerdings hoch: Die Ländermandate für Belarus und Kuba wurden nicht verlängert – ein bitteres Ergebnis vor allem für die Opfer und Menschenrechtsverteidiger in diesen Ländern. Ebenso musste hingenommen werden, dass

<sup>1</sup> Institution-building of the United Nations Human Rights Council, UN Doc. A/HRC/RES/5/1. Vorläufige Fassung: UN Doc. A/HRC/5/L.2/v. 18. Juni 2007.

<sup>2</sup> Afrika und Asien je fünf Mitglieder, Lateinamerika und westliche Staaten je drei, Osteuropa zwei.

Der Beratende Ausschuss hat – und das ist eindeutig eine Verschlechterung – keine Kompetenz für eigene Initiativen.

Die Aussprache über die Menschenrechtssituation in einzelnen Ländern und die Einrichtung eines spezifischen Ländermandats bleiben weiterhin als Tagesordnungspunkt erhalten.



die Behandlung des Israel-Palästina-Konflikts weiterhin einen exklusiven Platz auf der Agenda einnimmt (TOP 7) und einseitig auf die Verantwortung und Schuld der israelischen Regierung abgehoben wird. Eine vergleichbare Verve zur menschenrechtlichen Bearbeitung eines Konflikts gibt es sonst nicht.

## Arbeitsmethoden

Die Sondermechanismen haben nun weiterhin das Recht, sich allein bei begründetem Verdacht auf eine gravierende Menschenrechtsverletzung in Form einer Eilaktion an die Regierung und auch an die Presse zu wenden.

Das ›High-Level Segment‹, das heißt Redebeiträge von Ministern und Staatssekretären, wird es weiterhin geben. Neu ist die im März 2007 erprobte Plenardiskussion zu Schwerpunktthemen (damals zu Menschen mit Behinderungen und Gewalt gegen Kinder). Resolutionsentwürfe sollen mindestens einmal offen beraten werden, bevor sie dem Rat zur Beschlussfassung vorliegen. Ein Resolutionsentwurf zu einem Land muss ›größtmögliche Unterstützung‹ haben, das heißt von mindestens 15 Mitgliedern des MRR getragen werden. Erfolgreich entschärft werden konnte der Vorschlag Chinas, Ländermandate nur noch mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit zu beschließen. Resolutionen und Beschlüsse des Rates werden durchgängig mit einfacher Mehrheit verabschiedet. Die Vorgaben zu Sondertagungen des Rates halten sich eng an den Wortlaut der Resolution der Generalversammlung 60/251, ebenso die Anzahl und Dauer der Sitzungen pro Jahr (mindestens drei Sitzungen und insgesamt zehn Wochen pro Jahr). Nicht eindeutig entschieden wurde, wann das neue Jahr des Rates beginnt: mit dem kalendarischen Neujahr oder mit dem Datum der ersten Sitzung (2006), also Juni oder Juli. *De facto* hat der Rat seine Sitzungsperiode im zweiten Jahr am 19. Juni 2007 begonnen.

## Sondermechanismen

Im Rahmen der Überprüfung der Sondermechanismen (Special Procedures) wurden alle 24 thematischen Mandate sowie die der vier Arbeitsgruppen verlängert. Von den zwölf Ländermandaten wurden Belarus und Kuba beendet.<sup>3</sup> Die Mandate werden in den folgenden ein bis zwei Jahren nach und nach ausgewertet. Ein Ärgernis stellt in diesem Zusammenhang der beschlossene **Verhaltenskodex (Code of Conduct)**<sup>4</sup> für die Mandatsträger der Sondermechanismen dar. Die Erfahrung lehrt, dass ein Pflichtenkanon – wenn überhaupt – für Regierungen notwendiger wäre, damit diese zeitnah und angemessen etwa die Anfragen der Sonderberichterstatter beantworten oder die Empfehlungen umsetzen. Verglichen mit dem von Algerien maßgeblich ausgearbeiteten Entwurf konnten die stärksten Einschränkungen verhindert werden, wenngleich der neu geschaffene Ethikausschuss zur Überwachung der Mandatsausübung (Consultative Group) als ein von Staaten geführtes Damoklesschwert zu verstehen ist. Neben den ›üblichen Verdächtigen‹, wie China, Kuba und Pakistan,

verhehlten auch Staaten wie die Türkei, die USA, Japan, Kolumbien, Brasilien oder Venezuela nicht, dass sie den Sondermechanismen mehr Pflichten und den Staaten mehr Rechte gewähren wollten.

Ursprünglich sollten Beschwerden über Menschenrechtsverletzungen nur noch bei gesicherter Kenntnis über den Tathergang und die Schwere des Falles weiterverfolgt werden können. Dies hätte insbesondere in Asien direkte Konsequenzen nach sich gezogen, da dort bislang keinerlei regionaler, institutioneller Schutzmechanismus für Menschenrechte existiert. Die Sondermechanismen und UN-Vertragsorgane stellen die einzige Möglichkeit dar, sich mit einer Beschwerde über die nationalen Einrichtungen hinaus an unabhängige Instanzen zu wenden. Die Sondermechanismen haben nun weiterhin das Recht, sich allein bei begründetem Verdacht auf eine gravierende Menschenrechtsverletzung in Form einer Eilaktion (urgent appeal) an die entsprechende Regierung und auch an die Presse zu wenden.

Entschärft wurde der Vorschlag, den Bericht, die Schlussfolgerungen und Empfehlungen der Mandatsträger an die Stellungnahme des betroffenen Staates zu koppeln. Davon übrig blieb die Vorgabe, die Antworten der Regierung auf die Anfragen in fairer Weise in den Bericht aufzunehmen – ein eher selbstverständlicher Anspruch an gutes methodisches Arbeiten.

## Bewertung

Am Ende des einjährigen Verhandlungsmarathons herrschte Erleichterung, dass in vielen Bereichen bewährte Verfahren der Menschenrechtskommission einfach fortgeführt werden. Das Verhandlungsergebnis verdeutlicht gleichzeitig, dass Mehrheiten im Rat formbar sind. Reformunwillige Hardliner konnten sich nicht durchsetzen. Die neue Arbeitsstruktur des Rates eröffnet Möglichkeiten, den Schutz und die Förderung von Menschenrechten wirksamer umzusetzen. Der Rat wird auch neue Standards entwickeln, beispielsweise für Gebiete mit begrenzter Staatlichkeit, in denen gleichwohl Handlungsbedarf in Sachen Menschenrechte, etwa gegenüber transnationalen Konzernen, besteht. Das OHCHR, die Sondermechanismen, engagierte Staaten, NGOs und nationale Menschenrechtsinstitutionen werden die Spielräume nutzen und die Messlatte für menschenrechtsfreundliches Handeln nach und nach höher legen. Bei aller berechtigten Skepsis ist der MRR keineswegs ein hoffnungsloser Fall. Damit sein Potenzial zur Geltung kommt, bedarf es jedoch noch viel Kärnerarbeit.

<sup>3</sup> Eine Übersicht der Mandate findet sich in: Vereinte Nationen, 1–2/2006, S. 26f. Die dort noch aufgeführten Mandate Belarus, Kuba und Usbekistan bestehen nicht mehr.

<sup>4</sup> Code of Conduct for Special Procedures Mandate-holders of the Human Rights Council, UN Doc. A/HRC/RES/5/2, Annex.

# Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

## Rechtsfragen

### IGH:

#### Bosnien-Herzegowina gegen Jugoslawien

- Verantwortlichkeit für Völkermord im bewaffneten Konflikt
- Verpflichtungen aus der Völkermordkonvention

Karin Oellers-Frahm

Am 26. Februar 2007 verkündete der **Internationale Gerichtshof (IGH)** sein Urteil im Fall betreffend die Anwendbarkeit der Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermords (Case Concerning the Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide). Der Fall hat eine 14-jährige Vorgeschichte, in der bereits mehrere Urteile des IGH ergangen waren, jedoch nicht in der Hauptsache (vgl. zu dreien der Urteile Karin Oellers-Frahm, IGH: Bosnien-Herzegowina gegen Jugoslawien, VN, 4/1993, S. 148f.; dies., Internationaler Gerichtshof: Bosnien-Herzegowina gegen Jugoslawien, VN, 5/1996, S. 181ff. sowie dies., IGH: Jugoslawien und die NATO, VN, 4/2005, S. 154ff.).

Der Fall war im März 1993 von Bosnien-Herzegowina gegen Serbien und Montenegro anhängig gemacht worden. Serbien und Montenegro nannte sich später Bundesrepublik Jugoslawien (BRJ) und dann wieder Serbien und Montenegro (im Folgenden wird der Name ›Jugoslawien‹ verwendet; nur im Zusammenhang mit dem aktuellen Verfahrensabschnitt der Name ›Serbien‹).

Gegenstand der Klage ist die Verletzung der Völkermordkonvention von 1948 während des bewaffneten Konflikts im ehemaligen Jugoslawien. Zuständigkeitsgrundlage ist Art. IX der Konvention, der die Streitbeilegung durch den IGH vorsieht.

Mit dem Klageantrag 1993 war ein Antrag auf Erlass einstweiliger Maßnahmen zur Unterlassung aller Akte des Völkermords gegen die Bevölkerung Bosnien-

Herzegowinas gestellt worden, dem durch Entscheidung vom 8. April 1993 stattgegeben wurde (siehe oben). Da Jugoslawien diese Entscheidung ignorierte, hatte Bosnien-Herzegowina erneut einstweilige Maßnahmen beantragt, die im September 1993 zur Bestätigung der bereits im April erlassenen Maßnahmen führte. Jugoslawien hatte außerdem eine vorgängige Einrede zur Zuständigkeit des IGH eingelegt, die am 11. Juli 1996 zurückgewiesen wurde (siehe oben). Der IGH hatte damals festgestellt, dass er auf der Grundlage von Art. IX der Völkermordkonvention zuständig ist.

Im Jahr 1997 hatte Jugoslawien Widerklage erhoben, die am 17. Dezember 1997 zugelassen, jedoch später zurückgezogen wurde. Am 24. April 2001 schließlich beantragte Jugoslawien die Wiederaufnahme/Revision der Zuständigkeitsentscheidung von 1996, weil der IGH nicht zuständig sei; Jugoslawien sei seinerzeit nicht Mitglied der UN gewesen und konnte daher nicht Partei vor dem IGH sein.

Erst mit seiner Aufnahme als UN-Mitglied am 1. November 2000 sei dies der Fall gewesen. Außerdem sei es auch nicht Partei der Völkermordkonvention gewesen, die es erst am 8. März 2001 ratifiziert habe. Die Ratifizierung erfolgte darüber hinaus mit einem Vorbehalt zu Art. IX, der Zuständigkeitsgrundlage für den IGH.

Mit Urteil vom 3. Februar 2003 wies der IGH die Klage auf Wiederaufnahme als unzulässig ab. Damit war der Weg frei zur Entscheidung in der Hauptsache, der Frage der Verletzung der Völkerrechtskonvention.

#### Parteien des Verfahrens

Zunächst musste in diesem Fall die beklagte Partei identifiziert werden, weil Montenegro, das noch im Titel des Falles als beklagte Partei genannt ist, inzwischen unabhängig geworden und als neues Mitglied in die UN aufgenommen worden ist. In Art. 60 der Verfassung von Serbien und Montenegro war die Nachfolgefrage in dem Sinn geregelt, dass Serbien der alleinige Rechtsnachfolger des ehemaligen Serbien und Montenegro sein sollte. Daher, so stellt der IGH fest, kann Montenegro nur

mit ausdrücklicher Zustimmung Partei des Verfahrens sein; diese Zustimmung lehnt es aber ab, so dass einziger Beklagter im vorliegenden Fall Serbien ist.

#### Zuständigkeit des IGH

Der IGH prüfte nochmals eingehend die Frage seiner Zuständigkeit und bekräftigte sein Urteil aus dem Jahr 1996. Auf die Begründung soll hier nicht näher eingegangen werden; es soll nur kurz erwähnt werden, dass seine Ausführungen hierzu mit seiner Entscheidung von 2004 zur Zuständigkeit in den NATO-Fällen nur schwer vereinbar scheinen.

#### Entscheidung zur Sache

Damit geht der IGH zur Prüfung der Sachfragen über, nämlich ob Jugoslawien/Serbien sich einer Verletzung der Völkermordkonvention schuldig gemacht hat (§142ff. des Urteils). Dies ist die einzige Zuständigkeitsgrundlage.

#### Verpflichtungen aus der Völkermordkonvention

Zunächst muss der IGH grundsätzlich klären, welche Verpflichtungen die Völkermordkonvention enthält. Umstritten war, ob auch Staaten – und nicht nur Individuen – für Akte von Völkermord direkt verantwortlich sein können oder ob Staaten nur verpflichtet sind, Akte von Völkermord durch Individuen zu verhindern und zu bestrafen. Art. I der Konvention besagt, »dass Völkermord, ob im Frieden oder im Krieg begangen, ein Verbrechen gemäß internationalem Recht ist, zu dessen Verhütung und Bestrafung sie sich verpflichten«. Die Pflicht zur Verhütung von Völkermord, so der IGH, schließt das Verbot ein, Völkermord zu begehen (§166). Diese Auffassung wird durch Art. IX bestätigt, der dem IGH nicht nur die Beilegung von Streitigkeiten über Anwendung und Auslegung der Konvention überträgt, sondern auch von Streitigkeiten über die Verantwortlichkeit eines Staates für Völkermord.

Das Argument des Beklagten, dass das Völkerrecht grundsätzlich keine strafrechtliche Verantwortlichkeit von Staaten kennt, greift nach Auffassung des IGH nicht, da

die Verantwortlichkeit sich für den besonderen Fall aus dem Vertrag ergibt; es handelt sich also um Haftung aus einem Vertrag, nicht um eine strafrechtliche Haftung. Auch der Einwand, dass die Konvention selbst nur die strafrechtliche Verantwortung von Individuen betreffe, was sich deutlich aus Art. III–VII ergebe, wird abgewiesen. Zwar regelt die Konvention vor allem die Strafbarkeit von Individuen, dennoch erlege aber Art. I in Verbindung mit Art. III a) bis e) den Staaten besondere Verpflichtungen auf, die von denen der Individuen zu unterscheiden sind (§179).

#### Der besondere Vorsatz

Der subjektive Tatbestand des Völkermords fordert, dass zu dem Vorsatz der Begehung der in Art. II genannten Akte hinzukommt, dass diese Akte in der Absicht vorgenommen werden müssen, »eine nationale, ethnische, rassische oder religiöse Gruppe als solche ganz oder teilweise zu zerstören«. Damit der Vorsatz für Völkermord erfüllt ist, muss die Absicht der Zerstörung der Gruppe vorliegen. Der IGH verweist auf das einschlägige Urteil gegen Zoran Kupreskic et al. des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien (Im Folgenden: ICTY) aus dem Jahr 2000 (§188).

In diesem Zusammenhang kam die Frage auf, ob ethnische Säuberung Völkermord ist. In Anlehnung an die Rechtsprechung des ICTY stellt der IGH fest, dass ethnische Säuberung nicht als solche in der Konvention genannt ist (obwohl darüber diskutiert wurde). Daher hänge es vom jeweiligen Vorsatz ab, ob eine Gruppe »nur« zerstreut oder vertrieben oder aber zerstört werden sollte.

#### Beweisfragen

Im vorliegenden Fall haben Beweisfragen eine weit größere Rolle gespielt als üblich vor dem IGH, da es um strittige Tatsachen ging. Daher legt der Gerichtshof vorab die anwendbaren Beweisregeln dar: Die Beweislast liegt grundsätzlich beim Kläger. Was den Beweisstandard betrifft, so muss dieser bei Vorwürfen besonderer Schwere besonders hoch sein; das heißt das Gericht muss völlig überzeugt sein, wenn es um Fragen der *Akte* von Völkermord geht. Wenn es sich um *Verhütung* von Völkermord handelt, reicht hingegen ein hoher Überzeugungsgrad, der der Schwere der Anklage angemessen ist. Was schließlich

die Beweismethode betrifft, so ist in diesem Fall das Besondere, dass viele Fragen bereits Gegenstand von Entscheidungen des ICTY waren. Die Feststellungen der Straf- und Berufungskammern bezüglich Fakten und Vorsatz aus den Verfahren vor dem Strafgericht seien – so der IGH – sehr überzeugend (§223); ebenso sei der Bericht des UN-Generalsekretärs über den Fall von Srebrenica als äußerst verlässlich anzusehen.

#### Akte des Völkermords

Nach diesen grundlegenden Klarstellungen prüft der IGH die Fakten mit Bezug auf Akte nach Art. II der Völkermordkonvention, wie der Kläger sie vorgetragen hatte. Zunächst zeichnet er die Entwicklung des Zerfalls des ehemaligen Jugoslawiens nach, die in der Entstehung neuer Staaten mündete. Diese waren zum einen Bosnien-Herzegowina, das aus den beiden Entitäten Bosnien-Herzegowina und Republika Srpska besteht, und zum anderen (Rest-)Jugoslawien, bestehend aus Serbien und Montenegro. Akteure in diesem Konflikt, der sich auf dem Gebiet des jetzigen Staates Bosnien-Herzegowina abspielte, waren in erster Linie die bosnischen Serben (Republika Srpska), deren Armee während der Dauer des Konflikts Unterstützung durch Jugoslawien erhielt und weitgehend von ihr abhängig war, insbesondere nach dem offiziellen Abzug der Belgrader Truppen aus Bosnien-Herzegowina im Mai 1992. Ohne diese Unterstützung aus Belgrad hätten die bosnischen Serben nicht so agieren können wie sie es taten.

Der IGH prüft die einzelnen Tatwürfe unter dem Aspekt, ob sie stattfanden, ob sie unter Art. II der Konvention fallen und ob der besondere Vorsatz gegeben ist. Dabei ist die »geschützte Gruppe« die der bosnischen Muslime.

#### Art. II a)

Zunächst geht es um Art. II a), die Tötung von Mitgliedern einer Gruppe, und deren Vorkommen an bestimmten Orten und in bestimmten Gefangenenlagern.

Dass Handlungen nach Art. II a) geschehen sind, bejaht der IGH; er kann allerdings nicht feststellen, wie auch der ICTY in den einschlägigen Fällen, dass der besondere Vorsatz vorgelegen hat. Diesen sieht der IGH allein für die Vorkommnisse in Srebrenica als bewiesen an, wo im Juli 1995 etwa 7000 Männer im wehrfähigen

Alter getötet worden waren. Bei der Prüfung der Vorfälle in Srebrenica bezieht der IGH sich weitgehend auf Urteile des ICTY. Demnach war zunächst nur die Vertreibung der Muslime aus Srebrenica beabsichtigt, erst später wurden diese Pläne offensichtlich geändert. Der IGH zitiert hier umfassend aus dem Fall Vidoje Blagojevic des ICTY. Daraus geht hervor, dass erstens den Muslimen von General Ratko Mladic freier Abzug versprochen wurde; dass zweitens die Aussonderung der männlichen Muslime erst sehr spät stattfand; dass dann aber drittens auch freier Abzug gewährt werden sollte. Die Muslime hatten allerdings den Verdacht, dass der Völkermord geplant und Mladic der Organisator war.

Der IGH kommt, ebenso wie der ICTY, zu der Überzeugung, dass Taten nach Art. II a) der Konvention in Srebrenica begangen worden sind. Der ICTY hatte in den einschlägigen Fällen den besonderen Vorsatz bestätigt, obwohl dieser nicht von Anfang an bestanden hatte, und wegen Völkermord verurteilt. Auch dem folgt der IGH, lässt allerdings hier noch offen, was das für Serbien bedeutet. Ebenso teilt der IGH die Auffassung des ICTY, dass das Tatbestandsmerkmal der »Zerstörung einer Gruppe« erfüllt ist.

#### Art. II b) bis e)

Den Tatbestand von Art. II b) der Konvention, die Verursachung von schwerem körperlichem oder seelischem Schaden an Mitgliedern der Gruppe, sieht der IGH als erwiesen an. Allerdings ist auch hier der Beweis nicht erbracht worden, dass der erforderliche besondere Vorsatz vorlag. Dasselbe gilt für Art. II c), die Auferlegung von Lebensbedingungen für die Gruppe, die deren Zerstörung herbeiführen können. Was Art. II d) und e), Maßnahmen, die auf die »Geburtenverhinderung innerhalb der Gruppe« gerichtet sind beziehungsweise die »gewaltsame Überführung von Kindern der Gruppe in eine andere« betrifft, so geht aus dem Beweismaterial nicht hervor, dass Handlungen dieser Kategorie vorgekommen sind.

Schließlich prüft der IGH noch, ob ein bestimmtes Handlungsmuster zu erkennen ist, das als solches als Beweis für den besonderen Völkermordvorsatz angesehen werden kann, wie es der Kläger behauptet (§370). Dabei ginge es dann nicht mehr um den Vorsatz der individuellen Täter, son-

dem um den Vorsatz eines übergeordneten Organs in der Armee der Republika Srpska oder der Regierung Jugoslawiens.

Eine offizielle Verlautbarung, die ein Handlungsmuster mit besonderem Völkermordvorsatz enthält, gibt es nicht, aber insbesondere das Vorgehen in den Lagern, so der Kläger, auf eine entsprechende Absicht schließen. Auch der ›Beschluss über die strategischen Ziele der Serben in Bosnien und Herzegowina‹, den der Präsident der Nationalversammlung der Republika Srpska im Jahr 1992 erlassen hat, könne als eine Art offizieller Beleg für einen entsprechenden Vorsatz verstanden werden; sie sei auch ganz im Sinne Jugoslawiens gewesen. Dem stimmt der IGH nicht zu, weil daraus zwar die Absicht der Vertreibung entnommen werden kann, nicht aber die Absicht, die Gruppe zu zerstören. Auch der ICTY hat in diesen ›strategischen Zielen‹ keinen Völkermordvorsatz erkennen können. Der IGH kann daher dem Argument des Klägers nicht folgen, dass das Handlungsmuster über viele Jahre den besonderen Vorsatz für Völkermord belegt. Dass der Beklagte eine solche Absicht verfolgte, ist nicht hinreichend bewiesen. Auch hier stimmt die Feststellung des IGH mit der des ICTY überein, was anhand einer Liste von Fällen des ICTY belegt wird (§374).

Der IGH kommt damit zu dem Schluss, dass allein die Handlungen der Armee der Republika Srpska in Srebrenica als Völkermord zu qualifizieren sind, so dass zu prüfen ist, ob diese Handlungen dem Beklagten, also Serbien, zuzurechnen sind (§376).

### Zurechenbarkeit und Verantwortlichkeit für die Taten von Srebrenica

Die Taten von Srebrenica sind Serbien dann zurechenbar, wenn festgestellt werden kann, dass sie von Organen oder Personen, die dem Staat nach den gewohnheitsrechtlichen Regeln der Staatenverantwortlichkeit zuzurechnen sind, direkt vorgenommen wurden. Sie können, falls das verneint wird, auch zugerechnet werden, wenn es sich um Teilnahme von Personen oder Organen des Staates in einer der in Art. III b) bis e) der Völkermordkonvention niedergelegten Formen der Teile am Völkermord handelt. Wenn auch dies nicht der Fall ist, sind die Taten Serbien zuzurechnen, wenn es seine Verpflichtung nach Art. I der Konvention verletzt hat, nämlich Völkermord zu verhüten und zu bestrafen.

### Zurechenbarkeit wegen Begehung von Akten des Völkermords

Eine Handlung ist einem Staat dann zuzurechnen, wenn Personen oder Behörden gehandelt haben, die nach nationalem Recht Organe des Staates (hier Jugoslawiens/Serbiens) waren. Das kann nach Auffassung des IGH nicht festgestellt werden, weil weder eine Beteiligung der serbischen Armee noch der politischen Führung in Belgrad bewiesen worden ist. Dass vor dem Massaker in Srebrenica eine solche Beteiligung bestand und auch von den UN moniert wurde, ist unbestritten. Für das Massaker in Srebrenica liegen dafür jedoch keine Beweise vor. Die Republika Srpska und ihre Armee waren keine *De-jure*-Organe Serbiens/Jugoslawiens. Die Tatsache, dass insbesondere General Mladic, wie alle Offiziere der Armee der Republika Srpska, weiter unter der Verwaltung der Armee Jugoslawiens standen und von ihr bis ins Jahr 2002 bezahlt wurden, macht sie ebenso nicht zu Organen Jugoslawiens. Selbst wenn Mladic von Belgrad bezahlt wurde, wäre das allein noch kein Grund, ihn als Organ Jugoslawiens zu behandeln. Der Begriff ›Staatsorgan‹ umfasst nach Gewohnheitsrecht und nach Art. 4 der Regeln über die Staatenverantwortlichkeit Teile der Staatsorganisation, die für den Staat handeln (§388). Die Armee der Republika Srpska und ihre Offiziere handelten für die bosnisch-serbischen Behörden, insbesondere die Republika Srpska, nicht für Jugoslawien.

Weiter war zu klären, ob Serbien Verantwortung für die Handlungen der paramilitärischen Gruppe ›Scorpions‹ in Srebrenica trägt, da diese Gruppe in den Dokumenten immer als ›Einheit des Innenministers von Serbien‹ bezeichnet wurde. Aber auch sie kann nach Auffassung des IGH für den relevanten Zeitpunkt, das Jahr 1995, nicht als *De-jure*-Organ Belgrads angesehen werden. Denn wie der IGH im Nicaragua-Fall 1986 festgestellt hatte, können Personen, Personengruppen oder Organe im Zusammenhang mit der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit Staatsorganen nur dann gleichgestellt werden, wenn sie in völliger Abhängigkeit von diesem Staat als dessen Instrument handeln. Das aber ist nach Auffassung des Gerichts im vorliegenden Fall nicht gegeben, da trotz der umfassenden Unterstützung für die Republika Srpska

diese doch eine deutliche Unabhängigkeit genoss.

Die Taten von Srebrenica wären Serbien jedoch zuzurechnen, wenn sie zwar nicht von seinen Organen direkt, aber doch von Personen begangen wurden, die unter seiner Kontrolle oder Leitung standen. Diese Situation ist von der vorherigen zu unterscheiden, da es nicht um das Handeln von *De-jure*- oder *De-facto*-Staatsorganen geht, sondern darum, ob Staatsorgane ursächlich für den Völkermord waren.

Nach Völkergewohnheitsrecht wird das Handeln von Personen oder Gruppen dem Staat zugerechnet, wenn diese auf Anweisung von oder unter der Kontrolle/Leitung dieses Staates beziehungsweise seiner Organe handeln. Dies ist in Art. 8 der im Jahr 2001 von der UN-Generalversammlung verabschiedeten Regeln über ›Verantwortlichkeit der Staaten für völkerrechtswidrige Handlungen‹ (kurz: Staatenverantwortlichkeit) niedergelegt. In diesem Zusammenhang greift der IGH wiederum auf den Nicaragua-Fall zurück. Dort hatte er festgestellt, dass es sich bei einer derartigen Kontrolle um effektive Kontrolle (effective control) handeln muss. Die Anweisungen des Staates müssen jede einzelne Handlung betreffen, die die Verletzung herbeiführt. Eine allgemeine Kontrolle (overall control), wie es der ICTY im Fall Dusko Tadic verlangt hatte, reicht nicht aus.

Der IGH stellt fest, dass der Maßstab der ›overall control‹ für Zwecke der Staatenverantwortlichkeit zu weit ist, da damit die Verbindung zwischen dem Verhalten eines Staatsorgans und der völkerrechtlichen Haftung überdehnt wird.

Nach Auffassung des Gerichts hat der Kläger nicht bewiesen, dass Anweisungen von Bundesbehörden aus Belgrad oder einem Organ Jugoslawiens ergangen sind und insbesondere auch nicht, dass dies mit dem besonderen Vorsatz des Völkermords geschehen sei. Weder ist vor dem ICTY eine Führungsperson Jugoslawiens wegen der Vorfälle in Srebrenica angeklagt worden, noch geht aus dem Bericht des UN-Generalsekretärs vom November 1999 eine direkte Verwicklung von Präsident Slobodan Milosevic in die Massaker von Srebrenica hervor.

Daher ist auf dieser Grundlage die Verantwortlichkeit des Beklagten nicht zu bejahen, so dass die Handlungen derer, die Völkermord in Srebrenica begangen haben, nach den Regeln der Staatenverant-

wortlichkeit nicht dem Beklagten zugerechnet werden können. Serbien ist also für die Akte des Völkermords in Srebrenica nicht als Täter verantwortlich (§ 413–415).

### Zurechenbarkeit wegen Teilnahme an Akten des Völkermords

Daher ist zu prüfen, ob Serbien in irgendeiner Form am Völkermord in Srebrenica nach Art. III b) bis e) der Konvention beteiligt war. Von den vier dort aufgeführten Teilnahmeformen (Verschwörung, Anreizung, Versuch und Teilnahme) kommt hier nur die Teilnahme in Betracht.

Teilnahme ist von der Kontrolle über die Begehung von Völkermord zu unterscheiden, da im Völkerrecht Kontrolle über eine solche Tat als direkte Täterschaft angesehen wird, auch wenn dies in manchen nationalen Rechtsordnungen anders ist. Teilnahme im Sinne von Art. III e) der Konvention bedeutet Hilfe und Unterstützung bei der Begehung der Tat, so dass zu prüfen ist, ob Staatsorgane, Personen unter direkter staatlicher Anleitung oder effektiver Kontrolle des Staates derartige Hilfe geleistet haben. Nach Art. 8 der Regeln über die Staatenverantwortlichkeit setzt Hilfe das Wissen voraus, dass es sich um einen völkerrechtswidrigen Akt handelt. Ob der Teilnehmer selbst den besonderen Vorsatz für Völkermord haben muss, lässt der IGH offen. Doch muss der Teilnehmer wissen, dass der Haupttäter mit diesem besonderen Vorsatz handelt. Wenn das nicht der Fall ist, ist auch keine Teilnahme gegeben.

Daher prüft der IGH diese Frage zuerst und verneint sie. Obwohl Jugoslawien den serbischen Truppen massive Hilfe geleistet hat, ist nicht zweifelsfrei bewiesen, dass dies zu einer Zeit geschah, als den Organen Jugoslawiens klar war, dass Völkermord begangen wurde. Wichtig ist, dass nicht bewiesen worden ist, dass die Entscheidung, die männlichen Mitglieder der Gruppe physisch zu vernichten, den Belgrader Behörden mitgeteilt wurde. Diese fiel offensichtlich sehr kurzfristig. Daher ist Serbien auch nicht für Teilnahme am Völkermord verantwortlich. Nach Art. III der Konvention ist Serbien demzufolge weder als Täter noch als Teilnehmer am Völkermord verantwortlich.

### Verletzung der Pflicht zur Verhütung von Völkermord

Es bleibt zu prüfen, ob Serbien seine Pflicht zur Verhütung und Bestrafung des Völker-

mords verletzt hat, wobei es sich um zwei unterschiedliche Pflichten handelt, weil die Bestrafung von Völkermord nicht zugleich die Pflicht zur Verhütung erfüllt.

Unter der Pflicht zur Verhütung des Völkermords versteht der IGH nach der Völkermordkonvention eine Verhaltenspflicht, keine Erfolgspflicht (*obligation of conduct, not of result*). Das heißt, dass die Staaten alle ihnen zur Verfügung stehenden Mittel anwenden müssen, um Völkermord zu verhindern. Gelingt dies nicht, ist der Staat nicht haftbar.

Hierbei spielt der Begriff der Sorgfaltpflicht (*due diligence*) eine bedeutende Rolle. Die Pflicht zur Verhütung entsteht in dem Moment, in dem der Staat von der Möglichkeit, dass Völkermord droht, Kenntnis erhält oder hätte haben müssen. Der Unterschied zwischen Teilnahme und Verletzung der Pflicht zur Verhütung liegt darin, dass Teilnahme positives Tun erfordert und die Gewissheit, dass es um Völkermord geht; die Pflicht zur Verhütung wird durch Untätigkeit verletzt, wenn nicht alle möglichen Maßnahmen ergriffen werden, die den Völkermord hätten verhindern können (§432).

Da nur in Srebrenica Völkermord nachweislich geschehen ist, wird nur in diesem Zusammenhang die Pflicht Serbiens zur Verhütung geprüft. In der fraglichen Zeit hatte Jugoslawien mehr als jeder andere Vertragsstaat der Konvention großen Einfluss auf die bosnischen Serben. Außerdem war Jugoslawien durch die Anordnung einstweiliger Maßnahmen von 1993 durch besondere Pflichten gebunden, nämlich unter anderem zu gewährleisten, dass die militärischen Einheiten, auf die es Einfluss hatte, keine Akte des Völkermords oder der Teilnahme oder Anreizung zum Völkermord begehen.

Hier ist der Begriff ›Einfluss‹ ausschlaggebend, da es eindeutig nicht nur um Personen oder Organe ging, deren Handeln Jugoslawien zuzurechnen ist, sondern um alle, auf die Jugoslawien Einfluss ausüben konnte. Jugoslawien musste – auch wenn es sich nicht sicher sein konnte – jedenfalls davon ausgehen, dass die Gefahr des Völkermords bestand, nachdem die bosnischen Serben beschlossen hatten, Srebrenica zu besetzen. Aufgrund der möglichen Einflussnahme und der Tatsache, dass aus zahlreichen Dokumenten die Gefahr des Völkermords bekannt war, hätte Jugoslawien alles in seiner Macht Stehende un-

ternehmen müssen, um die tragischen Ereignisse zu verhindern.

Jugoslawien und insbesondere sein Präsident Milosevic kannten den tief sitzenden Hass zwischen den bosnischen Serben und den Muslimen in Srebrenica. Dennoch hat der Beklagte nicht dargelegt, dass Jugoslawien irgendwelche Maßnahmen ergriffen hat, um das, was geschah, zu verhindern. Daher stellt der IGH fest, dass Jugoslawien die Pflicht zur Verhütung von Völkermord verletzt hat, was seine völkerrechtliche Haftung begründet (§438).

### Verletzung der Pflicht zur Bestrafung des Völkermords

Schließlich prüft der IGH die Frage der Pflicht zur Bestrafung des Völkermords. Da der Völkermord in Srebrenica nicht auf dem Gebiet Jugoslawiens stattfand, ist keine Verletzung der Bestrafung durch nationale Gerichte festzustellen. Daher ist die Zusammenarbeit mit dem internationalen Strafgericht, dessen Gerichtsbarkeit der Staat anerkannt hat, gemäß Art. VI der Konvention ausschlaggebend. Dass der ICTY ein ›internationales Gericht‹ im Sinne von Art. VI darstellt, ist unstrittig, auch wenn die Verfasser der Völkermordkonvention wohl von einem durch einen Vertrag geschaffenen Gericht ausgingen. Die Voraussetzung der Anerkennung der Gerichtsbarkeit nach Art. VI ist dann erfüllt, wenn der Staat zur Anerkennung der Zuständigkeit und zur Kooperation mit dem Gericht verpflichtet ist. Der IGH stellt fest, dass dies jedenfalls mit Abschluss des Abkommens von Dayton am 14. Dezember 1995 der Fall war und dass keine vor diesem Zeitpunkt liegenden Verletzungen der Kooperationspflicht vom Kläger vorgetragen worden sind.

Da sich General Mladic, der Hauptverantwortliche für den Völkermord in Srebrenica, offenbar wiederholt in Serbien aufhielt beziehungsweise noch dort ist, ohne dass die serbischen Behörden das ihnen Mögliche zu seiner Festnahme unternommen haben oder unternehmen, stellt der IGH eine Verletzung der Pflicht zur Kooperation mit dem ICTY fest.

### Folgen

Nachdem die Verletzung der Pflicht zur Verhütung und Bestrafung des Völkermords festgestellt ist, bleibt die Frage des Schadensersatzes zu prüfen. Zum einen ist zu klären, welcher Schaden entstanden ist,

weil Serbien nicht versucht hat, den Völkermord zu verhindern; zum anderen, welcher Schaden durch die Verletzung der Pflicht zur Bestrafung, das heißt die Nichtkooperation mit dem ICTY entstanden ist.

Das wirft die Frage auf, ob Jugoslawien den Völkermord hätte verhindern können. Das aber kann der IGH nicht mit hinreichender Klarheit feststellen und daher keine finanzielle Entschädigung zusprechen (§462). Der Kläger kann aber Wiedergutmachung in Form der Genugtuung (satisfaction) beanspruchen. Die findet – auch nach Auffassung des Klägers – angemessenen Ausdruck im Tenor der Entscheidung, dass Jugoslawien/Serbien die Pflicht zur Verhütung des Völkermords verletzt hat.

Was die Verletzung der Pflicht zur Bestrafung betrifft, so ist Serbien weiterhin verpflichtet, Personen, die des Völkermords angeklagt sind, an den ICTY zu überstellen, allen voran General Mladic. Eine symbolische Entschädigung für die Nichtbefolgung der einstweiligen Maßnahmen hält der IGH ebenfalls nicht für angemessen, da die Verletzung der Anordnungen unter dem Aspekt der Wiedergutmachung in den Feststellungen der Verletzung der Völkermordkonvention enthalten ist.

Damit schließt der IGH die Prüfung ab. Das in neun Punkte unterteilte Urteil ist nicht einstimmig ergangen, jedoch jeweils mit großer Mehrheit; meist tragen zwischen 12 und 14 von den 15 Richtern das Urteil. Die niedrigste Zustimmung, mit nur zehn Stimmen, findet die Entscheidung zur Zuständigkeit.

### Die Sondervoten

Neben den sehr kritischen Stellungnahmen zur Entscheidung über die Zuständigkeit sind insbesondere die abweichenden Meinungen zur Begehung von Völkermord durch Staaten interessant. Hierzu äußern die Richter Shi, Koroma, Owada, Tomka und Skotnikov Bedenken, da dies weder aus der Konvention noch aus den Vorarbeiten hervorgehe und auch nicht mit Ziel und Zweck der Konvention in Einklang stehe. Zudem gebe es keine strafrechtliche Verantwortlichkeit von Staaten. Wie schon der Nürnberger Militärgerichtshof festgestellt hatte, werden völkerrechtliche Verbrechen von Menschen nicht von abstrakten Entitäten begangen. Darüber hinaus sei der IGH auch nicht das Forum, vor dem strafrechtliche Verantwortlichkeit geltend gemacht werden könne. Seine Ver-

fahrensordnung sei dafür ungeeignet. Dies erklärt den weitestgehenden Rückgriff auf die Urteile des ICTY.

Auch in Beweisfragen und insbesondere der Beweislastverteilung wird die Mehrheitsentscheidung kritisiert, da dem Beklagten die Vorlage bestimmter wesentlicher Dokumente nicht auferlegt wurde, was den Kläger in eine unangemessen schwierige Situation brachte und in der Tat von großer Relevanz für den Ausgang der Entscheidung war.

### Bewertung

Bei diesem Urteil ging es erstmalig in einem zwischenstaatlichen Verfahren um die Begehung von Völkermord durch einen Staat. Auch wenn die Opfergruppen verständlicher Weise enttäuscht sind und man das Gefühl nicht völlig los wird, dass in Belgrad doch mehr Einfluss und Wissen vorhanden war als das Urteil bestätigt, so ist das Urteil doch insgesamt als ausgewogen und richtig zu bewerten. Denn ausschlaggebend war die Beweislage, und die gab offensichtlich in der Tat nicht mehr her als in der Begründung sorgfältig dargelegt wurde. Ob die Umkehr der Beweislast und die Anordnung der Vorlage bestimmter Beweisstücke durch Serbien wirklich weiter geholfen hätte, wie behauptet wird, oder ob dadurch nicht eher eine Blockadehaltung Jugoslawiens hervorgerufen worden wäre, fällt in den Bereich der Spekulation.

Dass die Feststellung des IGH zur Zuständigkeit kritikwürdig ist, und dass die Zuständigkeit mit wesentlich besseren Argumenten hätte bejaht werden können, soll hier nicht vertieft werden, da dem Ergebnis als solchem zuzustimmen ist.

Kurzer Kommentierung bedarf hingegen die umstrittene Feststellung, dass Staaten als solche Völkermord direkt begehen können und dafür haftbar sind. Verantwortlichkeit für Völkermord wird primär – wie dies auch in den Sondervoten hervorgehoben wird – als strafrechtliche Verantwortlichkeit verstanden, und die gibt es im Völkerrecht für Staaten nicht. Zudem ist der Verweis auf das Diktum des Nürnberger Militärgerichtshofs naheliegend, dass Verbrechen – auch völkerrechtliche Verbrechen – von Individuen, nicht abstrakten Entitäten begangen werden, eine Aussage, die damals gerade die individuelle Strafbarkeit rechtfertigen sollte. Verantwortlichkeit für Völkermord, wie sie

die Konvention vorsieht, ist aber nicht beschränkt auf strafrechtliche Verantwortlichkeit, auch wenn dies bisher nie zum Tragen gekommen ist.

Die Auffassung des IGH, dass auch Staaten Völkermord begehen können, folgt aus der Tatsache, dass das Handeln von Staatsorganen als Handeln des Staates zu qualifizieren ist. Die Anleitung zum und die Kontrolle über das Handeln von Personen oder Gruppen muss als direktes Handeln des Staates und damit als direkte Täterschaft angesehen werden.

Auch wenn der Unterschied zwischen der direkten Begehung von Akten des Völkermords durch einen Staat und dessen Pflicht zur Verhütung des Völkermords nicht immer sehr deutlich sein mag, so gibt es ihn durchaus: Ein Staat, der wissentlich durch seine Organe – in der Regel sein Militär – Akte des Völkermords begeht, muss als Täter genauso verantwortlich sein wie das Individuum. Allerdings ist die Ausgestaltung der Verantwortlichkeit unterschiedlich; strafrechtliche Konsequenzen wie sie für Individuen gelten, treffen den Staat nicht, er muss aber für den verursachten Schaden aufkommen. Zudem hat eine Verurteilung wegen Begehung von Völkermord für den Staat ›moralische‹ Wirkung in der Staatengemeinschaft, die nicht unterschätzt werden sollte und die im Fall der Täterschaft schwerer wiegt als im Fall der unterlassenen Verhütung.

Besonderer Erwähnung bedarf ferner der vom IGH festgestellte Umfang der Pflicht zur Verhütung des Völkermords. Die Pflicht zur Verhütung des Völkermords betrifft *jeden* (Vertrags-)Staat und implizit damit wohl auch Nicht-Vertragsstaaten und alle internationalen Organisationen. In §430 des Urteils wird diese weitreichende Feststellung getroffen, die sicher zu den bedeutendsten und grundsätzlichen Aussagen des Urteils zählt. Zwar ist die Pflicht je nach der Nähe zum Geschehen abgestuft, aber grundsätzlich betrifft sie jeden (Vertrags-)Staat. Noch bedeutsamer ist jedoch, dass damit nicht nur Vertragsstaaten gemeint sind, sondern alle Staaten und auch jede internationale Organisation, wie vor allem die UN – über die für sie agierenden Staaten. Dass allerdings aus der Feststellung, dass *jeder* Staat immer und überall zur Verhütung des Völkermords verpflichtet ist, konkrete Konsequenzen gezogen worden wären, kann man leider – noch – nicht sehen.

# Personalien

## Abrüstung

Zum neuen Hohen Beauftragten für Abrüstungsfragen, im Rang eines Untergeneralsekretärs der Vereinten Nationen, ernannte UN-Generalsekretär Ban Ki-moon am 2. Juli 2007 den brasilianischen Diplomaten **Sérgio de Queiroz Duarte**. Mit der Ernennung wird Duarte Leiter des neu geschaffenen Büros für Abrüstungsfragen (UN Office for Disarmament Affairs – UNODA), der Nachfolgeinstitution der Hauptabteilung Abrüstungsfragen. Er ist damit insbesondere für die Koordinierung der mit Abrüstungsfragen befassten UN-Organen zuständig. Vielfältige Erfahrungen in diesem Bereich sammelte der 72-Jährige in der Genfer Abrüstungskonferenz, im Gouverneursrat der Internationalen Atomenergieorganisation (IAEA), in der UN-Abrüstungskommission und als Präsident der 7. Überprüfungskonferenz zum Nichtverbreitungsvertrag. Duarte folgt dem Japaner **Nobuaki Tanaka** (vgl. Personalien, VN, 4/2006, S. 169). Das Büro war Teil der Kontroverse um einen Umstrukturierungsplan des UN-Generalsekretärs, der unter anderem vorsah, die Abrüstungsabteilung in die Hauptabteilung für politische Angelegenheiten (der sie von 1992 bis 1997 unter anderem Namen schon einmal zugeordnet war) oder alternativ in das Büro des Generalsekretärs einzugliedern. Dies hätte eine Degradierung der Abteilung zur Folge gehabt und war von einem Großteil der UN-Mitgliedstaaten abgelehnt worden. Unter dem neuen Namen bleibt das Büro für Abrüstungsfragen nun weiterhin eine eigenständige Abteilung mit dem gleichen Aufgabenprofil.



**Sérgio de Queiroz Duarte**

UN-Foto: 75050

## Bildung

UN-Generalsekretär Ban Ki-moon hat am 9. Mai 2007 **Konrad Osterwalder** zum neuen Direktor der Universität der Vereinten Nationen (UNU) ernannt. Er wird sein Amt am 1. September 2007 als fünfter Direktor antreten. Die UNU, mit Hauptsitz in Tokyo, wurde 1973 gegründet und stellt ein internationales Netzwerk von Wissenschaftlern dar, das als ›Think Tank‹ für die Vereinten Nationen fungiert. Das Netzwerk besteht aus 13 Forschungszentren und -programmen sowie aus mehr als 100 kooperierenden Forschungsinstitutionen. Osterwalder ist Physiker und war bis zu seinem Amtsantritt Direktor sowie Interims-Präsident der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich. Er tritt die Nachfolge Hans van Ginkel an, einem niederländischen Geografen, der das Amt seit dem Jahr 1997 innehatte.

## Friedenssicherung

**Harumi Hori** aus Japan, **Matti Paavo Pellonpää** aus Finnland und **Michael F. Raboin** aus den

USA bilden seit 14. Mai 2007 den Beirat des Büros für das ›UN-Register der Schäden, die durch den Bau der Mauer auf dem besetzten palästinensischen Gebiet entstanden sind. Die Einrichtung des Registers wurde während der 10. Notstandssondertagung der Vereinten Nationen beschlossen. Das Büro mit Sitz in Wien besteht aus dem dreiköpfigen Beirat, einem Exekutivdirektor und einem kleinen Sekretariat. Es wird als Nebenorgan der Generalversammlung dem Generalsekretär unterstehen. Der Beirat trägt die allgemeine Verantwortung für die Schaffung und das Instandhalten des Schadensregisters.

Der ehemalige britische Premierminister **Tony Blair** wurde am 27. Juni 2007, dem Tag seines formellen Rücktritts als Premierminister, auf Vorschlag der USA zum Gesandten des Nahost-Quartetts bestellt. Der 54-Jährige soll den palästinensischen Staat beim Aufbau von politischen und wirtschaftlichen Institutionen unterstützen, internationale Hilfe mobilisieren und im Rahmen der Wirtschaftsförderung Palästinas neue private Partnerschaften vermitteln. Blair hat kein politisches Verhandlungsmandat, arbeitet ehrenamtlich und wird von September 2007 an jeden Monat für eine Woche in die Region reisen. Er übernimmt eine Aufgabe, die sein Vorgänger, der ehemalige Präsident der Weltbank **James Wolfensohn**, im April 2006 unter anderem deshalb enttäuscht aufgegeben hatte, weil sie auf technische Fragen beschränkt sei (vgl. Personalien, VN, 3/2005, S. 108). Die Entscheidung des Quartetts, dem die Vereinten Nationen, Russland,

die USA und die Europäische Union angehören, ist teilweise mit Skepsis aufgenommen worden. Vorbehalte gab es insbesondere seitens der arabischen Staaten aufgrund der engen Beziehungen des ehemaligen Premierministers zum amerikanischen Präsidenten George W. Bush und der britischen Beteiligung am Irak-Krieg 2003. Israels Ministerpräsident Ehud Olmert und der palästinensische Präsident Mahmud Abbas begrüßten die Ernennung Blairs.

Durch den Lenkungsausschuss des Rates für die Umsetzung des Friedens in Bosnien-Herzegowina wurde am 19. Juni 2007 der slowakische EU- und Balkan-Experte **Miroslav Lajcak** zum Hohen Beauftragten für Bosnien-Herzegowina bestimmt. Der 44-Jährige tritt damit die Nachfolge des ehemaligen deutschen Bundespostministers **Christian Schwarz-Schilling** an, der sein Mandat nach 18 Monaten niedergelegt hatte. Das Amt wurde im Jahr 1995 geschaffen, um die Umsetzung des Dayton-Abkommens zu gewährleisten, bis es eine eigenständige Regierung gibt. Ursprünglich sollte der Posten Ende Juni 2007 auslaufen und in eine beratende Institution des EU-Sonderbeauftragten in Bosnien-Herzegowina umgewandelt werden. Die Schließung des Büros ist nun, unter anderem auf Betreiben Schwarz-Schillings, auf den 30. Juni 2008 verschoben worden. Der bisherige Generaldirektor für politische Fragen im slowakischen Außenministerium hatte mehrere führende Positionen mit Balkan-Bezug inne. So war er unter anderem Botschafter seines Landes in Belgrad und im Jahr 2005 Gesandter

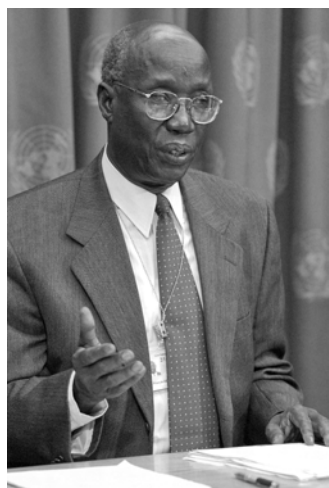
des Hohen Vertreters der EU für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik beim Unabhängigkeitsreferendum in Montenegro.

### Gesundheit

Am 21. Mai 2007 ernannte UN-Generalsekretär Ban Ki-moon die Botswanerin **Elizabeth Mataka** zu seiner Sondergesandten für HIV/Aids in Afrika. Die bisherige verantwortliche Direktorin des nationalen Aids-Netzwerks Sambia kann Erfahrungen aus 16 Jahren Arbeit zum Thema vorweisen. Die ausgebildete Sozialarbeiterin war unter anderem stellvertretende Vorsitzende des Direktoriums des Globalen Fonds zur Bekämpfung von Aids, Malaria und Tuberkulose sowie Gründungsmitglied des Südafrikanischen Netzwerks der Aids Service Organisation. Mataka will die Aids-Bekämpfung insbesondere unter Berücksichtigung der Auswirkungen der Krankheit für Frauen und Kinder intensivieren. Sie löst den Kanadier **Stephen Lewis** nach fünfjährig im Amt ab. Der Diplomat leistete enorme Überzeugungsarbeit in Hinblick auf die Einstellungen afrikanischer Regierungen, zudem gelang es ihm, das Thema Aids immer wieder ins Bewusstsein der westlichen Öffentlichkeit zu bringen.

### Menschenrechte

Am 29. Mai 2007 wurde der sudanesischen Menschenrechtsexperte **Francis Deng** durch UN-Generalsekretär Ban Ki-moon zum Sonderberater für die Verhütung von Völkermord und Massengräueltaten ernannt. Eine der kommenden Aufgaben des 69-Jährigen ist die Überwachung der Menschenrechtssituation in der westsudanesischen Provinz Dar-



**Francis Deng** UN-Foto: 26109

fur. Um die Rolle der Vereinten Nationen auf diesem Gebiet zu stärken, bat der Generalsekretär Deng explizit, den Posten hauptamtlich auszuüben und kündigte an, sich für eine personelle und finanzielle Ausweitung der Kapazitäten des Büros des Sonderbraters einzusetzen. Als Menschenrechtsexperte, anerkannter Wissenschaftler und erfahrener Diplomat bringt Deng eine außerordentliche Bandbreite an Fähigkeiten für seine neue Funktion mit. Der promovierte Jurist war bis zuletzt Direktor des »Sudan Peace Support Project« am United States Institute of Peace. Mehr als zehn Jahre, von 1992 bis 2004, war er Beauftragter des Generalsekretärs für Binnenvertriebene, eine Aufgabe, bei der auf seine ersten Erfahrungen im Sekretariat der Vereinten Nationen im Menschenrechtsbereich von 1967 bis 1972 zurückgreifen konnte. Er löst den Argentinier **Juan Méndez** ab, der diesen Posten seit Juli 2004 innehatte (vgl. Personalien, VN, 6/2004, S. 224).

### Umwelt

**Michel Jarraud**, seit Januar 2004 amtierender Generalsekretär der Weltorganisation für Meteorologie (WMO), wurde am 16. Mai 2007 durch den

15. Kongress der WMO für eine zweite vierjährige Amtszeit wiedergewählt (vgl. Personalien, VN, 3/2003, S. 96). Die Wiederwahl des 55-Jährigen wurde von Korruptionsvorwürfen überschattet. Nach einem internen Prüfbericht seien durch hohe WMO-Funktionäre unterschlagene Gelder dazu verwandt worden, bei der Wahl eines neuen Generalsekretärs im Mai 2003 die Stimmen zahlreicher Drittweltstaaten für einen letztlich gescheiterten Kandidaten zu kaufen.

### Sonstiges

Zum Exekutivdirektor für den Sanierungsgesamtplan (Capital Master Plan) des UN-Amtssitzes in New York wurde durch UN-Generalsekretär Ban Ki-moon am 2. Juli 2007 der Amerikaner **Michael Adlerstein** ernannt. Adlerstein war zuvor Vizepräsident und Architekt des New Yorker Botanischen Gartens. Der 61-jährige Architekt beaufsichtigte unter anderem die Restaurierung von Ellis Island und der Freiheitsstatue. Adlerstein löst den amerikanischen Berater **Louis Frederick Reuter IV** ab, der nur nach einem Jahr im Juni 2006 frustriert von politischen Querelen das Projekt abgab. Schon jetzt liegt die mit 1,9 Milliarden US-Dollar veranschlagte Renovierung um rund 148 Millionen US-Dollar über dem geplanten Haushalt. Das 39 Stockwerke hohe Glas- und Stahlgebäude der Vereinten Nationen am East River wurde seit seinem Bau 1949/1950 nicht renoviert und entspricht in keiner Weise mehr den Bau- und Brandschutzbestimmungen. Bis zum Jahr 2014 soll die Sanierung abgeschlossen sein.

### Nachruf

Am 2. Januar 2007 verstarb 84-jährig **Carl Eduard Bloem**,

Initiator und Mitbegründer der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen. Bloem wurde am 3. April 1922 in Düsseldorf geboren. Als Mitglied der ersten Stunde der »Gesellschaft zur Wahrung der Grundrechte«, deren Vorsitz er jahrzehntelang innehatte, unternahm der Jurist im Jahr 1950 eine dreimonatige Studienreise in die USA. Hier lernte er eine der damals bereits in den USA und in anderen Ländern gegründeten Gesellschaften für die Vereinten Nationen kennen. Gemeinsam mit seinem damaligen Begleiter Oscar Barthels entwickelte er daraufhin den Gedanken, eine Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen zu gründen. Die Gründungsversammlung, an der mehrere Mitglieder der »Gesellschaft zur Wahrung der Grundrechte« teilnahmen, fand im Mai 1952 in Heidelberg statt. Als Rechtsanwalt setzte Bloem sich zeitlebens unter anderem für die Wiedergutmachung enteigneter jüdischer Familien und nach der Wiedervereinigung für vom DDR-Regime enteignete Menschen ein.

Zusammengestellt von Anja Papenfuß und Valerie Waldow.



**Michel Jarraud** UN-Foto: 128894



# Neue Studienliteratur zum Völkerrecht

Bardo Fassbender



Walter Kälin/Astrid Epiney/Martina Caroni/Jörg Künzli

**Völkerrecht:  
Eine Einführung**

Bern: Stämpfli Verlag, 2. Aufl. 2006  
XIV+379 S., 28,00 Euro



Anne Peters

**Völkerrecht:  
Allgemeiner Teil**

Zürich, Basel, Genf: Schulthess Juristische Medien, 2006  
XXXVII+353 S.+CD, 57,00 Euro

Die Auswahl an deutschsprachigen Lehrbüchern des Völkerrechts ist heute so groß wie nie. Dies ist eine Folge der gewachsenen Bedeutung des Faches in der universitären juristischen Ausbildung, welche die ›Marktchancen‹ völkerrechtlicher Lehrbücher wesentlich erhöht hat. An den juristischen Fakultäten der Schweiz, in der die Anpassung des juristischen Studiums an das Bologna-Modell, das heißt die Einführung von aufeinander aufbauenden Bachelor- und Masterstudiengängen fast abgeschlossen ist, gehören die Grundzüge des Völkerrechts heute in der Regel zum Pflichtstoff des Bachelorstudiums; mit unterschiedlichem Zuschnitt bildet das internationale Recht auch überall einen (Wahl-) Schwerpunkt des Masterstudiums. So ist es kein Zufall, dass von den hier besprochenen neuen Lehr- und Studienbüchern gleich drei aus der Schweiz stammen.

Die heutigen Jura-Studentinnen und -studenten sollen sich im Zeitalter der ›Globalisierung‹ zwar möglichst gute Kenntnisse des internationalen privaten und öffentlichen Rechts erwerben, doch haben sie dafür wenig Zeit. Für das Bachelorstudium sind in der Schweiz sechs Semester, für das anschließende Masterstudium drei Semester vorgesehen. In Deutschland beträgt die gesetzliche Regelstudienzeit für das juristische Studium bis zum Ersten Staatsexamen heute neun Semester einschließlich eines Examensemesters; der größte Teil der Studierenden meldet sich nach dem achten Studiensemester zum Examen an. Diesem Zeitmangel entsprechend hat sich in allen juristischen Fächern die Zahl der knappen ›Einführungs-‹ Lehr- und Lernbücher vervielfacht. Sie versprechen, ›das Wichtigste in Kürze‹ zu bringen, verzichten auf Fußnoten und Literaturnachweise, ähneln also den traditionellen Skripten der kommerziellen juristischen Repetitoren, auf welche die Universitätsprofessoren früher mit einer gewissen Verachtung herabblickten. Jetzt sind sie selbst zu Autoren des kleinen Formats geworden. So verhält es sich mit den hier vorgestellten Büchern von Walter Kälin und seinen Mitautoren; Anne Peters und Andreas Ziegler. Das Buch von Theodor Schweisfurth ist hingegen ein ›klassisches‹ Lehrbuch.

Inhaltlich decken die drei Kurzlehrbücher ungefähr denselben Stoff ab: die Grundlagen des Völkerrechts, die in Anlehnung an den Sprachgebrauch des Zivil- und Strafrechts auch sein ›Allgemeiner Teil‹ genannt werden – also die Subjekte, Quellen und (ausgewählte) Grundregeln des Völkerrechts. Naheliegenderweise berücksichtigen sie auch besonders das Ver-

hältnis zwischen Völkerrecht und schweizerischem Landesrecht.

Anne Peters, Schülerin von Jost Delbrück in Kiel und seit dem Jahr 2001 Ordinaria für Völker- und Staatsrecht an der Universität Basel, behandelt nach den Subjekten (unter denen sie den Staaten und internationalen Organisationen besondere Beachtung schenkt) und den Quellen (mit einem ausführlichen Kapitel über das Recht der völkerrechtlichen Verträge) in vier Kapiteln das Gewalt- und Interventionsverbot, die kollektive Friedenssicherung im Rahmen der Vereinten Nationen, die völkerrechtliche Verantwortung und die Sanktionen sowie die internationale Streitbeilegung. Der Menschenrechtsschutz bleibt ausgeklammert.

Ganz ähnlich, wenngleich in anderer Reihenfolge, ist der Inhalt des Werkes von Andreas Ziegler (Lausanne), das im gleichen Verlag auch in französischer Sprache erschienen ist (Introduction au droit international public, 2006). Ziegler setzt an den Schluss knappe Überblicke über den Menschenrechtsschutz, das humanitäre Völkerrecht, das internationale Wirtschafts- und Umweltrecht. Eine Besonderheit ist, dass die wichtigen Begriffe des Völkerrechts durchgängig auch in französischer, italienischer und englischer Sprache angegeben werden.

Das ›Lernbuch‹ von Walter Kälin (Professor für Staats- und Völkerrecht an der Universität Bern, Mitglied des UN-Menschenrechtsausschusses und Beauftragter des UN-Generalsekretärs für Binnenvertriebene) und seinen Mitautoren Astrid Epiney (Fribourg), Martina Caroni (Luzern) und Jörg Künzli (Bern) ist in vier Teile gegliedert: Rechtsquellen, Völkerrecht und Landesrecht, Völkerrechtssubjekte sowie ›Die Durchsetzung des Völkerrechts‹ mit Kapiteln über die friedliche Beilegung internationaler Konflikte, den Internationalen Gerichtshof, die Durchsetzung der Menschenrechte und das System der kollektiven Sicherheit. Kälins Buch unterscheidet sich von den anderen dadurch, dass es in den Text zum Teil ausführliche Zitate aus Primärquellen (Verträge, Gerichtsentscheidungen, Regierungserklärungen) einrückt und damit viele Sachverhalte sowie die Arbeitsweise internationaler Gerichte besonders anschaulich macht.

Von diesen drei ›Lernbüchern‹ gefällt mir das von Anne Peters am besten. Es scheint eine starke Fundierung in den Lehrerfahrungen der Autorin zu haben, ist pädagogisch geschickt aufgebaut und geschrieben. Zu Beginn jedes Kapitels werden ›Lernziele‹ formu-

liert, Literaturhinweise gegeben und kurze Einführungsfälle vorgestellt, zu denen auf einer dem Buch beigegebenen CD-ROM weiteres Material zu finden ist. Die Literaturhinweise beschränken sich nicht (wie bei Ziegler) auf andere Lehrbücher. Abgeschlossen wird jedes Kapitel mit Vertiefungsfragen, welche den Studierenden Gelegenheit geben sollen, ihr inzwischen (hoffentlich) erworbenes Wissen zu überprüfen. Die Lektüre des Buches lässt sich gut mit der des ›Kälin‹ kombinieren. Sein vierter Teil über die ›Durchsetzung des Völkerrechts‹ ist ein besonders eindrucksvolles Zeugnis der Kraft zur Auswahl und Synthese des Stoffes.

Ob man freilich als Anfänger, selbst mit Hilfe einer Vorlesung, durch die Lektüre eines solchen Kurzlehrbuchs die komplexe Rechtsordnung des Völkerrechts verstehen kann? Oder eignen sich diese Bücher eigentlich nur zum wiederholenden Lernen eines schon verstandenen und nunmehr verdichteten Stoffes?

Eine bedeutende Ergänzung der ›großen‹ Lehrbücher des Völkerrechts in deutscher Sprache ist das von **Theodor Schweisfurth** im angesehenen Tübinger Verlag Mohr Siebeck veröffentlichte Werk. Es tritt gleichberechtigt an die Seite der von Wolfgang Graf Vitzthum (Völkerrecht, 3. Aufl. Berlin: De Gruyter Recht, 2004) und Knut Ipsen (Völkerrecht, 5. Aufl. München: Verlag C.H. Beck, 2004) herausgegebenen Werke, ist im Gegensatz zu diesen aber von nur einem Autor verfasst und daher ›aus einem Guss‹.

Der Verfasser war lange Jahre Referent am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg, bevor er im Jahr 1993 Professor für öffentliches Recht, osteuropäisches Verfassungsrecht und Völkerrecht an der Europa-Universität Viadrina in Frankfurt/Oder wurde. Dort lehrte er bis zum Jahr 2000.

Mit seinem Buch möchte Schweisfurth, wie er in der Einführung schreibt, dem ›Völkerrechtsanfänger‹ im Dickicht des Faches einen Durchblick verschaffen, ihn die Struktur dieser Rechtsordnung erkennen und ein Gesamtbild des Völkerrechts gewinnen lassen (S. XI). Dieses – bescheiden formulierte, doch inhaltlich große – Ziel erreicht die Darstellung. Das Buch ist darüber hinaus aber auch für den Kenner der Materie ein großer Gewinn. Es ist nicht nur die Frucht reicher universitärer Lehrerfahrung, sondern auch einer lebenslangen wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit dem Völkerrecht, die den Verfasser in fast allen von ihm behandelten Fragen zu einem eigenen, wohlbegründeten Urteil geführt hat. Dieses trägt er mit gelassenem Selbstbewusstsein, ja einer gewissen Altersweisheit, doch mit Engagement in der Sache vor.

Jeden Jargon vermeidend, ist das Buch in einer lebendigen und stets verständlichen Sprache geschrieben. Durchgängig werden die Ausführungen durch Beispiele und Fälle aus der Völkerrechtspraxis illustriert, die durch eine kleinere Drucktype leicht erkennbar sind. Der Fußnotenapparat ist knapp, aber prä-

zise, inhaltsreich und auf aktuellem Stand. Die Darstellung ist nicht nur dem Juristen (oder Jura-Studenten) zugänglich, sondern auch dem am Völkerrecht interessierten ›Laien‹, der etwa von der Politikwissenschaft oder der Geschichte her kommt. Insofern erinnert das Buch an Otto Kimminichs gelungene ›Einführung in das Völkerrecht‹ (1975, 6. Aufl. 1997, seit der 7. Aufl. bearbeitet von Stephan Hobe).

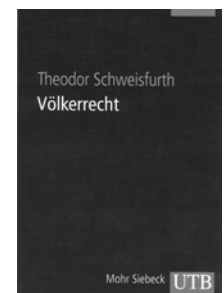
Der Aufbau des Lehrbuchs von Schweisfurth ist durchaus klassisch. Der erste Teil ist dem ›Allgemeinen Völkerrecht‹ gewidmet, das heißt den Grundlagen (Subjekte, Quellen und Organe des Völkerrechts, völkerrechtliche Hoheitsakte, Verhältnis von Völkerrecht und staatlichem Recht, Durchsetzung des Völkerrechts, Staatenverantwortlichkeit, friedliche Streitbeilegung). Der zweite Abschnitt dieses ersten Teiles wendet sich vertiefend den Staaten und den internationalen Organisationen als den »wichtigsten Völkerrechtssubjekten« zu.

Im zweiten Teil des Buches (Besonderes Völkerrecht) werden ausgewählte einzelne Regelungsbereiche näher untersucht, nämlich in einem ersten – und besonders eindringlichen – Abschnitt das Recht der internationalen Sicherheit und der bewaffneten Konflikte (mit eigenen Kapiteln über die Bekämpfung des internationalen Terrorismus und das Völkerstrafrecht) sowie in einem zweiten Abschnitt Einzelgebiete des ›Kooperationsrechts‹ (Menschenrechte, Seerecht, Wirtschaftsvölkerrecht, Umweltvölkerrecht). Das Buch schließt mit einem kurzen dritten Teil mit dem Titel ›Völkerrecht als Rechtsordnung‹. Darin wird die Frage der Einführung wieder aufgegriffen, ob es sich beim Völkerrecht überhaupt um Recht handelt. Schweisfurth beantwortet diese Frage unter drei Aspekten: den besonderen Wesenszügen des Völkerrechts, der Rechtsqualität der als Völkerrecht bezeichneten Regeln der internationalen Beziehungen sowie schließlich der Effektivität des Völkerrechts. Auf diesen Seiten kommt prägnant die Grundhaltung des Verfassers zum Ausdruck, die man ›gemäßigt-konservativ‹ oder ›vorsichtig-progressiv‹ nennen könnte.

Zu Beginn des zweiten Teiles seines Werkes zitiert Schweisfurth ein Spottgedicht Theodor Fontanes über einen fiktiven Assessor namens Null, der es mit geschickten Kompilationen fremder Werke zu hohem Ruhm bringt:

»Im Übrigen war er ein Pfiffikus: / ›Eine Spezialität man sich wählen muss. / Und endlich hat er sich entschieden: / ›Das Durchfahrtsrecht in Krieg und Frieden. / Er las dreiunddreißig fremde Werke / Broschüren wurden seine Stärke ...«

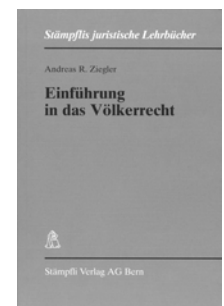
Vom Geist der Eigenständigkeit geprägt, ist das Lehrbuch von Theodor Schweisfurth das genaue Gegenteil einer solchen Kompilation fremder Meinungen und alter Lehrsätze. Hoffentlich wird es den verdienten Erfolg haben.



Theodor Schweisfurth

**Völkerrecht**

Tübingen: Mohr Siebeck, 2006  
XVIII+656 S.,  
39,90 Euro



Andreas R. Ziegler

**Einführung in das Völkerrecht**

Bern: Stämpfli Verlag, 2006  
XIX+383 S.,  
82,00 Euro

# Innenansichten von ›Mr. Namibia‹

Henning Melber



Hans-Joachim  
Vergau

**Verhandeln um die  
Freiheit Namibias.  
Das diplomatische  
Werk der westlichen  
Kontaktgruppe**

Völkerrecht und  
Außenpolitik, Band 73  
Baden-Baden:  
Nomos 2006, 115 S.,  
24,00 Euro

Offiziell hießen sie die ›westliche Kontaktgruppe‹. Von jenen, die diese misstrauisch bäugten, wurden sie die ›Fünferbande‹ genannt. Die Rede ist von den USA, Großbritannien und Frankreich als ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrats und den beiden zeitweiligen Ratsmitgliedern Kanada und der Bundesrepublik Deutschland. Diese taten sich Anfang 1977 zusammen, um sich für die völkerrechtliche Souveränität Namibias zu engagieren – nicht ganz uneigennützig.

Seit Jahren wuchs der Druck auf das südafrikanische Apartheid-Regime am Kap, das seine völkerrechtswidrige Besetzung des ursprünglich als C-Mandat verwalteten angrenzenden Territoriums ebenso beibehielt wie seine Politik der institutionalisierten Rassendiskriminierung im eigenen Land. Die als Handlanger beschuldigten Westmächte mussten dem Imageverlust in den UN und den immer schärfer vorgetragenen Sanktionsforderungen Einhalt gebieten, um nicht gänzlich ins moralische Abseits zu geraten. Eine Initiierung des Unabhängigkeitsprozesses für die einstmalige deutsche Kolonie schien das probate ›Bauernopfer‹. So hoffte man, den Druck auf die fünf NATO-Staaten zu mildern und die fortgesetzte Verurteilung ihrer zumindest passiven Komplizenschaft mit dem Rassistenregime und der weiteren Isolierung Einhalt zu gebieten. Wer meint, das wäre ein überkommenes Stereotyp aus der damaligen ›Soli-Szene‹ sieht sich eingangs der Lektüre der Erinnerungen von ›Mr. Namibia‹ – wie Hans-Joachim Vergau im Kollegenkreis genannt wurde – eines Besseren belehrt (S. 11–14).

Seinen Beinamen verdankt der Autor der Tatsache, dass er mit kurzer Unterbrechung als einziger Diplomat aller fünf beteiligter Länder von 1977 bis 1989 die Verhandlungen um den namibischen Entkolonisierungsprozess aktiv begleitete. Sein Werk ist die erste umfassende Kontaktgruppen-Binnenansicht.

Vergaus Darstellung geht über die bisherige ›Memoirenliteratur‹ (unter anderem von Cyrus Vance, Chester Crocker oder auch Sam Nujoma) deutlich hinaus. So erlaubt diese Retrospektive – die zwei Aufsätze des Autors aus dem Jahre 2002 ergänzt (vgl. Vereinte Nationen, 2/2002, sowie in der Festschrift ›Genschler, Deutschland und Europa‹, herausgegeben von Hans-Dieter Lucas, Baden-Baden 2002) – ein besseres Verständnis des Verhandlungsprozesses.

Dazu gehört nicht zuletzt die Bestätigung, dass es ohne den Druck der Frontlinienstaaten (insbesondere durch Tansanias Präsidenten Julius Nyerere) und des nigerianischen Präsidenten Olusegun Obasanjo (damals noch als Regierungsoberhaupt einer Militär-

junta) kaum gelungen wäre, die Befreiungsbewegung SWAPO an den Verhandlungstisch zu bringen. Eine weitere Einsicht ist, dass Südafrika sich anfangs (und sei es auch nur *pro forma*) verhandlungswillig zeigte, weil es nicht ernsthaft damit rechnete, dass die SWAPO zur Mitwirkung bereit sein würde und durch die Androhung härterer Maßnahmen durch die Kontaktgruppe (die dann zu keiner Zeit ergriffen wurden) zumindest kurzfristig eingeschüchtert wurde.

Trotz der Verdienste, Licht auf die damaligen diplomatischen Manöver und die interne Dynamik in der Kontaktgruppe zu werfen, ist Vergaus Überblick nicht frei von eigenen verengten Wahrnehmungen. Seine Beteiligung an den Ereignissen setzt enge Grenzen, was die analytische Distanz betrifft. Als Beleg angeführte längere Zitate aus vom Autor selbst verfassten Berichten an das Auswärtige Amt sind sicher nicht das geeignete Mittel Objektivität zu gewährleisten. Vergau zitiert des Öfteren Vergau, ohne seine damalige Sicht unter Berücksichtigung anderer seither zugänglicher Informationen und Analysen zu modifizieren.

Komplementäre und für den Prozess bedeutsame Ereignisse, die außerhalb des eigenen ›Radarschirms‹ stattfanden, bleiben unerwähnt. Dies gilt beispielsweise für die Fortführung der eingeleiteten Konsultationen der Interessengemeinschaft Deutschsprachiger Südwestler mit der SWAPO (vgl. S. 83) durch die danach gegründete Initiative 435. Dass dem mittlerweile verstorbenen Konrad Lilienthal als einem der maßgeblichen Initiatoren solcher Verständigungsprozesse der Vorname Karl verpasst wird (Anm. 139), mag als Nebensächlichlichkeit gelten. Aber Vergau selber legt Wert auf Sachlichkeit gerade auch in Details und reklamiert besondere Authentizität durch die Rolle des Dabeigewesenen.

Er kreidet allen bisherigen Darstellungen an, »dass sie fast nur auf veröffentlichtes Material und auf Interviews angewiesen waren«. Demgegenüber nimmt er für sich in Anspruch, »nahezu lückenlos Zeuge des Verhandlungsprozesses und unmittelbarer Mitwirkender in der Fünfer-Initiative gewesen« zu sein (S. 9f.). Diese vermeintlich »bedeutend breitere Erkenntnisgrundlage« erweist sich jedoch mitunter als erstaunlich schmal und unreflektiert. Die Stärke dieses ›Augenzeugenberichts‹ ist zugleich seine Schwäche. Deswegen ungeachtet ist dies eine relevante Ergänzung der vorhandenen Literatur zum Aushandlungsprozess der Unabhängigkeit Namibias, die den Wissensbestand gewinnbringend zu ergänzen vermag.

# Dokumente der Vereinten Nationen

Seit dem Jahrgang 2006 werden in der Zeitschrift VEREINTE NATIONEN nur noch besonders wichtige deutschsprachige Dokumente des Sicherheitsrats, der Generalversammlung und anderer Organe der Vereinten Nationen im Volltext abgedruckt. Stattdessen wird eine Liste der im zurückliegenden Zeitraum verabschiedeten Resolutionen und Erklärungen des Präsidenten des Sicherheitsrats sowie ausgesuchter Resolutionen der Generalversammlung oder anderer Organe mit einer kurzen Inhaltsangabe und den (etwaigen) Abstimmungsergebnissen abgedruckt. Zu finden sind diese Dokumente über die Website des Deutschen Übersetzungsdienstes: <http://www.un.org/Depts/german> oder über das allgemeine elektronische Do-

kumentenarchiv der Vereinten Nationen (Official Document System – ODS) unter: <http://documents.un.org>. (Zu den Recherchemöglichkeiten siehe: Monika Torrey, Der Deutsche Übersetzungsdienst der UN. Ein Leitfaden für die Dokumentenrecherche, VN 1–2/2006, S. 72f.)

In der folgenden Übersicht sind Resolutionen der Generalversammlung von **Dezember 2006 bis April 2007** sowie Resolutionen und Erklärungen des Präsidenten des Sicherheitsrats von **April bis Juli 2007** aufgeführt. Die Dokumente sind alphabetisch nach Ländern, Regionen oder Themen sortiert. In der jeweiligen Rubrik erfolgt die Auflistung chronologisch (das älteste Dokument zuerst).

## Generalversammlung

	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
Holocaust	A/RES/61/255	22.3.2007	<b>Die Generalversammlung</b> verurteilt ohne jeglichen Vorbehalt jede Leugnung des Holocaust und fordert alle Mitgliedstaaten nachdrücklich auf, jede vollständige oder teilweise Leugnung des Holocausts als eines geschichtlichen Ereignisses oder jede darauf gerichtete Tätigkeit vorbehaltlos zurückzuweisen.	Ohne förmliche Abstimmung angenommen
UN-Personal	A/RES/61/261	4.4.2007	<b>Die Generalversammlung</b> beschließt, ein neues, unabhängiges, transparentes, professionalisiertes, mit angemessenen Ressourcen ausgestattetes und dezentralisiertes System der internen Rechtspflege einzurichten, das mit den einschlägigen Regeln des Völkerrechts und den Grundsätzen der Rechtsstaatlichkeit und eines ordnungsgemäßen Verfahrens im Einklang steht und gewährleistet, dass die Rechte und Pflichten der Bediensteten geachtet werden und sowohl Führungskräfte als auch Bedienstete rechen-schaftspflichtig sind.	Ohne förmliche Abstimmung angenommen

## Sicherheitsrat

	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
Burundi	S/PRST/2007/16	30.5.2007	<b>Der Sicherheitsrat</b> würdigt die von der Sonderarbeitsgruppe der Afrikanischen Union und den südafrikanischen Moderatoren unternommenen Anstrengungen zur Unterstützung der Umfassenden Waffenruhevereinbarung von Daressalam vom 7. September 2006 und fordert beide Parteien auf, ihre Bemühungen um die Regelung offener Fragen gemeinsam fortzusetzen. Er begrüßt, dass der Gemeinsame Verifikations- und Überwachungsmechanismus am 28. Mai 2007 seine Arbeit wieder aufgenommen hat. Ferner fordert der Rat die Nationalen Befreiungskräfte (Palipehutu-FNL) auf, ihre Verpflichtungen aus der Umfassenden Waffenruhevereinbarung sofort zu erfüllen, sowie die Regierung, ihre Anstrengungen in Bezug auf die Reform des Sicherheitssektors, Bekämpfung der Straflosigkeit und zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte zu intensivieren. Er begrüßt die Ergebnisse der von der Regierung mit Unterstützung der Vereinten Nationen am 24. und 25. Mai in Bujumbura abgehaltenen Rundtischkonferenz und fordert die Geber nachdrücklich auf, die bei diesem Anlass zugesagten Mittel aus-zuzahlen.	
Côte d'Ivoire	S/RES/1761(2007)	20.6.2007	<b>Der Sicherheitsrat</b> beschließt, das in Resolution 1727(2006) festgelegte Mandat der Sachverständigengruppe bis zum 31. Oktober 2007 zu verlängern. Er ersucht die Sachverständigengruppe, dem Rat vor dem 15. Oktober 2007 einen aktualisierten Bericht mit Empfehlungen über die Durchführung der in den Resolutionen 1572(2004) sowie 1643(2005) verhängten Maßnahmen vorzulegen.	Einstimmige Annahme

	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungs- ergebnis
Georgien	S/RES/1752(2007)	13.4.2007	<b>Der Sicherheitsrat</b> beschließt, das Mandat der Beobachtermission der Vereinten Nationen in Georgien (UNOMIG) bis zum 15. Oktober 2007 zu verlängern und ersucht den Generalsekretär, die Parteien bei der Durchführung vertrauensbildender Maßnahmen zu unterstützen. Der Rat unterstützt alle Anstrengungen der Vereinten Nationen und der Gruppe der Freunde des Generalsekretärs, eine Regelung des georgisch-abchasischen Konflikts mit ausschließlich friedlichen Mitteln zu fördern und fordert beide Seiten auf, den Dialog wieder aufzunehmen sowie den früheren Abkommen betreffend die Waffenruhe und die Nichtanwendung von Gewalt in vollem Umfang nachzukommen. Der Rat billigt die Vorschläge für vertrauensbildende Maßnahmen, die von der Gruppe der Freunde des Generalsekretärs auf dem am 12. und 13. Februar 2007 in Genf unter Beteiligung beider Parteien abgehaltenen Treffen vorgelegt wurden, und fordert diese auf, sofort mit der bedingungslosen Durchführung dieser Maßnahmen zu beginnen.	Einstimmige Annahme
Irak	S/PRST/2007/11	13.4.2007	<b>Der Sicherheitsrat</b> verurteilt den in Irak begangenen Terroranschlag auf den demokratisch gewählten Repräsentantenrat. Er unterstreicht, dass diejenigen, die diese verwerflichen terroristischen Handlungen begangen, organisiert, finanziert und gefördert haben, vor Gericht gestellt werden müssen, und fordert alle Staaten auf, im Einklang mit ihren Verpflichtungen nach dem Völkerrecht und den einschlägigen Resolutionen des Sicherheitsrats mit den irakischen Behörden in dieser Hinsicht aktiv zusammenzuarbeiten. Der Rat verlangt ferner, dass diejenigen, die den politischen Prozess zu untergraben versuchen, die Feindseligkeiten einstellen und ihre Waffen niederlegen.	
Konflikt- prävention/ Konflikt- folgezeit	S/PRST/2007/22	25.6.2007	<b>Der Sicherheitsrat</b> verweist auf die Resolution 1625(2005), in der er seine Entschlossenheit bekräftigte, in Gebieten, in denen die illegale Ausbeutung natürlicher Ressourcen und wertvoller Rohstoffe (insbesondere von Diamanten und Holz) sowie der unerlaubte Handel damit zum Ausbruch, zur Eskalation oder zur Fortsetzung von bewaffneten Konflikten beitragen, entsprechende Gegenmaßnahmen zu ergreifen. Er erkennt an, dass UN-Missionen und Friedenssicherungseinsätze, die Schürung eines Konflikts durch die illegale Ausbeutung dieser Ressourcen verhindern können.	
Liberia	S/RES/1753(2007)	27.4.2007	<b>Der Sicherheitsrat</b> kommt, nach Überprüfung der mit den Ziffern 6 bis 9 der Resolution 1521(2003) verhängten Maßnahmen und den darin festgelegten Bedingungen, zu dem Schluss, dass ausreichende Fortschritte erzielt worden sind und beschließt, die mit Ziffer 6 der Resolution 1521(2003) verhängten und mit Ziffer 1 der Resolution 1731(2006) verlängerten Maßnahmen betreffend Diamanten aufzuheben. Er legt dem Kimberley-Prozess nahe, dem Rat in 90 Tagen über den Antrag Liberias auf Beitritt zum Kimberley-Prozess Bericht zu erstatten und fordert die Regierung Liberias auf, die Empfehlungen der Sachverständigenmission für den Zeitraum nach dem Beitritt Liberias zum Zertifizierungssystem des Kimberley-Prozesses umzusetzen.	Einstimmige Annahme
	S/RES/1760(2007)	20.6.2007	<b>Der Sicherheitsrat</b> ersucht den Generalsekretär, innerhalb eines Monats nach Verabschiedung dieser Resolution im Benehmen mit dem Ausschuss nach Resolution 1521(2003) für einen Zeitraum von sechs Monaten eine aus höchstens drei Mitgliedern bestehende Sachverständigengruppe einzusetzen. Ihr Mandat beinhaltet, mittels einer Anschluss-Bewertungsmission in Liberia und seinen Nachbarstaaten zu untersuchen, inwieweit die mit Resolution 1521(2003) verhängten Maßnahmen umgesetzt werden. Sie soll außerdem die Effektivität der in Resolution 1532(2004) verhängten Maßnahmen bewerten, so auch im Hinblick auf die Vermögenswerte des ehemaligen Präsidenten Charles Taylor.	Einstimmige Annahme
Nahost	S/RES/1757(2007), Anlage, Anhang (Statut)	30.5.2007	<b>Der Sicherheitsrat</b> beschließt, dass die Bestimmungen der Anlage und des dazugehörigen Anhangs dieser Resolution betreffend die Errichtung eines Sondergerichtshofs für Libanon am 10. Juni 2007 in Kraft treten. Der Sondergerichtshof wird errichtet, um die Personen zu verfolgen, die für den Anschlag vom 14. Februar 2005 verantwortlich sind, der den Tod des ehemaligen libanesischen Ministerpräsidenten Rafik Hariri und den Tod oder die Verletzung anderer Personen zur Folge hatte. Der Rat stellt fest, dass der Sondergerichtshof seine Tätigkeit zu einem vom Generalsekretär in Absprache mit der Regierung Libanons und unter Berücksichtigung der Fortschritte bei der Arbeit der Unabhängigen Internationalen Untersuchungskommission festzusetzenden Datum aufnehmen wird. Er ersucht den Generalsekretär, in Absprache mit der Regierung Libanons Maßnahmen für die rasche Errichtung des Gerichtshofs zu treffen und dem Rat innerhalb von 90 Tagen und danach regelmäßig über die Durchführung dieser Resolution Bericht zu erstatten.	Einstimmige Annahme

	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungs- ergebnis
	S/PRST/2007/17	11.6.2007	<b>Der Sicherheitsrat</b> begrüßt den fünften halbjährlichen Bericht an den Sicherheitsrat vom 7. Mai 2007 über die Durchführung der Resolution 1559(2004). Er bedauert, dass einige Bestimmungen, etwa die Auflösung und Entwaffnung der libanesischen und nichtlibanesischen Milizen, die strikte Achtung der Souveränität, territorialen Unversehrtheit, Einheit und politischen Unabhängigkeit Libanons sowie die Abhaltung freier und fairer Präsidentschaftswahlen, nicht umgesetzt wurden. Der Rat bekundet erneut seine tiefe Besorgnis über die immer zahlreicheren Informationen über die illegale Verbringung von Waffen nach Libanon.	
	S/PRST/2007/18	13.6.2007	<b>Der Sicherheitsrat</b> verurteilt unmissverständlich den am 13. Juni 2007 in Beirut verübten Terroranschlag, bei dem mindestens neun Personen, darunter der Parlamentsabgeordnete Walid Eido, getötet und mehrere verletzt wurden. Der Rat würdigt die Entschlossenheit und das Engagement der Regierung Libanons, diejenigen, die diesen und andere Morde begangen, organisiert und gefördert haben, vor Gericht zu bringen.	
	S/RES/1759(2007)	20.6.2007	<b>Der Sicherheitsrat</b> fordert die beteiligten Parteien zur sofortigen Durchführung seiner Resolution 338(1973) auf. Der Rat beschließt außerdem, das Mandat der Beobachtertruppe der Vereinten Nationen für die Truppenentflechtung bis zum 31. Dezember 2007 zu verlängern.	Einstimmige Annahme
	S/PRST/2007/20	20.6.2007	<b>Der Sicherheitsrat</b> gibt im Zusammenhang mit Resolution 1759(2007) folgende Erklärung ab: »Bekanntlich heißt es in Ziffer 11 des Berichts des Generalsekretärs über die Beobachtertruppe der Vereinten Nationen für die Truppenentflechtung (S/2007/331): »... die Situation im Nahen Osten ist angespannt, woran sich voraussichtlich auch nichts ändern wird, solange keine umfassende, alle Aspekte des Nahost-Problems einbeziehende Regelung erzielt werden kann.« Diese Erklärung des Generalsekretärs gibt die Auffassung des Sicherheitsrats wieder.«	
	S/PRST/2007/21	25.6.2007	<b>Der Sicherheitsrat</b> verurteilt den am 24. Juni nahe der Stadt Khiyam in Südlibanon verübten Terroranschlag gegen die Interimstruppe der Vereinten Nationen in Libanon (UNIFIL), bei dem sechs Friedenssicherungskräfte des spanischen Kontingents getötet wurden. Der Rat würdigt die Entschlossenheit der Regierung Libanons, diejenigen, die diesen Anschlag verübt haben, vor Gericht zu bringen.	
Ostafrikanisches Zwischen- seegebiet	S/PRST/2007/9	3.4.2007	<b>Der Sicherheitsrat</b> missbilligt die gewaltsamen Auseinandersetzungen, die sich vom 22. bis 25. März in Kinshasa zwischen den kongolesischen Sicherheitskräften und der Leibgarde von Senator Jean-Pierre Bemba ereignet haben. Er betont die Legitimität der neuen, demokratisch gewählten Institutionen und die Notwendigkeit, dass diese Institutionen den Schutz der Bevölkerung gewährleisten. Der Rat fordert alle kongolesischen Akteure auf, ihre Meinungsverschiedenheiten auf dem Verhandlungsweg und unter Achtung des Verfassungsrahmens und der Gesetze beizulegen. Der Sicherheitsrat nimmt Kenntnis vom Kommuniqué des Friedens- und Sicherheitsrats der Afrikanischen Union vom 24. März 2007 und vom Kommuniqué des am 28. und 29. März 2007 in Daressalam abgehaltenen Außerordentlichen Gipfeltreffens der Staats- und Regierungschefs der Entwicklungsgemeinschaft des südlichen Afrika, worin das souveräne Recht der Demokratischen Republik Kongo bekräftigt wird, eine einheitliche Nationalarmee zu besitzen. Er fordert alle bewaffneten Gruppen auf, sich in die Nationalarmee einzugliedern oder sich demobilisieren zu lassen.	
	S/RES/1751(2007)	13.4.2007	<b>Der Sicherheitsrat</b> beschließt, das Mandat der Mission der Vereinten Nationen in der Demokratischen Republik Kongo (MONUC), mit der darin bestimmten Personalstärke, bis zum 15. Mai 2007 zu verlängern.	Einstimmige Annahme
	S/RES/1756(2007)	15.5.2007	<b>Der Sicherheitsrat</b> beschließt, den Einsatz der MONUC bis zum 31. Dezember 2007 zu verlängern und genehmigt die Beibehaltung eines Personalbestands von bis zu 17 030 Soldaten, 760 Militärbeobachtern, 391 Polizeiausbildern und 750 Angehörigen organisierter Polizeieinheiten. Ihr Mandat umfasst den Schutz der Zivilpersonen, des humanitären Personals sowie des Personals und der Einrichtungen der Vereinten Nationen, die Überwachung der territorialen Sicherheit der Demokratischen Republik Kongo, die Entwaffnung und Demobilisierung ausländischer und kongolesischer bewaffneter Gruppen sowie die Reform des Sicherheitssektors. Das Mandat beinhaltet ferner, die Stärkung der demokratischen Institutionen und der Rechtsstaatlichkeit. Der Rat ersucht den Generalsekretär, ihm bis zum 15. November 2007 einen Bericht mit Richtkriterien und einem vorläufigen Zeitplan für die stufenweise Verringerung der Personalstärke der MONUC vorzulegen.	Einstimmige Annahme

	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungs- ergebnis
Sierra Leone	S/PRST/2007/23	28.6.2007	<b>Der Sicherheitsrat</b> begrüßt den Beginn des Prozesses gegen Charles Taylor am 4. Juni 2007 in Den Haag, nach Verabschiedung der Resolution 1688(2006). Der Rat legt der internationalen Gemeinschaft eindringlich nahe, den Sondergerichtshof beim Eintritt in seine letzte Arbeitsphase weiter zu unterstützen, namentlich indem sie dafür sorgt, dass der letzte noch flüchtige Angeklagte vor dem Gerichtshof erscheint.	
Somalia	S/PRST/2007/19	14.7.2007	<b>Der Sicherheitsrat</b> verurteilt den am 3. Juni 2007 verübten Anschlag auf den somalischen Ministerpräsidenten Ali Mohamed Gedi und den am 16. Mai 2007 in Mogadischu verübten Anschlag auf die Truppen der Mission der Afrikanischen Union in Somalia (AMISOM). Er ist besorgt über die Form, die die Anschläge extremistischer Elemente in Somalia annehmen. Der Rat verurteilt alle Versuche, den politischen Prozess zu untergraben und die baldige Einberufung des Kongresses der nationalen Aussöhnung zu verhindern. Er fordert alle Mitgliedstaaten auf, sofort jegliche weitere Unterstützung für extremistische Elemente oder für diejenigen, die Fortschritte durch gewaltsame Mittel zu blockieren suchen, einzustellen.	
Sudan	S/PRST/2007/15	25.5.2007	<b>Der Sicherheitsrat</b> fordert die unverzügliche vollständige Umsetzung der Module der Vereinten Nationen für leichte und schwere Unterstützung der Mission der Afrikanischen Union in Sudan (AMIS) sowie die sofortige Behandlung und Weiterverfolgung des Berichts des Generalsekretärs und des Vorsitzenden der Kommission der Afrikanischen Union über den hybriden Einsatz in Darfur. Der Sicherheitsrat verlangt ferner, dass alle Parteien ihren internationalen Verpflichtungen nachkommen, den politischen Prozess unterstützen, der Gewalt gegen Zivilpersonen und den Angriffen auf Friedenssicherungskräfte ein Ende setzen und die humanitäre Hilfe erleichtern.	
Terrorismus	S/PRST/2007/10	13.4.2007	<b>Der Sicherheitsrat</b> verurteilt die beiden am 11. April 2007 in Algier begangenen Selbstmordanschläge, die zahlreiche Tote und Verletzte gefordert haben. Er unterstreicht, dass diejenigen, die diese terroristischen Handlungen begangen, organisiert, finanziert und gefördert haben, vor Gericht gestellt werden müssen. Der Rat fordert alle Staaten nachdrücklich auf, im Einklang mit ihren Verpflichtungen nach dem Völkerrecht und den Resolutionen 1373 (2001) und 1624(2005) mit den algerischen Behörden in dieser Hinsicht aktiv zusammenzuarbeiten.	
Timor-Leste	S/PRST/2007/14	23.5.2007	<b>Der Sicherheitsrat</b> beglückwünscht José Ramos-Horta zu seiner Wahl zum Präsidenten Timor-Lestes. Der Rat fordert alle Parteien auf, sicherzustellen, dass die für den 30. Juni 2007 angesetzten Parlamentswahlen in einem freien, fairen und friedlichen Umfeld stattfinden.	
Westsahara	S/RES/1754(2007)	30.4.2007	<b>Der Sicherheitsrat</b> beschließt, das Mandat der Mission der Vereinten Nationen für das Referendum in Westsahara (MINURSO) bis zum 31. Oktober 2007 zu verlängern. Er fordert die Parteien auf, ohne Vorbedingungen Verhandlungen aufzunehmen, um eine gerechte, dauerhafte und für beide Seiten annehmbare politische Lösung herbeizuführen, die die Selbstbestimmung des Volkes von Westsahara vorsieht. Der Rat ersucht den Generalsekretär, diese Verhandlungen unter seiner Schirmherrschaft zu organisieren und bis zum 30. Juni 2007 einen Bericht über die erzielten Fortschritte sowie vor Ablauf des Mandatszeitraums einen Bericht über die Situation in Westsahara vorzulegen. Der Rat fordert die Mitgliedstaaten auf, die Entrichtung freiwilliger Beiträge zur Finanzierung vertrauensbildender Maßnahmen zu erwägen.	Einstimmige Annahme
Zypern	S/RES/1758(2007)	15.6.2007	<b>Der Sicherheitsrat</b> beschließt, das Mandat Friedenstruppe der Vereinten Nationen in Zypern (UNFICYP) bis zum 15. Dezember 2007 zu verlängern. Er begrüßt den Bericht des Generalsekretärs vom 4. Juni 2007 (S/2007/328). Der Rat stellt fest, dass die Sicherheitslage auf der Insel und entlang der Grünen Linie stabil ist, jedoch die Zahl der Verletzungen der Pufferzone zugenommen hat. Er fordert die Parteien auf, zu einer Einigung über das Aide-mémoire der Vereinten Nationen von 1989 zu gelangen. Ferner stellt er fest, dass die Vereinbarung vom 8. Juli 2006 bislang nicht durchgeführt worden ist und fordert die Führer beider Volksgruppen auf, den Prozess unverzüglich einzuleiten. Der Rat fordert alle Parteien auf, sich sofort konstruktiv an den in dem Schreiben von Untergeneralsekretär Ibrahim Gambari vom 15. November 2006 beschriebenen Anstrengungen der Vereinten Nationen zu beteiligen. Außerdem fordert er die türkisch-zyprische Seite und die türkischen Truppen auf, den militärischen Status quo in Strovilia wiederherzustellen, der vor dem 30. Juni 2000 bestand und ersucht den Generalsekretär, bis zum 1. Dezember 2007 einen Bericht über die Durchführung dieser Resolution vorzulegen.	Einstimmige Annahme

## ABSTRACTS

Rafael Biermann pp. 133–141

**Between Peacebuilding and Peacemaking. UNMIK's Mixed Legacy**

For eight years, the United Nations transitional administration has governed Kosovo. Applying different parameters for analyzing UNMIK's performance since 1999 naturally produces differing results. In general, however, taking stock is sobering—as far as peacekeeping, fulfillment of the mandate and long-term conflict resolution are concerned. But UNMIK alone cannot be held responsible for these failings. In any case, whether an “internationally supervised independence”, if agreed on, will be sustainable, is anything but certain.

Neithart Höfer-Wissing pp. 142–147

**Kosovo's Future. Preparing for an Internationally Supervised Independence**

Although still very much contested, Ahtisaari's Status Proposal is a viable compromise that could ensure cohabitation of the ethnic groups in Kosovo and stability for the Balkans. The Proposal is ambitious but realistic. Future international missions, like the Rule of Law Mission of the European Union, will concentrate on the implementation of the Proposal and the enhancement of the rule of law in Kosovo. The Common European Foreign Policy will be facing its litmus test in Kosovo.

Leonie von Braun pp. 148–154

**The International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia.****More Successes than Shortcomings**

When the Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY) will close its doors in about two years, it will have succeeded in at least two respects: first, it has brought over 100 perpetrators of serious crimes to justice; and second,

its jurisprudence has had an immeasurable effect on the development of international criminal law. Despite these accomplishments, the Tribunal has failed to get hold of key suspects and to send a message of peace across the Balkans. In this respect the newly established War Crimes Chamber in Sarajevo gives reason for hope.

“A New Type of Global Leader is Needed”. pp. 155–159

**Interview with Mark Malloch Brown, former Deputy Secretary-General of the United Nations**

The former Deputy Secretary-General sees the UN sliding into a grave governance crisis which must be addressed adequately. Otherwise, the UN is at risk of eventually becoming an institution that rubber-stamps agreements made elsewhere. A new type of global leader is needed. In Malloch Brown's view, only some kind of external crisis will shock the system into solving the governance problem and empowering the kind of management which can build a UN suited to the enormous challenge it now faces.

Theodor Rathgeber pp. 160–162

**All is not Well. The Human Rights Council's New Working Structure**

The Human Rights Council has established its working structure for the next four years. A first assessment shows that the Council remains an institution of states seeking to moderate disputes rather than stirring up conflicts with other governments. In this respect, the new Universal Periodic Review (UPR) mechanism can be (ab)used by governments to avoid particularly harsh censure. Nevertheless, the Council's structure has potential which should be explored by committed (non-state) actors, so as to make it a more effective guardian of human rights than the former Commission.

## IMPRESSUM

## VEREINTE NATIONEN

Zeitschrift für die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen. Begründet von Kurt Seinsch. ISSN 0042-384X  
**Herausgeber:** Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN), Berlin.

**Chefredakteurin:** Anja Papenfuß**Redaktionsassistent und DTP:** Monique Lehmann**Redaktionsanschrift:**

VEREINTE NATIONEN

Zimmerstr. 26/27, D-10969 Berlin,  
Telefon 030 | 25 93 75-10; Telefax: 030 | 25 93 75-29,  
E-Mail: zeitschrift@dgvn.de  
Internet: www.dgvn.de/zeitschrift.html

**Druck und Verlag:** Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG,  
Waldseestr. 3-5, D-76530 Baden-Baden  
Telefon 0 72 21 | 21 04-0; Telefax 0 72 21 | 21 04-27.

**Erscheinungsweise:** zweimonatlich.

**Bestellungen:** Abonnementspreis jährlich (6 Hefte) Euro 54,-  
inkl. MwSt. zuzüglich Versandkosten;  
Einzelheft: Euro 11,- inkl. MwSt. zuzüglich Versandkosten.

**Bestellungen nehmen entgegen:** Nomos Verlagsgesellschaft,  
Aloisia Hohmann, Telefon 0 72 21 | 21 04-39,  
Telefax 0 72 21 | 21 04-43, E-Mail: hohmann@nomos.de  
sowie der Buchhandel;

Abbestellungen vierteljährlich schriftlich zum Jahresende.

Zahlungen jeweils im voraus an: Nomos Verlagsgesellschaft,  
Postbank Karlsruhe, Konto 73 636-751, und Stadtparkasse  
Baden-Baden, Konto 5-002266.

Für Mitglieder der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten  
Nationen ist der Bezugspreis im Mitgliedsbeitrag enthalten.

**Anzeigenverwaltung und Anzeigenannahme:** sales friendly,  
Bettina Roos, Siegburger Str. 123, 53229 Bonn,  
Telefon 02 28 | 9 78 98-10, Telefax 02 28 | 9 78 98-20, E-Mail:  
roos@sales-friendly.de

Die Zeitschrift sowie alle in ihr enthaltenen einzelnen Beiträge  
und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede  
Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz  
zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags.  
Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen,  
Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung  
und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Namentlich gezeichnete Beiträge geben nicht notwendigerwei-  
se die Meinung des Herausgebers oder der Redaktion wieder.

## DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR DIE VEREINTE NATIONEN

## Präsidium

Dr. Hans Arnold  
Prof. Dr. Kurt Biedenkopf  
Dr. Hans Otto Bräutigam  
Dr. Eberhard Brecht  
Dr. Fredo Dannenbring  
Prof. Dr. Klaus Dicke  
Bärbel Dieckmann  
Hans Eichel  
Manfred Eisele  
Prof. Dr. Tono Eitel  
Joschka Fischer  
Hans-Dietrich Genscher  
Dr. Wilhelm Höynck  
Prof. Dr. Klaus Hüfner  
Prälat Dr. Karl Jüsten  
Dr. Dieter Kastrup  
Dr. Klaus Kinkel  
Matthias Kleinert  
Dr. Manfred Kulesa  
Dr. Hans-Werner Lautenschlager  
Prof. Dr. Klaus Leisinger  
Walter Lewalter  
Ingrid Matthäus-Maier  
Prof. Dr. Jens Naumann  
Karl Theodor Paschke  
Detlev Graf zu Rantzau  
Prälat Dr. Stephan Reimers  
Annemarie Renger  
Prof. Dr. Volker Rittberger  
Dr. Irmgard Schwaetzer  
Heide Simonis  
Dr. Frank-Walter Steinmeier  
Prof. Dr. Rita Süßmuth  
Dr. Helga Timm  
Prof. Dr. Klaus Töpfer  
Prof. Dr. Christian Tomuschat  
Dr. Günther Unser  
Dr. Hans-Joachim Vergau

Rüdiger Freiherr von Wechmar  
Dr. Ernst Ulrich von Weizsäcker  
Dr. Richard von Weizsäcker  
Heidmarie Wieczorek-Zeul  
Prof. Dr. Rüdiger Wolfrum  
Alexander Graf York von Wartenburg

## Vorstand

Prof. Dr. Thomas Bruha (Vorsitzender)  
Detlef Dzembritzki, MdB (Stellvertretender Vorsitzender)  
Ekkehard Griep (Stellvertretender Vorsitzender)  
Ana Dujic (Schatzmeisterin)  
Wolfgang Ehrhart  
Prof. Dr. Manuel Fröhlich  
Armin Laschet  
Dr. Wolfgang Münch  
Winfried Nachtwei, MdB  
Dr. Christian Tams  
Karl-Georg Wellmann, MdB

## Landesverbände

Prof. Dr. Karl-Heinz Meier-Braun  
Vorsitzender, Landesverband Baden-Württemberg  
Prof. Dr. Alexander Siedschlag  
Vorsitzender, Landesverband Bayern  
Dr. Christine Kalb  
Vorsitzende, Landesverband Berlin-Brandenburg  
Dustin Dehéz  
Vorsitzender, Landesverband Hessen  
Sabine Birken  
Vorsitzende, Landesverband Nordrhein-Westfalen  
Dr. Nils Geißler  
Vorsitzender, Landesverband Sachsen, Sachsen-  
Anhalt, Thüringen

## Generalsekretariat

Dr. Beate Wagner, Generalsekretärin  
Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen  
Zimmerstr. 26/27, D-10969 Berlin  
Telefon: 030 | 25 93 75-0; Telefax: 030 | 25 93 75-29  
E-Mail: info@dgvn.de | Internet: www.dgvn.de