

Michael Forster

---

# Nation Building durch die internationale Gemeinschaft

Eine völkerrechtliche Analyse der  
Verwaltungsmissionen der Vereinten  
Nationen im Kosovo und in Ost-Timor

Michael Forster

# **Nation Building durch die internationale Gemeinschaft**

Eine völkerrechtliche Analyse der  
Verwaltungsmissionen der Vereinten Nationen  
im Kosovo und in Ost-Timor

### **Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek**

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

1. Aufl. - Göttingen : Cuvillier, 2005  
Zugl.: Passau, Univ., Diss., 2004  
ISBN 3-86537-384-4

© CUVILLIER VERLAG, Göttingen 2005  
Nonnenstieg 8, 37075 Göttingen  
Telefon: 0551-54724-0  
Telefax: 0551-54724-21  
[www.cuvillier.de](http://www.cuvillier.de)

Alle Rechte vorbehalten. Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages ist es nicht gestattet, das Buch oder Teile daraus auf fotomechanischem Weg (Fotokopie, Mikrokopie) zu vervielfältigen.

1. Auflage, 2005  
Gedruckt auf säurefreiem Papier

ISBN 3-86537-384-4

## VORWORT

Diese Arbeit wurde im Wintersemester 2004/2005 von der Juristischen Fakultät der Universität Passau als Dissertation angenommen. Aktuelle Entwicklungen konnten bis Februar 2005 berücksichtigt werden.

Orts- und Gebietsnamen werden in derjenigen Sprachversion gebraucht, die nach meiner Ansicht einer deutschsprachigen Leserschaft am geläufigsten sein dürfte. So ist etwa vom Kosovo die Rede, nicht von Kosova. Von Doppelbezeichnungen in der Art von ‚Kosovo/a‘ wurde zur Verbesserung der Lesbarkeit abgesehen. Die Wahl der Bezeichnungen folgt ausschließlich diesen Verständlichkeitsaspekten und ist in keiner Weise als Parteinahme zu verstehen.

Ich bin meinem Doktorvater Prof. Dr. Michael Schweitzer für die Betreuung und Begutachtung der Arbeit zu Dank verpflichtet. Er hat mir bei wichtigen Weichenstellungen entscheidende Impulse gegeben und mir zugleich in Einzelfragen ausreichend Freiheit gelassen. Prof. Dr. Hartmut Söhn danke ich für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Meine Anerkennung gilt ferner Herrn Stefan Hauk und meinem Vater Herrn Erwin Forster, durch deren Lektorat diese Arbeit wesentlich gewonnen hat. Meinen beiden Eltern gilt mein aufrichtiger Dank für ihre langjährige Unterstützung während des Studiums und der Promotion, ohne die beides nicht möglich gewesen wäre. Nicht unerwähnt bleiben soll schließlich Frau Sandra Adolf, die mir den Halt gegeben hat, der für die Fertigstellung dieser Arbeit nötig war.

*„Lernt, als ob ihr lange leben würdet.  
Lebt, als ob ihr morgen sterben würdet.“*

*San Isidoro de Sevilla, 570-636*

Passau, im Februar 2005

Michael Forster



**INHALTSÜBERSICHT**

<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>ix</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>xv</b>
<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>xxi</b>
<b>Erster Teil: Einführung</b>	<b>1</b>
<b>Zweiter Teil: Die Entwicklung der Friedensoperationen bis zu den Missionen im Kosovo und in Ost-Timor</b>	<b>13</b>
<b>Dritter Teil: Kosovo und Ost-Timor als neue Dimension der Friedenseinsätze</b>	<b>57</b>
<b>Vierter Teil: Die Zukunft umfassender Treuhandverwaltungsmissionen</b>	<b>215</b>
<b>Fünfter Teil: Zusammenfassung und Schlussbemerkung</b>	<b>253</b>
<b>Anhang I – Materialien zum Kosovo</b>	<b>257</b>
<b>Anhang II – Materialien zu Ost-Timor</b>	<b>267</b>
<b>Personen- und Sachverzeichnis</b>	<b>275</b>



## INHALTSVERZEICHNIS

<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>xv</b>
<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>xxi</b>
<b>Erster Teil: Einführung</b>	<b>1</b>
A. Ausgangspunkt .....	1
B. Arbeitsdefinitionen .....	3
I. Nation Building .....	4
II. Internationale Gemeinschaft .....	6
III. Peacekeeping .....	9
C. Festlegung der zentralen Fragestellungen .....	10
<b>Zweiter Teil: Die Entwicklung der Friedensoperationen bis zu den Missionen im Kosovo und in Ost-Timor</b>	<b>13</b>
A. Historische Entwicklung .....	13
I. Vor Gründung der Vereinten Nationen .....	13
1. Der Streit um Wilna (1920) .....	13
2. Das Saarbecken (1920-1935) .....	14
3. Die Freie Stadt Danzig .....	15
4. Der Leticia-Konflikt (1933-1934) .....	15
5. Beurteilung der Aktivitäten in der Völkerbundzeit .....	16
II. Von der Gründung der Vereinten Nationen bis zum Ende des Kalten Kriegs .....	18
1. Frühe Versuche einer internationalen Verwaltung .....	18
2. Die Entwicklung des klassischen Peacekeeping .....	20
3. Ausnahmen bestätigen die Regel: ONUC und UNTEA .....	25

III. Von 1989 bis zu den Einsätzen im Kosovo und in Ost-Timor .....	30
1. Optimismus nach dem Ende des Ost-West-Konflikts .....	30
a. Namibia .....	31
b. Kambodscha .....	33
2. Fehlschläge Mitte der 1990er Jahre .....	38
a. Westsahara .....	38
b. Somalia .....	39
c. Jugoslawien .....	43
3. Ernüchterung 1995-1999 .....	46
4. Neue Aktivität um den Jahrtausendwechsel .....	49
B. Kategorisierung der Friedensoperationen .....	51
C. Rechtsgrundlagen der Friedenseinsätze .....	54
<b>Dritter Teil: Kosovo und Ost-Timor als neue Dimension der Friedenseinsätze</b> .....	<b>57</b>
A. Darstellung der Missionen .....	57
I. Kosovo .....	57
1. Geschichte .....	57
a. Das Nemanjidenreich und der Amselfeldmythos .....	57
b. Die osmanische Herrschaft .....	58
c. Nationale Bestrebungen des 19. Jahrhunderts .....	59
d. Die Gründung Albanien .....	60
e. Die beiden Weltkriege .....	61
f. Das Jugoslawien Titos .....	62
g. Die Renaissance des Nationalismus .....	63
h. Der kosovo-albanische Schattenstaat .....	64
i. Der bewaffnete Kampf der UÇK .....	65
j. Die Internationalisierung der Kosovo-Krise .....	66
k. Fazit .....	68

2. Struktur und Ablauf des internationalen Engagements .....	68
a. Die Kosovo Force .....	68
b. Die UN Interim Administration Mission in Kosovo .....	69
aa. Grundlegender Missionsaufbau .....	70
bb. Verwaltungs- und Regierungssystem.....	70
cc. Innere Sicherheit und Rechtsdurchsetzung.....	74
II. Ost-Timor .....	76
1. Geschichte .....	76
a. Die Präkolonialzeit .....	76
b. Die portugiesische Kolonialherrschaft.....	76
c. Ost-Timor unter Indonesien.....	78
d. Der Weg in die Unabhängigkeit .....	80
aa. Indonesien unter Druck .....	80
bb. Die Volksbefragung .....	81
cc. Gewalt nach der Abstimmung.....	82
dd. Die Übergangsverwaltung.....	83
ee. Die Erlangung der Unabhängigkeit.....	83
2. Struktur und Ablauf von UNTAET .....	84
a. Grundlegender Missionsaufbau .....	84
b. Verwaltungs- und Regierungssystem .....	85
c. Innere Sicherheit und Rechtsdurchsetzung .....	91
III. Gemeinsamkeiten und Unterschiede beider Missionen.....	93
B. Abgrenzung zu früheren Missionen .....	96
C. Rechtsfragen im Zusammenhang mit umfassenden Verwaltungsmissionen wie UNMIK und UNTAET .....	98
I. Rechtsgrundlage.....	99
1. Problemstellung .....	99
2. Eröffnung des Handlungsbereichs der Vereinten Nationen .....	100
3. Nation Building als Teil der Kompetenzen des Sicherheitsrats.....	102
4. Möglicherweise entgegenstehende Prinzipien der UN- Charta.....	108
a. Interventionsverbot.....	108

b. Selbstbestimmungsrecht der Völker .....	111
c. Treuhandsystem .....	118
5. Sonderfragen in Bezug auf UNMIK.....	120
a. Mitgliedschaft der Bundesrepublik Jugoslawien in den Vereinten Nationen .....	120
b. Beteiligung anderer internationaler Organisationen .....	124
6. Zusammenfassung .....	130
II. Souveränität und internationale Verwaltung .....	130
1. Rechtlicher Status von Gebieten unter internationaler Verwaltung.....	131
a. Kosovo .....	131
b. Ost-Timor .....	135
c. Einzelfallunabhängige Beurteilung.....	141
2. Internationale Verwaltung als Anzeichen einer Erosion der Staatensouveränität .....	148
III. Völkerrechtliche Vorgaben für die Missionsdurchführung .....	153
1. Demokratisierung als Missionsaufgabe .....	154
a. Der Demokratiebegriff .....	154
b. Völkerrecht als demokratiefreundliches System .....	157
c. Existenz eines Rechts auf Demokratie .....	161
d. Demokratieverpflichtung für Nation Building-Einsätze.....	166
e. Demokratisierung und Kolonialismuskorrekturen.....	170
f. Demokratisierung im Kosovo und in Ost-Timor.....	172
2. Rechtsstaatlichkeit als Missionsziel.....	176
3. Demokratie und Rechtsstaatlichkeit als Strukturvorgaben für den Missionszeitraum selbst .....	178
a. Allgemeine Betrachtung .....	178
b. Einzelprobleme .....	179
aa. Anwendbares Recht.....	180
bb. Menschenrechtsschutz .....	189
cc. Gerichtliche Überprüfbarkeit von Missionshandlungen.....	200
dd. Gewaltenteilung .....	209
c. Zusammenfassung und Bewertung .....	211

<b>Vierter Teil: Die Zukunft umfassender Treuhandverwaltungsmissionen</b>	<b>215</b>
A. Nach UNMIK und UNTAET begonnene Friedensoperationen .....	215
B. ‚Light Footprint‘ statt Volladministration in Afghanistan.....	217
C. Probleme und Lehren im Zusammenhang mit umfassenden Nation Building-Operationen.....	222
I. Selektivität.....	223
II. Grundsätzliche Eignung der UN als Treuhandverwalter .....	224
III. Steigerung der Effizienz der Missionen.....	227
1. Verbesserung des Missionsstarts .....	228
2. Verringerung der Machtkonzentration in den Händen des Sonderbeauftragten des Generalsekretärs.....	232
3. Steigerung der Verantwortlichkeit der Missionen.....	234
a. Kontrolle durch lokale Gerichte .....	235
b. Kontrolle durch UN-interne Gremien.....	238
c. Kontrolle durch sonstige internationale Gremien .....	241
IV. Verbesserung der Integration der Missionen in ein Gesamtkonzept .....	243
V. Langfristige Sicherung des Erreichten.....	247
<b>Fünfter Teil: Zusammenfassung und Schlussbemerkung</b>	<b>253</b>
<b>Anhang I – Materialien zum Kosovo</b>	<b>257</b>
A. Sicherheitsrats-Resolution 1244 (1999).....	257
B. Landkarte.....	264
C. Joint Interim Administrative Structure (JIAS).....	265
D. Provisional Institutions of Self-Government (PISG).....	266
<b>Anhang II – Materialien zu Ost-Timor</b>	<b>267</b>
A. Sicherheitsrats-Resolution 1272 (1999).....	267

B. Landkarte.....	271
C. East Timor Transitional Administration (ETTA) .....	272
D. East Timor Public Administration (ETPA).....	273
<b>Personen- und Sachverzeichnis</b>	<b>275</b>

**ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS**

a.A.	andere Ansicht
Abs.	Absatz
AJIL	American Journal of International Law
AllgErkIMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte
Anm.	Anmerkung
Art.	Artikel
ASIL Proc	Proceedings of the Annual Meeting of the American Society of International Law
AUJILP	American University Journal of International Law and Policy
AVR	Archiv des Völkerrechts
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BRJ	Bundesrepublik Jugoslawien
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CIVPOL	Civilian Police
CNRT	Conselho Nacional da Resistência Timorens
CornILJ	Cornell International Law Journal
d.h.	das heißt
ders.	derselbe
dies.	dieselbe(-n)
DPA	Department of Political Affairs
DPI	Department of Public Information
DPKO	Department of Peacekeeping Operations
ECOWAS	Economic Community of West African States
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EJIL	European Journal of International Law
EMRK	Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten
EPIL	Encyclopedia of Public International Law
ES	Emergency Session
ESCOR	Official Records of the Economic and Social Council
etc.	et cetera
ETPA	East Timor Public Administration
ETTA	East Timor Transitional Administration
EU	Europäische Union
EUPM	European Union Police Mission
f./ff.	folgende

Fn.	Fußnote
Frente POLISARIO	Frente popular para la liberación de Saguia el-Hamra y del Río de Oro
FRETILIN	Frente Revolucionária do Timor-Leste Independente
FRY	Federal Republic of Yugoslavia
GV	Generalversammlung der Vereinten Nationen
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
IAC	Interim Administrative Council
ICJ	International Court of Justice
ICLQ	International and Comparative Law Quarterly
ICTR	International Criminal Tribunal for Rwanda
ICTY	International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia
IFOR	Implementation Force
IGH	Internationaler Gerichtshof
IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
ILC	International Law Commission
ILM	International Legal Materials
ILM	International Legal Materials
ILO	International Labour Organization
INTERFET	International Force East Timor
IPbpR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
IPU	Inter-Parlamentarische Union
IPwskR	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
ISAF	International Security Assistance Force
JCSL	Journal of Conflict and Security Law
JIAS	Joint Interim Administrative Structure
KFOR	Kosovo Force
KJ	Kritische Justiz
KPC	Kosovo Protection Corps
KPS	Kosovo Police Service
KSZE	Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
KTC	Kosovo Transitional Council
LdR-VR	Lexikon des Rechts – Völkerrecht
lit.	litera
MINUCI	Mission des Nations Unies en Côte d'Ivoire
MINUGUA	Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala
MINURCA	Mission des Nations Unies en République Centrafricaine

MINURSO	Mission des Nations Unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara Occidental
MINUSTAH	Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en Haiti
Mio.	Millionen
MIPONUH	Mission de Police Civile des Nations Unies en Haiti
MONUA	Mission d'observation des Nations Unies en Angola
MONUC	Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo
Mrd.	Milliarden
MULR	Melbourne University Law Review
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NC	National Council
NCC	National Consultative Council
NGO	Non-Governmental Organization
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NorJIL	Nordic Journal of International Law
Nr.	Nummer
NStZ	Neue Zeitschrift für Strafrecht
NYUJILP	New York University Journal of International Law and Politics
OMIK	OSZE-Mission im Kosovo
ONUB	Opération des Nations Unies en Burundi
ONUC	Opération des Nations Unies au Congo
ONUCA	Observadores de las Naciones Unidas en Centroamérica
ONUMOZ	Opération des Nations Unies au Mozambique
ONUSAL	Misión de observadores de las Naciones Unidas en El Salvador
ONUVEH	Groupe d'observateurs des Nations Unies pour la vérification des élections en Haiti
ONUVEN	Misión de observadores de las Naciones Unidas encargada de verificar el proceso electoral en Nicaragua
OSCE	Organization for Security and Cooperation in Europe
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
Par.	Paragraf
PISG	Provisional Institutions of Self-Government
RBDI	Revue belge de droit international
Res.	Resolution
RGDIP	Revue Générale de Droit International Public
Rn.	Randnummer

S.	Seite / Satz
s.	siehe
s.a.	siehe auch
SFOR	Stabilization Force
SFRJ	Sozialistische Föderative Republik Jugoslawien
SFRY	Socialist Federal Republic of Yugoslavia
sog.	so genannte(-r,-s)
SR	Sicherheitsrat der Vereinten Nationen
SRSG	Special Representative of the Secretary General
SZ	Süddeutsche Zeitung
TempleICLJ	Temple International and Comparative Law Journal
TMC	Temporary Media Commissioner
u.	und
u.a.	unter anderem / und andere(-s)
UÇK	Ushtria Çlirimtare e Kosoves
UN	United Nations
UNAMA	United Nations Assistance Mission in Afghanistan
UNAMI	United Nations Assistance Mission for Iraq
UNAMIC	United Nations Advance Mission in Cambodia
UNAMIR	United Nations Assistance Mission for Rwanda
UNAMSIL	United Nations Assistance Mission in Sierra Leone
UNAMUR	United Nations Observer Mission Uganda-Rwanda
UNASOG	United Nations Aouzou Strip Observer Group
UNAVEM	United Nations Angola Verification Mission
UNCIO	Documents of the United Nations Conference on International Organization
UNCIP	United Nations Commission for India and Pakistan
UNCOK	United Nations Commission on Korea
UNCRO	United Nations Confidence Restoration Operation in Croatia
UNCURK	United Nations Commission for the Unification and Rehabilitation of Korea
UN-Doc.	United Nations Document
UNDOF	United Nations Disengagement Observer Force
UNDP	United Nations Development Programme
UN-DPI	United Nations Department of Public Information
UN-DPKO	United Nations Department of Peacekeeping Operations
UNEF	United Nations Emergency Force
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNFICYP	United Nations Peace-keeping Force in Cyprus
UNHCR	Office of the United Nations High Commissioner on Refugees

UNICEF	United Nations Children's Fund (bis 1954 United Nations International Children's Emergency Fund)
UNIFIL	United Nations Interim Force in Lebanon
UNIIMOG	United Nations Iran-Iraq Military Observer Group
UNIKOM	United Nations Iraq-Kuwait Observer Mission
UNIPOM	United Nations India-Pakistan Observer Mission
UNITAF	Unified Task Force
UNMEE	United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea
UNMIBH	United Nations Mission in Bosnia-Herzegovina
UNMIH	United Nations Mission in Haiti
UNMIK	United Nations Interim Administration Mission in Kosovo
UNMIL	United Nations Mission in Liberia
UNMISSET	United Nations Mission of Support in East Timor
UNMOGIP	United Nations Military Observer Group in India and Pakistan
UNMOP	United Nations Mission of Observers in Prevlaka
UNMOT	United Nations Mission of Observers in Tajikistan
UNOCI	United Nations Operation in Côte d'Ivoire
UNOGIL	United Nations Observation Group in Lebanon
UNOMIG	United Nations Observer Mission in Georgia
UNOMIL	United Nations Observer Mission in Liberia
UNOMSA	United Nations Observer Mission to South Africa
UNOMSIL	United Nations Observer Mission in Sierra Leone
UNOMUR	United Nations Observer Mission Uganda-Rwanda
UNOSOM	United Nations Operation in Somalia
UNPREDEP	United Nations Preventive Deployment Force
UNPROFOR	United Nations Protection Force in (former) Yugoslavia
UNSCOB	United Nations Special Committee on the Balkans
UNSF	United Nations Security Force
UNSMIH	United Nations Support Mission in Haiti
UNSWLJ	University of New South Wales Law Journal
UNTAC	United Nations Transitional Authority in Cambodia
UNTAES	United Nations Transitional Administration for Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium
UNTAET	United Nations Transitional Administration in East Timor
UNTAG	United Nations Transition Assistance Group
UNTCOK	United Nations Temporary Commission on Korea
UNTEA	United Nations Temporary Executive Authority
UNTMIH	United Nations Transitional Mission in Haiti
UNTS	United Nations Treaty Series
UNTSO	United Nations Truce Supervision Organization

UNYOM	United Nations Yemen Observation Mission
US	United States
USA	United States of America
usw.	und so weiter
v.	von / vom / versus
v.a.	vor allem
vgl.	vergleiche
VirginiaJIL	Virginia Journal of International Law
VN	Vereinte Nationen
WFP	World Food Programme
WVRK	Wiener Vertragsrechtskonvention
YJIL	Yale Journal of International Law
z.B.	zum Beispiel
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZP	Zusatzprotokoll

## LITERATURVERZEICHNIS

### Hinweise zur Zitierweise

- Dokumente der Vereinten Nationen werden unter Nennung des Datums der Veröffentlichung und der UN-Dokumentensignatur zitiert. Mit Hilfe dieser Angaben kann der Volltext dieser Dokumente unter <http://www.un.org/documents/> oder über die frei zugängliche Datenbank UNBISnet <http://unbisnet.un.org/> abgerufen werden. Wo dies nicht der Fall ist, wurde eine besondere Fundstelle angegeben.
- Zitierte Internetseiten sowie sämtliche Zahlenangaben entsprechen, soweit nicht anders genannt, dem Stand vom 20.02.2005.

*Abraham, Elizabeth*, "The Sins of the Saviour: Holding the United Nations accountable to international Human Rights Standards for Executive Order Detentions in its Mission in Kosovo", *American University Law Review* 52 (2003), 1291-1337

*Amnesty International*, "East Timor: Building a new country based on human rights", Bericht vom 29.8.2000, AI-Signatur ASA 57/005/2000, <http://www.amnesty.org/library>

*Amnesty International*, "East Timor: Justice past, present and future", Bericht vom 27.7.2001, AI-Signatur ASA 57/001/2001, <http://www.amnesty.org/library>

*Anderson, Gary*, "UNOSOM II: Not Failure, Not Success", in: *Daniel, Donald C. F. / Hayes, Bradd C. (Hrsg.)*, *Beyond Traditional Peacekeeping*, London, 1995, S. 267-281

*Bardehle, Peter*, "Tendenzen und Probleme der Fortentwicklung der zivilen Komponente des VN-Peace-keeping", in: *Kühne, Winrich (Hrsg.)*, *Blauhelme in einer turbulenten Welt: Beiträge internationaler Experten zur Fortentwicklung des Völkerrechts und der Vereinten Nationen*, Baden-Baden, 1993, S. 195-215

*Bauer, Barbara*, *Der völkerrechtliche Anspruch auf Demokratie*, Frankfurt am Main, 1998

*Beauvais, Joel C.*, "Benevolent Despotism: A Critique of U.N. State Building in East Timor", *New York University Journal of International Law and Politics* 33 (2001), 1103-1178

*Beetham, David*, "Key Principles and Indices for a Democratic Audit", in: *ders.* (Hrsg.), *Defining and measuring democracy*, London, 1994, S. 25-43

- Bernhardt, Rudolf (Hrsg.)*, Encyclopedia of Public International Law, 4 Bände, Amsterdam, 1992-2000
- Bledsoe, Robert L. / Boczek, Boleslaw A.*, The international law dictionary, Santa Barbara, 1987
- Bolton, John R.*, "Wrong Turn in Somalia", Foreign Affairs 73-I (1994), 56-66
- Bothe, Michael / Marauhn, Thilo*, "UN Administration of Kosovo and East Timor: Concept, Legality and Limitations of Security Council-Mandated Trusteeship Administration", in: *Tomuschat, Christian (Hrsg.)*, Kosovo and the International Community, Den Haag, 2002, S. 217-242
- Brand, Marcus G.*, "Institution-Building and Human Rights Protection in Kosovo in the Light of UNMIK Legislation", Nordic Journal of International Law 70 (2001), 461-488
- Brower, Charles H.*, "International Immunities: Some Dissident Views on the Role of Municipal Courts", Virginia Journal of International Law 41 (2000), 1-92
- Brownlie, Ian*, The Rule of Law in International Affairs, Dordrecht, 1998
- Brühl-Moser, Denise*, Die Entwicklung des Selbstbestimmungsrechts der Völker unter besonderer Berücksichtigung seines innerstaatlich-demokratischen Aspekts und seiner Bedeutung für den Minderheitenschutz, Basel, 1994
- Bryde, Brun-Otto*, "Konstitutionalisierung des Völkerrechts und Internationalisierung des Verfassungsrechts", Der Staat 42 (2003), 61-75
- Caplan, Richard*, A New Trusteeship? The International Administration of War-torn Territories, Oxford, 2002
- Cassese, Antonio*, Self-determination of peoples: a legal reappraisal, Cambridge, 1995
- Cerone, John*, "Minding the Gap: Outlining KFOR Accountability in Post-Conflict Kosovo", European Journal of International Law 2001, 469-488
- Chayes, Abram / Chayes, Antonia Handler*, The New Sovereignty - Compliance with international regulatory agreements, Cambridge, 1995
- Chesterman, Simon*, "East Timor in Transition: Self-determination, State-building and the United Nations", International Peacekeeping 9-I (2002), 45-76
- Chesterman, Simon*, "Justice under international administration: Kosovo, East Timor and Afghanistan", Bericht der International Peace Academy vom September 2002, <[http://www.ipacademy.org/PDF\\_Reports/JUSTICE\\_UNDER\\_INTL.pdf](http://www.ipacademy.org/PDF_Reports/JUSTICE_UNDER_INTL.pdf)>

- Chesterman, Simon*, "Kosovo in Limbo: State-Building and 'Substantial Autonomy'", Bericht der International Peace Academy vom August 2001, <[http://www.ipacademy.org/PDF\\_Reports/KOSOVO\\_in\\_Limbo.pdf](http://www.ipacademy.org/PDF_Reports/KOSOVO_in_Limbo.pdf)>
- Chesterman, Simon*, "The United Nations as Government: Accountability Mechanisms for Territories Under UN Administration", Beitrag zur Konferenz 'Fighting Corruption in Kosovo: Lessons from the Region', Priština, 4-5.3.2002, <[http://www.ipacademy.org/PDF\\_Reports/un\\_as\\_govt\\_for\\_web.pdf](http://www.ipacademy.org/PDF_Reports/un_as_govt_for_web.pdf)>
- Chesterman, Simon*, "Walking Softly in Afghanistan: The Future of UN State-Building", *Survival* 44-III (2002), 37-46
- Chesterman, Simon*, "You, the People: The United Nations, Transitional Administration and State Building", Bericht der International Peace Academy vom November 2003, <[http://www.ipacademy.org/PDF\\_Reports/YOU\\_THE\\_PEOPLE2.pdf](http://www.ipacademy.org/PDF_Reports/YOU_THE_PEOPLE2.pdf)>
- Chopra, Jarat*, "The UN's Kingdom of East Timor", *Survival* 42-III (2000), 27-39
- Chopra, Jarat*, *Peace-Maintenance - The evolution of international political authority*, London, 1999
- Clark, Roger S.*, "East Timor, Indonesia, and the International Community", *Temple International and Comparative Law Journal* 14 (2000), 75-88
- Connaughton, Richard*, *Military Intervention and Peacekeeping - The Reality*, Aldershot, 2001
- Crawford, James*, "Democracy in international law - a reprise", in: *Fox, Gregory H. / Roth, Brad R. (Hrsg.)*, *Democratic Governance and International Law*, Cambridge, 2000, S. 114-120
- Crawford, James*, *Democracy in international law*, Cambridge, 1993
- De Visscher, Charles*, *Théories et Réalités en Droit International Public*, 4. Auflage, Paris, 1970
- Delbrück, Jost*, "Failed States - eine neue Aufgabe für den UN-Treuhandrat?", in: *Ipsen, Jörn / Schmidt-Jortzig, Edzard (Hrsg.)*, *Recht-Staat-Gemeinwohl: Festschrift für Dietrich Rauschning*, Köln, 2001, S. 427-440
- Delbrück, Jost*, "Wirksameres Völkerrecht oder neues 'Weltinnenrecht'? Perspektiven der Völkerrechtsentwicklung in einem sich wandelnden internationalen System", in: *Kühne, Winrich (Hrsg.)*, *Blauhelme in einer turbulenten Welt: Beiträge internationaler Experten zur Fortentwicklung des Völkerrechts und der Vereinten Nationen*, Baden-Baden, 1993, S. 101-132
- Deutsch, Karl W.*, *Nationenbildung - Nationalstaat - Integration*, Düsseldorf, 1972

- Diehl, Paul / Druckman, Daniel / Wall, James*, "International Peacekeeping and Conflict Resolution – A Taxonomic Analysis with Implications", *Journal of Conflict Resolution* 42-1 (1998), 33-55
- Eckhardt, Reinald*, "Die Verfassungscharta der Staatengemeinschaft ‚Serbien und Montenegro‘ vom 4. Februar 2003", *Osteuropa-Recht* 49-IV (2003), 168
- Evers, Georg*, *Osttimor – der schwierige Weg zur Staatswerdung*, Aachen, 2001
- Fleitz, Frederick H.*, *Peacekeeping Fiascoes of the 1990s: causes, solutions, and U.S. interests*, Westport, 2002
- Fortmann, Michel / Martin, Pierre / Roussel, Stéphane*, "Trial By Fire: International Actors and Organizations in the Yugoslav Crisis", in: *Carment, David / James, Patrick (Hrsg.)*, *Peace in the Midst of Wars - Preventing and Managing International Ethnic Conflicts*, Columbia, 1998, S. 126-162
- Fox, Gregory H. / Roth, Brad R.*, "Introduction: the spread of liberal democracy and its implications for international law", in: *dies. (Hrsg.)*, *Democratic Governance and International Law*, Cambridge, 2000, S. 1-24
- Fox, Gregory H.*, "The Right to Political Participation in International Law", *Yale Journal of International Law* 17 (1992), 539-607
- Franck, Thomas M.*, "The emerging right to democratic governance", *American Journal of International Law* 86 (1992), 46-91
- Frowein, Jochen Abr.*, "Die Notstandsverwaltung von Gebieten durch die Vereinten Nationen", in: *Arndt, Hans-Wolfgang u.a. (Hrsg.)*, *Völkerrecht und deutsches Recht: Festschrift für Walter Rudolf zum 70. Geburtstag*, München, 2001, S. 43-54
- Frowein, Jochen Abr.*, *Das Verhältnis zwischen den Vereinten Nationen und Regionalorganisationen bei der Friedenssicherung und Friedenserhaltung*, Saarbrücken, 1996
- Frowein, Jochen Abr. / Peukert, Wolfgang (Hrsg.)*, *Europäische Menschenrechtskonvention – EMRK-Kommentar*, Kehl am Rhein, 1985
- Garcia, Thierry*, "La Mission d'Administration Intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK)", *Revue Générale de Droit International Public* 104 (2000), 61-71
- Gareis, Sven Bernhard / Varwick, Johannes*, *Die Vereinten Nationen*, 2. Auflage, Opladen, 2002
- Göppert, Otto*, *Der Völkerbund*, Stuttgart, 1938
- Gordon, Ruth E.*, "Saving Failed States: Sometimes a Neocolonialist Notion", *American University Journal of International Law and Policy* 12 (1997), 903-974

- Gordon, Ruth E.*, "Some Legal Problems with Trusteeship", *Cornell International Law Journal* 28 (1995), 301-347
- Gorjão, Paulo*, "The Legacy and Lessons of the United Nations Transitional Administration in East Timor", *Contemporary Southeast Asia* 24 (2000), 313-336
- Gunn, Geoffrey C.*, *East Timor and the United Nations - The Case for Intervention*, Lawrenceville, 1997
- Haffner, Sebastian u.a. (Hrsg.)*, *Der Vertrag von Versailles*, München, 1978
- Helman, Gerald B. / Ratner, Steven R.*, "Saving Failed States", *Foreign Policy* 89 (1992/1993), 3-20
- Herdegen, Matthias*, *Völkerrecht*, 3. Auflage, München, 2004
- Hillen, John*, *Blue Helments in war and peace: the strategy of UN military operations*, Dulles, 1998
- Hofbauer, Hannes*, *Balkankrieg: zehn Jahre Zerstörung Jugoslawiens*, Wien, 2001
- Hufnagel, Frank-Erich*, *UN-Friedensoperationen der zweiten Generation: vom Puffer zur Neuen Treuhand*, Berlin, 1996
- Hummer, Waldemar / Mayr-Singer, Jelka*, "Die Bundesrepublik Jugoslawien: Identitätsanspruch und Sukzessionsfragen im universellen, regionalen und nationalen Kontext", *Archiv des Völkerrechts* 38 (2000), 298-327
- Independent International Commission on Kosovo (Hrsg.)*, *The Kosovo Report: Conflict, International Response, Lessons Learned*, Oxford, 2000
- International Policy Institute, King's College London (Hrsg.)*, *A Review of Peace Operations: A Case for Change - East Timor Report*, London, 2003, <<http://ipi.sspp.kcl.ac.uk/rep006/index.html>>
- International Policy Institute, King's College London (Hrsg.)*, *A Review of Peace Operations: A Case for Change - Kosovo Report*, London, 2003, <<http://ipi.sspp.kcl.ac.uk/rep005/index.html>>
- Ipsen, Knut*, *Völkerrecht*, 5. Auflage, München, 2004
- Jackson, John H.*, "Sovereignty-Modern: a new approach to an outdated concept?", *American Journal of International Law* 97 (2003), 782-802
- James, Philip S.*, *Introduction to English Law*, 12. Auflage, London, 1989
- Jennings, Robert*, "Sovereignty and International Law", in: *Kreijen, Gerard (Hrsg.)*, *State, Sovereignty, and International Governance*, Oxford, 2002, S. 27-44
- Jett, Dennis C.*, *Why Peacekeeping Fails*, New York, 1999
- Kelly, Michael J.*, *Monitoring and Maintaining Order in Complex Peace Situations - The Search for a Legal Framework*, Den Haag, 1999

- Kelsen, Hans*, *The Law of the United Nations*, London, 1950
- Kingsbury, Damien*, "East Timor to 1999", in: *ders.* (Hrsg.), *Guns and ballot boxes – East Timor's vote for independence*, Victoria, 2000, S. 17-27
- Kondocho, Boris*, "The United Nations Administration of East Timor", *Journal of Conflict and Security Law* 6 (2001), 245-265
- Kreijen, Gerard*, "The Transformation of Sovereignty and African Independence: No Shortcuts to Statehood", in: *ders.* (Hrsg.), *State, Sovereignty, and International Governance*, Oxford, 2002, S. 45-107
- Krieger, Heike* (Hrsg.), *East Timor and the International Community: Basic Documents*, Cambridge, 1997
- Krieger, Heike* (Hrsg.), *The Kosovo Conflict and International Law: An Analytical Documentation 1974-99*, Cambridge, 2001
- Kühne, Winrich*, "Völkerrecht und Friedenssicherung in einer turbulenten Welt: Eine analytische Zusammenfassung der Grundprobleme und Entwicklungsperspektiven", in: *ders.* (Hrsg.), *Blauhelme in einer turbulenten Welt: Beiträge internationaler Experten zur Fortentwicklung des Völkerrechts und der Vereinten Nationen*, Baden-Baden, 1993, S. 17-100
- Kühne, Winrich*, "Zukunft der UN-Friedenseinsätze – Lehren aus dem Brahimi-Report", *Blätter für deutsche und internationale Politik* 45 (2000), 1355-1364
- Lang, Markus*, "Menschenrecht auf Demokratie", *Vereinte Nationen* 1998, 195-199
- Leurdijk, Dick / Zandee, Dick*, *Kosovo: from crisis to crisis*, Aldershot, 2001
- Linton, Suzannah*, "Rising from the ashes: the creation of a viable criminal justice system in East Timor", *Melbourne University Law Review* 25 (2001), 122-180
- Lutz, Dieter S.*, *Der Kosovo-Krieg – rechtliche und rechtsethische Aspekte*, Baden-Baden, 1999
- Malcolm, Noel*, *Kosovo – A Short History*, London, 1998
- Mappes-Niediek, Norbert*, *Balkan-Mafia: Staaten in der Hand des Verbrechens – Eine Gefahr für Europa*, Berlin, 2003
- Marek, Krystyna*, "Criminalizing State Responsibility", *Revue Belge de Droit International* 14 (1978/79), 460-485
- Marko, Joseph*, "Die staatsrechtliche Entwicklung des Kosovo/a von 1913-1995", in: *ders.* (Hrsg.), *Gordischer Knoten Kosovo/a: Durchschlagen oder entwirren?*, Baden-Baden, 1999, S. 15-25
- Martenczuk, Bernd*, "The Security Council, the International Court and Judicial Review: What Lessons from Lockerbie?", *European Journal of International Law* 10 (1999), 517-547

- Martens, Georg*, Nouveau recueil général de traités et autres actes relatifs aux rapports de droit international, Deuxième série, Leipzig 1876-1908
- Martin, Ian*, Self-Determination in East Timor, Boulder, 2001
- Matheson, Michael J.*, "United Nations Governance of Postconflict Societies", *American Journal of International Law* 95 (2001), 76-85
- Meron, Theodor*, "The Geneva Conventions as customary law", *American Journal of International Law* 81 (1987), 348-370
- Miller, Lynn H.*, "East Timor, Collective Action, and Global Order", *Temple International and Comparative Law Journal* 14 (2000), 89-99
- Nádrai, Valérie Marie-Gabrielle*, Rechtsstaatlichkeit als internationales Gerechtigkeitsprinzip, Baden-Baden, 2001
- Nohlen, Dieter (Hrsg.)*, Pipers Wörterbuch zur Politik, Band 1, 4. Auflage, München, 1992
- O'Neill, William G.*, Kosovo: an unfinished peace, Boulder, 2002
- OSCE Mission in Kosovo*, "Extension of custody time limits and the rights of detainees: the unlawfulness of regulation 1999/26", Bericht vom 29.4.2000, <[http://www.osce.org/documents/mik/2000/04/959\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/mik/2000/04/959_en.pdf)>
- OSCE Mission in Kosovo*, "Kosovo - A Review of the Criminal Justice System (1.2.-31.7.2000)", Bericht vom 10.8.2000, <[http://www.osce.org/documents/mik/2000/08/970\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/mik/2000/08/970_en.pdf)>
- OSCE Mission in Kosovo*, "Kosovo - A Review of the Criminal Justice System (1.9.2000-28.2.2001)", Bericht vom 28.7.2001, <[http://www.osce.org/documents/mik/2001/07/969\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/mik/2001/07/969_en.pdf)>
- OSCE Mission in Kosovo*, "Parallel Structures in Kosovo", Bericht vom 7.10.2003, <[http://www.osce.org/documents/mik/2003/10/698\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/mik/2003/10/698_en.pdf)>
- OSCE Mission in Kosovo*, "The Development of the Kosovo Judicial System (10 June through 15 December 1999)", Bericht vom 17.12.1999, <<http://www.osce.org/kosovo/documents/reports/justice/report2.htm>>
- Owen, John M.*, "International law and the 'liberal peace'", in: *Fox, Gregory H. / Roth, Brad R. (Hrsg.)*, Democratic Governance and International Law, Cambridge, 2000, S. 343-388
- Özerdem, Alpaslan*, "From a 'Terrorist Group' to a 'Civil Defence' Corps: The 'Transformation' of the Kosovo Liberation Army", *International Peacekeeping* 10-III (2003), 79-101
- Parker, Tom*, The Ultimate Intervention: Revitalising the UN Trusteeship Council for the 21<sup>st</sup> Century, Sandvika, 2003
- Paulus, Andreas L.*, Die internationale Gemeinschaft im Völkerrecht: eine Untersuchung zur Entwicklung des Völkerrechts im Zeitalter der Globalisierung, München, 2001

- Petritsch, Wolfgang / Kaser, Karl / Pichler, Robert*, Kosovo – Kosova: Mythen, Daten, Fakten, Klagenfurt, 1999
- Pritchard, Sarah*, “United Nations Involvement in Post-Conflict Reconstruction Efforts: New and Continuing Challenges in the Case of East Timor”, *University of New South Wales Law Journal* 24 (2001), 183-190
- Radan, Peter*, *The break-up of Yugoslavia and international law*, London, 2002
- Ramos-Horta, José*, *Funu: Osttimors Freiheitskampf ist nicht vorbei!*, Freiburg, 1997
- Ratner, Steven R.*, *The new UN peacekeeping: building peace in lands of conflict after the Cold War*, New York, 1995
- Rauert, Fee*, *Das Kosovo: eine völkerrechtliche Studie*, Wien, 1999
- Reinisch, August*, *International Organizations before National Courts*, Cambridge, 2000
- Richardson, Henry J.*, “A critical thought on self determination for East Timor and Kosovo”, *Temple International and Comparative Law Journal* 14 (2000), 101-107
- Ringelheim, Julie*, “Lo status giuridico del Kosovo”, in: *Strazzari, Francesco u.a. (Hrsg.)*, *La pace intrattabile: Kosovo 1999-2000: radiografia del dopobombe*, Trieste, 2000, S. 120-132
- Rohde, David*, “Kosovo Seething”, *Foreign Affairs* 79-III (2000), 65-79
- Rosas, Allan*, “Internal Self-Determination”, in: *Tomuschat, Christian (Hrsg.)*, *Modern Law of Self-Determination*, Dordrecht, 1993, S. 225-252
- Roth, Brad R.*, “Democratic intolerance: observations on Fox and Nolte”, in: *Fox, Gregory H. / Roth, Brad R. (Hrsg.)*, *Democratic Governance and International Law*, Cambridge, 2000, S. 441-444
- Roth, Brad R.*, “Evaluating democratic progress”, in: *Fox, Gregory H. / Roth, Brad R. (Hrsg.)*, *Democratic Governance and International Law*, Cambridge, 2000, S. 493-516
- Rüb, Matthias*, *Kosovo – Ursachen und Folgen eines Krieges in Europa*, München, 1999
- Ruffert, Matthias*, “The Administration of Kosovo and East-Timor by the International Community”, *International and Comparative Law Quarterly* 50 (2001), 613-631
- Saward, Michael*, “Democratic Theory and Indices of Democratization”, in: *Beetham, David (Hrsg.)*, *Defining and measuring democracy*, London, 1994, S. 6-24
- Schrijver, Nico*, “Lecture Commentary on: Wilde, The Complex Role of the Legal Adviser When International Organizations Administer Territory (ASIL

- Proc 95 (2001), 251-258”, Proceedings of the Annual Meeting of the American Society of International Law 95 (2001), 259-261
- Seidel, Gerd*, “A New Dimension of the Right of Self-Determination in Kosovo?”, in: *Tomuschat, Christian (Hrsg.)*, Kosovo and the International Community, Den Haag, 2002, S. 203-215
- Seidl-Hohenveldern, Ignaz (Hrsg.)*, Lexikon des Rechts – Völkerrecht, 3. Auflage, Neuwied, 2001
- Shraga, Daphna*, “The United Nations as an actor bound by international humanitarian law”, in: *Condorelli, Luigi u.a. (Hrsg.)*, The United Nations and international humanitarian law, Paris, 1996, S. 318-338
- Shraga, Daphna*, “UN Peacekeeping Operations: applicability of international humanitarian law and responsibility for operations-related damage”, American Journal of International Law 94 (2000), 406-412
- Simma, Bruno (Hrsg.)*, The Charter of the United Nations – A Commentary, 2 Bände, 2. Auflage, Oxford, 2002
- Singh, Bilveer*, East Timor, Indonesia and the World – Myths and Realities, 2. Auflage, Kuala Lumpur, 1999
- Smith, Michael Geoffrey*, Peacekeeping in East Timor: the path to independence, Boulder, 2003
- Stahn, Carsten*, “International Territorial Administration in the former Yugoslavia: Origins, Developments and Challenges ahead“, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 61 (2001), 107-174
- Steiner, Michael*, “Zum Beispiel Kosovo: Sieben Prinzipien für Friedensmissionen“, Südosteuropa Mitteilungen 43-II (2003), 4-14
- Strohmeier, Hansjörg*, “Collapse and Reconstruction of a Judicial System: The United Nations Missions in Kosovo and East Timor“, American Journal of International Law 95 (2001), 46-63
- Strupp, Karl / Schlochauer, Hans-Jürgen (Hrsg.)*, Wörterbuch des Völkerrechts, 2. Auflage, Berlin, 1962
- Suhrke, Astri*, “Peacekeepers as Nation-builders: Dilemmas of the UN in East Timor“, International Peacekeeping 8-IV (2001), 1-20
- Taudevin, Lansell*, East Timor – Too Little Too Late, Potts Point, 1999
- Taylor, John*, The Indonesian Occupation of East Timor 1974-1989: a Chronology, London, 1990
- Theuermann, Engelbert*, “Regionale Friedenssicherung im Lichte von Kapitel VIII der Satzung der Vereinten Nationen: Juristische und politische Probleme“, in: *Kühne, Winrich (Hrsg.)*, Blauhelme in einer turbulenten Welt: Beiträge internationaler Experten zur Fortentwicklung des

- Völkerrechts und der Vereinten Nationen, Baden-Baden, 1993, S. 231-273
- Thornberry, Patrick*, "The democratic or internal aspect of self-determination with some remarks on federalism", in: *Tomuschat, Christian (Hrsg.)*, Modern Law of Self-Determination, Dordrecht, 1993, S. 101-138
- Tilch, Horst / Arloth, Frank (Hrsg.)*, Deutsches Rechts-Lexikon, 3. Auflage, München, 2001
- Tomuschat, Christian*, "Die internationale Gemeinschaft", Archiv des Völkerrechts 33 (1995), 1-20
- Tomuschat, Christian*, "Yugoslavia's Damaged Sovereignty over the Province of Kosovo", in: *Kreijen, Gerard (Hrsg.)*, State, Sovereignty, and International Governance, Oxford, 2002, S. 323-347
- Traub, James*, "Inventing East Timor", Foreign Affairs 79-IV (2000), 74-89
- Trautner, Tobias*, Die Einmischung in innere Angelegenheiten und die Intervention als eigenständige Verbotstatbestände im Völkerrecht, Frankfurt am Main, 1999
- United Nations Department of Public Information*, The Blue Helmets – A Review of United Nations Peace-keeping, 3. Auflage, New York, 1996
- Unser, Günther*, Die UNO – Aufgaben und Strukturen der Vereinten Nationen, 6. Auflage, München, 1997
- van Dijk, Pieter*, "Access to Court", in: *Macdonald, Ronald St. J. / Matscher, Franz / Petzold, Herbert (Hrsg.)*, The European System for the Protection of Human Rights, Dordrecht, 1993, S. 345-379
- van Staden, Alfred / Vollaard, Hans*, "The Erosion of State Sovereignty: Towards a Post-Territorial World?", in: *Kreijen, Gerard (Hrsg.)*, State, Sovereignty, and International Governance, Oxford, 2002, S. 165-184
- Verdross, Alfred / Simma, Bruno / Geiger, Rudolf*, Territoriale Souveränität und Gebietshoheit – Zur völkerrechtlichen Lage der Oder-Neiße-Gebiete, Bonn, 1980
- von Baratta, Mario (Hrsg.)*, Der Fischer Weltalmanach 2003, Frankfurt am Main, 2002
- Wagner, Markus*, "Das erste Jahr der UNMIK - Die Organisation der Zivilverwaltung im Kosovo", Vereinte Nationen 2000, 132-138
- Walter, Christian*, Vereinte Nationen und Regionalorganisationen: eine Untersuchung zu Kapitel VIII der Satzung der Vereinten Nationen, Berlin, 1996
- Walters, Francis P.*, A History of the League of Nations, London, 1952

- Wambaugh, Sarah*, "Control of Special Areas", in: *Davis, Harriet Eager (Hrsg.)*, *Pioneers in World Order – an American Appraisal of the League of Nations*, New York, 1944, S. 107-120
- Wheatley, Steven*, "Democracy in international law: a European perspective", *International and Comparative Law Quarterly* 2002, 225-248
- Wilde, Ralph*, "The Complex Role of the Legal Adviser when International Organizations Administer Territory", *Proceedings of the Annual Meeting of the American Society of International Law* 95 (2001), 251-258
- Williams, Walter L.*, *Intergovernmental Military Forces and World Public Order*, Leiden, 1971
- Wolfrum, Rüdiger*, *Die Internationalisierung staatsfreier Räume*, Berlin, 1984
- Wolfrum, Rüdiger (Hrsg.)*, *Handbuch Vereinte Nationen*, 2. Auflage, München, 1991
- Zacarias, Agostinho*, *The United Nations and International Peacekeeping*, London, 1996
- Zimmermann, Andreas / Stahn, Carsten*, "Yugoslav Territory, United Nations Trusteeship or Sovereign State? Reflections on the Current and Future Legal Status of Kosovo", *Nordic Journal of International Law* 70 (2001), 423-460

#### Interviewpartner

- Hasani, Enver*, Professor für internationales Recht und internationale Beziehungen, Universität Priština, Interview am 16.9.2003 in Priština



## Erster Teil: Einführung

### A. Ausgangspunkt

Am 27.9.2002 wurde die Flagge der Demokratischen Republik Timor-Leste vor dem Hauptquartier der Vereinten Nationen in New York gehisst. Der erst seit 4 Monaten bestehende Staat war am selben Tag durch einstimmigen Beschluss der UN-Generalversammlung gemäß Art. 4 Abs. 2 der UN-Charta als 191. Mitglied der Weltorganisation aufgenommen worden<sup>1</sup>. Generalsekretär Kofi Annan sprach von einem bewegenden Moment, der einen Meilenstein für die Vereinten Nationen und das Volk von Ost-Timor darstelle<sup>2</sup>. Der deutsche Außenminister Fischer sagte, der Beitritt Ost-Timors stehe dafür, dass sich die universellen Prinzipien des Völkerrechts durchgesetzt hätten<sup>3</sup>.

Fischer dürfte damit vor allem auf das Selbstbestimmungsrecht der Völker Bezug genommen haben. In der Tat war es dem ost-timoresischen Volk am 20.5.2002 nach jahrzehntelanger Unterdrückung gelungen, jegliche Form von Fremdherrschaft abzustreifen und einen unabhängigen Staat zu gründen. Die Vereinten Nationen hatten dazu wenigstens in der Schlussphase des Unabhängigkeitskampfes einiges beigetragen. Zu nennen ist die Organisation einer Volksbefragung, bei der der weitaus überwiegende Teil der Bevölkerung für die Unabhängigkeit stimmte, die Eindämmung der auf das Referendum folgenden Gewalt durch eine multinationale Truppe und insbesondere die zeitweilige vollständige Übernahme aller Staatsfunktionen durch die *United Nations Transitional Administration in East Timor* (UNTAET). Nach dem Rückzug Indonesiens war kein funktionierendes Staatswesen in Ost-Timor mehr vorhanden gewesen. UNTAET füllte diese Lücke und übernahm Exekutive, Legislative und Judikative. Nachdem fortschreitend Timoresen in die so geschaffenen Strukturen eingebunden worden waren, konnte Ost-Timor schließlich in die Unabhängigkeit entlassen werden.

---

<sup>1</sup> GV-Resolution 57/3 v. 27.9.2002, UN-Doc. A/RES/57/3.

<sup>2</sup> UN-DPI, ‚Secretary-General praises courage, determination of Timor-Leste at Headquarters flag-raising ceremony‘, Pressemitteilung v. 27.9.2002, UN-Doc. SG/SM/8405, <<http://www.un.org/News/Press/docs/2002/sgsm8405.doc.htm>>.

<sup>3</sup> Auswärtiges Amt, ‚Fischer begrüßt VN-Beitritt der Schweiz und Osttimors‘, Pressemitteilung v. 10.9.2002, <[http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/presse/presse\\_archiv?archiv\\_id=3520](http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/presse/presse_archiv?archiv_id=3520)>.

Ein ähnliches Ergebnis zeichnet sich im Kosovo bislang nicht ab. Anders als es für Ost-Timor der Fall war, besteht für den Kosovo keine klare Unabhängigkeitsperspektive. Dennoch ist der Kosovo aus der Warte der Vereinten Nationen in einem Atemzug mit Ost-Timor zu nennen. Wie in Ost-Timor ging auch im Kosovo das Ende der bewaffneten Auseinandersetzungen mit dem Abzug der bisherigen Kontrollmacht einher. Unter dem Druck der internationalen Gemeinschaft rief die Bundesrepublik Jugoslawien sämtliche Truppen und Polizeikräfte aus der Provinz zurück. Die dortigen Verwaltungsstrukturen waren infolge der anhaltenden Kämpfe vollständig zerschlagen. Ein Tätigwerden der internationalen Gemeinschaft schien dringend geboten. Der Sicherheitsrat beschloss daher am 10.6.1999:

„to establish an international civil presence in Kosovo in order to provide an interim administration for Kosovo under which the people of Kosovo can enjoy substantial autonomy within the Federal Republic of Yugoslavia, and which will provide transitional administration while establishing and overseeing the development of provisional democratic self-governing institutions to ensure conditions for a peaceful and normal life for all inhabitants of Kosovo”<sup>4</sup>.

Die in der Folge eingesetzte *United Nations Interim Administration Mission in Kosovo* (UNMIK) übernahm die alleinige Kontrolle über die Provinz. Obwohl das Gebiet de jure Teil der Bundesrepublik Jugoslawien blieb, wurde es de facto ihrem Einfluss entzogen. Die legislative und exekutive Gewalt fiel ebenso wie die Aufsicht über die Justiz dem Missionschef der UNMIK, einem Sonderbeauftragten des UN-Generalsekretärs, zu. Auch die Besetzung sämtlicher Ämter in Justiz und Verwaltung wurde zur alleinigen Kompetenz des Sonderbeauftragten<sup>5</sup>.

Ein besonderes Merkmal der Kosovo-Mission ist, dass die Vereinten Nationen erstmals mit anderen internationalen Organisationen nicht nur zusammenarbeiten, sondern diese als mitverantwortliche Partner für einzelne Bereiche eingebunden haben. So wurde die Verantwortung für den Aufbau demokratischer Strukturen und Institutionen der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa

---

<sup>4</sup> SR-Resolution 1244 v. 10.6.1999, UN-Doc. S/RES/1244 (1999), Par. 10 (vollständiger Resolutionstext siehe Anhang I, A.).

<sup>5</sup> UNMIK, Regulation on the Authority of the Interim Administration in Kosovo v. 25.7.1999, UN-Doc. UNMIK/REG/1999/1, Section 1.

übertragen, den Aufgabenbereich Wiederaufbau und Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung übernahm die Europäische Union. UNMIK bezeichnet sich daher selbst als

„a sweeping undertaking that was unprecedented in both its scope and structural complexity. No other mission had ever been designed in a way that other multilateral organizations were full partners under United Nations leadership“<sup>6</sup>.

Zu Beginn des neuen Jahrtausends scheinen die Friedensbemühungen der internationalen Gemeinschaft also eine neue, multidimensionale Qualität anzunehmen. Der Bedeutungsgewinn der zivilen gegenüber den militärischen Missionskomponenten hat einen Kulminationspunkt erreicht. Nie zuvor waren Missionen mit derart umfangreichen Mandaten einschließlich der alleinigen Verantwortung für die Zivilverwaltung ausgestattet worden<sup>7</sup>. Die Vereinten Nationen beschränken sich nicht mehr auf beratende Tätigkeit und Verwaltungshilfe, sondern haben sich bereit gezeigt, selbst die Kontrolle über Territorien zu übernehmen, um dort, wo langwierige Konflikte zum Zusammenbruch der staatlichen Strukturen geführt haben, grundlegende Aufbauarbeit zu leisten.

## B. Arbeitsdefinitionen

Internationale Friedensbemühungen existieren in vielfacher Form und genießen üblicherweise große Aufmerksamkeit sowohl in der Wissenschaft als auch in der breiten Öffentlichkeit. Verschiedenste Autoren befassen sich mit der Thematik: Politiker, Journalisten, Rechts- und Politikwissenschaftler, Militärangehörige und Mitarbeiter humanitärer Hilfsorganisationen ebenso wie Vertreter von Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen.

Die unterschiedlichen Hintergründe der Autoren führen naturgemäß dazu, dass Begriffe nicht immer einheitlich verwendet werden. Zu unklaren Begrifflichkeiten trägt auch bei, dass Veröffentlichungen weltweit in vielen Sprachen erfolgen. Zum einen werden vordergründig

---

<sup>6</sup> UNMIK, ‚About UNMIK‘, <<http://www.unmikonline.org/intro.htm>>.

<sup>7</sup> *Abraham*, AULR 52 (2003), 1301; *Bothe*, Peacekeeping, Rn. 69, in: *Simma*, UN-Charter, S. 680; *Chesterman*, International Peacekeeping 9-I (2002), 45; *Suhrke*, International Peacekeeping 8-IV (2001), 2; *Wagner*, VN 2000, 133; *Garcia*, RGDIP 104 (2000), 62; *Frowein*, Notstandsverwaltung, S. 43; *Ruffert*, ICLQ 50 (2001), 613; *Stahn*, ZaöRV 61 (2001), 109 und 136; *Traub*, Foreign Affairs 79-IV (2000), 75.

identische Begriffe in verschiedenen Ländern teils unterschiedlich verstanden, zum anderen kann es bei Übersetzungen zu Ungenauigkeiten kommen. Eine ähnlich stringente Terminologie, wie man sie etwa aus dem deutschen Recht kennt, gibt es im Völkerrecht nicht. Das zeigt sich beispielsweise in Art. 31 WVRK<sup>8</sup>, der anweist, völkerrechtliche Verträge in erster Linie nach ihrem Regelungszusammenhang ausulegen und bestimmten Begriffen nur dann eine besondere Bedeutung beizumessen, wenn feststeht, dass die Vertragsparteien dies beabsichtigt haben (Art. 31 Abs. 1 und 4). Zur Vermeidung von Unklarheiten sollen daher am Beginn dieser Untersuchung einige Begriffe erläutert werden.

## I. Nation Building

„Nation Building durch die internationale Gemeinschaft“ – so der Titel dieser Arbeit. Auf den ersten Blick mag sich vielleicht nicht erschließen, warum der englische Begriff Nation Building gewählt wurde. Der Grund dafür liegt darin, dass der englische Ausdruck ein weiteres Bedeutungsspektrum abdeckt als in Frage kommende deutsche Begriffe.

In der Sozialwissenschaft steht Nation Building als theoretisches Modell für einen gesamtgesellschaftlichen Entwicklungsprozess, in dessen Rahmen sich durch Rationalisierung der Wirtschaft, Verbesserung der Infrastruktur, soziale Mobilisierung, Urbanisierung und Verstärkung eines auf der gemeinsamen Kultur und Sprache beruhenden Wir-Bewusstseins ein Nationalstaat herausbildet<sup>9</sup>. Diese Konzeption geht auf den amerikanischen Sozialwissenschaftler Karl W. Deutsch zurück, der mit dem Begriff Nation *Building* bewusst Assoziationen mit der Architektur wecken wollte, um zum Ausdruck zu bringen, dass eine Nation ähnlich wie ein Haus „nach verschiedenen Plänen, aus mannigfaltigen Materialien, schnell oder graduell, in verschiedenen Schrittfolgen und teilweise unabhängig von ihrer Umwelt“ aufgebaut werden könne<sup>10</sup>.

In der deutschen Fassung ersetzten Deutschs Übersetzer Nation Building durch ‚Nationenbildung‘. Dies ist insoweit nachvollziehbar, als

---

<sup>8</sup> Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge (Wiener Vertragsrechtskonvention) v. 23.5.1969, UNTS 1155, 331.

<sup>9</sup> Weiß, Nation-building, in: Nohlen, Wörterbuch zur Politik, S. 589.

<sup>10</sup> Deutsch, S. 17f.

die Sozialwissenschaft Nation Building als einen Prozess versteht, bei dem sich eine Gesellschaft aus sich selbst heraus zur Nation entwickelt. Dem architektonischen Modell Deutschs wird der Terminus ‚Nationenbildung‘ aber nicht vollständig gerecht, da der Bau eines Hauses notwendigerweise ein aktives Tätigwerden seiner Baumeister erfordert. Der englische Begriff Nation Building kann sowohl eine passive Entwicklung der Gesellschaft bezeichnen, wie auch einen aktiv – unter Umständen auch durch äußere Einflüsse – voran getriebenen Aufbauprozess. Beim deutschen Begriff Nationenbildung tritt diese zweite Interpretationsmöglichkeit – wenn überhaupt – nur sehr undeutlich hervor.

Wird im Zusammenhang mit den Vereinten Nationen von Nation Building gesprochen, ist üblicherweise von Anstrengungen zur Förderung stabiler innerstaatlicher Strukturen die Rede<sup>11</sup>. Mit ‚Nation‘ ist also weniger die sich als Nation begreifende gesellschaftliche Einheit im sozialwissenschaftlichen Sinn gemeint, vielmehr steht ‚Nation‘ als Synonym für den Staat. Daher schlägt die *International Peace Academy* vor, statt von ‚Nation Building‘ von ‚State Building‘ zu sprechen. Damit werde besser ausgedrückt, worum es bei Missionen wie UNTAET oder UNMIK gehe, nämlich den Aufbau staatlicher Institutionen. Der Begriff ‚Nation Building‘ sei zu umfassend und vage<sup>12</sup>. Ähnlich schreibt der ehemalige Missionschef von UNMIK, Michael Steiner, das Ziel im Kosovo sei „nicht ‚nation building‘, sondern ‚institution building‘“<sup>13</sup>.

Beiden wäre zuzustimmen, ginge es bei den Missionen ausschließlich um funktionierende Institutionen. Die Einsätze beschränken sich aber nicht auf diesen Aspekt, sondern zielen auf die Schaffung langfristiger Stabilität. Neben dem eigentlichen Aufbau der Institutionen

---

<sup>11</sup> *Strohmeyer*, AJIL 95 (2001), 47; *Hillen*, S. 179; *Ratner*, S. 105; *Traub*, Foreign Affairs 79-IV (2000), 74. Innerhalb der Vereinten Nationen wird dafür oft der Begriff ‚Peace Building‘ gebraucht. Dabei handelt es sich aber um einen Oberbegriff, der sämtliche Aktivitäten zur Friedenskonsolidierung erfasst und deshalb zur ausreichend genauen Bezeichnung des Untersuchungsgegenstands dieser Arbeit nicht geeignet ist (vgl. Report of the Panel on United Nations Peace Operations v. 21.8.2000, UN-Doc. A/55/305-S/2000/809, Par. 35ff.).

<sup>12</sup> *Chesterman*, Kosovo in Limbo, S. 3. Der Begriff ‚Nation Building‘ wurde von der *International Peace Academy* im übrigen auch deshalb abgelehnt, weil er negativ besetzt sei. In der Tat hat US-Präsident George W. Bush den Begriff in der Vergangenheit abwertender Weise gebraucht, um Aktivitäten zu beschreiben, mit denen US-Soldaten nicht betraut werden sollten. Seit dem Afghanistan-Feldzug hat sich diese Einstellung der Bush-Administration aber gewandelt, vgl. *Chesterman*, You the people, S. 9.

<sup>13</sup> *Steiner*, Südosteuropa Mitteilungen 43-II (2003), 7.

müssen die Missionen auch dafür Sorge tragen, dass die neuen Strukturen quer durch alle Bevölkerungsschichten akzeptiert werden. Der Missionserfolg kann, wie gerade das Beispiel Kosovo zeigt, davon abhängen, dass es gelingt, einen Versöhnungsprozess innerhalb der Bevölkerung einzuleiten, so dass alle bereit sind, gemeinsam in den neu geschaffenen Institutionen zusammenzuarbeiten. Somit umfassen die Missionen durchaus die Aufgabe, innergesellschaftliche Entwicklungen hin zur Nation anzustoßen, und bleiben nicht auf der Ebene des ausschließlichen ‚state building‘ bzw. ‚institution building‘ stehen.

Der englische Terminus ‚Nation Building‘ deckt ein Spektrum ab, für das es keinen gleichwertigen deutschen Begriff gibt. ‚Nationenbildung‘ und ‚Staatswerdung‘ beispielsweise scheinen sich ausschließlich auf passive Vorgänge zu beziehen, während ‚Staatsschaffung‘ auf ein autoritäres Vorgehen von oben herab schließen lässt. Im Rahmen dieser Arbeit soll Nation Building vor allem für die Ziele stehen, die sich die internationale Gemeinschaft in Ost-Timor und im Kosovo gesetzt hat: den Aufbau einer funktionierenden Wirtschaft und Verwaltung sowie demokratischer Strukturen, um auf diese Weise langfristig ein friedliches Zusammenleben in einem stabilen staatlichen Umfeld zu gewährleisten. Der deutsche Ausdruck ‚Staatsaufbau‘ kommt diesem Verständnis von Nation Building noch am nächsten. Ihm fehlen aber wiederum die dem englischen Begriff innewohnenden weiteren Interpretationsmöglichkeiten. Um die Untersuchung nicht von vornherein auf vordergründige *Staatsaufbaumaßnahmen* zu beschränken, sondern vielmehr auch weitergehende, durch das Engagement der internationalen Gemeinschaft ausgelöste *Staatswerdungsprozesse* innerhalb der kosovarischen bzw. ost-timoresischen Gesellschaft ansprechen zu können, wurde daher der englische Begriff ‚Nation Building‘ mit seinem breiten Bedeutungsspektrum gewählt.

## II. Internationale Gemeinschaft

Auch das zweite Element des Titels dieser Untersuchung, die ‚internationale Gemeinschaft‘, erfordert eine kurze Erläuterung. Der Begriff wird heute von den meisten Autoren verwendet, ohne dass die Natur der Gemeinschaft näher dargestellt würde – die internationale Gemeinschaft scheint zur allgemein anerkannten Selbstverständlichkeit geworden zu sein, die keiner Definition mehr bedarf.

In der Tat taucht der Begriff bereits seit mehreren Jahrzehnten in völkerrechtlichen Verträgen auf. Bekanntestes Beispiel dürfte Art. 53 S. 2

WVRK sein, wo zwingendes Völkerrecht (*ius cogens*) als diejenigen Normen umschrieben wird, die von „der internationalen Staatengemeinschaft in ihrer Gesamtheit“ anerkannt worden sind. Ferner spricht beispielsweise die Präambel der aus dem Jahr 1978 stammenden Wiener Konvention über die Staatennachfolge in Verträge von der „international community as a whole“<sup>14</sup>, ebenso wie die im Dezember 2001 nach jahrelanger Diskussion verabschiedete Konvention zur Staatenverantwortlichkeit, in der die internationale Gemeinschaft insgesamt vier Mal zitiert wird<sup>15</sup>. Auch der Internationale Gerichtshof sprach bereits 1970 von „obligations towards the international community as a whole“<sup>16</sup> und erwähnte 1980 die „complex international community of the present day“<sup>17</sup>.

Das Bestehen einer internationalen Gemeinschaft blieb vor allem im älteren Schrifttum nicht unbestritten. Vor dem Hintergrund des Kalten Kriegs fiel es manchen schwer, das für eine Gemeinschaft notwendige Mindestmaß an Kooperationsbereitschaft in der Staatenwelt zu erkennen<sup>18</sup>. Noch 1987 wurde die internationale Gemeinschaft als „idealistic, almost poetic, but often used concept“ bezeichnet<sup>19</sup>. Mittlerweile scheinen derartige Stimmen aber zu Recht verstummt zu sein. Die Realität zeigt, dass moderne Staaten mit oder ohne ihren Willen in ein System von Rechts- und Verhaltensregeln eingebunden sind. Selbst wenn einem Staat an politischem Einfluss nicht gelegen ist, zwingen ihn ökonomische Notwendigkeiten infolge der Globalisierung der Wirtschaft

---

<sup>14</sup> Wiener Konvention über die Staatennachfolge in Verträge v. 22.8.1978, ILM 17 (1978), 1488, Präambel, 5. Erwägungsgrund.

<sup>15</sup> Convention on the Responsibility of States for internationally wrongful acts, Art. 25 Nr.1 lit.b, 33 Nr.1, 42 lit.b, 48 Nr.1 lit.b, GV-Resolution 56/83 v. 12.12.2001, UN-Doc. A/RES/56/83, Annex.

<sup>16</sup> IGH, Barcelona Traction Light and Power Company Limited, Second Phase [Belgium v. Spain], Urteil v. 5.2.1970, ICJ Reports 1970, 32.

<sup>17</sup> IGH, United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran [United States of America v. Iran], Urteil v. 24.5.1980, ICJ Reports 1980, 43.

<sup>18</sup> So hält *Kordt*, Völkerrechtsgemeinschaft, in *Strupp-Schlochauer*, Wörterbuch, Dritter Band, S. 677ff., es angesichts des enormen Zuwachses an neuen Staaten seit dem Zweiten Weltkrieg für zweifelhaft, ob die Aufnahme in die Staatenliste als gleichbedeutend mit einer Unterordnung unter eine universelle Rechtsordnung angesehen werden kann. Vielmehr glaubt *Kordt*, einen Auflösungsprozess der universalen Völkerrechtsgemeinschaft feststellen zu können. Ähnlich argumentiert auch *De Visscher*, S. 110ff., der feststellt, die Staaten verfolgten im internationalen Verkehr ausschließlich nationale Interessen und es gebe zu wenig Zusammenhalt, um von einer etablierten Gemeinschaft sprechen zu können. Ebenso zweifelnd *Marek*, RBDI 14 (1978/79), 473.

<sup>19</sup> *Bledsoe/Boczek*, S. 34.

dazu, sich einem Mindestmaß an Regeln zu unterwerfen<sup>20</sup>. Staatliche Souveränität ist daher nicht mehr absolut, sondern im Kontext der Einbettung des Staates in ein nicht zu leugnendes internationales System – eben die internationale Gemeinschaft – zu verstehen.

Ist die Existenz einer internationalen Gemeinschaft also zu bejahen<sup>21</sup>, bleibt noch zu hinterfragen, wer zu dieser Gemeinschaft zu zählen ist. Betrachtet man die genannten Abkommen und Urteile des IGH, wird deutlich, dass dort von einer Gemeinschaft von *Staaten* ausgegangen wird<sup>22</sup>. In anderen Quellen werden dagegen auch internationale Regierungsorganisationen hinzugerechnet<sup>23</sup>. Wieder andere Texte gehen noch weiter und schließen internationale Verbände und Nichtregierungsorganisationen ein<sup>24</sup>. Dieses umfassende Verständnis der internationalen Gemeinschaft erklärt sich daraus, dass insbesondere internationale Regierungsorganisationen zunehmend Selbständigkeit gegenüber ihren Mitgliedern erlangen. Sie handeln durch eigene Organe und treten gegenüber Staaten als gleichberechtigte Partner auf<sup>25</sup>. Auch Nichtregierungsorganisationen können wesentlichen Einfluss auf internationaler Ebene gewinnen, wie etwa das Internationale Komitee vom Roten Kreuz, Amnesty International oder Greenpeace. Damit füllen internationale Organisationen und Verbände eine eigene Rolle auf dem internationalen Parkett aus. Folglich sind sie ebenfalls in das Regelungsgeflecht des Völkerrechts eingebunden und bilden einen Teil der dieses Regelwerk schaffenden und seine Einhaltung überwachenden internationalen Gemeinschaft.

In diesem weiteren Sinn wird der Begriff ‚internationale Gemeinschaft‘ auch in dieser Arbeit verstanden. Nation Building durch die internationale Gemeinschaft bezieht sich damit nicht nur auf staatliche Aktivitäten, sondern auch und gerade auf die Aktivitäten internationaler Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen. Ausfluss dieses umfassenden Verständnisses ist, dass auf eine scharfe Trennung zwischen den Vereinten Nationen und der internationalen Gemeinschaft verzichtet werden kann. Zwar bilden die Vereinten Nationen eigentlich

---

<sup>20</sup> Chayes/Chayes, S. 27; Tomuschat, AVR 33 (1995), 7; Paulus, S. 98ff.

<sup>21</sup> Ebenso Tomuschat, AVR 33 (1995), 19; Mosler, International Legal Community, in: Bernhardt, EPIL Band II, S. 1251ff.; umfassend Paulus, S. 225ff.

<sup>22</sup> Ausdrücklich etwa in Art. 53 S. 2 WVRK: „internationale Staatengemeinschaft“.

<sup>23</sup> Vgl. z.B. GV-Resolution 47/169 v. 22.12.1992, UN-Doc. A/RES/47/169.

<sup>24</sup> Vgl. z.B. GV-Resolution 47/105 v. 16.12.1992, UN-Doc. A/RES/47/105.

<sup>25</sup> Mosler, International Legal Community, in: Bernhardt, EPIL Band II, S. 1253; Herdegen, S. 63f.

nur einen Teil der Gemeinschaft, allerdings sind so gut wie alle internationalen Akteure entweder Mitglied der Vereinten Nationen oder haben dort wenigstens Konsultativstatus. Als einzige echte Weltorganisation können die Vereinten Nationen daher durchaus als Verkörperung der internationalen Gemeinschaft angesehen werden<sup>26</sup>.

### III. Peacekeeping

Ähnlich wie ‚internationale Gemeinschaft‘ kann auch der Begriff ‚Peacekeeping‘ in einem engeren und einem weiteren Sinn verstanden werden.

Peacekeeping im engeren Sinn bezeichnet die klassische Form der Friedenseinsätze, bei denen es tatsächlich um die *Erhaltung* des Friedens geht, die bewaffneten Auseinandersetzungen also bereits im Vorfeld beendet worden sind. Mit Zustimmung der Konfliktparteien dient die internationale Präsenz dann lediglich als Puffer entlang einer Waffenstillstandslinie bzw. übernimmt Überwachungs- und Beobachtungsaufgaben<sup>27</sup>. Peacekeeping im weiteren Sinn dient dagegen als Oberbegriff für jegliche Art von Friedensoperationen, seien es friedenserhaltende, friedenserzwingende oder friedensschaffende Missionen.

Diese doppelte Besetzung des Begriffs erklärt sich daraus, dass insbesondere seit dem Ende des Kalten Kriegs vielfältige Friedensoperationen unternommen wurden, die über den Bereich des klassischen Peacekeeping hinaus gingen<sup>28</sup>. Mit dieser schleichenden Entwicklung zu multidimensionalen Einsätzen ging aber keine klare Terminologieänderung einher.

Um begriffliche Unklarheiten zu vermeiden, hat UN-Generalsekretär Annan in seinem Bericht ‚We, the Peoples‘<sup>29</sup> bewusst darauf verzichtet, auch moderne, multidimensionale Einsatzformen als ‚Peacekeeping‘ zu bezeichnen und stattdessen allgemein von ‚Peace

---

<sup>26</sup> Vgl. z.B. *Bothe*, Peacekeeping, in: *Simma*, UN-Charter, S. 660ff., der Maßnahmen der Vereinten Nationen mit Maßnahmen der internationalen Gemeinschaft gleichsetzt.

<sup>27</sup> Derartige Missionen waren bzw. sind z.B. UNMOGIP (zwischen Indien und Pakistan, 1949-heute), UNEF I (zwischen Ägypten und Israel, 1956-67) oder UNFICYP (zwischen Nord- und Südypern, 1964-heute).

<sup>28</sup> Beispielsweise UNTAC (Kambodscha, 1992-93), UNPROFOR (Ex-Jugoslawien, 1992-95) und UNOSOM II (Somalia, 1993-95).

<sup>29</sup> Report of the Secretary-General v. 27.3.2000, UN-Doc. A/54/2000.

Operations', also Friedensoperationen oder -einsätzen, gesprochen. Diesen Oberbegriff für alle Missionsformen hatte bereits Boutros Boutros-Ghali in seinem Jahresbericht von 1993 eingeführt<sup>30</sup>. Dem Beispiel der Generalsekretäre soll hier gefolgt werden.

### C. Festlegung der zentralen Fragestellungen

Ansatzpunkt für eine ausführliche Untersuchung des Engagements der internationalen Gemeinschaft im Kosovo und in Ost-Timor soll die Analyse seiner Einbettung in die Geschichte der internationalen Friedensmissionen insgesamt sein. Dazu wird in einem ersten Schritt dargestellt, welche historische Entwicklung die Friedensmissionen genommen und welche Formen sich herausgebildet haben. Der zweite Schritt, der in einer detaillierten Beschreibung des Hintergrunds, der Zielsetzung und des Aufbaus der Operationen im Kosovo und in Ost-Timor besteht, kann dann sichtbar machen, welche Parallelen zu früheren Einsätzen bestehen und inwiefern UNMIK und UNTAET über bisherige Missionsformen hinausgehen.

Das Hauptaugenmerk liegt freilich auf den völkerrechtlichen Fragen, die im Zusammenhang mit Operationen wie im Kosovo und in Ost-Timor auftreten. Zuerst stellt sich die Frage nach der Rechtsgrundlage eines derart weitgehenden Engagements. Zwar obliegt dem Sicherheitsrat nach Art. 24 UN-Charta die Wahrung des Weltfriedens und er kann zu diesem Zweck eine Vielzahl von Maßnahmen insbesondere nach Kapitel VII der Charta beschließen. Nicht ohne Zweifel ist allerdings, ob die Charta den Sicherheitsrat auch zur Anordnung von Staatsaufbaumaßnahmen in der jetzt aufgetretenen Dimension ermächtigt. Reibungspunkte mit dem von der Charta betonten Gebot der Nichteinmischung in innerstaatliche Angelegenheiten (Art. 2 Nr. 7 UN-Charta) scheinen etwa nicht ausgeschlossen.

Unklar ist daneben der rechtliche Status der Gebiete unter UN-Verwaltung. Die UN-Charta enthält in Kapitel XII ein System für die externe Verwaltung von Treuhandgebieten. Zu einer Anwendung dieses Systems auf Ost-Timor oder den Kosovo kam es nicht, dennoch standen bzw. stehen diese Gebiete de facto unter einer treuhänderischen Verwaltung durch die Vereinten Nationen. Wie sich diese Treuhand im

---

<sup>30</sup> Report of the Secretary-General on the Work of the Organization v. 10.9.1993, UN-Doc. A/48/1.

einzelnen darstellt, an welche Regeln sie gebunden ist und wem letztlich die Souveränität über die Gebiete zufällt, bleibt zu hinterfragen.

In diesen Zusammenhang fällt auch die allgemeine Frage nach den Zielen einer internationalen Verwaltung: was kann und soll durch Nation Building erreicht werden? Die Vereinten Nationen verfolgen das Ziel einer langfristigen Befriedung der Gebiete durch die Schaffung stabiler demokratischer Strukturen. Woher aber nimmt die internationale Gemeinschaft die Autorität, über die Staatsform und die Art und Weise des Verwaltungsaufbaus in den betroffenen Gebieten zu bestimmen? Wie lässt sich die Bevorzugung der Demokratie im Rahmen von Nation Building-Einsätzen erklären? Ist es eine völkerrechtliche Notwendigkeit, dass Nation Building mit Demokratieschaffung einhergeht oder existiert gar ein völkerrechtlicher Anspruch auf Demokratie? Welche Rolle spielt das Selbstbestimmungsrecht der Völker in diesem Zusammenhang?

Außerdem gilt es zu untersuchen, ob der Aufbau der UN-Verwaltungen rechtsstaatlichen Grundsätzen genügt beziehungsweise ob er dies überhaupt muss. Wie dargestellt werden wird, sind in den international verwalteten Gebieten vielfach rechtsstaatliche Defizite zu Tage getreten. Vor allem die Verantwortlichkeit von UN-Personal ist nicht hinreichend geklärt. Lässt sich etwa ein Mitglied einer UN-Polizeitruppe einen Übergriff zuschulde kommen, indem er einen Verdächtigen misshandelt, vor welcher Instanz kann das Opfer dann seine Beschwerde vorbringen? Die gerichtliche Überprüfung solcher Handlungen gestaltet sich schwierig: lokale Gerichte existieren nicht oder sind nicht zuständig, vor internationalen Gremien fehlt dem Einzelnen oft die Antragsberechtigung oder die Vereinten Nationen sind dort nicht angreifbar.

Im Spannungsverhältnis zwischen der Notwendigkeit eines schnellen und effektiven Aufbaus staatlicher Strukturen in kriegszerstörten Gebieten und der unbedingten Einhaltung rechtsstaatlicher Grundsätze kann eine Erklärung für die im Kosovo und in Ost-Timor aufgetretenen rechtsstaatlichen Defizite liegen. Ob sich damit aber die Verletzung elementarer Prinzipien des Rechtsstaats wie der Gewaltenteilung und der gerichtlichen Überprüfbarkeit hoheitlichen Handelns rechtfertigen lässt, oder ob durch eine andere Gestaltung der internationalen Verwaltungen das Ziel eines effektiven Staatsaufbaus nicht ebenso gut erreicht werden könnte, sind Fragen, die einer eingehenden Untersuchung bedürfen. Zum Ende dieser Arbeit sollen daher auch die Lehren genannt werden, die aus dem gegenwärtigen Nation Building-

Ansatz gezogen werden können, sowie ein Überblick über mögliche Veränderungen für zukünftige Missionen gegeben werden.

## **Zweiter Teil:**

# **Die Entwicklung der Friedensoperationen bis zu den Missionen im Kosovo und in Ost-Timor**

Die Friedensmissionen im Kosovo und in Ost-Timor stellen einen Höhepunkt in der jahrzehntelangen Evolution des Friedenssicherungssystems der Vereinten Nationen dar. Ihre Neuartigkeit und die auftretenden Probleme erklären sich erst aus dem Zusammenhang mit früheren Einsätzen. Eine Analyse dieser Missionen muss daher mit einem Blick auf vorangegangene Einsätze beginnen. In diesem Kapitel wird die Entwicklung der internationalen Friedensoperationen überblicksartig nachgezeichnet. Um den Grundstein für ein umfassendes Verständnis des Engagements im Kosovo und in Ost-Timor zu legen, soll dabei Missionen, innerhalb derer die internationale Gemeinschaft innerstaatliche Funktionen übernommen hat, besonderes Augenmerk zuteil werden, wogegen andere Missionen nur kurz Erwähnung finden.

## **A. Historische Entwicklung**

### **I. Vor Gründung der Vereinten Nationen**

Mit der Gründung des Völkerbunds im Jahre 1919 war zum ersten Mal eine internationale Organisation entstanden, die man als institutionelle Verfestigung der internationalen Gemeinschaft betrachten konnte. Der Völkerbund stellte ein System kollektiver Sicherheit dar, in dessen Rahmen auch gemeinsame Missionen vorgesehen waren<sup>1</sup>. Bereits zur Völkerbundzeit konnten daher erste Erfahrungen mit internationalisierten Gebieten gemacht werden.

#### ***1. Der Streit um Wilna (1920)***

Nach dem Ersten Weltkrieg blieb der Status der litauischen Hauptstadt Wilna ungeklärt. Sowohl Polen als auch zunächst Russland und später Litauen beanspruchten das Territorium. Die Kontrolle über die Stadt wechselte mehrfach hin und her, bis sich nach Vermittlungsbemühungen des Völkerbunds alle Parteien bereit erklärten, die Stadt unter litauischer Kontrolle zu belassen. Dennoch

---

<sup>1</sup> Siehe Art. 16 der Völkerbundsakte, abgedruckt bei *Haffner*, S. 128.

besetzte Polen schon wenige Stunden nach der scheinbaren Einigung die Stadt erneut<sup>2</sup>. Trotz dieses Rückschlags stellte der Völkerbund seine Bemühungen nicht ein, sondern plante zur endgültigen Lösung der Gebietszugehörigkeitsfrage eine Volksabstimmung in Wilna. Zu deren Vorbereitung und Durchführung sollte eine internationale Truppe die Verantwortung für die Stadt übernehmen<sup>3</sup>. Obwohl die Planungen schon bis ins Detailstadium fortgeschritten waren, musste die Aktion allerdings im März 1921 abgesagt werden, nachdem sowohl Polen als auch Litauen ihre anfängliche Zustimmung zurückgezogen hatten und die Sowjetunion verlauten ließ, dass sie die Anwesenheit einer internationalen Truppe in Litauen als unfreundlichen Akt auffassen würde<sup>4</sup>.

## **2. Das Saarbecken (1920-1935)**

Gemäß Art. 49 des Friedensvertrags von Versailles<sup>5</sup> wurde das Saarbecken 1920 für 15 Jahre unter eine treuhänderische Verwaltung des Völkerbunds gestellt. Zu diesem Zweck wurde eine fünfköpfige internationale Regierungskommission als Vertreterin des Völkerbunds geschaffen und mit einer umfassenden Machtfülle ausgestattet<sup>6</sup>. Der Vertrag verlieh der Kommission „alle Regierungsgewalt, die früher dem Deutschen Reich, Preußen und Bayern zustand, mit Einschluß des Rechtes, Beamte zu ernennen und abzusetzen und diejenigen Organe der Verwaltung und Vertretung zu schaffen, die sie für notwendig hält“<sup>7</sup>.

Am Ende des 15-Jahres-Zeitraums wurde 1934 zur Durchführung eines ebenfalls im Versailler Vertrag vorgesehenen Plebiszits über den Status des Territoriums<sup>8</sup> eine weitere Kommission geschaffen, unter deren Kontrolle mehrere hundert zivile Wahlhelfer aus neutralen Ländern tätig waren<sup>9</sup>. Während bis dahin die innere Sicherheit durch lokale Kräfte gewährleistet worden war, beschloss der Völkerbundrat zur Wahrung der Ordnung vor, während und nach der Abstimmung eine

---

<sup>2</sup> Williams, S. 37f.; Walters, S. 105ff.

<sup>3</sup> Walters, 108f.; Williams, S. 38.

<sup>4</sup> Walters, S. 140ff.; Williams, S. 39f.

<sup>5</sup> Der genaue Wortlaut des Vertragstexts ist abgedruckt bei Haffner, S. 120ff.

<sup>6</sup> §§ 16 und 17 der Anlage zum Vierten Abschnitt des Vertrags von Versailles, Haffner, S. 152.

<sup>7</sup> § 19 Abs. 1 der Anlage zum Vierten Abschnitt, Haffner, S. 153.

<sup>8</sup> § 34 der Anlage zum Vierten Abschnitt, Haffner, S. 157.

<sup>9</sup> Walters, S. 595; Göppert, S. 620.

internationale Streitmacht von 3300 Mann zu entsenden<sup>10</sup>. Das Plebiszit, in dem sich eine überwältigende Mehrheit für den Wiederanschluss an das Deutsche Reich aussprach, verlief ebenso wie die darauf folgende Rückgabe des Saarbeckens an Deutschland ohne Zwischenfälle<sup>11</sup>.

### **3. Die Freie Stadt Danzig**

Die deutsche Enklave Danzig wurde durch den Vertrag von Versailles zur ‚Freien Stadt‘, d.h. zu einem selbständigen Staat erklärt. Volle Unabhängigkeit wurde der Stadt jedoch nicht zuteil. Vielmehr entstand eine Form internationalisierten Territoriums unter dem „Schutz des Völkerbundes“<sup>12</sup> mit besonderen Vorrechten für Polen<sup>13</sup>. Da es sich nicht um eine Übergangslösung wie im Fall des Saarbeckens handeln sollte, übernahm der Völkerbund nicht die unmittelbare Verwaltung des Gebiets, sondern es wurde ein Kommissar des Völkerbunds eingesetzt, der über substantielle Einflussnahmemöglichkeiten verfügte. Die Verfassung der Freien Stadt Danzig war im Einvernehmen mit dem Kommissar auszuarbeiten, ferner war der Kommissar zur Entscheidung von Streitigkeiten zwischen der Freien Stadt und Polen berufen<sup>14</sup>. Änderungen der Verfassung bedurften der Zustimmung des Kommissars, außerdem konnte der Völkerbundrat das Zustandekommen völkerrechtlicher Verträge mit seinem Veto verhindern, falls er einen Vertrag mit dem Status der Stadt für unvereinbar erachtete<sup>15</sup>. Der Status Danzigs als Freie Stadt sollte formal bis zu der mit dem Ausbruch des Zweiten Weltkriegs am 1.9.1939 erfolgten Annexion durch das Deutsche Reich Bestand haben, wenngleich Deutschland die Stadt schon in den Jahren zuvor unter seine Einflussphäre gebracht hatte<sup>16</sup>.

### **4. Der Leticia-Konflikt (1933-1934)**

Das zum Staatsgebiet von Kolumbien gehörende Leticia-Trapez, ein Territorium entlang des Amazonas an der peruanischen Grenze, war im September 1932 von Peru besetzt worden. Zur Eindämmung der

---

<sup>10</sup> Walters, S. 593; Williams, S. 44.

<sup>11</sup> Walters, S. 595ff.

<sup>12</sup> Art. 102 S.2 des Versailler Vertrages, Haffner, S. 190.

<sup>13</sup> Beispielsweise bzgl. der Kontrolle und Nutzung der Infrastruktur Danzigs sowie der Wahrnehmung der Außenpolitik Danzigs durch Polen, vgl. Art. 104 des Versailler Vertrages, Haffner, S. 191.

<sup>14</sup> Art. 103 des Versailler Vertrages, Haffner, S. 190.

<sup>15</sup> Ratner, S. 94; Göppert, S. 609.

<sup>16</sup> Walters, S. 796; Ratner, S. 95; Göppert, S. 613f.

militärischen Spannungen zwischen beiden Ländern schlug der Völkerbund vor, das Gebiet für ein Jahr unter internationale Verwaltung zu stellen und es danach an Kolumbien zurück zu geben<sup>17</sup>. Trotz anfänglich ablehnender Haltung stimmten beide Länder diesem Plan schließlich zu. Eine dreiköpfige Kommission des Völkerbunds übernahm die Regierungsaufgaben, unterstützt von einem kleinen Militärkontingent. Das Kontingent bestand allerdings ausschließlich aus kolumbianischen Soldaten, so dass es kaum als internationale Truppe beschrieben werden kann<sup>18</sup>. Am 19.6.1934 wurde die Übergangsverwaltung plangemäß beendet und die Kontrolle über Leticia fiel an Kolumbien zurück.

### **5. Beurteilung der Aktivitäten in der Völkerbundzeit**

Betrachtet man die beschriebenen Aktivitäten des Völkerbunds, zeigen sich auf den ersten Blick erstaunliche Parallelen zu modernen multidimensionalen Friedensoperationen<sup>19</sup>. So stand bei den Maßnahmen die zivile Komponente im Vordergrund, nämlich die Übernahme aller oder bestimmter Regierungsaufgaben und in den Fällen Wilna und Saarbecken auch die Durchführung eines Plebiszits. Die militärische Komponente erfüllte daneben nur eine Hilfsfunktion. Obwohl dies auf eine besonders aktive Rolle des Völkerbunds hindeutet, darf aber nicht vergessen werden, dass die Fälle Saarbecken und Danzig unmittelbar im Zusammenhang mit dem Versailler Vertrag standen, der dem Völkerbund gerade die dargestellten Aufgaben zuwies. Der Völkerbund ist also nicht aus eigener Initiative heraus tätig geworden.

In den Fällen Wilna und Leticia beanspruchte der Völkerbund dagegen in aktiver Weise eine Vermittlerrolle und erklärte sich zur Übernahme von Verwaltungsfunktionen bereit. Dennoch können diese Fälle nur sehr bedingt als Vorläufer moderner multidimensionaler Einsätze angesehen werden. Wilna eignet sich schon deshalb nicht als Vorbild, weil der Einsatz nie durchgeführt wurde<sup>20</sup>. Im Falle Leticias ist zu bedenken, dass das Leticia-Trapez ein fast unbewohntes, kaum

---

<sup>17</sup> Walters, S. 538.

<sup>18</sup> Die Einordnung des Kontingents als internationale Streitmacht ist umstritten. Zwar trugen die Soldaten Abzeichen des Völkerbunds und operierten unter dem Kommando der Verwaltungskommission des Völkerbunds. Dennoch fällt es schon vom Wortsinn her schwer, eine ausschließlich aus Soldaten eines Landes bestehende Truppe als internationale Streitmacht zu bezeichnen. Wie hier Walters, S. 592, Fn. 1; andere Ansicht Bothe, Peacekeeping, Rn. 13, in: Simma, UN-Charter, S. 664 und Williams, S. 42.

<sup>19</sup> Ähnlicher Befund bei Hufnagel, S. 36; Stahn, ZaöRV 61 (2001), 121.

<sup>20</sup> Hufnagel, S. 37.

entwickeltes Gebiet war und sich der Missionsaufwand in dementsprechend engen Grenzen hielt<sup>21</sup>. So kann man zwar von einer tatsächlichen Übernahme der Verwaltungsaufgaben sprechen, als Vorbild für umfangreiche Einsätze wie im Kosovo oder in Ost-Timor eignet sich die Leticia-Mission jedoch nicht<sup>22</sup>.

Der Fall Danzig scheint sich nicht in eine Reihe mit Wilna, Leticia und dem Saarbecken einfügen zu lassen, weil dort der Völkerbund keine unmittelbaren Regierungsaufgaben auszuführen hatte. Dennoch ist der Fall bedeutsam, weil zum ersten Mal ein internationalisiertes Territorium unter dem Schutz einer internationalen Organisation entstand<sup>23</sup>. Der Völkerbund trat als Garant der Verfassung, Unabhängigkeit und territorialen Integrität der Freien Stadt Danzig auf. Zudem nahm er die im Versailler Vertrag konkret festgelegten Aufgaben als Mediator und Entscheidungsinstanz wahr. Damit spiegeln sich in der Rolle des Völkerbunds in Bezug auf Danzig bereits wesentliche Elemente neuerer Friedensoperationen wider, nämlich Verwaltung, Vermittlung und Schutz durch eine internationale Präsenz<sup>24</sup>.

Der bedeutendste Vorläufer heutiger Friedensmissionen in der Völkerbundzeit war zweifelsohne die Übergangsverwaltung des Saarbeckens. Ähnlich wie in modernen Fällen galt es im Saarbecken eine Fülle von Regierungsaufgaben in einem dicht besiedelten Gebiet wahrzunehmen. Vergleichbar ist außerdem der Umstand, dass der endgültige Status des Gebiets während der Übergangsverwaltung unklar war und die Wahrung der Selbstbestimmung der Lokalbevölkerung im Vordergrund stehen sollte. Trotz der Komplexität der Aufgaben gelang es der internationalen Regierungskommission, die öffentliche Sicherheit und Ordnung aufrechtzuerhalten, die Infrastruktur zu verbessern und für eine positive wirtschaftliche Entwicklung des Gebiets zu sorgen<sup>25</sup>. Auch die Volksabstimmung und die Wiedereingliederung in das Deutsche Reich konnten am Ende des Übergangszeitraums dank der ersten je eingesetzten multinationalen Truppe in fairer Weise abgewickelt werden<sup>26</sup>.

---

<sup>21</sup> Die militärische Komponente bestand aus lediglich 75 Mann, insgesamt waren nur zwischen 50 und 150 Personen für den Völkerbund tätig, vgl. *Hufnagel*, S. 38; *Ratner*, S. 97.

<sup>22</sup> *Hufnagel*, S. 37.

<sup>23</sup> *Ratner*, S. 94.

<sup>24</sup> *Stahn*, ZaöRV 61 (2001), 121; *Ratner*, S. 94.

<sup>25</sup> *Walters*, S. 586; *Wambaugh*, S. 118.

<sup>26</sup> *Ratner*, S. 93; *Hufnagel*, S. 39; *Walters*, S. 592.

Aus der Verwaltung des Saarbeckens scheinen sich daher vielfältige Lehren für heutige Missionen ziehen zu lassen<sup>27</sup>. Zu bedenken bleibt aber, dass die Ausgangssituation eine andere war. Der Völkerbund musste die Verwaltungsaufgaben nicht in schwierigen Verhandlungen mit Konfliktparteien an sich ziehen, sondern war durch den Versailler Vertrag mit ihnen betraut worden. Auch herrschte im Saarbecken kein mit dem Chaos in zusammengebrochenen Staaten der heutigen Zeit vergleichbarer Zustand. Weder waren sämtliche staatlichen Strukturen weggebrochen, noch gab es rivalisierende Gruppen, die Ansprüche auf das Gebiet erhoben hätten. Vielmehr konnte die internationale Regierungskommission die Verwaltung von Deutschland übernehmen, ohne dass ein kompletter Neuaufbau in unsicherem Umfeld erforderlich gewesen wäre<sup>28</sup>.

Die Übergangsverwaltung des Saarbeckens war also eine Mission, deren Parameter sich als unmittelbare Folge des Ersten Weltkriegs erklären lassen. Konkrete Lehren für heutige Operationen lassen sich daher nur schwer ableiten. Dennoch bleibt die Mission im Saarbecken als frühes Beispiel einer geglückten internationalen Verwaltungsübernahme unter Realisierung der Selbstbestimmung der Bevölkerung in Erinnerung<sup>29</sup>. Damit stellte sie einen Erfolg dar, der sich unter dem System der Vereinten Nationen lange Zeit nicht wiederholen sollte<sup>30</sup>.

## **II. Von der Gründung der Vereinten Nationen bis zum Ende des Kalten Kriegs**

### ***1. Frühe Versuche einer internationalen Verwaltung***

Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs wurden die Vereinten Nationen geschaffen, ein neues System kollektiver Sicherheit, das an die

---

<sup>27</sup> Sarah Wambaugh, die als Beraterin und stellvertretendes Mitglied der Plebiszitskommission selbst an der Verwaltung des Saarbeckens beteiligt gewesen war, ging 1944, als sich die Gründung der Vereinten Nationen bereits abzeichnete, davon aus, dass sich das internationale Verwaltungsmodell des Saarbeckens ohne weiteres auf andere kommende Fälle übertragen lasse. Sie setzte große Hoffnungen auf zukünftige internationale Verwaltungen durch die Vereinten Nationen: „With the permanent international organization once agreed to, we shall find at hand many a device, already tested, for building the foundations of the edifice of peace“, *Wambaugh*, S. 119f.

<sup>28</sup> *Hufnagel*, S. 39.

<sup>29</sup> *Wambaugh*, S. 110; *Walters*, S. 598; *Williams*, S. 44.

<sup>30</sup> *Ratner*, S. 94; *Stahn*, *ZaöRV* 61 (2001), 122.

Stelle des gescheiterten Völkerbunds trat. Die ersten friedenssichernden Aktivitäten der Vereinten Nationen standen dementsprechend ganz in der Tradition des Völkerbunds.

So wurde dem Sicherheitsrat durch den Friedensvertrag zwischen Italien und den Alliierten von 1947 die Aufgabe übertragen, die Integrität und Unabhängigkeit des ‚Freien Territoriums Triest‘ zu garantieren<sup>31</sup>. Der Vertrag hatte die Stadt Triest und ihr Umland zu einem selbständigen Staat nach dem Vorbild der Freien Stadt Danzig gemacht. Im Unterschied zu Danzig sollten die Einflussnahmemöglichkeiten des Sicherheitsrats bzw. seines Vertreters wesentlich umfangreicher ausfallen und unter anderem ein Vetorecht bezüglich aller von der Stadtversammlung erlassenen Rechtsakte beinhalten<sup>32</sup>.

Die Realisierung dieser Pläne scheiterte jedoch an der zunehmenden Feindschaft zwischen den Großmächten. Das System der Entscheidungsfindung im Sicherheitsrat war in der Annahme geschaffen worden, die Koalition der Siegermächte des Zweiten Weltkriegs würde bestehen bleiben<sup>33</sup>. Schon kurz nach der Gründung der Vereinten Nationen entfremdeten sich die Alliierten aber voneinander und die Welt begann in zwei Blöcke zu zerfallen. Das Vetorecht der fünf ständigen Mitglieder erwies sich als lähmendes Hindernis für den Sicherheitsrat bei der Wahrnehmung seiner Hauptaufgabe, der Sicherung des Weltfriedens. Dies trat erstmals deutlich zu Tage, als sich die Sowjetunion und die USA über Jahre hinweg nicht auf einen Gouverneur für das am Rande der beiderseitigen Einflussphären zwischen Italien und dem damaligen Jugoslawien gelegene Triest verständigen konnten. Daher wurde das im Friedensvertrag von 1947 vorgesehene UN-Verwaltungssystem nie realisiert. Der Kalte Krieg hatte einem innerstaatlich verwaltenden Tätigwerden der Vereinten Nationen schon in der Frühphase ihrer Existenz den Riegel vorgeschoben. Schließlich wurde das Gebiet um Triest 1954 zwischen Italien und Jugoslawien aufgeteilt<sup>34</sup>.

Ein ähnliches Schicksal ereilte auch die angestrebte UN-Verwaltung von Jerusalem. Die Generalversammlung hatte Ende 1947 einen Plan angenommen, der einerseits die Gründung zweier Staaten, eines

---

<sup>31</sup> Art. 21 Abs.1 des Friedensvertrags v. 10.2.1947, UNTS 49, 137.

<sup>32</sup> SR-Resolution 16 v. 10.1.1947, UN-Doc. S/RES/16 (1947).

<sup>33</sup> *Unser*, S. 315; *Bothe*, Peacekeeping, Rn. 2, in: *Simma*, UN-Charter, S. 660.

<sup>34</sup> Memorandum of Understanding Between the Governments of Italy, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, the United States of America and Yugoslavia Regarding the Free Territory of Trieste v. 5.10.1954, UNTS 235, 99.

jüdischen und eines arabischen, in Palästina vorsah, und andererseits die Stadt Jerusalem unter ein besonderes internationales Regime unter der Verwaltung der Vereinten Nationen stellen sollte<sup>35</sup>. Der ambitionierte Plan scheiterte am Ausbruch des israelisch-arabischen Kriegs im Jahr 1948 und am darauf folgenden hartnäckigen Widerstand beider Konfliktparteien gegen jegliche Internationalisierung Jerusalems, da keine Seite zur Aufgabe ihrer jeweiligen Stadthälfte bereit war<sup>36</sup>.

Weitere Beispiele für die Übernahme von Regierungsfunktionen finden sich in der frühen Geschichte der Vereinten Nationen nicht. Zwar setzte die Generalversammlung eine Reihe von Kommissionen ein, um die koreanische Halbinsel auf den Weg der Unabhängigkeit und Wiedervereinigung zu bringen<sup>37</sup>. Infolge der mangelnden Kooperationsbereitschaft der verfeindeten Teile Koreas bzw. der dahinter stehenden Supermächte mussten sich diese Kommissionen jedoch im wesentlichen auf Beobachterfunktionen beschränken oder blieben gänzlich ineffektiv<sup>38</sup>. Sonstige Aktivitäten der Vereinten Nationen waren von vornherein auf Beobachtung und Beratung beschränkt, wie etwa auf dem Balkan<sup>39</sup> und in Indonesien<sup>40</sup>.

## **2. Die Entwicklung des klassischen Peacekeeping**

Die Geschichte der UN-Friedensoperationen begann 1948 mit der erstmaligen Entsendung militärischen Personals durch den Sicherheitsrat<sup>41</sup>. Nach der Ausrufung des Staates Israel war es zu Feindseligkeiten im Nahen Osten gekommen. Der Sicherheitsrat forderte die Einstellung der Kampfhandlungen und beschloss die Überwachung des Waffenstillstands durch einen UN-Vermittler und eine Gruppe von Militärbeobachtern<sup>42</sup>. In der Folge hat die *United Nations Truce Supervision*

<sup>35</sup> GV-Resolution 181 v. 29.11.1947, UN-Doc. A/RES/181 (II).

<sup>36</sup> Ratner, S. 99.

<sup>37</sup> *United Nations Temporary Commission on Korea* (UNTCOK), geschaffen durch GV-Resolution 112 v. 14.11.1947, UN-Doc. A/RES/112 (II); *United Nations Commission on Korea* (UNCOK), basierend auf GV-Resolution 195 v. 12.12.1948, UN-Doc. A/RES/195 (III); *United Nations Commission for the Unification and Rehabilitation of Korea* (UNCURK), geschaffen durch GV-Resolution 376 v. 7.10.1950, UN-Doc. A/RES/376 (V).

<sup>38</sup> Ratner, S. 100.

<sup>39</sup> Untersuchung von Verletzungen der griechischen Nordgrenze 1946-51, ab 1947 in Form des *United Nations Special Committee on the Balkans* (UNSCOB).

<sup>40</sup> Beobachtung der Feindseligkeiten und des späteren Waffenstillstands zwischen Indonesien und den Niederlanden, 1947-50.

<sup>41</sup> Gareis/Varwick, S. 117; Zacarias, S. 39.

<sup>42</sup> SR-Resolution 50 v. 29.5.1948, UN-Doc. S/RES/50 (1948).

*Organization* (UNTSO) verschiedene Überwachungsaufgaben wahrgenommen<sup>43</sup>. Nachdem bis heute in der Region kein Frieden eingekehrt ist, besteht die Mission noch immer fort.

Gleiches gilt für den 1948 begonnenen Kaschmir-Einsatz<sup>44</sup>. Die Dekolonialisierung hatte 1947 zum Entstehen zweier Staaten, des hinduistischen Indien und des islamischen Pakistan, geführt. Die dazwischen liegende Provinz Jammu und Kaschmir blieb dabei umstritten und es kam zu gewaltsamen Auseinandersetzungen. Im Juni 1949 verständigten sich Indien und Pakistan auf einen Waffenstillstand in der umkämpften Provinz, der durch die Vereinten Nationen überwacht werden sollte. Seit dieser Zeit befinden sich UN-Militärbeobachter vor Ort, um die Waffenruhe zu sichern und eventuelle Verletzungen zu melden und zu untersuchen. Wie im Nahen Osten sind bis heute alle Pläne für eine dauerhafte Lösung des Konflikts an der unversöhnlichen Haltung der Konfliktparteien gescheitert<sup>45</sup>.

Eine besonders interessante Facette des Kaschmir-Konflikts ist, dass der Sicherheitsrat ursprünglich ein Plebiszit zur endgültigen Festlegung des territorialen Status vorgeschlagen hatte<sup>46</sup>. Mittelbarer Auslöser für den Streit um Kaschmir war die britische Vorgehensweise gewesen, im Zuge der Dekolonialisierung den Herrschern einzelner autonomer Kolonieteile ein Wahlrecht dahingehend einzuräumen, sich Indien oder Pakistan anzuschließen. Jammu und Kaschmir hatte eine überwiegend islamische Bevölkerung, aber einen hinduistischen Maharadschah als Herrscher. Als sich pro-pakistanische Aufstände häuften, suchte der Maharadschah den Anschluss an Indien. Die britische Regierung stimmte dem Gesuch des Maharadschahs vorläufig zu, verlangte aber die Abhaltung eines Referendums. Der Sicherheitsrat schlug wenig später in die gleiche Bresche und forderte eine Volksabstimmung, die durch einen UN-Plebiszitsverwalter realisiert werden sollte. Gefördert durch den Waffenstillstand von 1949 waren die Pläne bereits so weit fortgeschritten, dass Generalsekretär Trygve Lie den US-

---

<sup>43</sup> Bothe, *Peacekeeping*, Rn. 17, in: *Simma*, UN-Charter, S. 665.

<sup>44</sup> SR-Resolution 39 v. 20.1.1948, UN-Doc. S/RES/39 (1948), schuf die *United Nations Commission for India and Pakistan* (UNCIP). Später vergrößerte der SR die Kommission und empfahl den Einsatz von Militärbeobachtern in Resolution 47 v. 21.4.1948, UN-Doc. S/RES/47 (1948). Durch die Resolution 91 v. 30.3.1951, UN-Doc. S/RES/91 (1951) wurde UNCIP schließlich von der *United Nations Military Observer Group in India and Pakistan* (UNMOGIP) abgelöst.

<sup>45</sup> Gareis/Varwick, S. 117; Ratner, S. 101.

<sup>46</sup> SR-Resolution 47 v. 21.4.1948, UN-Doc. S/RES/47 (1948).

amerikanischen Admiral Nimitz als Plebiszitsverwalter vorschlug<sup>47</sup>. Schon bald darauf sollte jedoch der Kalte Krieg die Plebiszitspläne zunichte machen. Pakistan orientierte sich in Richtung des US-Blocks, während Indien sich der Sowjetunion zuwandte. Die Ernennung eines US-Admirals als Plebiszitsverwalter war damit undenkbar geworden. Weder der Sicherheitsrat noch die beiden beteiligten Staaten konnten in der Folge den für eine dauerhafte Konfliktlösung nötigen Konsens herstellen<sup>48</sup>.

An diesem Beispiel lässt sich erkennen, wie die Vereinten Nationen durch den Kalten Krieg dazu genötigt wurden, von einem aktiven innerstaatlichen Tätigwerden Abstand zu nehmen. Die anvisierte Fortschreibung der Tradition des Völkerbunds, Gebietskonflikte mittels einer mehr oder weniger umfangreichen UN-Verwaltung und einem Plebiszit einer endgültigen Lösung gemäß dem Willen der Bevölkerung zuzuführen, musste zugunsten einer dauerhaften Pattsituation unter Wahrung des Status Quo aufgegeben werden. Der Kaschmir-Konflikt ist daher symptomatisch für die Welt der folgenden Jahrzehnte, in der sich verfeindete Blöcke gegenüber standen und eine Atmosphäre gegenseitigen Misstrauens herrschte, die eine Kooperation nahezu unmöglich machte.

Das Friedenssicherungssystem, wie es Kapitel VII der UN-Charta vorsieht, drohte daher von Beginn an zu scheitern. Ein Modell, das eine Einigung der Vetomächte im Sicherheitsrat auf militärische Zwangsmaßnahmen zur Wahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens voraussetzte, die dann von einer aus Kontingenten verschiedener Staaten bestehenden UN-Streitmacht umgesetzt würden, entsprach bereits kurz nach Gründung der Vereinten Nationen nicht mehr der weltpolitischen Realität<sup>49</sup>. Die sich in den Folgejahren herausbildende Form des klassischen Peacekeeping ergab sich als direkte Konsequenz dieser veränderten Weltlage. Sie stellte den Minimalkonsens dar, der trotz des Vetorechts möglich war und sich durch vier grundlegende Charakteristika auszeichnet.

Erstens handelt es sich bei klassischen Peacekeeping-Missionen um von den Vereinten Nationen beschlossene und auch selbst durchgeführte Operationen. Die von einzelnen UN-Mitgliedstaaten

---

<sup>47</sup> Siehe die Darstellungen bei *Ratner*, S. 100f., und *Zacarias*, S. 48.

<sup>48</sup> *Ratner*, S. 101.

<sup>49</sup> Allein von 1946 bis 1949 scheiterten 49 Sicherheitsratsbeschlüsse am Veto eines ständigen Mitglieds, vgl. *Unser*, S. 316. Hinzu kommt eine Dunkelziffer von Initiativen, die schon vor Abstimmungsreife an mangelnder Kooperationsbereitschaft gescheitert sind.

gestellten Militär- und Zivilkontingente werden der operativen Leitung durch die Vereinten Nationen unterstellt. Üblicherweise ernennt der Generalsekretär einen *Force Commander*, der das militärische Kommando übernimmt, und einen Sonderbeauftragten (*Special Representative of the Secretary General*, SRSG), dem die politischen und zivilen Leitungsfunktionen übertragen werden. Die Missionsplanung und -führung obliegt dem *Department of Peacekeeping Operations* (DPKO), einer Hauptabteilung des UN-Sekretariats in New York. Auf diese Weise wird eine echte Internationalisierung der Friedensoperation erreicht, eine wichtige Voraussetzung für die Akzeptanz der Mission im Empfangsstaat<sup>50</sup>.

Zweitens muss ein Konsens der Konfliktparteien bezüglich der Entsendung einer Friedenstruppe gegeben sein. Klassisches Peacekeeping zeichnet sich gerade dadurch aus, dass kein Zwang gemäß dem in der UN-Charta eigentlich vorgesehen System des Kapitels VII ausgeübt wird, sondern dass die Konfliktparteien sich damit einverstanden erklären müssen, den Konflikt mit internationaler Hilfe beizulegen<sup>51</sup>.

Damit eng verflochten ist das dritte Wesensmerkmal einer klassischen Friedensmission, nämlich ihre Unparteilichkeit. Da die Mission vom Konsens der Konfliktparteien abhängig ist, kann sie nicht für eine Seite Partei ergreifen, ohne ihre Legitimität zu verlieren. Klassisches Einsatzfeld für Blauhelmsoldaten war daher die Interposition zwischen feindlichen Linien, um dort als Puffer zu wirken und das Wiederaufflammen von Feindseligkeiten zu unterbinden. Als weitere Aufgaben kamen Beobachtungs- und Vermittlungsfunktionen in Betracht, jedoch immer unter strikter Wahrung der Unparteilichkeit<sup>52</sup>.

Das vierte Charakteristikum klassischer Friedenseinsätze ergibt sich als logische Folge der anderen Wesensmerkmale: die Blauhelme sind nicht schwer bewaffnet und setzen ihre Waffen ausschließlich zur Selbstverteidigung ein<sup>53</sup>.

---

<sup>50</sup> Gareis/Varwick, S. 121.

<sup>51</sup> Gareis/Varwick, S. 120; Hufnagel, S. 24; Bothe, Streitkräfte der Vereinten Nationen, in: Seidl-Hohenveldern, LdR-VR, S. 414; Kühne, Blätter für deutsche und internationale Politik 45 (2000), 1355; Ratner, S. 10.

<sup>52</sup> Bothe, Streitkräfte der Vereinten Nationen, in: Seidl-Hohenveldern, LdR-VR, S. 414; Kühne, Blätter für deutsche und internationale Politik 45 (2000), 1355; Gareis/Varwick, S. 121.

<sup>53</sup> Hufnagel, S. 24; Gareis/Varwick, S. 122; Bothe, Streitkräfte der Vereinten Nationen, in: Seidl-Hohenveldern, LdR-VR, S. 414; Kühne, Blätter für deutsche und internationale Politik 45 (2000), 1355.

Bereits in den ersten UN-Einsätzen UNTSO und UNMOGIP lassen sich Elemente klassischer Friedensoperationen erkennen. Zwar handelte es sich lediglich um kleinere Beobachtungsmissionen, der Grundgedanke der Interposition auf Grundlage eines Konsenses der Kampfparteien zur Bewahrung eines Waffenstillstands war jedoch schon vorhanden. UNTSO und UNMOGIP können daher bereits als Peacekeeping-Missionen angesehen werden<sup>54</sup>.

Die Mission, bei der erstmals eine größere internationale UN-Streitmacht eingesetzt wurde, und die deshalb allgemein als Prototyp des klassischen Peacekeeping anerkannt ist<sup>55</sup>, war die UNEF I-Operation. In deren Rahmen wurde eine bis zu 6000 Mann starke multinationale *United Nations Emergency Force* nach Ägypten entsandt<sup>56</sup>. Israel hatte 1956 einen Teil Ägyptens besetzt, Ägypten den Suez-Kanal verstaatlicht und Frankreich und Großbritannien, die Eigentümer der Kanalgesellschaft, hatten Truppen am Kanal in Stellung gebracht. Trotz der aufgeheizten Stimmung erklärten sich die Konfliktparteien schließlich bereit, die Stationierung von UNEF zu akzeptieren. UNEF sollte den Abzug der israelischen, französischen und britischen Streitkräfte überwachen, den Kanal sichern und nach dem Abzug als Puffer zwischen Israel und Ägypten wirken. Diesen Aufgaben konnte die Truppe erfolgreich nachkommen. Erst 1967 wurde sie abgezogen, nachdem die Zustimmung Ägyptens zu ihrer Stationierung weggefallen war<sup>57</sup>.

Im Vorfeld der Dislozierung von UNEF hatte Generalsekretär Dag Hammarskjöld die oben beschriebenen Kriterien für einen Peacekeeping-Einsatz aufgestellt<sup>58</sup>. Der Erfolg von UNEF gab dem Generalsekretär Recht, so dass die folgenden Jahrzehnte der Friedenssicherung durch

---

<sup>54</sup> So auch *Kühne*, *Blätter für deutsche und internationale Politik* 45 (2000), 1355; wohl ebenfalls *Bothe*, *Streitkräfte der Vereinten Nationen*, in: *Seidl-Hohenveldern*, LdR-VR, S. 414, und *Ratner*, S. 9f.; a.A. *Zacarias*, S. 40.

<sup>55</sup> *Gareis/Varwick*, S. 118; *Bothe*, *Streitkräfte der Vereinten Nationen*, in: *Seidl-Hohenveldern*, LdR-VR, S. 414; *Zacarias*, S. 40; *Hufnagel*, S. 20.

<sup>56</sup> GV-Resolutionen 1000 v. 5.11.1956, UN-Doc. A/RES/1000 (ES-I), und 1001 v. 7.11.1956, UN-Doc. A/RES/1001 (ES-I).

<sup>57</sup> *Bothe*, *Peacekeeping*, Rn. 19, in: *Simma*, UN-Charter, S. 665f.; *Gareis/Varwick*, S. 119; *Zacarias*, S. 40f.

<sup>58</sup> Second and final report of the Secretary-General on the plan for an emergency United Nations force requested in Resolution 998 (ES-I) adopted by the General Assembly on 4 November 1956 v. 6.11.1956, UN-Doc. A/3302, siehe UN-DPI, *The Blue Helmets*, S. 37f.

die Vereinten Nationen von dem klassischen Bild der Blauhelme als konflikteindämmende Pufferstreitmacht geprägt sein sollten<sup>59</sup>. Blauhelmsoldaten wurden vielfach als Interpositionstruppen eingesetzt: 1964 wurde die Zypern-Mission begonnen<sup>60</sup>, 1973 erneut eine Truppe an den Suez-Kanal entsandt<sup>61</sup>, 1974 stellten sich Blauhelme zwischen Israel und Syrien<sup>62</sup> und 1978 zwischen Israel und den Libanon bzw. palästinensische Gruppen<sup>63</sup>. Neben diesen Operationen führten die Vereinten Nationen einige Beobachtermissionen durch, die ebenfalls der Überwachung eines Truppenabzugs oder eines Waffenstillstands dienten, auch wenn keine Friedenstruppen zum Einsatz kamen. Damit hatten auch diese Einsätze eine Pufferwirkung und fügten sich in das Bild des klassischen Peacekeeping ein. In diese Kategorie fallen die Mission im Jemen, die einen Friedensschluss zwischen Ägypten, dem Jemen und Saudi-Arabien überwachen sollte<sup>64</sup>, die Mission zur Beobachtung der indisch-pakistanischen Grenze<sup>65</sup> und die Mission zur Sicherung des Waffenstillstands zwischen Irak und Iran<sup>66</sup>.

### **3. Ausnahmen bestätigen die Regel: ONUC und UNTEA**

Am 30. Juni 1960 entließ die Kolonialmacht Belgien den Kongo in die Unabhängigkeit. Nur wenige Tage später meuterte ein Teil der Armee und der Landesteil Katanga erklärte seine Sezession. Belgien

---

<sup>59</sup> 1988 wurde den UN-Friedenstruppen für ihre langjährigen Verdienste bei der Konflikteindämmung der Friedensnobelpreis verliehen, vgl. *Rudolph*, Friedenstruppen, Rn. 2, in: *Wolfrum*, VN-Handbuch, S. 181.

<sup>60</sup> *United Nations Peacekeeping Force in Cyprus* (UNFICYP), basierend auf SR-Resolution 186 v. 4.3.1964, UN-Doc. S/RES/186 (1964). Die Truppe dient bis heute der Überwachung der entmilitarisierten Zone zwischen Nord- und Südzypern.

<sup>61</sup> *United Nations Emergency Force II* (UNEF II), geschaffen durch SR-Resolution 340 v. 25.10.1973, UN-Doc. S/RES/340 (1973), als Puffer zwischen Israel und Ägypten, im Einsatz bis 1979.

<sup>62</sup> *United Nations Disengagement Observer Force* (UNDOF), geschaffen durch SR-Resolution 350 v. 31.05.1974, UN-Doc. S/RES/350 (1974), zur Überwachung der Waffenstillstandslinie, noch immer im Einsatz.

<sup>63</sup> *United Nations Interim Force in Lebanon* (UNIFIL), mandatiert durch SR-Resolution 425 v. 19.3.1978, UN-Doc. S/RES/425 (1978). Ursprünglich zur Überwachung des Abzugs der israelischen Truppen aus dem Südlibanon eingesetzt, wurde das Mandat der Truppe kontinuierlich bis heute verlängert.

<sup>64</sup> *United Nations Yemen Observation Mission* (UNYOM), 1963-1964, SR-Resolution 190 v. 11.6.1963, UN-Doc. S/RES/190 (1963).

<sup>65</sup> *United Nations India-Pakistan Observer Mission* (UNIPOM), 1965-1966, SR-Resolution 211 v. 20.9.1965, UN-Doc. S/RES/211 (1965).

<sup>66</sup> *United Nations Iran-Iraq Military Observer Group* (UNIIMOG), 1988-1991, SR-Resolution 598 v. 20.7.1987, UN-Doc. S/RES/598 (1987).

sandte Soldaten in die Region. Das Land stürzte in einen Bürgerkrieg und drohte in Anarchie zu versinken. Die kongolesische Regierung bat die Vereinten Nationen um Hilfe. Angesichts der Erfolge von UNEF-I bestand dort zu diesem Zeitpunkt eine positive Haltung gegenüber weiteren Peacekeeping-Operationen<sup>67</sup>. Der Sicherheitsrat autorisierte folglich am 14. Juli 1960 den Generalsekretär „to take the necessary steps [...] to provide the [Congolese] Government with such military assistance as may be necessary“<sup>68</sup>. In diesem vagen Mandat sollte sich das grundlegende Problem der Kongo-Mission bereits andeuten: welche Schritte notwendig sein würden, war nie vorhersehbar. Zu keiner Zeit existierte ein Gesamtplan zur Lösung der Kongo-Krise. Die Missionsparameter wurden vielmehr ad hoc den jeweiligen Entwicklungen angepasst<sup>69</sup>. Als mit der Dislozierung der ersten Blauhelmsoldaten die *Opération des Nations Unies au Congo* (ONUC) begann, war zwar offensichtlich, dass es sich nicht um eine klassische Pufferstreitmacht handeln würde. Die Beschränkung des Waffeneinsatzes auf Selbstverteidigung und die Unparteilichkeit der Blauhelme sollten aber aufrechterhalten bleiben<sup>70</sup>.

Die Aufgaben von ONUC wurden mit der Zeit immer umfangreicher. Während das Mandat zu Beginn darauf beschränkt war, den Abzug der belgischen Soldaten zu überwachen und die kongolesische Regierung bei der Aufrechterhaltung von Recht und Ordnung zu unterstützen<sup>71</sup>, wurde es nachträglich mehrfach erweitert und schloss schließlich auch die Bewahrung der territorialen Integrität des Kongo, die Eindämmung des Bürgerkriegs, die Entfernung aller nicht den Vereinten Nationen unterstehenden ausländischen Militärs, Paramilitärs, Söldner und politischen Berater von kongolesischem Gebiet und die Unterstützung der Regierung beim Aufbau der Amtsgeschäfte ein<sup>72</sup>.

Daraus ergaben sich zwei wesentliche Konsequenzen: Zum einen musste erstmals die Beschränkung der Waffengewalt auf Selbstverteidigung aufgegeben werden, um destabilisierende Kräfte zu bekämpfen

---

<sup>67</sup> Gareis/Varwick, S. 122.

<sup>68</sup> SR-Resolution 143 v. 14.7.1960, UN-Doc. S/RES/143 (1960).

<sup>69</sup> Chopra spricht von einer Vorgehensweise nach dem „trial and error“-Prinzip, S. 45.

<sup>70</sup> First Report of the Secretary-General on the implementation of Security-Council Resolution 143 (1960) of 14 July 1960 v. 18.7.1960, UN-Doc. S/4389, Par. 12-15, siehe UN-DPI, The Blue Helmets, S. 177f.

<sup>71</sup> SR-Resolution 143 v. 14.7.1960, UN-Doc. S/RES/143 (1960).

<sup>72</sup> SR-Resolution 169 v. 24.11.1961, UN-Doc. S/RES/169 (1961).

und die Sezessionsbewegung in Katanga niederzuschlagen<sup>73</sup>. Zum anderen wurde eine umfangreiche zivile Missionskomponente erforderlich. Während der Kolonialzeit waren fast alle Verwaltungsbediensteten belgische Staatsangehörige gewesen. Als nach Ausbruch des Bürgerkriegs viele ins Ausland flohen, stand der öffentliche Dienst still. In Zusammenarbeit mit der kongolesischen Regierung versuchten bis zu 2000 zivile Spezialisten der Vereinten Nationen und ihrer Sonderorganisationen diese Lücke zu füllen, einzelne Infrastrukturprojekte zu realisieren und effektive Staatsverwaltungsstrukturen zu etablieren<sup>74</sup>. Die ONUC-Mission ging damit sowohl in ihrer Dimension als auch inhaltlich weit über bisher dagewesene Operationen hinaus. Rund 20000 Soldaten und Zivilisten waren für ONUC im Einsatz. Mit ihrer starken zivilen Komponente zeigte die Mission Anzeichen einer multidimensionalen Peacekeeping-Konzeption.

In diese Richtung wiesen neben ONUC auch die Aktivitäten der Vereinten Nationen in West-Neuguinea (West Irian). Diese niederländische Kolonie war schon längere Zeit Gegenstand eines Gebietskonflikts zwischen den Niederlanden und Indonesien gewesen, als sich die beiden Staaten darauf verständigten, dass die Kontrolle über das Gebiet von den Niederlanden zunächst auf die Vereinten Nationen und dann auf Indonesien übergehen sollte<sup>75</sup>. Am 1.10.1962 übernahm die *United Nations Temporary Executive Authority* (UNTEA) die Verwaltung. Zur Wahrung der inneren Sicherheit wurde UNTEA eine Friedenstruppe beigeordnet<sup>76</sup>, was der Mission mehrdimensionalen Charakter verlieh.

Die zivile Komponente stand dabei klar im Vordergrund: die Vereinten Nationen hatten die alleinige Verwaltung über das Gebiet inne. Dabei handelte es sich um ein Novum in der Geschichte der Vereinten

---

<sup>73</sup> In SR-Resolution 161 v. 21.2.1961, UN-Doc. S/RES/161 (1961), hatte der Sicherheitsrat erstmals aktive Waffengewalt autorisiert: „The Security Council [...] urges that the United Nations take immediately all appropriate measures to prevent the occurrence of civil war in the Congo, including [...] the use of force, if necessary, in the last resort“. SR-Resolution 169 v. 24.11.1961, UN-Doc. S/RES/169 (1961), verlieh dem weiteren Nachdruck: „The Security Council [...] authorizes the Secretary-General to take vigorous action, including the use of the requisite measure of force.“

<sup>74</sup> *Chopra*, S. 44f.; *Ratner*, S. 105ff.; *Bardehle*, S. 195, mit einer detaillierten Darstellung der zivilen Funktionen von ONUC.

<sup>75</sup> Agreement Between the Republic of Indonesia and the Kingdom of the Netherlands Concerning West New Guinea (West Irian) v. 15.8.1962, UNTS 437, 274.

<sup>76</sup> Die *United Nations Security Force* (UNSF) diente der Erfüllung von Polizeiaufgaben und hatte nur geringe Stärke (1575 Mann), *Bardehle*, S. 197f.; *Chopra*, S. 44.

Nationen, vergleichbar allenfalls mit den Verwaltungen des Saarbeckens und Leticias in der Völkerbundzeit<sup>77</sup>. UNTEA übte während der siebenmonatigen Übergangsphase Kompetenzen in Exekutive, Legislative und Judikative aus. Die Leitung der Behörden West-Neuguineas oblag UNTEA-Personal, auf den unteren Ebenen wurden niederländische Verwaltungsbedienstete durch indonesische ersetzt. Die Übergangsphase verlief insgesamt ruhig. Am 1.5.1963 konnte das Territorium planmäßig an Indonesien übergeben werden<sup>78</sup>.

Der UNTEA-Einsatz erinnert mit seiner innerstaatlichen Ausrichtung an moderne Missionen. Als Präzedenzfall für heutige Fälle eignet er sich dennoch nicht. UNTEA muss als Reaktion auf einen speziell gelagerten Einzelfall angesehen werden<sup>79</sup>, wo sich zwei Mitgliedstaaten darauf geeinigt hatten, die Dienste der Vereinten Nationen als neutraler dritter Verwalter in Anspruch zu nehmen und dafür auch selbst die Finanzierung zu gewährleisten. Das Mandat von UNTEA wurde dementsprechend durch das Abkommen zwischen Indonesien und den Niederlanden festgelegt<sup>80</sup>. Es war von Beginn an klar definiert, bezog sich nur auf einen begrenzten Zeitraum und schloss keine Staatsaufbaumaßnahmen ein. UNTEA hatte lediglich eine funktionierende Verwaltung zu übernehmen und aufrechtzuerhalten. West-Neuguinea hatte nur 90000 Einwohner und größere Unruhen, die das Gebiet destabilisieren hätten können, drohten nicht<sup>81</sup>. Mit modernen multidimensionalen Friedensoperationen, wo vielfältige Aufgaben wie Friedensschaffung, humanitäre Hilfe und Nation Building zusammen kommen, ist UNTEA daher nicht vergleichbar.

Dennoch hätte die erfolgreiche Mission in West-Neuguinea Mitte der 1960er Jahre zum Vorbild für ähnliche Übergangsverwaltungen werden können, wenn sie nicht zeitgleich mit ONUC stattgefunden hätte. Als sich die Sicherheitslage im Kongo zunehmend verschlechterte, befürwortete Generalsekretär Hammarskjöld eine aktivere Rolle der Blauhelm-

---

<sup>77</sup> *Ratner*, S. 110.

<sup>78</sup> *Bardehle*, S. 198f.; *Ratner*, S. 109f.; *Chopra*, S. 44.

<sup>79</sup> Ebenso *Chopra*, S. 44; *Hufnagel*, S. 31.

<sup>80</sup> Agreement Between the Republic of Indonesia and the Kingdom of the Netherlands Concerning West New Guinea (West Irian) v. 15.8.1962, UNTS 437, 274. Die Generalversammlung beschloss in der UNTEA legitimierenden Resolution lapidar: „The General Assembly [...] authorizes the Secretary-General to carry out the tasks entrusted to him in the Agreement.“, GV-Resolution 1752 v. 21.09.1962, UN-Doc. A/RES/1752 (XVII).

<sup>81</sup> *Ratner*, S. 111; *Hufnagel*, S. 32; *Stahn*, ZaöRV 61 (2001), 124.

soldaten<sup>82</sup>. Nachdem der Sicherheitsrat den Waffeneinsatz auch außerhalb der Selbstverteidigung erlaubt hatte, erzielte ONUC zwar beachtliche Erfolge bei der Befriedung des Landes, musste zugleich aber auch seine Unparteilichkeit aufgeben und wurde zunehmend in die unübersichtlichen Konflikte im Land verstrickt<sup>83</sup>. Fast 250 Blauhelme wurden in Kämpfen getötet<sup>84</sup>. Auch Generalsekretär Hammarskjöld starb Ende 1961 im Kongo bei einem Flugzeugabsturz mit ungeklärter Ursache<sup>85</sup>.

Sein Nachfolger U Thant führte Hammarskjölds aktive Kongo-Politik fort, aber auch er konnte nicht verhindern, dass die Kontroversen über die Kongo-Mission innerhalb der Vereinten Nationen immer weiter zunahm. Die Sowjetunion war der Mission von Beginn an kritisch gegenüber gestanden. Sie bemängelte vor allem ihre immensen Kosten<sup>86</sup> und warf den Generalsekretären vor, einseitig Interessen des westlichen Blocks zu verfolgen. Auch Frankreich war einer der Vorreiter der Kritik an ONUC und stellte schließlich ebenso wie die Sowjetunion aus Protest die Beitragszahlungen an die Vereinten Nationen ein, was die Organisation in eine schwere Krise führte<sup>87</sup>.

All dies führte dazu, dass die Mission zu ihrer Zeit allgemein als Fehlschlag angesehen wurde<sup>88</sup>, wenngleich man aus heutiger Perspektive durchaus positive Aspekte erkennen kann: ONUC hinterließ 1964, als die Truppe mangels Zustimmung der kongolesischen Regierung zu einer Mandatsverlängerung abgezogen wurde, einen zwar wirtschaftlich schwachen, aber immerhin einheitlichen Staat Kongo<sup>89</sup>. Nach Abschluss von ONUC herrschte in der internationalen Gemeinschaft die Meinung vor, ein derartiger Fehlschlag dürfe sich nicht wiederholen. Nach überwiegender Ansicht hatte sich die aktive Rolle der Vereinten Nationen als ein Irrweg erwiesen. Gegenüber dem alles überschattenden negativen Bild von ONUC fiel der Erfolg von UNTEA in West-Neuguinea

---

<sup>82</sup> *Bothe*, Peacekeeping, Rn. 21, in: *Simma*, UN-Charter, S. 666.

<sup>83</sup> *Hufnagel*, S. 34; *Gareis/Varwick*, S. 122.

<sup>84</sup> UN-DPI, The Blue Helmets, S. 709.

<sup>85</sup> *Ratner*, S. 102.

<sup>86</sup> Insgesamt 400,1 Mio. US-Dollar, siehe UN-DPI, The Blue Helmets, S. 709.

<sup>87</sup> *Hufnagel*, S. 33; *Ratner*, S. 102; *Unser*, S. 321f.

<sup>88</sup> *Ratner*, S. 108f.; *Hufnagel*, S. 35; *Fleitz*, S. 62: „ONUC debacle“; *Jett*, S. 24: „major peacekeeping failure“.

<sup>89</sup> Dies betont vor allem *Zacarias*, der mehrfach vom „success of the mission in the Congo“ spricht, S. 45f. Vorsichtiger *Bothe*, Peacekeeping, Rn. 21, in: *Simma*, UN-Charter, S. 666.

nicht ins Gewicht<sup>90</sup>. Die Erfahrungen mit ONUC führten zu einer Rückbesinnung auf die Prinzipien des klassischen Peacekeeping, insbesondere auf die Unparteilichkeit und die Gewaltfreiheit, was sich exemplarisch an dem 1964 begonnenen UNFICYP-Einsatz mit klassischem Interpositionsmandat zeigte<sup>91</sup>. Bis zum Ende des Kalten Kriegs sollte es keine weiteren Versuche innerstaatlich orientierter Missionen geben. Die Ausnahmen ONUC und UNTEA hatten mithin zu einer Bestätigung der traditionellen Einsatzregeln für Friedensoperationen geführt.

### III. Von 1989 bis zu den Einsätzen im Kosovo und in Ost-Timor

#### 1. *Optimismus nach dem Ende des Ost-West-Konflikts*

In den 1970er Jahren kam zum Ost-West-Konflikt der Nord-Süd-Konflikt zwischen den reichen Industrienationen und den Entwicklungsländern hinzu. Die Nationen der Welt schienen kaum mehr bereit, zum gemeinsamen Wohl aller in einer internationalen Organisation zusammenzuarbeiten<sup>92</sup>. Bis zur zweiten Hälfte der 1980er Jahre war das UN-System daher von Stagnation geprägt, in 15 Jahren wurde nur eine einzige Friedensmission initiiert<sup>93</sup>. Erst 1985 begann als Folge von Michail Gorbatschows Öffnungspolitik ein Prozess der Annäherung der Supermächte, der schließlich zum Auseinanderbrechen des Ostblocks führte. Das geänderte weltpolitische Klima schlug sich insbesondere im Sicherheitsrat nieder: die jahrzehntelange Lähmung durch das Veto wich einer ungekannten Kooperationsbereitschaft<sup>94</sup>.

---

<sup>90</sup> Chopra, S. 44.

<sup>91</sup> Fleitz, S. 42f.; Ratner, S. 109; Hufnagel, S. 35; Gareis/Varwick, S. 122f.; Chopra, S. 45.

<sup>92</sup> Es kam u.a. zum Ausschluss Südafrikas von der Mitarbeit in der Generalversammlung, zum Austritt der USA aus der ILO und der UNESCO und zum Austritt Indonesiens aus den Vereinten Nationen (später rückgängig gemacht). Die schlechte Zahlungsmoral der Mitgliedstaaten führte zudem zu einer Finanzkrise der Vereinten Nationen, vgl. Unser, S. 325ff.

<sup>93</sup> SR-Resolution 425 v. 19.3.1978, UN-Doc. S/RES/425 (1978) schuf die *United Nations Interim Force in Lebanon* (UNIFIL).

<sup>94</sup> Gareis/Varwick, S. 124; Unser, S. 332.

### a. Namibia

Dies zeigte sich besonders deutlich am Beispiel des Namibia-Konflikts. Die Verwaltung der ehemaligen deutschen Kolonie Südwestafrika war 1920 unter dem Mandatssystem des Völkerbunds Südafrika übertragen worden. Nach Gründung der Vereinten Nationen argumentierte Südafrika, mit der Auflösung des Völkerbunds sei das Mandat beendet worden und weigerte sich, Südwestafrika dem UN-Treuhandsystem zu unterstellen. Es entbrannte ein jahrzehntelanger Dauerkonflikt zwischen den Vereinten Nationen und Südafrika. Trotz mehrerer Rechtsgutachten des IGH und vieler Resolutionen des Sicherheitsrats und der Generalversammlung war Südafrika nicht bereit, sich aus Namibia zurückzuziehen<sup>95</sup>.

1978 schien Bewegung in den Konflikt zu kommen, als der Sicherheitsrat mit Resolution 435 einen Plan für die Unabhängigkeit Namibias verabschiedete<sup>96</sup>. Allerdings scheiterte die Umsetzung dieses Plans an der trotz der mangelnden Kooperation Südafrikas fehlenden Bereitschaft des Sicherheitsrats, Zwangsmittel gegenüber Südafrika einzusetzen<sup>97</sup>. Erst Ende 1988 gelang schließlich der Durchbruch. Im Zuge der Entspannung zwischen den Blöcken erklärte sich Kuba bereit, seine Truppen aus Angola abzuziehen, ein Kriterium, das die USA zur Voraussetzung der Unabhängigkeit Namibias gemacht hatten. Auch Südafrika war endlich bereit zu kooperieren<sup>98</sup>, so dass der Sicherheitsrat beschließen konnte, Resolution 435 nunmehr umzusetzen<sup>99</sup>.

Am 1.4.1989 begann der Einsatz der *United Nations Transition Assistance Group in Namibia* (UNTAG). Die Mission war rein innerstaatlich ausgerichtet. Zwar war bereits UNTEA in West-Neuguinea eine rein zivile Verwaltungsmission gewesen, jedoch mit wesentlich begrenzterem Umfang und Aufgabenfeld<sup>100</sup>. UNTEA hatte sich hauptsächlich dadurch ausgezeichnet, dass die Vereinten Nationen erstmals die alleinige Kontrolle über ein Gebiet übernommen hatten. In Namibia war dies nicht der Fall, UNTAG beschränkte sich auf die partnerschaftliche

---

<sup>95</sup> Detaillierte Darstellung des Namibia-Streits bei *Hufnagel*, S. 42ff.

<sup>96</sup> SR-Resolution 435 v. 29.9.1978, UN-Doc. S/RES/435 (1978).

<sup>97</sup> *Ratner*, S. 118; *Hufnagel*, S. 45.

<sup>98</sup> Agreement Among the People's Republic of Angola, the Republic of Cuba, and the Republic of South Africa v. 22.12.1988, UN-Doc. A/43/989.

<sup>99</sup> SR-Resolution 632 v. 16.2.1989, UN-Doc. S/RES/632 (1989).

<sup>100</sup> Siehe zu UNTEA oben Zweiter Teil, A. II. 3.

Unterstützung Südafrikas bei der Verwaltung des Territoriums<sup>101</sup>. Die besondere Bedeutung von UNTAG lag anderswo: zum ersten Mal standen zivile Funktionen bei einer komplexen und personalintensiven Mission deutlich im Vordergrund.

UNTAG sollte den Abzug der südafrikanischen Truppen aus Namibia überwachen, mit Südafrika bei der Verwaltung des Landes zusammenarbeiten, Polizeiaufgaben ausführen, Flüchtlinge repatriieren und vor allem die Abhaltung freier Wahlen vorbereiten und beaufsichtigen<sup>102</sup>. Den fast 8000 Missionsmitgliedern gelang es, diese Aufgaben in bemerkenswert erfolgreicher Weise zu erfüllen. Die Ende 1989 abgehaltenen Wahlen verliefen ohne Störungen. Am 21.3.1990 konnte das UNTAG-Mandat mit der Unabhängigkeit Namibias abgeschlossen werden<sup>103</sup>. Die Vereinten Nationen hatten ihre Fähigkeit nachgewiesen, eine komplexe multidimensionale Mission erfolgreich durchzuführen<sup>104</sup>.

UNTAG trug damit zum steigenden Ansehen der Vereinten Nationen bei. Michail Gorbatschow hatte schon vorher eine zentrale Rolle der Vereinten Nationen in einer weniger waffenstarrten Welt propagiert<sup>105</sup>. Ende 1989 legten die USA und die Sowjetunion erstmals in der Geschichte der Vereinten Nationen der Generalversammlung einen gemeinsamen Resolutionsentwurf vor, in dem sie zu stärkeren praktischen Friedensbemühungen aufriefen<sup>106</sup>. Die Bereitschaft, weitere Friedensoperationen zu beginnen, war dementsprechend hoch. In den 43 Monaten ab Anfang 1988 wurden 13 Friedensmissionen initiiert, ebenso viel wie in den gesamten 43 Jahren der Existenz der Vereinten Nationen zuvor. Waren Anfang 1988 etwa 12000 Blauhelmsoldaten im Einsatz, stieg die Zahl bis Ende 1994 auf fast 80000. Ebenso stiegen die Kosten von 230 Millionen auf 3,6 Milliarden US-Dollar<sup>107</sup>. Während einige Missionen vor allem klassische Peacekeeping-Aufgaben wie die Sicherung eines Waffenstillstands oder die Entwaffnung von Konflikt-

---

<sup>101</sup> *Chopra*, S. 46; *Stahn*, ZaöRV 61 (2001), 125.

<sup>102</sup> Für eine detaillierte Missionsbeschreibung siehe UN-DPI, *The Blue Helmets*, S. 209ff.

<sup>103</sup> *Ratner*, S. 120; *Hufnagel*, S. 48 und 84f.

<sup>104</sup> *Ratner*, S. 123; *Hufnagel*, S. 48; *Stahn*, ZaöRV 61 (2001), 125.

<sup>105</sup> *Unser*, S. 333.

<sup>106</sup> GV-Resolution 44/21 v. 15.11.1989, UN-Doc. A/RES/44/21.

<sup>107</sup> UN-DPI, *The Blue Helmets*, S. 4; *Gareis/Varwick*, S. 125.

parteien wahrzunehmen hatten<sup>108</sup>, waren die meisten der neuen Einsätze kleinere Beobachtungsmissionen<sup>109</sup>. Manche davon erschlossen neue Facetten im Aufgabenspektrum der Vereinten Nationen, die während des Kalten Kriegs noch als unerwünschte Einmischung in innere Angelegenheiten angesehen worden wären<sup>110</sup>, wie etwa die Verifikation von Wahlen<sup>111</sup> oder die Überwachung der Menschenrechtssituation<sup>112</sup>.

## b. Kambodscha

Einen besonderen Meilenstein in der Entwicklung der Friedensoperationen stellte das Ende 1991 begonnene Engagement in Kambodscha dar. 1970 war der seit der Unabhängigkeit Kambodschas im Jahre 1953 herrschende König Sihanouk von seinem Ministerpräsidenten Lon Nol gestürzt worden<sup>113</sup>. Dieses Ereignis löste einen Bürgerkrieg aus, der mit der Machtergreifung der radikal-marxistischen Roten Khmer 1975 endete. Die Roten Khmer schotteten das Land vom Ausland ab und errichteten eine Terrorherrschaft. Systematische Massaker, Deportationen und andere schwerste Menschenrechtsverletzungen kosteten etwa ein Achtel der Bevölkerung das Leben. 1979 marschierte die vietnamesische Armee in Kambodscha ein, machte dem Schreckensregime der Roten Khmer ein Ende und setzte eine marxistisch-leninistisch orientierte Regierung unter Hun Sen ein. Daraufhin entbrannte wiederum ein Bürgerkrieg, in dem die Roten Khmer, die Gefolgsleute von König Sihanouk und die Anhänger von Lon Nol gegen die

---

<sup>108</sup> Genannt seien die *United Nations Iraq-Kuwait Observer Mission* (UNIKOM, 1991-2003), die *United Nations Operation in Mozambique* (ONUMOZ, 1992-1994), und die *United Nations Assistance Mission for Rwanda* (UNAMIR, 1993-1996).

<sup>109</sup> Etwa die *United Nations Angola Verification Mission I* (UNAVEM-I, 1989-1991), die *United Nations Observer Group in Central America* (ONUCA, 1989-1992), die *United Nations Observer Mission in South Africa* (UNOMSA, 1992-1994), die *United Nations Observer Mission in Georgia* (UNOMIG, 1993-heute), die *United Nations Mission of Observers in Tajikistan* (UNMOT, 1994-2000) und die *United Nations Aouzou Strip Observer Group* (UNASOG, 1994).

<sup>110</sup> Ratner, S. 125.

<sup>111</sup> *United Nations Observer Mission to Verify the Electoral Process in Nicaragua* (ONUVEN, 1989-1990); *United Nations Observer Group for the Verification of Elections in Haiti* (ONUVEH, 1990-1991).

<sup>112</sup> *United Nations Observer Mission in El Salvador* (ONUSAL, 1991-1995), mandatiert zur aktiven Überwachung der Menschenrechtssituation in El Salvador, Untersuchung spezifischer Fälle angeblicher Menschenrechtsverletzungen und Förderung des Menschenrechtsbewusstseins im Land, vgl. UN-DPI, *The Blue Helmets*, S. 427.

<sup>113</sup> Die historischen Daten und Fakten über den Kambodscha-Konflikt basieren auf den umfassenden Darstellungen bei Hufnagel, S. 86ff., und Ratner, S. 137ff.

vietnamesische Armee und deren Marionettenregierung unter Hun Sen kämpften. Keine der Seiten war in der Lage, militärisch die Oberhand zu gewinnen. So entstand ein auswegloser Dauerkonflikt, der mehr als 300000 Menschenleben kostete.

Die Zerstrittenheit der internationalen Gemeinschaft verhinderte lange eine Lösung des Konflikts. Während die Sowjetunion die vietnamesische Invasion begrüßte, wurde sie von vielen anderen Staaten vehement verurteilt: Die USA wollten nicht ein weiteres Land unter den Einfluss der Sowjetunion geraten lassen, China und die südostasiatischen Staaten opponierten gegen das Hegemonialstreben Vietnams. Erst mit dem Ende des Kalten Kriegs änderte sich diese Pattsituation. Die Sowjetunion sah keinen Sinn mehr darin, die hegemonialen Bestrebungen Vietnams zu unterstützen, für die USA stellte der Weltkommunismus keine Bedrohung mehr dar. Die Beziehungen zwischen China und der Sowjetunion normalisierten sich zunehmend. Die Großmächte stellten folglich ihre Unterstützung für die Bürgerkriegsparteien ein. Diese veränderte weltpolitische Lage ließ Vietnam seine Position überdenken<sup>114</sup>. Auch angesichts der erheblichen eigenen Verluste während der Besatzungszeit zog Vietnam 1989 seine Truppen zurück.

Damit war der Weg frei für eine diplomatische Lösung des Konflikts. Intensive diplomatische Bemühungen schienen zwar zunächst nicht zum Erfolg zu führen. Im Oktober 1991 einigten sich die Konfliktparteien aber schließlich unter massivem Druck der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats auf einen umfassenden Friedensplan<sup>115</sup>. Kern des Plans war zum einen die Wahrnehmung der Souveränität Kambodschas durch das bereits im Zuge früherer Verhandlungen geschaffene *Supreme National Council* (SNC), ein mit 12 Vertretern aller vier Bürgerkriegsparteien besetztes Gremium, und zum anderen die Einrichtung einer UN-Friedensoperation in Kambodscha, um die Umsetzung des Friedensplans zu garantieren. Bereits wenige Tage nach der Einigung befand sich eine Vorfeldmission der Vereinten Nationen in

---

<sup>114</sup> Hufnagel, S. 90.

<sup>115</sup> Agreements on a Comprehensive Political Settlement of the Cambodia Conflict (sog. Pariser Abkommen) v. 23.10.1991, ILM 31 (1992), 174.

Kambodscha<sup>116</sup>, die im März 1992 in der *United Nations Transitional Authority in Cambodia* (UNTAC)<sup>117</sup> aufging.

Hauptziel von UNTAC war die Abhaltung freier Wahlen zu einer verfassungsgebenden Versammlung am Ende einer Übergangsperiode<sup>118</sup>. Damit knüpfte UNTAC inhaltlich an das Erfolgskonzept von UNTAG in Namibia an. UNTAC war jedoch gerade deshalb ein Meilenstein in der Entwicklung der Friedensoperationen, weil die Mission in allen Aspekten über bisher Dagewesenes hinausging, zum einen personell mit über 20000 Missionsbeteiligten und finanziell mit Gesamtkosten von 1,6 Milliarden US-Dollar<sup>119</sup>, zum anderen aber auch, was das Mandat anbelangte. Das Aufgabenspektrum von UNTAC umfasste neben der Wahlvorbereitung und -durchführung die teilweise Übernahme von Verwaltungsaufgaben, die Aufrechterhaltung von Recht und Ordnung, Förderung der Menschenrechte, Entwaffnung der Bürgerkriegsparteien, Minenräumung, Repatriierung von Flüchtlingen und den Wiederaufbau des kriegszerstörten Landes<sup>120</sup>. Die Mission stellte sich mithin wesentlich komplexer dar als alle Vorläufermissionen.

Von bisherigen Missionen mit starker Zivilkomponente (UNTEA, UNTAG) unterschied sie sich insbesondere durch das Missionsumfeld: es galt nicht nur eine funktionierende Verwaltung weiterzuführen, sondern es mussten ganz neue Strukturen geschaffen werden. Kambodscha war nach 20 Jahren Bürgerkrieg völlig zerrüttet, die Infrastruktur fast gänzlich zerstört. Der Missionsaufwand erhöhte sich dadurch enorm. UNTAC musste die grundlegenden Bedürfnisse der Mission wie Unterbringung des Personals, Strom und Telefon selbst sicherstellen. Fast alle benötigten Materialien mussten aus dem Ausland beschafft werden<sup>121</sup>. Außerdem herrschte ein gravierender Mangel an Fachkräften in der einheimischen Bevölkerung. Unter dem Regime der Roten Khmer waren Intellektuelle verfolgt worden, und auch während der sonstigen Bürgerkriegszeit waren vor allem die Eliten ins Ausland geflohen<sup>122</sup>.

---

<sup>116</sup> *United Nations Advance Mission in Cambodia* (UNAMIC), autorisiert durch SR-Resolution 717 v. 16.10.1991, UN-Doc. S/RES/717 (1991).

<sup>117</sup> Geschaffen durch SR-Resolution 745 v. 28.2.1992, UN-Doc. S/RES/745 (1992).

<sup>118</sup> SR-Resolution 745 v. 28.2.1992, UN-Doc. S/RES/745 (1992), Par. 4 und 5; UN-DPI, *The Blue Helmets*, S. 474 und 481; *Hufnagel*, S. 154.

<sup>119</sup> UN-DPI, *The Blue Helmets*, S. 741.

<sup>120</sup> *Agreements on a Comprehensive Political Settlement of the Cambodia Conflict* v. 23.10.1991, Annex I, ILM 31 (1992), 174.

<sup>121</sup> *Ratner*, S. 160.

<sup>122</sup> *Ratner*, S. 161.

Ferner unterschied sich das Missionsumfeld dadurch von früheren Übergangsverwaltungen, dass die Sicherheitslage im Land keineswegs stabil war<sup>123</sup>. Die Roten Khmer, die dem Friedensplan nur aufgrund des internationalen Drucks zugestimmt hatten, verweigerten zunächst ihre darin vorgesehene Entwaffnung, verwehrten dann der UNTAC den Zugang zu den von ihnen kontrollierten Landesteilen und stellten im Sommer 1992 die Zusammenarbeit mit UNTAC völlig ein. Auch die bisherige Regierungspartei unter Hun Sen, die immerhin rund 90 % des Staatsgebietes kontrollierte und den Verlust ihrer Macht fürchtete, kooperierte nur mangelhaft mit UNTAC. Es kam zu Massakern der Roten Khmer an Vietnamesen, zu politischen Morden der Hun Sen-Partei an Oppositionellen und schließlich zu einem offenen Wiederaufflammen der Kämpfe zwischen diesen beiden Fraktionen<sup>124</sup>. Die Sicherheitslage war so schlecht, dass zivile Angehörige von UNTAC sich kaum ohne Militäreskorte bewegen konnten<sup>125</sup>. Dennoch hielten die Vereinten Nationen unbeirrt an der Abhaltung der geplanten Wahlen fest<sup>126</sup>, eine Entscheidung, die sich als richtig erweisen sollte: Obwohl die Gewalt nie wirklich beendet werden konnte, verliefen die Wählerregistrierung und die Wahl selbst ohne größere Zwischenfälle. Die faire und freie Wahl gab der Stabilisierung Kambodschas einen entscheidenden Impuls. Das Wahlergebnis, ein Sieg für die Partei des Sohns von König Sihanouk, wurde schließlich von allen Parteien akzeptiert. Am 24.9.1993 wurde die von der aus der Wahl hervorgegangenen Versammlung entworfene Verfassung verkündet und Sihanouk zum König der neu geschaffenen parlamentarischen Monarchie gewählt. UNTAC zog daraufhin wie vorgesehen aus Kambodscha ab<sup>127</sup>.

---

<sup>123</sup> Von den Bedingungen her, unter denen die Mission operieren musste, gleicht der Kambodscha-Einsatz noch am ehesten der Operation im Kongo. Im Unterschied zu ONUC blieb der Waffeneinsatz durch UNTAC strikt auf Selbstverteidigung begrenzt, selbst als die Roten Khmer sich weigerten, der UNTAC die im Pariser Abkommen festgelegte volle Bewegungsfreiheit zu gewähren und sich Übergriffe auf UNTAC-Angehörige häuften, *Hufnagel*, S. 102f.; *Ratner*, S. 54.

<sup>124</sup> UN-DPI, *The Blue Helmets*, S. 460ff.; *Ratner*, S. 158f.; *Hufnagel*, S. 42f.

<sup>125</sup> So wies UNTAC z.B. die 465 United Nations Volunteers, die als Wahlaufseher eingesetzt waren, nach der Tötung eines ihrer Kollegen dahingehend an, sich aus ländlichen Gegenden zurückzuziehen und nicht mehr ohne bewaffnete Eskorte zu reisen; UN-DPI, *The Blue Helmets*, S. 474. Insgesamt 33 zivile Angehörige von UNTAC fanden während der Mission den Tod, UN-DPI, *The Blue Helmets*, S. 741.

<sup>126</sup> SR-Resolutionen 783 v. 13.10.1992, UN-Doc. S/RES/783 (1992), und 792 v. 30.11.1992, UN-Doc. S/RES/792 (1992).

<sup>127</sup> *Ratner*, S. 179ff.; UN-DPI, *The Blue Helmets*, S. 469ff.; *Hufnagel*, S. 93f.

Zieht man ein Fazit des Kambodscha-Engagements der Vereinten Nationen, so muss es zwiespältig ausfallen<sup>128</sup>. Einerseits wurde mit der Abhaltung freier Wahlen und der anschließenden Verfassungsgebung das Hauptziel der Mission erreicht, weshalb sie insgesamt als Erfolg eingestuft werden kann. Andererseits ist UNTAC an wesentlichen anderen Zielen gescheitert. Das vordringliche militärische Ziel, die Entwaffnung der Bürgerkriegsparteien, konnte nicht erreicht werden. Dadurch bedingt scheiterte die Schaffung eines friedlichen Umfelds, in dem Recht und Ordnung aufrechterhalten hätten werden können. Mangels einer stabilen Sicherheitslage konnte auch im Menschenrechtsbereich nur wenig erreicht werden<sup>129</sup>. Besonders desolat fällt die Bilanz im Aufgabenbereich Zivilverwaltung aus. Das Pariser Abkommen enthielt ein komplexes System von Überwachungs- und Eingriffsbefugnissen der Vereinten Nationen. Demnach sollte UNTAC zwar einzelne hoheitliche Befugnisse erhalten, nicht aber selbständig tätig werden, sondern immer in Zusammenarbeit mit dem *Supreme National Council* und derjenigen Konfliktpartei, die den jeweiligen Landesteil kontrollierte<sup>130</sup>. Dieses Kooperationsmodell – ein Novum für die Vereinten Nationen<sup>131</sup> – funktionierte nie zufriedenstellend. Sein Erfolg hing maßgeblich von der Kooperationsbereitschaft der Konfliktparteien ab. Die Roten Khmer verweigerten aber alsbald jede Zusammenarbeit. Die Hun Sen-Partei versuchte zwar den Anschein der Kooperation zu wahren, legte UNTAC aber wo es nur ging Steine in den Weg, z.B. durch Verschleierung von Informationen und Verweigerung der Herausgabe von Dokumenten<sup>132</sup>.

Ein wesentlicher Anteil am Scheitern von UNTAC in den genannten Bereichen ist dem Umfang des Mandats zuzuschreiben. UNTAC hatte mit begrenzten Ressourcen zu viele Aufgaben gleichzeitig zu erfüllen. So konnten etwa die umfangreichen Kontrollaufgaben im Zivilverwaltungsbereich angesichts der Größe des Landes mit den nur 260

---

<sup>128</sup> So auch das Fazit bei *Hufnagel*, S. 153ff.; *Ratner*, Chapter 8, S. 189ff.; *Stahn*, ZaöRV 61 (2001), 126f.; einseitig positiv dagegen die abschließende SR-Resolution 880 v. 4.11.1993, UN-Doc. S/RES/880 (1993).

<sup>129</sup> *Hufnagel*, S. 114f.; *Ratner*, S. 181f.

<sup>130</sup> *Agreements on a Comprehensive Political Settlement of the Cambodia Conflict* v. 23.10.1991, Annex I, Section B, ILM 31 (1992), 174.

<sup>131</sup> UNTEA hatte West-Neuguinea allein verwaltet; UNTAG hatte in Namibia selbst keine Verwaltungsaufgaben ausgeübt, sondern als bloße ‚Assistance Group‘ für die südafrikanische Verwaltung fungiert.

<sup>132</sup> *Chopra*, S. 47; *Hufnagel*, S. 116ff.; *Ratner*, S. 172ff.

Verwaltungsexperten, über die UNTAC verfügte<sup>133</sup>, nicht effektiv wahrgenommen werden<sup>134</sup>. Eine Aufstockung des Personals kam angesichts der ohnehin schon immensen Kosten der Mission nicht in Frage, zumal Kambodscha aufgrund der Entwicklungen in Somalia und Jugoslawien ab 1992 nicht mehr im Zentrum der Aufmerksamkeit der Welt stand. Letzteres dürfte auch insofern das teilweise Scheitern von UNTAC gefördert haben, als es die internationale Gemeinschaft in der Folge versäumte, den vor Abschluss des Pariser Friedensabkommens ausgeübten Druck auf die Bürgerkriegsparteien aufrechtzuerhalten und diese dadurch zu besserer Kooperation mit UNTAC zu drängen<sup>135</sup>.

## 2. Fehlschläge Mitte der 1990er Jahre

### a. Westsahara

Auch in der Frage nach dem territorialen Status der Westsahara hätte mehr internationaler Druck für eine Konfliktlösung förderlich sein können. Nach Beendigung der spanischen Kolonialherrschaft war die Westsahara 1976 von Marokko annektiert worden. Seitdem schwelt ein Konflikt zwischen Marokko und der Befreiungsbewegung Frente POLISARIO. 1988 einigten sich beide Parteien auf einen von Generalsekretär Pérez de Cuéllar vorgeschlagenen Friedensplan, der eine UN-Mission mit umfangreichen militärischen und zivilen Aufgaben vorsah<sup>136</sup>. Bis zu 3000 Einsatzkräfte sollten während einer Übergangsperiode einen Waffenstillstand überwachen, den Rückzug der Truppen beider Seiten in dafür benannte Gebiete sicherstellen, ein Flüchtlingsrepatriierungsprogramm durchführen, die Freilassung politischer Gefangener durchsetzen, ein Wählerregister erstellen und schließlich ein freies und faires Referendum über den Status des Gebiets abhalten<sup>137</sup>.

1991 entschied der Sicherheitsrat, die *United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara* (MINURSO) zu beginnen<sup>138</sup>. Seitdem besteht zwar ein meist eingehaltener Waffenstillstand, der Konsens

---

<sup>133</sup> Report of the Secretary-General on the Financing of the United Nations Transitional Authority in Cambodia v. 3.12.1992, UN-Doc. A/47/733.

<sup>134</sup> Hufnagel, S. 120.

<sup>135</sup> Ratner, S. 161.

<sup>136</sup> UN-DPI, The Blue Helmets, S. 270.

<sup>137</sup> Plan geschildert in Report of the Secretary-General on the situation concerning Western Sahara v. 18.6.1990, UN-Doc. S/21360; Report of the Secretary-General on the situation concerning Western Sahara v. 19.4.1991, UN-Doc. S/22464.

<sup>138</sup> SR-Resolution 690 v. 29.4.1991, UN-Doc. S/RES/690 (1991).

beider Parteien zeigte sich jedoch brüchig. Der Friedensplan konnte wegen Meinungsverschiedenheiten vor allem über die Wählerregistrierung und die Flüchtlingsrepatriierung nicht umgesetzt werden<sup>139</sup>. Die Westsahara-Mission besteht dennoch bis heute fort, jedoch nur mit sehr wenig Personal<sup>140</sup>. Ihr bisheriger Misserfolg zeigt, wie sehr die Effizienz der Vereinten Nationen vom Einsatzwillen insbesondere der permanenten Mitglieder des Sicherheitsrats abhängt. Trotz vielfacher Initiativen mehrerer Generalsekretäre konnte der Konflikt angesichts des fehlenden internationalen Drucks, insbesondere auf Marokko, über die Jahre hinweg nicht gelöst werden, weil in der Staatenwelt kein besonderes Interesse an der dünn besiedelten Westsahara besteht und vor allem die USA und Frankreich ihre traditionell guten Beziehungen zu Marokko nicht gefährden wollen<sup>141</sup>.

#### b. Somalia

Fast gleichzeitig mit UNTAC war 1992 der Einsatz in Somalia begonnen worden, der einen bedeutenden Einfluss auf die Entwicklung der UN-Friedensoperationen haben sollte. Somalia war infolge eines jahrelangen Bürgerkriegs bis 1992 in völliger Anarchie versunken. Zunächst hatten verschiedene Rebellenbewegungen gegen den Diktator Siad Barré gekämpft. Nach dessen Sturz im Januar 1991 gelang aber keine Stabilisierung der Lage. In dem von einem traditionellen Clanwesen geprägten Land brachen vielmehr Feindseligkeiten zwischen unzähligen lokalen Kriegsherren aus. Waffen waren in großer Zahl vorhanden, nachdem Diktator Barré während des Kalten Kriegs von wechselnden Seiten unterstützt worden war. Die Wirtschaft, die Infrastruktur und die ohnehin kaum existente Verwaltung Somalias brachen zusammen. Jeder suchte das eigene Überleben selbst mit der Waffe in der Hand zu sichern. Als Folge dieses allgemeinen Chaos brach eine verheerende Hungersnot aus<sup>142</sup>. Fernsehbilder hungernder und sterbender Menschen schreckten die Weltöffentlichkeit auf und führten

---

<sup>139</sup> UN-DPI, *The Blue Helmets*, S. 281f.; *Bothe*, *Peacekeeping*, Rn. 34, in: *Simma*, *UN-Charter*, S. 669.

<sup>140</sup> Zum 12.1.2004 bestand die Mission nur noch aus 228 Militärbeobachtern und Blauhelmsoldaten, vgl. Report of the Secretary-General on the situation concerning Western Sahara v. 19.1.2004, UN-Doc. S/2004/39, Annex.

<sup>141</sup> *Ratner*, S. 131.

<sup>142</sup> Für eine umfangreiche Darstellung der Vorgeschichte des Somalia-Engagements siehe *Kelly*, S. 4ff.; *Zacarias*, S. 65f.; *Chopra*, S. 132ff.

zu wachsendem Druck auf die internationale Gemeinschaft, die humanitäre Katastrophe in Somalia zu beenden<sup>143</sup>.

Am 5. Juli 1992 begann die *United Nations Operation in Somalia* (UNOSOM I)<sup>144</sup>. Die Vereinten Nationen versuchten, eine traditionelle Peacekeeping-Mission durchzuführen. Mit den zwei wichtigsten Kriegsherren war ein auf Mogadischu begrenzter Waffenstillstand ausgehandelt worden. UNOSOM I bestand zu Beginn nur aus unbewaffneten Militärbeobachtern. Später kamen Blauhelmsoldaten hinzu, die den Flughafen von Mogadischu sichern sollten, um über diesen Weg humanitäre Hilfe ins Land gelangen zu lassen<sup>145</sup>. Angesichts der chaotischen Zustände im Land war aber an eine effektive humanitäre Hilfsaktion nicht zu denken. Die Hilfskonvois waren willkommene Ziele für Überfälle. Die Kriegsherren nutzten die erbeuteten Hilfsgüter, um ihre eigenen Kämpfer zu stärken<sup>146</sup>. Auch in Mogadischu zeigte sich, dass der von den Vereinten Nationen ursprünglich verfolgte diplomatische Ansatz im zusammengebrochenen Staat Somalia aufgrund der Vielzahl von Kriegsparteien unrealistisch war. Die Waffenruhe wurde nicht eingehalten, die Blauhelmsoldaten sahen sich einer ständigen Bedrohung ausgesetzt und konnten den Flughafen von Mogadischu kaum verlassen. Von den 3500 Blauhelmen, die der Sicherheitsrat autorisiert hatte<sup>147</sup>, wurden deshalb nur 893 tatsächlich disloziert<sup>148</sup>.

Unter dem Eindruck des Scheiterns von UNOSOM I und des massiven Drängens von Generalsekretär Boutros-Ghali stimmte der Sicherheitsrat Ende 1992 dann einstimmig dafür, das Angebot der USA und weiterer Mitgliedstaaten einer massiven militärischen Intervention anzunehmen. Erstmals bezeichnete der Sicherheitsrat die interne humanitäre Situation eines Staates als Bedrohung des Friedens im Sinne von Art. 39 UN-Charta und erlaubte auf der Grundlage von Kapitel VII

---

<sup>143</sup> Dieses als ‚CNN-Effekt‘ bezeichnete Phänomen (*Anderson*, S. 268; *Jett*, S. 29) stellt ein Beispiel für den Einfluss der Medien auf politische Entscheidungen dar, das auch von den Vereinten Nationen selbst anerkannt wird, vgl. Report of the Secretary-General v. 3.1.1995, UN-Doc. A/50/60-S/1995/1, Par. 18. Es darf unterstellt werden, dass die meisten Regierungen ohne den durch die Fernsehberichte ausgelösten öffentlichen Druck nur wenig Interesse an einer Somalia-Operation gehabt hätten.

<sup>144</sup> Beschlossen durch SR-Resolution 751 v. 24.4.1992, UN-Doc. S/RES/751 (1992).

<sup>145</sup> UN-DPI, *The Blue Helmets*, S. 291f.; *Fleitz*, S. 130.

<sup>146</sup> *Zacarias*, S. 68; *Kelly*, S. 11.

<sup>147</sup> SR-Resolution 775 v. 28.8.1992, UN-Doc. S/RES/775 (1992).

<sup>148</sup> UN-DPI, *The Blue Helmets*, S. 721.

der Charta den Einsatz von Gewalt<sup>149</sup>. Die Interventionstruppe (*Unified Task Force*, UNITAF) war keine UN-Mission, sondern unterstand US-amerikanischem Kommando. Der schwer und modern bewaffneten, 37000 Mann starken UNITAF gelang es tatsächlich in den folgenden Monaten, in den meisten Landesteilen Bedingungen zu schaffen, die humanitäre Hilfslieferungen ermöglichten<sup>150</sup>.

Von Beginn an war klar gewesen, dass UNITAF nur eine kurzfristige Mission zur Verbesserung der humanitären Situation darstellen sollte, und dass, sobald dieses Ziel erfüllt wäre, UNOSOM den Wiederaufbau Somalias weiterführen sollte. Ab März 1993 zog sich UNITAF daher zurück. UNOSOM II, die Nachfolgemission der bis dahin im Hintergrund fortbestehenden UNOSOM I-Mission, übernahm am 4.5.1993 offiziell das Kommando<sup>151</sup>. Der Sicherheitsrat hatte UNOSOM II mit einem umfangreichen Mandat ausgestattet und unter Berufung auf Kapitel VII UN-Charta ausdrücklich den Gewalteininsatz autorisiert. UNOSOM II sollte die öffentliche Sicherheit in Somalia wiederherstellen, für die Entwaffnung der Kampfparteien sorgen, humanitäre Hilfe ermöglichen, Flüchtlinge repatriieren, Minen räumen, die Wirtschaft wieder in Gang bringen, und eine funktionierende Verwaltung, eine Polizeitruppe sowie sonstige grundlegende staatliche Institutionen aufbauen<sup>152</sup>. Die Aufgaben von UNOSOM II waren also viel umfangreicher als die von UNITAF. Dennoch war UNOSOM II weniger stark bewaffnet und personell schwächer besetzt<sup>153</sup>. Das UNITAF-Kommando hatte sich zudem geweigert, den Bitten des UN-Generalsekretärs, UNITAF möge die Kämpfer in Somalia aktiv entwaffnen, nachzukommen<sup>154</sup>. Die von UNITAF erreichte teilweise Beruhigung der Lage war also trügerisch.

---

<sup>149</sup> SR-Resolution 794 v. 3.12.1992, UN-Doc. S/RES/794 (1992), lautet: „The Security Council, [...] determining that the magnitude of the human tragedy caused by the conflict in Somalia, further exacerbated by the obstacles being created to the distribution of humanitarian assistance, constitutes a threat to international peace and security, [authorizes UNITAF to use] all necessary means to establish as soon as possible a secure environment for humanitarian relief operations.”

<sup>150</sup> *Fleitz*, S. 131; *Anderson*, S. 268.

<sup>151</sup> *Kelly*, S. 15; *Hufnagel*, S. 160f.

<sup>152</sup> SR-Resolution 814 v. 26.3.1993, UN-Doc. S/RES/814 (1993).

<sup>153</sup> *Fleitz*, S. 131; *Hillen*, S. 184. Die höchste Truppenstärke erreichte UNOSOM II im November 1993 mit 29284 Personen, vgl. Further report of the Secretary-General submitted in pursuance of paragraph 19 of resolution 814 (1993) and paragraph A 5 of resolution 865 (1993) v. 12.11.1993, UN-Doc. S/26738.

<sup>154</sup> *Anderson*, S. 268; *Hufnagel*, S. 160; UN-DPI, *The Blue Helmets*, S. 295.

Als UNOSOM II mit der zwangsweisen Entwaffnung der Bevölkerung begann, machte sich die Mission viele Gruppierungen zum Feind. Insbesondere die Gruppe um den Kriegsherrn Farrah Aidid schreckte nicht vor Angriffen auf UNOSOM zurück. Am 5.6.1993 wurden 25 Blauhelme von Aidids Anhängern getötet<sup>155</sup>. In der Folge erklärte UNOSOM II die Gefangennahme von Aidid zu einem vordringlichen Ziel. Aidid konnte nicht gefasst werden, die UN-Mission wurde aber durch diese Entscheidung noch tiefer in die fortwährenden Kämpfe hineingezogen<sup>156</sup>. Am 3.10.1993 wurden zwei US-Helikopter bei einer Mission zur Gefangennahme wichtiger Helfer von Aidid zur Notlandung gezwungen. Die Soldaten kamen unter heftigen Beschuss. Die Folge war ein Blutbad, in dem etwa 500 Somalis sowie 18 US-Soldaten starben<sup>157</sup>. Bilder von den Leichen der amerikanischen Soldaten, wie sie von einem aufgebrachten Mob durch die Straßen Mogadischus geschleift wurden, schockierten die Welt und führten zu einem Umschlagen der öffentlichen Meinung. Viele Regierungen waren daraufhin nicht länger bereit, Verluste an Soldaten hinzunehmen und die enormen Kosten der Mission<sup>158</sup> zu tragen. Die USA und weitere wichtige truppenstellende Staaten erklärten, ihre Soldaten abziehen zu wollen. UNOSOM II wurde folglich zuerst verkleinert und im März 1995 vollständig abgezogen<sup>159</sup>.

UNOSOM II hätte für die Fortentwicklung der zivilen Aspekte von UN-Friedensmissionen eine entscheidende Mission werden können. Dem Mandat nach handelte es sich um großangelegtes Nation Building<sup>160</sup>, für das umfangreiche zivile Kontingente erforderlich gewesen wären. Während des ganzen Einsatzzeitraums gelang es UNOSOM II aber nicht, die Sicherheitslage in Somalia so weit zu stabilisieren, dass effektive zivile Wiederaufbaumaßnahmen begonnen hätten werden können. Die zivile Komponente spielte daher gegenüber der militärischen nur eine sehr untergeordnete Rolle<sup>161</sup>, obwohl UNOSOM II durchaus hoheitliche

---

<sup>155</sup> UN-DPI, *The Blue Helmets*, S. 299.

<sup>156</sup> *Fleitz*, S. 133; *Anderson*, S. 272.

<sup>157</sup> UN-DPI, *The Blue Helmets*, S. 301; *Fleitz*, S. 133.

<sup>158</sup> Die Gesamtkosten von UNOSOM I und II betragen knapp 1,7 Mrd. US-Dollar, UN-DPI, *The Blue Helmets*, S. 318.

<sup>159</sup> UN-DPI, *The Blue Helmets*, S. 303ff.; *Fleitz*, S. 133.

<sup>160</sup> Die damalige UN-Botschafterin der USA, Madeleine Albright, kommentierte SR-Resolution 814 (1993) mit den Worten: „With this resolution, we will embark on an unprecedented enterprise aimed at nothing less than the restoration of an entire country as a proud, functioning and viable member of the community of nations.“, zitiert nach *Bolton*, *Foreign Affairs* 73-I (1994), 62.

<sup>161</sup> *Chopra*, S. 151; *Hufnagel*, S. 201f.

Aufgaben übernommen hatte<sup>162</sup>. Dazu war die Mission durch die praktischen Umstände, nämlich die Abwesenheit irgendeiner Verkörperung somalischer Staatsgewalt, gezwungen worden. Als UNOSOM II abgebrochen wurde, verließ die internationale Gemeinschaft das Land, ohne das dortige Chaos beseitigt zu haben<sup>163</sup>. Die Somalia-Operation bleibt daher nicht etwa als umfangreiche Nation Building-Mission in Erinnerung, sondern als Negativbeispiel für das Scheitern des Versuchs, Frieden durch Zwang zu schaffen.

### c. Jugoslawien

Parallel zum Somalia-Einsatz fand die ebenfalls wenig erfolgreiche Mission der Vereinten Nationen im ehemaligen Jugoslawien statt. Als am Ende der 1980er Jahre der Ostblock zerfiel, begann sich auch das fragile multiethnische Staatengebilde Jugoslawien aufzulösen. Im Juni 1991 erklärten sich Kroatien und Slowenien für unabhängig, wenig später auch Mazedonien und Bosnien-Herzegowina, so dass vom ehemaligen Jugoslawien nur Montenegro und Serbien zurückblieben. Kämpfe begannen zunächst in Kroatien und Slowenien, als die serbisch kontrollierte jugoslawische Armee die Sezession zu beenden suchte. Aus Slowenien, wo keine nennenswerte serbische Minderheit existierte, zog sich die jugoslawische Armee alsbald zurück. In Kroatien dauerten die Kämpfe dagegen an<sup>164</sup>. Unter UN-Vermittlung gelang es Anfang 1992, einen fragilen Waffenstillstand auszuhandeln, zu dessen Überwachung die *United Nations Protection Force* (UNPROFOR) entsandt wurde<sup>165</sup>. Die Zustimmung der Parteien zu UNPROFOR schien von Anfang an wenig dauerhaft zu sein, der Waffenstillstand wurde schon bald gebrochen. Die UNPROFOR-Mission wurde dennoch fortgesetzt und später auch auf Bosnien-Herzegowina ausgeweitet, als dort Kampfhandlungen zwischen bosnischen Serben, Kroaten und Moslems ausgebrochen waren<sup>166</sup>.

UNPROFOR versuchte über Jahre hinweg, Vermittlertätigkeiten auszuüben, lokale Waffenruhen zu fördern, Menschenrechtsverletzun-

---

<sup>162</sup> Etwa das Kommando über die wiederaufgebaute Polizei, die Einrichtung von Gefängnissen und die Kontrolle des somalischen Luftraums, vgl. *Hufnagel*, S. 173ff.; *Kelly*, S. 17.

<sup>163</sup> *Fleitz*, S. 133; *Stahn*, ZaöRV 61 (2001), 128; *Gareis/Varwick*, S. 129; *Jett*, S. 31.

<sup>164</sup> Zur Vorgeschichte des UN-Engagements siehe *Zacarias*, S. 78ff.; UN-DPI, *The Blue Helmets*, S. 487f.

<sup>165</sup> SR-Resolution 743 v. 21.2.1992, UN-Doc. S/RES/743 (1992).

<sup>166</sup> SR-Resolutionen 758 v. 8.6.1992, UN-Doc. S/RES/758 (1992); 761 v. 29.6.1992, UN-Doc. S/RES/761(1992).

gen zu verhindern und humanitäre Hilfskonvois zu schützen. Einzelne Gebiete wurden zu UN-Schutzzonen ernannt, die frei von jedem Angriff oder sonstigen Kampfhandlungen sein sollten<sup>167</sup>. Keine der Konfliktparteien erklärte sich zu einer uneingeschränkten Zusammenarbeit mit UNPROFOR bereit. Dennoch war UNPROFOR als klassische, leichtbewaffnete Peacekeeping-Mission ohne aktiven Gewalteininsatz konfiguriert. Die Vereinten Nationen vertrauten darauf, dass die bloße Präsenz der Blauhelme Frieden stiften würde<sup>168</sup>. Diese Hoffnung sollte sich nicht erfüllen. Unzählige Waffenstillstände wurden ausgehandelt und sofort wieder gebrochen. Angriffe auf UNPROFOR waren keine Seltenheit. Der Sicherheitsrat berief sich schließlich in mehreren Resolutionen auf Kapitel VII UN-Charta und autorisierte den Einsatz von Gewalt, allerdings nicht durch UNPROFOR selbst, sondern durch einzelne Mitgliedstaaten bzw. die NATO<sup>169</sup>.

Einzelne NATO-Luftangriffe konnten die Situation nicht verbessern, sondern führten dazu, dass Blauhelmsoldaten von den Konfliktparteien als Geiseln genommen und als menschliche Schutzschilde missbraucht wurden. Im Juli 1995 überrannten die bosnischen Serben schließlich die UN-Schutzzonen Srebrenica und Žepa. Vor den Augen der machtlosen Blauhelme kam es zu Massenerschießungen, willkürlichen Deportationen, Vergewaltigungen und anderen massiven Menschenrechtsverletzungen<sup>170</sup>. Auch in Kroatien besetzte die kroatische Armee zwischen Mai und August 1995 drei der vier Zonen, die seit 1992 von UNPROFOR (später umbenannt in

---

<sup>167</sup> Sog. ‚Safe Areas‘ in Bosnien-Herzegowina, geschaffen durch die SR-Resolutionen 819 v. 16.4.1993, UN-Doc. S/RES/819 (1993) (Srebrenica), 824 v. 6.5.1993, UN-Doc. S/RES/824 (1993) (Sarajevo, Tuzla, Žepa, Goražde, Bihac).

<sup>168</sup> *Bothe*, Peacekeeping, Rn. 47, in: *Simma*, UN-Charter, S. 674; *Zacarias*, S. 83ff.; *Hillen*, S. 143; *Fleitz*, S. 140.

<sup>169</sup> SR-Resolutionen 816 v. 31.3.1993, UN-Doc. S/RES/816 (1993); 836 v. 4.6.1993, UN-Doc. S/RES/836 (1993).

<sup>170</sup> UN-DPI, The Blue Helmets, S. 558f.; *Fleitz*, S. 142. Detailliert der Bericht des Generalsekretärs ‚The fall of Srebrenica‘, Report of the Secretary-General pursuant to General Assembly resolution 53/35 v. 15.11.1999, UN-Doc. A/54/549.

UNCRO<sup>171</sup>) kontrolliert worden waren und beschränkte den Aktionsradius von UNCRO auf den verbleibenden so genannten *Sector East*. Es wurde augenfällig, dass die Vereinten Nationen zum Spielball der Konfliktparteien geworden waren. UNPROFOR und UNCRO muss zugute gehalten werden, dass die Kämpfe ohne die Missionen mit hoher Wahrscheinlichkeit noch wesentlich intensiver ausgefallen wären und dass in einigen Fällen humanitäre Hilfe ans Ziel gebracht und Verhandlungen gefördert werden konnten<sup>172</sup>. Insgesamt gesehen konnten die Missionen jedoch nur wenig erreichen. Kämpfe und Menschenrechtsverletzungen dauerten kaum vermindert an. Unzählige Sicherheitsratsresolutionen, die in immer schärferem Ton zur Kooperation aufriefen und ein Ende der Gewalt forderten, verhallten ungehört<sup>173</sup>.

Als Fazit lässt sich feststellen, dass die UN-Friedenssicherung Mitte der 1990er Jahre ein desolates Bild bot<sup>174</sup>. Im Zuge der Euphorie nach Erhalt des Friedensnobelpreises<sup>175</sup> und mehreren erfolgreichen Missionen wie in Namibia hatten die Vereinten Nationen immer mehr Aufgaben übernommen, die zum Teil außerhalb des klassischen Einsatzfeldes für Friedenstruppen lagen. Der Konsens der Konfliktparteien war keine unbedingte Voraussetzung für eine Mission mehr. UNOSOM und UNPROFOR wurden entsandt, obwohl evident war, dass ein Waffenstillstand nur sehr begrenzt Bestand haben würde. Beide Missionen mussten in einem feindlichen Umfeld operieren, ohne adäquat bewaffnet zu sein. Versuche, Frieden gewaltsam zu schaffen,

---

<sup>171</sup> Im März 1995 wurden für die Aktivitäten der Vereinten Nationen in Kroatien und Mazedonien eigene Missionen geschaffen. Zum einen die *United Nations Confidence Restoration Operation in Croatia* (SR-Resolution 981 v. 31.3.1995, UN-Doc. S/RES/981 (1995)), zum anderen die *United Nations Preventive Deployment Force* (UNPREDEP, SR-Resolution 983 v. 31.3.1995, UN-Doc. S/RES/983 (1995)). Letztere Truppe war auf Anfrage des Präsidenten Mazedoniens bereits im Dezember 1992 als Teil von UNPROFOR eingerichtet worden (SR-Resolution 795 v. 11.12.1992, UN-Doc. S/RES/795 (1992)). Sie ist deshalb bemerkenswert, weil sie als erste Friedenstruppe präventiv entsandt wurde, um bereits die Entstehung eines Konflikts zu verhindern. Sie überwachte bis zu ihrem Abzug Ende Februar 1999 die Grenze von Mazedonien zu Serbien und trug damit erfolgreich zur Vermeidung einer Ausbreitung der Kämpfe im Rahmen des jugoslawischen Zerfallsprozesses auf Mazedonien bei (vgl. UN-DPI, *The Blue Helmets*, S. 564ff.).

<sup>172</sup> *Fortmann u.a.*, S. 148f.; UN-DPI, *The Blue Helmets*, S. 563.

<sup>173</sup> *Fleitz* bezeichnet UNPROFOR und UNCRO daher - sicherlich leicht übertrieben - als „fiasco“ und „abysmal failures“, S. 144.

<sup>174</sup> Ebenso *Gareis/Varwick*, S. 130; *Fleitz*, S. 15; mit Einschränkungen *Unser*, S. 344.

<sup>175</sup> Friedensnobelpreis 1988, vgl. *Rudolph*, *Friedenstruppen*, Rn. 2, in: *Wolfrum*, VN-Handbuch, S. 181.

ließen die Blauhelme selbst zur Konfliktpartei werden. Die internationale Gemeinschaft musste massive Demütigungen hinnehmen. So musste UNOSOM II fast ergebnislos abgezogen werden. Die Geiselnahmen von Blauhelmen und der Fall der bosnischen Schutzzonen zeigten der Welt die Machtlosigkeit von UNPROFOR auf, ebenso wie der bereits 1994 unter den Augen einer UN-Mission begangene Völkermord der Hutu an den Tutsi in Ruanda. Selbst die weniger im Zentrum der Aufmerksamkeit stehende Westsahara-Mission bot Mitte der 1990er Jahre ein Bild des Scheiterns, nachdem sie wegen mangelnder Umsetzungsmöglichkeiten ihres Mandats eigentlich überflüssig geworden war.

### **3. Ernüchterung 1995-1999**

Nach diesen Fehlschlägen ließ die Begeisterung über den neu gewonnenen Aktionsradius der Vereinten Nationen deutlich nach. Das 50-jährige Bestehen der Vereinten Nationen 1995 gab kaum Anlass zum Feiern<sup>176</sup>. Die Mitgliedstaaten waren nicht länger bereit, umfangreiche Missionen ohne klaren Konsens der Konfliktparteien zu beginnen. Die Zahl der bei Friedensoperationen eingesetzten Personen ging ab 1995 stark zurück. Lag sie in der Hochphase 1993 noch bei ca. 78000, betrug sie Anfang 1996 nur mehr 29000 mit weiterhin sinkender Tendenz<sup>177</sup>.

In neue Einsatzgebiete wurden zwischen 1995 und 1999 lediglich drei kleinere Operationen entsandt, die mit klassischen Aufgaben wie Waffenstillstandsüberwachung, Demilitarisierungskontrolle und Unterstützung der lokalen Regierung beim Aufbau der Polizei und der Abhaltung von Wahlen betraut waren<sup>178</sup>. Weitere neue Missionen in diesem Zeitraum beschränkten sich auf Gebiete, in denen die Vereinten Nationen ohnehin schon engagiert waren. So wurden mehrere Polizeimissionen nach Haiti entsandt, um dort einen Beitrag zur Aufrechterhaltung von Recht und Ordnung und zur Ausbildung einer professionellen

---

<sup>176</sup> Fleitz, S. 15; Gareis/Varwick, S. 130; Unser, S. 343.

<sup>177</sup> UN-DPI, 'United Nations Peacekeeping from 1991 to 2000', <<http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/pub/pko.htm>>.

<sup>178</sup> *United Nations Mission in Guatemala* (MINUGUA, 1997, ca. 200 Missionsangehörige); *United Nations Mission in the Central African Republic* (MINURCA, 1998-2000, ca. 1450 Missionsangehörige); *United Nations Observer Mission in Sierra Leone* (UNOMSIL, 1998-1999, ca. 350 Missionsangehörige).

Polizeitruppe zu leisten<sup>179</sup>. In Angola kam eine Beobachtermission zur weiteren Unterstützung des dortigen Friedensprozesses zum Einsatz<sup>180</sup>.

In die Lage in Ex-Jugoslawien kam gegen Ende 1995 Bewegung. Als Folge des am 14.12.1995 unterzeichneten Friedensabkommens von Dayton<sup>181</sup> wurde UNPROFOR aus Bosnien abgezogen und durch eine vom Sicherheitsrat autorisierte internationale Truppe unter Führung der NATO (sog. *Implementation Force* (IFOR), später umbenannt in *Stabilization Force* (SFOR)) ersetzt<sup>182</sup>. Gleichzeitig wurde eine neue UN-Mission eingerichtet, die im wesentlichen aus zivilen Polizeikräften bestand und die der Unterstützung und dem Aufbau einer bosnischen Polizeitruppe bzw. eines rechtsstaatlichen Bosniens insgesamt dienen sollte<sup>183</sup>. Das Abkommen von Dayton sah zwei Entitäten vor, die Föderation von Bosnien und Herzegowina sowie die Republika Srpska, die zusammen den Gesamtstaat bilden sollten<sup>184</sup>. Ferner wurde das Amt eines von der internationalen Gemeinschaft zu bestimmenden ‚Hohen Repräsentanten‘ geschaffen, der die weitere staatliche Entwicklung überwachen und fördern sollte. Dem Hohen Repräsentanten kommen weitreichende Befugnisse zu, die ihm als oberste Autorität etwa erlauben, selbst Gesetze zu erlassen oder Parlamentsgesetze wegen eines Verfassungsverstoßes für ungültig zu erklären<sup>185</sup>. Dennoch eignet sich Bosnien-Herzegowina nicht als Beispiel für eine weitreichende Übernahme innerstaatlicher Aufgaben durch die internationale Gemeinschaft, da sich die beiden Entitäten ebenso wie der Gesamtstaat selbst verwalten und sich der Hohe Repräsentant – wenngleich er vereinzelt

---

<sup>179</sup> *United Nations Support Mission in Haiti* (UNSMIH, 1996-1997); *United Nations Transition Mission in Haiti* (UNTMIH, 1997); *United Nations Civilian Police Mission in Haiti* (MIPONUH, 1997-2000).

<sup>180</sup> *United Nations Observer Mission in Angola* (MONUA, 1997-1999).

<sup>181</sup> General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina v. 14.12.1995, ILM 35 (1996), 75.

<sup>182</sup> SR-Resolution 1031 v. 15.12.1995, UN-Doc. S/RES/1031 (1995).

<sup>183</sup> *United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina* (UNMIBH), eingerichtet durch SR-Resolution 1035 v. 21.12.1995, UN-Doc. S/RES/1035 (1995). Das Mandat von UNMIBH endete am 31.12.2002, vgl. SR-Resolution 1423 v. 12.7.2002, UN-Doc. S/RES/1423 (2002). Zum 1.1.2003 übernahm die EU mit der *European Union Police Mission* (EUPM) die Aufgaben von UNMIBH.

<sup>184</sup> General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina v. 14.12.1995, Annex IV: Constitution, ILM 35 (1996), 75.

<sup>185</sup> General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina v. 14.12.1995, Annex X: Agreement on Civilian Implementation, ILM 35 (1996), 75. Siehe auch SR-Resolution 1256 v. 3.8.1999, UN-Doc. S/RES/1256 (1999); *Stahn*, ZaöRV 61 (2001), 109ff.

Gesetze erlässt oder Personalentscheidungen trifft – grundsätzlich auf Aufsichtsmaßnahmen beschränkt.

Auch in Kroatien konnten sich die Konfliktparteien Ende 1995 auf ein Abkommen bezüglich des umstrittenen *Sector East* an der Grenze zur Bundesrepublik Jugoslawien verständigen<sup>186</sup>. Dieses letzte Einsatzgebiet von UNCRO war bislang von serbischer Seite kontrolliert worden und sollte nunmehr vollständig in Kroatien integriert werden. Um den Übergang abzufedern, sah das Abkommen eine maximal zweijährige Verwaltung durch die Vereinten Nationen vor. UNCRO wurde folglich beendet<sup>187</sup> und ab 15.1.1996 durch die *United Nations Transitional Administration for Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium* (UNTAES) ersetzt<sup>188</sup>.

UNTAES bietet ein weiteres Beispiel für die Übernahme umfangreicher innerstaatlicher Verwaltungsaufgaben durch die Vereinten Nationen für einen klar definierten Zeitraum. Von der Zielsetzung her, einen sanften Übergang auf einen neuen Hoheitsträger zu gewährleisten, ist UNTAES am ehesten mit UNTEA in West-Neuguinea zu vergleichen<sup>189</sup>. Allerdings unterscheiden sich beide Missionen stark durch ihr Umfeld. Anders als in West-Neuguinea war die Lage in Ostslawonien zu Missionsbeginn alles andere als stabil und das Land vom Krieg zerstört. Das Vertrauen zwischen den kroatischen und serbischen Bevölkerungsteilen war durch jahrelange Feindseligkeiten unterminiert worden. Ob der Frieden Bestand haben würde, war nicht abzusehen<sup>190</sup>. Zudem war Ostslawonien von weiteren instabilen Gebieten wie Bosnien-Herzegowina und Restjugoslawien umgeben. Im Gegensatz zu UNTEA erforderte UNTAES daher eine starke militärische Komponente<sup>191</sup> und es standen

---

<sup>186</sup> Basic Agreement on the Region of Eastern Slavonia, Baranja, and Western Sirmium v. 12.11.1995, UN Doc. S/1995/951, Annex (abgedruckt in ILM 35 (1996), 184).

<sup>187</sup> SR-Resolution 1025 v. 30.11.1995, UN-Doc. S/RES/1025 (1995).

<sup>188</sup> SR-Resolution 1037 v. 15.1.1996, UN-Doc. S/RES/1037 (1996). Neben UNTAES ging aus UNCRO ferner die *United Nations Mission of Observers in Prevlaka* (UNMOP) hervor (SR-Resolution 1038 v. 15.1.1996, UN-Doc. S/RES/1038 (1996)), eine nur 28 Mann starke Beobachtermission, die noch bis zum 15.12.2002 die Aufgaben von UNCRO auf der Prevlaka-Halbinsel an der kroatisch-montenegrinischen Grenze fortführte.

<sup>189</sup> *Stahn*, ZaöRV 61 (2001), 128.

<sup>190</sup> Report of the Secretary-General pursuant to Security Council resolution 1025 (1995) v. 13.12.1995, UN-Doc. S/1995/1028.

<sup>191</sup> In Resolution 1037 v. 15.1.1996, UN-Doc. S/RES/1037 (1996), berief sich der Sicherheitsrat daher auf Kapitel VII der UN-Charta, bestimmte eine maximale Truppenstärke von 5000 Mann und autorisierte zugleich die UN-Mitgliedstaaten „to take all necessary measures, including close air support to defend or help withdraw UNTAES“.

andere Aufgaben im Vordergrund, etwa Demilitarisierung, Wiederaufbau der Infrastruktur, vertrauensbildende Maßnahmen und Flüchtlingsrepatriierung. Daneben konzentrierte sich UNTAES hauptsächlich auf die Ausgabe von Ausweispapieren, um die Reisefreiheit der Bevölkerung wiederherzustellen, den Aufbau einer lokalen Polizei und die Organisation freier Wahlen<sup>192</sup>. Die Verwaltung durch UNTAES schuf die notwendige Stabilität für eine friedliche Wiedereingliederung des Mandatsgebiets in Kroatien und für eine Normalisierung des Verhältnisses zwischen Kroatien und der Bundesrepublik Jugoslawien. UNTAES fand am 15.1.1998 einen erfolgreichen Abschluss<sup>193</sup>.

#### **4. Neue Aktivität um den Jahrtausendwechsel**

Bis Mitte 1999 war die Zahl der bei Friedensoperationen eingesetzten Kräfte auf ca. 12000 zurückgegangen. Dann allerdings begann mit der Einrichtung von vier größeren Missionen eine neue Phase besonderer Aktivität, die die Zahl bis Ende des Jahres 2000 wieder auf 38000 hochschnellen ließ<sup>194</sup>.

Zwei der neuen Missionen wurden in Afrika eingerichtet. Nach Sierra Leone und in den Kongo wurden Truppen entsandt, die dort Waffenstillstände überwachen, die innere Sicherheit wiederherstellen und allgemein zur Stabilisierung der Lage beitragen sollten<sup>195</sup>. Die Friedensabkommen waren in beiden Ländern jedoch nur infolge massiven Drucks von außen, insbesondere von Seiten der USA, zustande gekommen. Angesichts der generellen Instabilität und der Vielzahl von Rebellengruppen war offensichtlich, dass die Waffenstillstände kaum von Bestand sein würden. Trotz dieser Anklänge an Somalia und Bosnien wurden Blauhelmissionen initiiert<sup>196</sup>. Tatsächlich kam es in Sierra Leone zu Geiselnahmen von Blauhelmsoldaten ähnlich wie in Bosnien<sup>197</sup>.

---

<sup>192</sup> Vgl. z.B. Report of the Secretary-General on the situation in Croatia v. 23.6.1997, UN-Doc. S/1997/487, Par. 2ff.

<sup>193</sup> Report of the Secretary-General on UNTAES v. 22.1.1998, UN-Doc. S/1998/59; *Stahn*, ZaöRV 61 (2001), 128; *Chesterman*, Kosovo in Limbo, S. 5.

<sup>194</sup> UN-DPI, 'United Nations Peacekeeping from 1991 to 2000', <<http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/pub/pko.htm>>.

<sup>195</sup> *United Nations Assistance Mission in Sierra Leone* (UNAMSIL), autorisiert durch SR-Resolution 1270 v. 22.10.1999, UN-Doc. S/RES/1270 (1999); *United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo* (MONUC), basierend auf SR-Resolution 1279 v. 30.11.1999, UN-Doc. S/RES/1279 (1999).

<sup>196</sup> *Fleitz*, S. 162 u. 165ff.

<sup>197</sup> *Fleitz*, S. 166f.

Insgesamt konnte eine tiefe Verwicklung der Blauhelme in die Konflikte und damit ein Misserfolg wie in Somalia aber vermieden werden, da die Blauhelme nicht versuchten, aktiv friedensschaffend tätig zu werden. Dies wäre mit dem vorhandenen Personal und Material auch gar nicht möglich gewesen<sup>198</sup>, außerdem hätte sich kaum ein Staat bereit gefunden, ein derart erweitertes Mandat finanziell und personell mitzutragen. Im Gegenzug konnten die Missionen freilich den neuerlichen Ausbruch von Kampfhandlungen nicht verhindern. Ihnen verblieb oft nur die Rolle eines hilflosen Beobachters<sup>199</sup>.

Inzwischen haben die Konfliktparteien vor allem in Sierra Leone allerdings Kooperationsbereitschaft gezeigt, so dass wenigstens auf politischer Ebene der Weg für eine Rückkehr zur Stabilität frei scheint. Die Vereinten Nationen haben daher mit dem Abzug von UNAMSIL begonnen<sup>200</sup>. Im Kongo wird der Friedensprozess dagegen noch wesentlich mehr Zeit in Anspruch nehmen. Trotz der Bildung einer auch die Rebellengruppen einschließenden Übergangsregierung bleibt die humanitäre Lage katastrophal und es kommt weiterhin zu gravierenden Menschenrechtsverletzungen überall im Land. Fortwährende Kämpfe in der nordöstlichen Provinz Ituri haben im Frühjahr 2003 die Stationierung einer schwerbewaffneten Eingreiftruppe nötig gemacht, die unter Führung der Europäischen Union wenigstens die Provinzhauptstadt Bunia sichern konnte. Die Aufgaben dieser Truppe wurden zum 1.9.2003 von den Vereinten Nationen übernommen, wofür die Personalstärke von MONUC um weitere 4800 Mann erhöht werden musste. Angesichts der weiterhin instabilen Situation ist also noch nicht an ein Ende der Mission zu denken<sup>201</sup>.

Die anderen beiden Missionen, die in der zweiten Hälfte des Jahres 1999 begonnen wurden, waren die Einsätze in Ost-Timor und im Kosovo, die sich von bisherigen Friedensoperationen durch besondere Komplexität und den Umfang der übernommenen Verwaltungsaufgaben unterscheiden. Sie bilden den zentralen Gegenstand dieser Untersuchung und werden im nachfolgenden Dritten Teil ausführlich dargestellt.

---

<sup>198</sup> Die maximale autorisierte Stärke von UNAMSIL lag bei 17500 Mann (SR-Resolution 1346 v. 30.3.2001, UN-Doc. S/RES/1346 (2001)), die von MONUC bei 5537 Mann (SR-Resolution 1291 v. 24.2.2000, UN-Doc. S/RES/1291 (2000)).

<sup>199</sup> Siehe Süddeutsche Zeitung, ‚Die ausgeblendeten Busch-Krieger‘, Ausgabe v. 2.4.2003, S. 9.

<sup>200</sup> Report of the Secretary-General on UNAMSIL v. 9.9.2004, UN-Doc. S/2004/724.

<sup>201</sup> Vgl. Third Special Report of the Secretary-General on MONUC v. 16.8.2004, UN-Doc. S/2004/650.

## B. Kategorisierung der Friedensoperationen

Die Geschichte der Friedenseinsätze lässt erkennen, wie unterschiedlich und vielschichtig die Maßnahmen sind, die unter dem Oberbegriff ‚Friedensoperationen‘ zusammengefasst werden. 1992 unternahm UN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali mit seiner *Agenda for Peace* einen Versuch, die friedensfördernden Aktivitäten der Vereinten Nationen in vier Kategorien einzuteilen: vorbeugende Diplomatie (*Preventive Diplomacy*), Friedensschaffung (*Peacemaking*), Friedenssicherung (*Peacekeeping*) und Friedenskonsolidierung (*Post-Conflict Peacebuilding*)<sup>202</sup>. In einer 1995 vorgenommenen Ergänzung wandelte er diese Einteilung leicht ab und fügte eine weitere Kategorie für Zwangsmaßnahmen (*Peace-Enforcement*) hinzu<sup>203</sup>. Im Jahr 2000 legte die von Generalsekretär Annan eingesetzte Kommission zur Untersuchung der UN-Friedensoperationen ihren Bericht (den sog. Brahimi-Report) vor<sup>204</sup>. Die Kommission hielt darin zwar grundsätzlich an der Terminologie der *Agenda for Peace* fest, nahm aber inhaltliche Modifikationen an den Kategorien vor<sup>205</sup>.

Wie diese Dokumente zeigen, bestehen schon innerhalb der Vereinten Nationen gewisse Unklarheiten, was welcher Kategorie zuzuordnen ist. Dies erstaunt nicht, können Friedensoperationen doch derart vielfältige Aufgaben wahrzunehmen haben, dass sich Elemente verschiedener oder sogar aller Kategorien in einer Mission wiederfinden. Der Brahimi-Report selbst spricht von der Notwendigkeit, dass *Peacekeeping* und *Peacebuilding* Hand in Hand gehen müssen<sup>206</sup>. Die einzelnen Kategorien lassen sich dann nicht in der Weise klar voneinander trennen, wie es die *Agenda for Peace* suggeriert.

---

<sup>202</sup> Report of the Secretary-General v. 17.6.1992, UN-Doc. A/47/277-S/24111.

<sup>203</sup> Report of the Secretary-General v. 3.1.1995, UN-Doc. A/50/60-S/1995/1.

<sup>204</sup> Report of the Panel on United Nations Peace Operations v. 21.8.2000, UN-Doc. A/55/305-S/2000/809. Die Bezeichnung ‚Brahimi-Report‘ geht auf den Vorsitzenden der Kommission, Lakhdar Brahimi, zurück.

<sup>205</sup> Die Kommission beschränkte u.a. *Peacemaking* strikt auf Diplomatie und Mediation, während sie im Rahmen des *Peacekeeping* zwar einerseits an den klassischen Grundprinzipien festhielt, andererseits aber forderte, Blauhelmskräfte müssten die notwendige Bewaffnung und Autorisierung zum Gewalteeinsatz haben, wenn dies zur Umsetzung des Mandats erforderlich sei.

<sup>206</sup> Report of the Panel on United Nations Peace Operations v. 21.8.2000, UN-Doc. A/55/305-S/2000/809, Par. 28.

In der Literatur findet sich statt der innerhalb der Vereinten Nationen gebräuchlichen Kategorien oft eine Einteilung der Friedensoperationen in ‚Generationen‘. Als nach dem Ende des Ost-West-Konflikts Friedenseinsätze mit immer neuen Aufgaben angereichert wurden, entstand der Begriff der Missionen der ‚zweiten Generation‘<sup>207</sup>. Dadurch sollte eine Abgrenzung zum klassischen Peacekeeping, der ‚ersten Generation‘, herbeigeführt werden. Es bleibt aber im Ungewissen, wo genau die Trennlinie zwischen der ersten und der zweiten Generation verläuft. Gehört eine Mission mit klassischen Waffenstillstandsüberwachungsfunktionen, die daneben auch Wahlen vorzubereiten oder humanitäre Hilfskonvois zu schützen hat, zur ersten oder zur zweiten Generation<sup>208</sup>? Auch ist unklar, ob der Begriff der ‚zweiten Generation‘ Missionen wie UNOSOM II einschließt, in deren Rahmen der Gewalteininsatz autorisiert wird. Während manche Autoren alle Missionen, die über das klassische Bild hinausgehende Elemente beinhalten, als Einsätze der zweiten Generation bezeichnen<sup>209</sup>, ordnen andere Missionen mit Mandat zum Gewalteininsatz einer ‚dritten Generation‘ zu<sup>210</sup>.

Als Fazit dieser Versuche muss gelten, dass Friedensmissionen kaum zu kategorisieren sind. Jede einzelne Mission hat eine ganz spezielle Kombination von Aufgaben zu erfüllen, so dass für eine am Inhalt der Missionen orientierte Typologie nahezu für jede Mission eine eigene Kategorie gebildet werden müsste, wodurch freilich nichts gewonnen wäre<sup>211</sup>. Lediglich zwei Missionstypen lassen sich eindeutig aus der Vielzahl der Mischformen herausfiltern. Zum einen sind dies die reinen Beobachtermissionen, die nur wenig Personal haben, ohne Waffen oder nur mit Handwaffen auskommen und auf Einladung oder wenigstens mit Zustimmung der Konfliktparteien operieren<sup>212</sup>. Zum

---

<sup>207</sup> Ursprünglich von *Chopra* eingeführt (siehe *Fleitz*, S. 108), wird der Begriff mittlerweile von vielen gebraucht, vgl. nur *Jett*, S. 13ff.; *Kühne*, Völkerrecht und Friedenssicherung, S. 51; *Gareis/Varwick*, S. 127; *Unser*, S. 108.

<sup>208</sup> Grenzfälle sind etwa UNAVEM II (Angola) und ONUSAL (El Salvador), vgl. *Bothe*, Peacekeeping, Rn. 77, in: *Simma*, UN-Charter, S. 682 und *Hillen*, S. 21.

<sup>209</sup> So etwa *Hufnagel*, S. 209ff.; *Hillen*, S. 25.

<sup>210</sup> Zum Beispiel *Kühne*, *Blätter für deutsche und internationale Politik* 45 (2000), 1356; *Unser*, S. 109.

<sup>211</sup> *Diehl u.a.*, *Journal of Conflict Resolution* 42-I (1998), 33-55, bildet z.B. aus der Kombination von 10 Missionscharakteristika 12 verschiedene Kategorien. Angesichts des für eine Zuordnung einer Mission zu einer bestimmten Kategorie erforderlichen Aufwands bleibt der Nutzen einer solch umfangreichen Typologie fragwürdig.

<sup>212</sup> Solche Missionen waren z.B. UNOGIL (Libanon), UNYOM (Jemen) und ONUCA (Mittelamerika), siehe Übersicht bei *Hillen*, S. 21.

anderen herrscht Einigkeit über die Parameter des klassischen Peacekeeping wie im vorangegangenen Abschnitt beschrieben<sup>213</sup>.

Außerdem hat sich für den Fall, dass einer klassischen Peacekeeping-Mission der Gewalteininsatz erlaubt wird, um einzelne Missionsziele wie die Absicherung humanitärer Hilfslieferungen, die Einrichtung von Schutzzonen oder die Verfolgung von Menschenrechtsverletzungen besser erfüllen zu können, die Bezeichnung ‚robuste Friedenssicherung‘ (*robust peacekeeping*) etabliert<sup>214</sup>. Missionen mit robustem Mandat operieren in einem Grenzbereich zwischen klassischem Peacekeeping und Zwangsmaßnahmen (*peace-enforcement*)<sup>215</sup>. Die Unparteilichkeit bleibt zwar ein Grundpfeiler dieser Missionen, jedoch wird sie nicht mehr als strikte Neutralität, sondern als Überparteilichkeit verstanden, d.h. als eine Bindung an die Werte der UN-Charta und an das Mandat, was gegenüber offensichtlichen Friedensstörern ein effektives Vorgehen ermöglicht<sup>216</sup>.

Über diese wenigen Eckpunkte hinaus besteht keine Einigkeit, wie einzelne Missionen zu bezeichnen und einzuordnen sind. Angesichts der Komplexität und der jeweils unterschiedlichen Zusammensetzung und Aufgaben moderner Operationen bleibt daher nicht viel mehr, als solche Missionen unter einem Sammelbegriff wie ‚multidimensionale Friedensoperationen‘ zusammenzufassen.

---

<sup>213</sup> Vgl. nur die Definitionen bei UN-DPI, *The Blue Helmets*, S. 4; *Bothe*, *Peacekeeping*, Rn. 76, in: *Simma*, *UN-Charter*, S. 682; *Kühne*, *Blätter für deutsche und internationale Politik* 45 (2000), 1355; *Hillen*, S. 22; *Gareis/Varwick*, S. 120ff.; *Hufnagel*, S. 25; *Ratner*, S. 17.

<sup>214</sup> Report of the Panel on United Nations Peace Operations v. 21.8.2000, UN-Doc. A/55/305-S/2000/809, Par. 55; *Kühne*, *Völkerrecht und Friedenssicherung*, S. 54f.; *Gareis/Varwick*, S. 136.

<sup>215</sup> *Kühne*, *Völkerrecht und Friedenssicherung*, S. 54f.; *Ratner*, S. 59.

<sup>216</sup> Report of the Panel on United Nations Peace Operations v. 21.8.2000, UN-Doc. A/55/305-S/2000/809, Par. 48-55. Ein aktuelles Beispiel dafür bietet UNAMSIL (Sierra Leone). SR-Resolution 1289 v. 7.2.2000, UN-Doc. S/RES/1289 (2000), lautet: „The Security Council [...] [a]cting under Chapter VII of the Charter of the United Nations [...] affirms that, in the discharge of its mandate, UNAMSIL may take the necessary action to ensure the security and freedom of movement of its personnel“. Ganz ähnlich auch SR-Resolution 1291 v. 24.2.2000, UN-Doc. S/RES/1291 (2000), in Bezug auf MONUC (Kongo).

### C. Rechtsgrundlagen der Friedenseinsätze

Die Vorgehensweise, Konflikte durch Friedenstruppen zu entschärfen bzw. einzudämmen, entstand als Notlösung in Zeiten des Kalten Kriegs<sup>217</sup>. Als sich das in der UN-Charta vorgesehene System der zwangsweisen Durchsetzung von Sicherheitsratsbeschlüssen durch eine stehende UN-Streitmacht infolge der Uneinigkeit der Vetomächte nicht realisieren ließ, begegnete man Krisensituationen stattdessen mit ad hoc zusammengestellten Blauhelmtruppen. Eine ausdrückliche Grundlage für Friedensoperationen sucht man in der UN-Charta somit vergebens.

Welche Bestimmungen der Charta konkret als Rechtsgrundlagen heranzuziehen sind, ist daher seit Beginn der Friedensmissionen umstritten und soll hier nur kurz skizziert werden<sup>218</sup>. Nicht bezweifelt wird, dass überhaupt eine Kompetenz der Vereinten Nationen und insbesondere des Sicherheitsrats besteht, sich einer Konfliktsituation anzunehmen. Gerade zu diesem Zweck wurden die Vereinten Nationen geschaffen und dem Sicherheitsrat die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens zugewiesen (vgl. Präambel, Art. 1 und 24 UN-Charta). Auch steht außer Zweifel, dass der Sicherheitsrat Nebenorgane schaffen kann (Art. 29 UN-Charta).

Fraglich ist lediglich, ob der Sicherheitsrat Nebenorgane mit der Zusammensetzung und den Aufgaben einer Friedenstruppe einsetzen kann. Dazu müsste eine konkrete Handlungsbefugnis gegeben sein. Spezielle Befugnisse zur Beilegung von Konflikten finden sich in Kapitel VI (Art. 34, 36) und Kapitel VII (Art. 39-42) der Charta. Diese Kapitel sind anwendbar, wenn eine Situation vorliegt, deren Fortdauer geeignet ist, die Wahrung des Weltfriedens zu gefährden (Kap. VI), oder die eine Friedensbedrohung bzw. einen Friedensbruch (Kap. VII) darstellt. Diese Voraussetzungen waren bei allen bisherigen Friedenseinsätzen gegeben<sup>219</sup>, zumal der Sicherheitsrat eine Vielzahl von

---

<sup>217</sup> Siehe oben Zweiter Teil, A. II. 2.

<sup>218</sup> Ausführliche Darstellungen unter Zusammenfassung der Argumente finden sich bei *Bothe*, Peacekeeping, Rn. 83ff., in: *Simma*, UN-Charter, S. 684ff.; *Hufnagel*, S. 25ff.; *Suy*, United Nations Peacekeeping System, in: *Bernhardt*, EPIL Band IV, S. 1144; jeweils mit weiteren Nachweisen.

<sup>219</sup> *Bothe*, Peacekeeping, Rn. 84, in: *Simma*, UN-Charter, S. 684; *Hufnagel*, S. 26.

Tatbeständen als Friedensbedrohung ansieht<sup>220</sup>. Sind die Befugnisnormen der Kapitel VI und VII also grundsätzlich anwendbar, autorisiert dennoch keine von ihnen ausdrücklich den Blauhelmeinsatz. Verschiedenste Vorschriften werden daher jeweils alleine oder in Kombination als Rechtsgrundlagen ins Spiel gebracht<sup>221</sup>.

Die Suche nach einer konkreten Vorschrift als Rechtsgrundlage kann allerdings, nachdem die Handlungsform ‚Blauhelmeinsatz‘ von den Verfassern der UN-Charta nicht vorhergesehen wurde, auf der Grundlage des bestehenden Charta-Texts kaum zu einem eindeutigen Ergebnis führen. Da jedoch nach allen Erklärungsansätzen die Zulässigkeit der Blauhelmeinsätze außer Frage steht<sup>222</sup>, erscheint es vorzugswürdig zu akzeptieren, dass deren Rechtsgrundlage in einem Graubereich zwischen den Kapiteln VI und VII angesiedelt ist<sup>223</sup>. Als im wesentlichen konsensbasierte Maßnahmen liegen die UN-Friedenseinsätze im Bereich von Kapitel VI. Allerdings kommen je nach Mission mehr oder weniger Zwangselemente hinzu, so dass Kapitel VII ebenfalls berührt wird. Der Sicherheitsrat selbst bezieht sich bei den neueren Missionen mit robustem Mandat ausdrücklich auf Kapitel VII, freilich ohne eine konkrete Vorschrift dieses Kapitels zu nennen und hauptsächlich mit dem Ziel, den Konfliktparteien klar zu machen, dass sie mit dem Einsatz von Zwangsmitteln zu rechnen haben<sup>224</sup>.

Die Möglichkeit einer Abstützung der Friedensmissionen unter Berufung auf ein derartiges „Kapitel VI ½“<sup>225</sup> folgt als *implied power* der

---

<sup>220</sup> Neben klassischen zwischenstaatlichen Feindseligkeiten z.B. auch rein innerstaatliche Kämpfe (SR-Resolution 713 v. 25.9.1991 (Bosnien), UN-Doc. S/RES/713 (1991)), schwere Menschenrechtsverletzungen (SR-Resolution 1296 v. 19.4.2000, UN-Doc. S/RES/1296 (2000)) und humanitäre Krisensituationen, selbst ohne grenzüberschreitende Auswirkungen (SR-Resolution 794 v. 3.12.1992 (Somalia), UN-Doc. S/RES/794 (1992); SR-Resolution 929 v. 22.6.1994 (Ruanda), UN-Doc. S/RES/929 (1994)); siehe auch *Frowein/Krisch*, Article 39, Rn. 16ff., in: *Simma*, UN-Charter, S. 722ff.

<sup>221</sup> Genannt werden etwa Art. 34, 36, 39, 40, 41 und 42. Siehe statt vieler nur *Hufnagel*, S. 26ff.

<sup>222</sup> *Rudolph*, Friedenstruppen, Rn. 5 und 9, in: *Wolfrum*, VN-Handbuch, S. 182f.; *Bothe*, Peacekeeping, Rn. 83ff., in: *Simma*, UN-Charter, S. 684f.; *Hufnagel*, S. 29; *Ratner*, S. 58; *Suy*, United Nations Peacekeeping System, in: *Bernhardt*, EPIL Band IV, S. 1144.

<sup>223</sup> Gleiches Ergebnis bei *Herdegen*, S. 298; *Gareis/Varwick*, S. 114.

<sup>224</sup> Vgl. etwa SR-Resolution 1289 v. 7.2.2000 (Sierra Leone), UN-Doc. S/RES/1289 (2000); SR-Resolution 1291 v. 24.2.2000 (Kongo), UN-Doc. S/RES/1291 (2000).

<sup>225</sup> Der Begriff wurde von Generalsekretär Dag Hammarskjöld geprägt, siehe *Ratner*, S. 268, Fn. 6.

Vereinten Nationen aus der Charta selbst<sup>226</sup>. Der IGH erkannte schon 1949 das Bestehen nicht ausdrücklich genannter Kompetenzen der Organisation an<sup>227</sup> und bestätigte diese Rechtsauffassung 1962 auch in Bezug auf Friedensoperationen<sup>228</sup>. Nachdem die UN-Charta den Einsatz umfassender militärischer Gewalt zur Beseitigung einer Friedensbedrohung erlaubt, wäre nicht nachvollziehbar, warum Blauhelmeinsätze als weniger einschneidende Maßnahmen nicht ebenfalls zulässig sein sollten. Eine entgegenstehende Vorschrift findet sich in der Charta nicht. Das Argument, dass mangels des Abschlusses von Sonderabkommen im Sinne von Art. 43 keine militärischen Maßnahmen durchgeführt werden könnten, überzeugt nicht, da weder aus Art. 42 noch aus Art. 43 ein Verbot der Ad-hoc-Bereitstellung von Kontingenten hervorgeht<sup>229</sup>.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass, wenngleich kein einzelner Artikel der UN-Charta die Blauhelmeinsätze explizit erlaubt, ihre Zulässigkeit dennoch aus der Gesamtheit der Kapitel VI und VII abgeleitet werden kann. Darüber hinaus werden Friedensoperationen seit mehreren Jahrzehnten vom Sicherheitsrat eingesetzt, ohne dass ein Staat diese Kompetenz in Zweifel gezogen hätte. Im Gegenteil beteiligen sich die meisten Staaten durch die Stellung von Truppenkontingenten an den Friedensmissionen und bringen auf diese Weise ihre Unterstützung für die Praxis des Sicherheitsrats zum Ausdruck<sup>230</sup>. Durch diese langjährige Übung und gemeinsame Rechtsüberzeugung der Mitgliedstaaten kann die Sicherheitsratskompetenz zur Entsendung von Friedensmissionen folglich mittlerweile als organisationsgewohnheitsrechtlich verfestigt angesehen werden<sup>231</sup>.

---

<sup>226</sup> Ebenso *Herdegen*, S. 298; *Ratner*, S. 59; *Suy*, United Nations Peacekeeping System, in: *Bernhardt*, EPIL Band IV, S. 1144.

<sup>227</sup> IGH, *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, Rechtsgutachten v. 11.4.1949, ICJ Reports 1949, 182f.

<sup>228</sup> IGH, *Certain Expenses of the United Nations*, Rechtsgutachten v. 20.7.1962, ICJ Reports 1962, 168.

<sup>229</sup> IGH, *Certain Expenses of the United Nations*, Rechtsgutachten v. 20.7.1962, ICJ Reports 1962, 167; *Bothe*, *Peacekeeping*, Rn. 85f., in: *Simma*, UN-Charter, S. 684f.; *Hufnagel*, S. 27; *Hillen*, S. 11.

<sup>230</sup> Zum 30.9.2004 stellten 102 Mitgliedstaaten Personal für UN-Friedensmissionen zur Verfügung (aktuelle Zahlen unter UN-DPI, 'Peacekeeping Background Note', <<http://www.un.org/depts/dpko/dpko/bnote.htm>>).

<sup>231</sup> Die UN-Mitgliedstaaten bringen in der Generalversammlung anlässlich der jährlichen Berichte des Special Committee for Peacekeeping Operations regelmäßig ihre Unterstützung für die Entsendungspraxis des Sicherheitsrates zum Ausdruck, vgl. zuletzt GV-Resolution 58/315 v. 16.07.2004, UN-Doc. A/RES/58/315. Siehe auch *Ratner*, S. 59; *Bothe*, *Peacekeeping*, Rn. 85f., in: *Simma*, UN-Charter, S. 684f.; *Hufnagel*, S. 29.

## Dritter Teil:

# Kosovo und Ost-Timor als neue Dimension der Friedenseinsätze

### A. Darstellung der Missionen

Im folgenden soll das Nation Building der internationalen Gemeinschaft im Rahmen der *United Nations Interim Administration Mission in Kosovo* (UNMIK) und der *United Nations Transitional Administration in East Timor* (UNTAET) ausführlich dargestellt werden. Die Hintergründe der Konflikte werden beleuchtet, um einerseits die Missionsumfelder und besonderen Schwierigkeiten sichtbar zu machen und andererseits eine längerfristige Beurteilung der Einsätze zu ermöglichen. Weiterhin werden die Strukturen und Aufgaben der Missionen beschrieben sowie Unterschiede und Gemeinsamkeiten herausgearbeitet.

#### I. Kosovo

##### 1. Geschichte

Der Kosovo ist eine von einer wechselvollen Geschichte geprägte Region. Wenngleich die Gewalt am Ende des 20. Jahrhunderts von aktuellen Faktoren ausgelöst wurde, reichen die Wurzeln des Kosovo-Konflikts weit in das Mittelalter zurück.

##### a. Das Nemanjidenreich und der Amselfeldmythos

Vom 12. bis zum 14. Jahrhundert bestand das serbische Reich der Nemanjiden, das sich in seiner Blütezeit vom heutigen Nordgriechenland bis an die Donau bei Belgrad erstreckte<sup>1</sup>. Der zentrale Teil, der Kosovo und das Gebiet nördlich davon um das heutige Raška, war der politische, wirtschaftliche und mit dem Sitz des Patriarchen der serbisch-orthodoxen Kirche in Pec auch religiöse Mittelpunkt des Reiches<sup>2</sup>. Das Nemanjidenreich umfasste sämtliche albanischen Siedlungsgebiete. Obwohl von manchen Wissenschaftlern behauptet wird, die Albaner seien erst im frühen Mittelalter in den Kosovo zugewandert, geht die überwiegende Anzahl der Historiker davon aus, dass die Albaner als

---

<sup>1</sup> Karte bei *Petritsch u.a.*, S. 20.

<sup>2</sup> *Rauert*, S. 3; *Leurdijk/Zandee*, S. 4; *Malcolm*, S. 49f.

Nachkommen der Illyrer die Urbevölkerung des Kosovo darstellten<sup>3</sup>. Die Albaner betrachten den Kosovo daher als ihr Heimatland, während die Serben den Kosovo als die ‚Wiege des Serbentums‘ ansehen. Für beide Volksgruppen besitzt der Kosovo also eine besondere Bedeutung, aus der sie ihre Identität ableiten<sup>4</sup>.

Im Mittelalter spielte die Ethnizität allerdings keine Rolle. Im feudalen Nemanjidenreich gründete sich die Macht allein auf den Landbesitz, Serben wie Albaner waren sowohl Feudalherren als auch Untertanen<sup>5</sup>. Als die Türken im Zuge ihrer Eroberungen von Südosten her vordrangen, dürften alle Bevölkerungsteile gleichermaßen gegen das osmanische Heer gekämpft haben<sup>6</sup>. 1389 wurde ein balkanisches Koalitionsheer bei der Schlacht auf dem Amselfeld (Kosovo Polje) von den Türken geschlagen. In der Folgezeit zerfiel das Nemanjidenreich und geriet unter osmanische Herrschaft. Trotz der Niederlage wurde die Schlacht auf dem Amselfeld zu einem serbischen Nationalmythos. Insbesondere die serbisch-orthodoxe Kirche stilisierte den gefallenen Heerführer Fürst Lazar zum Nationalheiligen hoch und etablierte ihn als Märtyrer des serbischen Volkes<sup>7</sup>.

#### b. Die osmanische Herrschaft

Während der osmanischen Herrschaft kam der Religionszugehörigkeit eine entscheidende Rolle für die Entfremdung von Serben und Albanern zu. Im Vergleich zu den Serben, die mehrheitlich weiterhin ihren christlichen Glauben ausübten, entschieden sich viele Albaner, denen die serbisch-orthodoxe Kirche im Vergleich mit dem internationalistisch geprägten Islam wenig attraktiv erschien, zum Islam überzutreten<sup>8</sup>. 1683 scheiterte die osmanische Belagerung Wiens und die habsburgische Armee drang, unterstützt von den christlichen Teilen der Lokalbevölkerung, bis nach Mazedonien auf den Balkan vor. 1690 wendete sich das Blatt. Die Habsburger mussten sich nach Norden zurückziehen. Aus Furcht vor Repressionen wanderten auch große Teile der christlichen Bevölkerung nach Norden. Der serbische Siedlungs-

---

<sup>3</sup> Zu diesem Ergebnis kommt auch *Malcolm*, S. 37, nach einer ausführlichen Diskussion des Historikerstreits um die illyrische oder thrakische Abstammung der Albaner.

<sup>4</sup> *Rüb*, S. 20ff.; *Rauert*, S. 4.

<sup>5</sup> *Petritsch u.a.*, S. 21.

<sup>6</sup> *Rüb*, S. 19; *Leurdijk/Zandee*, S. 6; *Rauert*, S. 5; *Petritsch u.a.*, S. 31.

<sup>7</sup> *Petritsch u.a.*, S. 34; *Malcolm*, S. 77; *Leurdijk/Zandee*, S. 6; *Rauert*, S. 5; *Rüb*, S. 19f.

<sup>8</sup> *Malcolm*, S. 114; *Petritsch u.a.*, S. 52.

schwerpunkt verlagerte sich in das Gebiet um Belgrad und in die Vojvodina. Die Bevölkerungszusammensetzung im Kosovo verschob sich als Folge dieser sog. ‚großen serbischen Wanderung‘ und weiterer Migrationswellen zugunsten der zunehmend moslemischen Albaner<sup>9</sup>.

Zudem blieben im osmanischen Reich manche Privilegien Moslems vorbehalten, so dass die christlichen Serben ausschließlich Untertanen waren, während manche Albaner zu Gutsbesitzern und damit zu Herren aufstiegen<sup>10</sup>. Dennoch muss unterstrichen werden, dass die Serben im osmanischen Reich keineswegs besonderer Unterdrückung ausgesetzt waren. Albaner und Serben führten trotz der deutlicher werdenden religiösen und kulturellen Unterschiede eine weitgehend friedliche Koexistenz<sup>11</sup>.

### c. Nationale Bestrebungen des 19. Jahrhunderts

Erst das durch den Niedergang des Osmanenreichs im 19. Jahrhundert möglich gewordene Aufkommen nationalistischer Bestrebungen führte zur Entstehung von Konflikten entlang ethnisch-religiöser Grenzen. Nach mehreren Aufständen gegen die osmanische Herrschaft gelang 1830 die Schaffung eines autonomen serbischen Fürstentums um Belgrad, das in den Folgejahren eine expansionistische Außenpolitik mit Blick auf ein zu schaffendes großserbisches Reich verfolgte und sich nach Süden hin kontinuierlich ausweitete<sup>12</sup>.

Das albanische Nationalbewusstsein erwachte demgegenüber erst Jahrzehnte später. 1878 sammelten sich die einflussreichsten albanischen Führer in der ‚Liga von Prizren‘. Erstmals wurden albanisch-nationalstaatliche Ziele formuliert, zunächst in Form der Schaffung eines autonomen albanischen Bezirks des osmanischen Reichs. Mit dem zunehmenden Zerfall des Osmanenreichs entwickelte sich auch auf albanischer Seite der Wunsch nach einem einheitlichen Albanerstaat, der als Großalbanien das heutige Albanien, den Kosovo, Mazedonien und Nordgriechenland einschließen sollte<sup>13</sup>.

---

<sup>9</sup> Rüb, S. 23f.; Rauert, S. 6f.; Petritsch u.a., S. 57ff.

<sup>10</sup> Rauert, S. 7; Petritsch u.a., S. 56.

<sup>11</sup> Leurdijk/Zandee, S. 7; Petritsch u.a., S. 50 und 56.

<sup>12</sup> Siehe Karte bei Petritsch u.a., S. 72. Der Kosovo verblieb allerdings weiterhin im osmanischen Reich, auch als 1878 der Berliner Kongress der europäischen Großmächte neue Grenzlinien auf dem Balkan festlegte, siehe Malcolm, S. 201.

<sup>13</sup> Rüb, S. 25; Malcolm, S. 221ff.; Rauert, S. 8f.; Leurdijk/Zandee, S. 10.

Im Zuge dieser nationalistischen Bestrebungen entfremdeten sich Serben und Albaner immer weiter. Die Albaner sahen sich von der Expansionspolitik der umliegenden slawisch-christlichen Staaten bedroht. Auf serbischer Seite wurde der Amselfeldmythos für eine nationalistische islamfeindliche Politik instrumentalisiert. Nach dieser Diktion sei das Volk der Serben mit der Schlacht auf dem Amselfeld der Unterdrückung durch unzivilisierte Türkenhorden anheim gefallen. Die mehrheitlich moslemischen Albaner wurden in undifferenzierter Weise den verhassten Türken gleichgesetzt. Im Volk verbreitete sich die Ansicht, die Albaner hätten durch jahrhundertelange Oppression und gezieltes übermäßiges Bevölkerungswachstum die Serben aus ihrem angestammten Land, dem Kosovo, in genozidartiger Weise vertrieben<sup>14</sup>.

#### d. Die Gründung Albanien

Zu Beginn des 20. Jahrhunderts weitete sich die Einflussosphäre Österreich-Ungarns immer weiter auf den Balkan aus, nachdem das schwache Osmanenreich kein Hindernis mehr darstellte. Die Balkanstaaten Serbien, Bulgarien, Montenegro und Griechenland schlossen sich zum Balkanbund zusammen, um die Habsburgermonarchie an einer weiteren Ausbreitung zu hindern und sich die Gebiete des desintegrierenden osmanischen Reichs selbst anzueignen. 1912 drängte der Balkanbund im ersten Balkankrieg die Osmanen an den Bosphorus zurück, der Kosovo wurde von der serbischen Armee besetzt.

Um der vom Balkanbund geplanten Aufteilung der albanischen Gebiete unter den verbündeten Staaten zuvorzukommen, proklamierte Albanien Ende 1912 seine Unabhängigkeit<sup>15</sup>. Dieser Schritt wurde zwar von den europäischen Großmächten anerkannt, die Grenzen des neuen Staates blieben aber umstritten. Serbien beanspruchte den Kosovo und einen Adriazugang in Nordalbanien. Österreich-Ungarn widersetzte sich vor allem letzterem Ansinnen vehement. Schließlich einigten sich die Großmächte bei der Londoner Botschafterkonferenz 1913 darauf, Albanien nur ein verhältnismäßig kleines Gebiet zuzugestehen, so dass fast die Hälfte der Albaner außerhalb des neuen Staates verblieb. Die Grenzen Albanien wurden aus machtpolitischen und strategischen Überlegungen der Großmächte heraus festgelegt, ohne dass ethnische Gesichtspunkte dabei Berücksichtigung fanden. Österreich-Ungarn

---

<sup>14</sup> Petritsch u.a., S. 74.

<sup>15</sup> Leuridijk/Zandee, S. 11; Rauert, S. 10; Petritsch u.a., S. 79ff.

erreichte sein Ziel, den Meereszugang Serbiens zu verhindern. Fast der gesamte Kosovo aber wurde entsprechend der Forderung Russlands serbisch<sup>16</sup>.

#### e. Die beiden Weltkriege

Noch vor dem Ausbruch des Ersten Weltkriegs hatte Serbien mit einer rigorosen Kolonisationspolitik im Kosovo begonnen. Albaner wurden verfolgt und enteignet, serbischen Siedlern wurde Land zu günstigen Konditionen angeboten. Im Ersten Weltkrieg stellten sich die Albaner auf die Seite der gegen Serbien kämpfenden Mittelmächte und genossen dafür während der österreich-ungarischen Besatzung des Kosovo weitgehende Freiheiten. Als die Besatzung 1918 mit der Niederlage der Mittelmächte endete und die Herrschaft an das neu gegründete Vereinte Königreich der Serben, Kroaten und Slowenen überging, nahmen die Serben ihre Kolonisationspolitik mit größerer Vehemenz wieder auf<sup>17</sup>.

Bald begann sich eine albanische Rebellengruppe zu formieren, die aus dem Gebirge heraus Angriffe und Raubzüge gegen serbische Soldaten und Bauern unternahm. Die Attacken dieser so genannten Kaçak-Bewegung<sup>18</sup> führten wiederum zu massiven Vergeltungsmaßnahmen der Serben, verbunden mit weiteren intensiven Bemühungen, den Kosovo gewaltsam zu ‚serbisieren‘. Diese Politik setzte sich auch nach der Auflösung der Kaçak-Bewegung und der Proklamation des Königreichs Jugoslawien Ende der 1920er Jahre fort. 1938 plante die Belgrader Regierung die zwangsweise Umsiedlung von 200000 Kosovo-Albanern in die Türkei. Die türkische Regierung hatte bereits zugestimmt, die Albaner gegen serbische Ausgleichszahlungen aufzunehmen, als die Durchführung des Plans am Ausbruch des Zweiten Weltkriegs scheiterte<sup>19</sup>.

Im April 1941 kapitulierte Jugoslawien vor den einrückenden deutschen Truppen. Der größte Teil des Kosovo geriet unter italienische Besatzung. Die Geschichte des Ersten Weltkriegs sollte sich wiederholen: die Albaner kooperierten mit den Besatzern, die sie als Befreier von der serbischen Unterdrückung ansahen. Italien fasste den Kosovo und

---

<sup>16</sup> *Malcolm*, S. 256; *Petritsch u.a.*, S. 87; *Leurdijk/Zandee*, S. 11f.

<sup>17</sup> *Rauert*, S. 11ff.; *Petritsch u.a.*, S. 108; *Malcolm*, S. 269; *Leurdijk/Zandee*, S. 13.

<sup>18</sup> Kaçak = Bandit, Rebell.

<sup>19</sup> *Leurdijk/Zandee*, S. 14; *Petritsch u.a.*, S. 128; *Rauert*, S. 12f.; *Malcolm*, S. 284ff.

Albanien zu einer Besatzungszone zusammen und machte Groß-Albanien zur Wirklichkeit. Die Albaner verwalteten sich weitgehend selbst, es gab ein albanisches Schulsystem, eine albanische Polizei und eine albanische Gerichtsbarkeit. Viele Serben wurden während der Besatzungszeit bei albanischen Racheakten und Übergriffen der SS-Division *Skanderbeg* ermordet oder vertrieben. Die Kollaboration der Albaner mit den Besatzern nahm die jugoslawische Armee nach dem Abzug der deutschen Wehrmacht im Herbst 1944 ihrerseits zum Anlass, rigoros gegen albanische Rebellen vorzugehen<sup>20</sup>.

#### f. Das Jugoslawien Titos

Der Partisanenführer Josip Broz, genannt Tito, errichtete am Ende des Zweiten Weltkriegs ein kommunistisches Jugoslawien, bestehend aus den Teilrepubliken Serbien, Montenegro, Kroatien, Bosnien-Herzegowina, Slowenien und Mazedonien. Der Kosovo und die Vojvodina wurden zu autonomen Gebieten innerhalb Serbiens. 1948 mündeten Auseinandersetzungen Titos mit Stalin in die rapide Verschlechterung des Verhältnisses Jugoslawiens zu Albanien, das sich auf die Seite Stalins gestellt hatte<sup>21</sup>. Die Kosovo-Albaner wurden mehr und mehr als Fremdkörper im ‚Staat der Südslawen‘ (so die Übersetzung von Jugoslawien) angesehen. Sie waren undifferenzierten Verhaftungen und Verurteilungen wegen angeblicher stalinistischer Umtriebe ausgesetzt. Hinzu kam die Wiederaufnahme und teilweise Durchführung der Pläne aus der Zwischenkriegszeit, Albaner zwangsweise in die Türkei umzusiedeln<sup>22</sup>. Die Geheimpolizei unter Innenminister Aleksandar Rankovic wurde zur Verkörperung dieses jugoslawischen Staatsterrorismus<sup>23</sup>.

1966 wurde Rankovic abgesetzt. Tito änderte seine Strategie zur Bekämpfung kosovo-albanischer Sezessionsbestrebungen. Statt durch Staatsterrorismus versuchte er die Albaner durch Verbesserung der Lebensbedingungen davon abzuhalten, einen Anschluss des Kosovo an Albanien zu fordern. So wurde Albanisch als zweite Amtssprache etabliert, der Gebrauch der Kosovo-Flagge zugelassen und vor allem die Verfassung mehrfach zugunsten einer größeren Autonomie des Kosovo verändert. Zwar schreckte Tito angesichts des Stellenwerts des Kosovo

---

<sup>20</sup> Rauert, S. 14f.; Petritsch u.a., S. 128ff.; Leurdijk/Zandee, S. 14.

<sup>21</sup> Malcolm, S. 320; Petritsch u.a., S. 136.

<sup>22</sup> Petritsch u.a., S. 138.

<sup>23</sup> Leurdijk/Zandee, S. 15; Rauert, S. 20f.; Marko, S. 17.

für die Serben davor zurück, den Kosovo rechtlich aus Serbien auszugliedern und zu einer selbständigen Teilrepublik Jugoslawiens zu machen. Unter der Bezeichnung ‚Autonome Provinz‘ wurde der Kosovo aber in der Verfassung von 1974 de facto den Republiken gleichgestellt. Er erhielt eigene staatliche Institutionen wie Parlament, oberstes Gericht und Zentralbank sowie eine direkte Vertretung in den föderalen Gremien Jugoslawiens. Gefördert durch die Gründung der Universität Priština zeichnete sich ein Aufschwung der albanischen Kultur im Kosovo ab<sup>24</sup>.

Sowohl Serben wie Albaner waren mit der 1974 gefundenen Lösung nicht zufrieden. Im Kosovo kam es jetzt zu Diskriminierungen der Serben durch die Albaner, die serbische Bevölkerung nahm weiter ab. Nach serbischem Verständnis waren und blieben die Kosovo-Albaner eine Minderheit innerhalb des serbischen Stammlandes, so dass die Schaffung eines de facto selbständigen Kosovo vielen Serben zu weit ging. Für die Albaner dagegen wurde die Gewährung des Republikstatus zu einer Prinzipienfrage auf ihrem Weg zur Emanzipation von Serbien<sup>25</sup>. Die Verfassung von 1974, die den Bund zugunsten der Teilrepubliken bzw. -provinzen erheblich schwächte, erwies sich nicht wie geplant als Garant für ein langfristiges Überleben des jugoslawischen Bundesstaates, sondern gab nationalistischen Bestrebungen in den einzelnen Föderationsteilen neue Nahrung<sup>26</sup>.

#### g. Die Renaissance des Nationalismus

Nach dem Tod der Integrationsfigur Tito im Mai 1980 begannen die Nationalitätenkonflikte innerhalb Jugoslawiens offen zu Tage zu treten. Die gesamtjugoslawisch schlechte Wirtschaftslage hatte vor allem im Kosovo, der im Zuge einer Armenhauspolitik lange vernachlässigten Provinz, gravierende Auswirkungen. Studenten der Universität Priština begannen gegen die unerträglichen Lebens- und Arbeitsbedingungen zu demonstrieren. Aus den Studentenprotesten wurden bald Unruhen großen Ausmaßes, in deren Rahmen erneut der Ruf nach dem Republikstatus oder sogar einem Anschluss des Kosovo an Albanien laut wurde. Der jugoslawische Staat beendete die Ausschreitungen mit großer Härte unter Einsatz des Militärs<sup>27</sup>.

---

<sup>24</sup> Marko, S. 18f.; Petritsch u.a., S. 138ff.; Leurdijk/Zandee, S. 15.

<sup>25</sup> Rauert, S. 30; Rüb, S. 27.

<sup>26</sup> Leurdijk/Zandee, S. 16.

<sup>27</sup> Rüb, S. 27f.; Petritsch u.a., S. 154ff.; Rauert, S. 33f.; Leurdijk/Zandee, S. 17.

In Serbien mehrten sich die Stimmen, die die Aufhebung der 1974 gewährten Autonomie des Kosovo forderten. Slobodan Milošević wurde schließlich zum Sprachrohr des serbischen Nationalismus. Bei einer Rede im Kosovo hatte er den dort lebenden Serben mit den Worten „Niemand soll es wagen, euch zu schlagen!“<sup>28</sup> seine Unterstützung zugesichert und war dafür frenetisch bejubelt worden. Diese Rede machte ihn in Serbien zum nationalen Vorkämpfer und führte ihn 1987 schließlich an die Parteispitze. Milošević verstand es, den serbischen Nationalismus zur Festigung seiner eigenen Machtbasis zu instrumentalisieren. Hatte Tito den Amselfeldmythos unterdrückt, weil er der gesamtjugoslawischen Idee entgegenstand, benutzte ihn Milošević, um das Volk hinter sich zu scharen. Hunderttausende Menschen aus ganz Serbien nahmen an der Kundgebung zum 600. Jahrestag der Schlacht auf dem Amselfeld teil, die Milošević am 23.6.1989 am historischen Originalschauplatz abhielt, um sich selbst als den lang ersehnten Retter und Führer des serbischen Volkes zu inszenieren. Unter seiner Führung war bis dahin die Autonomie des Kosovo schrittweise aufgehoben worden<sup>29</sup>.

#### h. Der kosovo-albanische Schattenstaat

Am 2. Juli 1990 verwehrte die serbische Polizei den Abgeordneten des kosovarischen Provinzparlaments den Zutritt zum Parlamentsgebäude. Die Abgeordneten reagierten noch auf den Stufen des Gebäudes mit der Ausrufung des Kosovo als von Serbien unabhängige siebte Teilrepublik Jugoslawiens. Diese Proklamation fand kein Gehör. Vielmehr leitete die Belgrader Regierung eine umfangreiche ‚Serbisierung‘ des Kosovo ein. Albaner wurden aus allen öffentlichen Ämtern entfernt, Albanisch als Amtssprache gestrichen. Albanische Ärzte, Wissenschaftler und Journalisten wurden mit Berufsverboten belegt oder waren willkürlichen Inhaftierungen ausgesetzt. Lehrer wurden gezwungen, nach serbischen Lehrplänen zu unterrichten<sup>30</sup>.

Unter der Führung von Ibrahim Rugova begann eine Periode des friedlichen albanischen Widerstands. Rugova war der Ansicht, angesichts der militärischen Übermacht der Serben könnten auf lange Sicht allein friedliche Mittel erfolgreich sein. Ein albanischer Staat im Staate entstand. Die aus ihren Berufen gedrängten albanischen Lehrer, Journalisten, Wissenschaftler und Ärzte setzten ihre Arbeit in Privatwohnungen

---

<sup>28</sup> Zitiert nach *Malcolm*, S. 341; *Rüb*, S. 39; *Petritsch u.a.*, S. 174.

<sup>29</sup> *Petritsch u.a.*, S. 174ff.; *Rauert*, S. 37ff.; *Rüb*, S. 28f.; *Marko*, S. 20f.; *Malcolm*, S. 344.

<sup>30</sup> *Marko*, S. 22; *Rüb*, S. 51ff.; *Petritsch u.a.*, S. 182ff.

fort. Serbische Institutionen wurden von den Albanern boykottiert. Es entwickelten sich in allen Bereichen der Wirtschaft und der Gesellschaft getrennte Systeme, zwischen denen es so gut wie keine Berührungspunkte gab. Finanziert wurde der albanische Untergrundstaat durch im Ausland lebende Kosovo-Albaner, die drei Prozent ihres Einkommens an den Schattenstaat abführten<sup>31</sup>.

Im Juni 1991 proklamierten Kroatien und Slowenien ihre Unabhängigkeit, kurz darauf auch Bosnien-Herzegowina und Mazedonien. Seit der Rücknahme der Autonomie des Kosovo und der Vojvodina hatte der serbische Nationalist Milošević auf jugoslawischer Bundesebene nicht nur die Teilrepubliken Serbien und das ihm hörige Montenegro kontrolliert, sondern auch die Stimmen der beiden Provinzen. In einer ausschließlich serbisch dominierten Föderation wollten die übrigen Teilrepubliken aber nicht verbleiben. Nachdem auch ein von Slowenien vorgeschlagener Plan zur Umwandlung Jugoslawiens in einen losen Staatenbund fehlgeschlagen war, erklärten sich die Teilrepubliken schließlich für unabhängig<sup>32</sup>.

Im Zuge dieser Entwicklung wurde auch im kosovarischen Schattenstaat ein Referendum durchgeführt. 99,8 % befürworteten die volle Unabhängigkeit der ‚Republik Kosovo‘, die daraufhin am 19. Oktober 1991 erklärt, in der Folge allerdings nur von Albanien anerkannt wurde. Bei den 1992 durchgeführten Parlaments- und Präsidentschaftswahlen für die neue Republik ging Ibrahim Rugova als Sieger hervor. Er wurde mit über 99 % der Stimmen zum Präsidenten gewählt. Seine Partei, die Demokratische Liga des Kosovo (LDK), gewann 96 von 143 Parlamentssitzen<sup>33</sup>.

#### i. Der bewaffnete Kampf der UÇK

Neben der konsequenten gewaltlosen Nichtanerkennung der Legitimität der serbischen Herrschaft war die Internationalisierung der Kosovofrage der wesentliche Grundpfeiler von Rugovas Politik. Er und andere führende kosovarische Politiker versuchten, die Aufmerksamkeit der Welt auf die Missstände im Kosovo zu lenken und die Anerkennung durch andere Staaten zu erreichen. Mit diesem Ziel fanden die Kosovaren allerdings kein Gehör. Die Augen der Welt richteten sich zu

---

<sup>31</sup> *Leurdijk/Zandee*, S. 21; *Rüb*, S. 55ff.; *Rauert*, S. 47f.

<sup>32</sup> *Rüb*, S. 43ff; *Rauert*, S. 47.

<sup>33</sup> *Malcolm*, S. 347; *Petritsch u.a.*, S. 189 u. 192; *Marko*, S. 23f.; *Rauert*, S. 48.

dieser Zeit auf Somalia, Bosnien und Kroatien. So wurde Rugova zwar in allen Hauptstädten freundlich empfangen, konkrete Zugeständnisse machte man ihm aber nicht.

Im Lauf der Jahre verlor Rugovas Politik den Rückhalt in der Bevölkerung, zumal die Kosovo-Albaner auch in ihrem Schattenstaat in fortwährender Furcht vor serbischen Übergriffen leben mussten. Das 1995 geschlossene Friedensabkommen von Dayton, in dem der Kosovo nicht einmal angesprochen wurde, schuf die *Republika Srpska* und erkannte damit die von den bosnischen Serben gewaltsam geschaffenen Tatsachen an. Es bewies nach Ansicht der radikaleren Kosovo-Albaner, dass bewaffneter Widerstand zum Erfolg führt<sup>34</sup>. Zudem erfolgte Mitte 1996 trotz der ungelösten Kosovofrage die vollständige Anerkennung der noch aus Serbien und Montenegro bestehenden Bundesrepublik Jugoslawien durch mehrere europäische Staaten und die EU<sup>35</sup>.

Ab 1996 begann sich daher die UÇK<sup>36</sup> zu formieren und nach Art eines Guerilla-Kriegs Anschläge auf serbische Einrichtungen zu unternehmen. Der kurzzeitige Zusammenbruch der staatlichen Ordnung in Albanien im Frühjahr 1997 ließ eine Vielzahl von Waffen in die Hände der UÇK fallen. Attacken der UÇK häuften sich, worauf serbische Polizei- und Militäreinheiten mit brutalen Vergeltungsmaßnahmen reagierten. Bis Mitte 1998 war die Gewalt so weit eskaliert, dass beide Seiten nicht mehr vor Massakern an der Zivilbevölkerung zurückschreckten<sup>37</sup>.

#### j. Die Internationalisierung der Kosovo-Krise

Durch die zunehmende Gewalt wurde dann doch die internationale Gemeinschaft auf den Plan gerufen. Allerdings bestand Uneinigkeit, wie man mit der Kosovo-Frage umgehen sollte. In der Balkan-Kontaktgruppe, einem Gremium aus Vertretern verschiedener Staaten zur Koordination des internationalen Vorgehens, plädierten die USA und Großbritannien anders als Frankreich, Italien und Russland für ein hartes Vorgehen gegen Serbien<sup>38</sup>. Als kleinsten gemeinsamen Nenner konnte man sich auf ein Waffenembargo gegen Jugoslawien verständigen, das am 31.3.1998 vom UN-Sicherheitsrat verhängt wurde<sup>39</sup>.

---

<sup>34</sup> *Leurdijk/Zandee*, S. 22; *Rüb*, S. 66; *Petritsch u.a.*, S. 195.

<sup>35</sup> *Petritsch u.a.*, S. 199.

<sup>36</sup> Ushtria Çlirimtare e Kosoves = Befreiungsarmee des Kosovo.

<sup>37</sup> Ausführlich *Rüb*, S. 67ff.; *Petritsch u.a.*, S. 199ff.

<sup>38</sup> *Petritsch u.a.*, S. 213.

<sup>39</sup> SR-Resolution 1160 v. 31.3.1998, UN-Doc. S/RES/1160 (1998).

Den Sommer über gingen die Vermittlungsbemühungen weiter, während gleichzeitig die NATO verstärkt mit Luftschlägen drohte. Als der Sicherheitsrat Jugoslawien erneut aufforderte, die Gewalthandlungen einzustellen und das Militär aus dem Kosovo abzuziehen<sup>40</sup>, unterstrich die NATO diese Forderung tags darauf mit der konkreten Inaussichtstellung von Luftangriffen (*Activation Warning*). Am 12.10.1998 befahl der NATO-Rat Luftangriffe (*Activation Order*), falls Jugoslawien nicht binnen vier Tagen den Forderungen des Sicherheitsrats nachkommen sollte<sup>41</sup>. Unter diesem Druck stimmte Milošević schließlich einer Waffenruhe und der Präsenz internationaler Beobachter im Kosovo zu. Der Sicherheitsrat autorisierte die OSZE und die NATO, Verifikationsmissionen durchzuführen<sup>42</sup>.

Dennoch kam es Ende 1998 zu einer erneuten Eskalation der militärischen Auseinandersetzungen. Die Kontaktgruppe forderte die Vertreter beider Seiten ultimativ auf, sich zu Verhandlungen auf Schloss Rambouillet in Frankreich einzufinden. Bei den mehrwöchigen Verhandlungen im Februar und März 1999 wurde ein auf dem Modell von Dayton basierender Friedensvertrag ausgearbeitet. Letztlich weigerte sich Milošević aber zu unterschreiben, so dass am 19.3.1999 das Scheitern der Verhandlungen bekannt gegeben werden musste. Nur fünf Tage später begannen die Luftangriffe der NATO gegen Jugoslawien<sup>43</sup>.

Während des NATO-Bombardements intensivierte sich das serbische Vorgehen gegen die Albaner im Kosovo. Eine Massenflucht vor allem über die Grenze nach Mazedonien setzte ein<sup>44</sup>. Als der Luftkrieg am 9.6.1999 mit der de facto-Kapitulation Jugoslawiens im Militärisch-Technischen Abkommen von Kumanovo<sup>45</sup> endete, stand deshalb fest, dass die NATO ihr primäres Ziel, die Verhinderung einer humanitären

---

<sup>40</sup> SR-Resolution 1199 v. 23.9.1998, UN-Doc. S/RES/1199 (1998).

<sup>41</sup> *Petrtsch u.a.*, S. 231ff., *Rauert*, S. 52.

<sup>42</sup> SR-Resolution 1203 v. 24.10.1998, UN-Doc. S/RES/1203 (1998).

<sup>43</sup> *Leurdijk/Zandee*, S. 35; *Petrtsch u.a.*, S. 259ff. Die NATO war durch den UN-Sicherheitsrat nicht zur Intervention ermächtigt worden. Die Völkerrechtsmäßigkeit der Luftangriffe ist daher umstritten. Für den Gegenstand dieser Untersuchung ist diese Frage allerdings ohne Belang und soll deshalb ausgeklammert bleiben. Der ausführlichen Diskussion der kontroversen Argumente widmet sich etwa die Aufsatzsammlung von *Lutz*, *Der Kosovo-Krieg*.

<sup>44</sup> *Rüb*, S. 145ff.; *Leurdijk/Zandee*, S. 35.

<sup>45</sup> Military Technical Agreement between the International Security Force ("KFOR") and the Governments of the Federal Republic of Yugoslavia and the Republic of Serbia v. 9.6.1999, ILM 38 (1999), 1217.

Katastrophe im Kosovo, verfehlt hatte<sup>46</sup>. Einen Tag nach dem Abschluss des Abkommens von Kumanovo setzte der UN-Sicherheitsrat dessen Bestimmungen in seiner Resolution 1244 um<sup>47</sup>. Damit schuf er das Grundgerüst für die noch immer bestehende internationale Militärpräsenz (KFOR) und Übergangsverwaltung (UNMIK). Trotz des schnellen Handelns des Sicherheitsrats konnte allerdings nicht verhindert werden, dass es nach dem Abzug der jugoslawischen Armee zu umfangreichen Vertreibungen und Racheakten der Albaner gegen Serben kam<sup>48</sup>.

#### k. Fazit

Die Wurzeln des Kosovo-Konflikts reichen weit zurück. Der Anspruch auf den Kosovo ist in den Köpfen von Serben und Albanern tief verankert. Seit dem 19. Jahrhundert haben die jeweiligen Machthaber versucht, das andere Volk nach Kräften zu unterdrücken. Albaner und Serben standen sich hier in nichts nach, ein Unterschied lag allerdings darin, dass die Serben über längere Herrschaftsperioden die geballte Macht ihres Staatsapparates zum Einsatz bringen konnten. Dennoch dürfte es verfehlt sein, die Ursachen für die Eskalation der Gewalt in den 1990er Jahren ausschließlich in der Vergangenheit zu suchen. Die entscheidenden Faktoren waren vielmehr die aktuelle wirtschaftliche Misere, die bis zum Ende der 1980er Jahre besonders im Kosovo zu unerträglichen Lebensbedingungen geführt hatte, und der fanatische Nationalismus eines Slobodan Milošević, der durch sein großserbisches Programm den Nationalismus überall in Jugoslawien geschürt und damit letztlich den Zerfall des Vielvölkerstaats herbeigeführt hat.

## ***2. Struktur und Ablauf des internationalen Engagements***

### a. Die Kosovo Force

Der UN-Sicherheitsrat legte in Resolution 1244 die Grundlagen für zwei Kosovo-Missionen, eine zivile und eine militärische. Die Militärmission wurde nicht dem Kommando der Vereinten Nationen unterstellt, sondern der Sicherheitsrat beschränkte sich darauf, „Mitgliedstaaten und relevante internationale Organisationen“ zu ihrer

---

<sup>46</sup> Rüb, S. 171.

<sup>47</sup> SR-Resolution 1244 v. 10.06.1999, UN-Doc. S/RES/1244 (1999).

<sup>48</sup> O'Neill, S. 16; Hofbauer, S. 156ff.

Durchführung zu autorisieren<sup>49</sup>. Diese Formulierung war auf die NATO gemünzt, die bereits angeboten hatte, entsprechende Verantwortung zu übernehmen. Obwohl auch Russland und andere Nicht-NATO-Staaten an der Mission beteiligt sind, handelt es sich bei der *Kosovo Force* (KFOR) gerade im Hinblick auf das Oberkommando in der Praxis um eine NATO-Truppe. Dies hatte der Sicherheitsrat in diplomatisch verbrämter Weise gebilligt, als er im Anhang zu Resolution 1244 von „substantial North Atlantic Treaty Organization participation“ und „unified command and control“ sprach<sup>50</sup>.

Die Aufgaben der KFOR bestehen in der Verhinderung neuerlicher Feindseligkeiten durch die Überwachung des Abzugs der jugoslawischen Einheiten aus dem Kosovo und die Demilitarisierung der UÇK, sowie allgemein in der Herstellung einer Sicherheitslage, die die Rückkehr von Flüchtlingen, die Verteilung humanitärer Hilfe und die Arbeit der zivilen Mission ermöglicht. Einige Verantwortungsbereiche wie Minenräumung und die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sind KFOR nur so lange zugewiesen, wie die zivile Mission nicht in der Lage ist, diese Aufgaben zu übernehmen<sup>51</sup>.

Die KFOR-Mission ist organisatorisch wie personell von der zivilen Mission unabhängig. Jedoch fordert Resolution 1244 eine rege Kommunikation und Kooperation beider Missionen<sup>52</sup>.

#### b. Die UN Interim Administration Mission in Kosovo

Anders als bei der KFOR obliegt die Führung der zivilen Verwaltungsmission den Vereinten Nationen selbst. Resolution 1244 weist der *United Nations Interim Administration Mission in Kosovo* (UNMIK) umfangreiche Aufgaben zu. Neben der Übernahme aller Verwaltungsfunktionen sind dies etwa die Förderung der kosovarischen Selbstverwaltung und -regierung durch die Schaffung und Überwachung entsprechender Institutionen, der Wiederaufbau von Infrastruktur und Wirtschaft, die Förderung der Menschenrechte, der Flüchtlingsrepatriierung und der humanitären Hilfe, sowie die Wahrung von Recht

---

<sup>49</sup> SR-Resolution 1244 v. 10.06.1999, UN-Doc. S/RES/1244 (1999), Par. 7.

<sup>50</sup> SR-Resolution 1244 v. 10.06.1999, UN-Doc. S/RES/1244 (1999), Annex II, Nr. 4.

<sup>51</sup> SR-Resolution 1244 v. 10.06.1999, UN-Doc. S/RES/1244 (1999), Par. 9.

<sup>52</sup> SR-Resolution 1244 v. 10.06.1999, UN-Doc. S/RES/1244 (1999), Par. 6.

und Ordnung durch internationale Polizei und den Aufbau kosovarischer Sicherheitskräfte<sup>53</sup>.

#### *aa. Grundlegender Missionsaufbau*

UNMIK ist eine Kooperation verschiedener internationaler Organisationen unter Führung der Vereinten Nationen. Die Mission gliederte sich zu ihrem Beginn im Juni 1999 in die vier Aufgabenbereiche humanitäre Unterstützung (Pfeiler I unter der Verantwortung des UNHCR), Zivilverwaltung (Pfeiler II, UN), Demokratisierung und Institutionsaufbau (Pfeiler III, OSZE) sowie Wiederaufbau und wirtschaftliche Entwicklung (Pfeiler IV, EU). Nachdem sich die humanitäre Situation gebessert hatte und insbesondere der erste Winter dank eines umfangreichen Hilfsprogramms überstanden war, konnte der Pfeiler I im Juni 2000 aufgelöst werden. Im Mai 2001 wurden die Aufgabenbereiche Polizei und Justiz aus dem Pfeiler II ausgegliedert. Sie bilden seither den neuen Pfeiler I unter Leitung der UN. Chef der gesamten Mission ist ein Sonderbeauftragter des UN-Generalsekretärs (SRSG), in dessen Person sich sämtliche Exekutiv- und Legislativfunktionen konzentrieren<sup>54</sup>. Die einzelnen Pfeiler werden je von einem Stellvertreter des SRSG geleitet<sup>55</sup>.

#### *bb. Verwaltungs- und Regierungssystem*

Anfangs galt es, möglichst schnell effektive Verwaltungsstrukturen herzustellen. Dazu wurde der Kosovo in 5 Distrikte mit je einem Verwaltungschef eingeteilt. Darüber hinaus wurden in 30 Gemeinden ebenfalls Verwaltungschefs eingesetzt<sup>56</sup>. Die wichtigsten öffentlichen Dienste, z.B. Schul- und Gesundheitswesen, wurden von zentralen Abteilungen koordiniert.

Während die Verwaltung zu Beginn ausschließlich in internationalen Händen lag, versuchte UNMIK Anfang 2000, die kosovarische Bevölkerung über die so genannte *Joint Interim Administrative Structure*

---

<sup>53</sup> SR-Resolution 1244 v. 10.06.1999, UN-Doc. S/RES/1244 (1999), Par. 11.

<sup>54</sup> UNMIK, Regulation on the Authority of the Interim Administration in Kosovo v. 25.7.1999, UN-Doc. UNMIK/REG/1999/1, Section 1.

<sup>55</sup> Zu den einzelnen Säulen weiterführend UNMIK, <<http://www.unmikonline.org/>>; OSZE, <<http://www.osce.org/kosovo/>>; EU, <<http://www.euinkosovo.org/>>; *Brand*, *NorJIL* 70 (2001), 462ff.; *O'Neill*, S. 38ff.; *Wagner*, *VN* 2000, 133ff.

<sup>56</sup> UNMIK, Regulation on the appointment of regional and municipal administrators v. 21.10.1999, UN-Doc. UNMIK/REG/1999/14.

(JIAS) in die Verwaltungs- und Regierungsstrukturen einzubinden<sup>57</sup>. 20 zentrale Verwaltungsabteilungen wurden geschaffen und je mit einer Doppelspitze aus einem lokalen und einem UNMIK-Mitarbeiter versehen. Die politischen Vorgaben für diese Abteilungen gab das *Interim Administrative Council* (IAC), ein aus 8 Mitgliedern (4 lokal, 4 UNMIK) bestehendes Gremium. Das kabinettähnliche IAC stand dem Sonderbeauftragten außerdem beratend und mit Vorschlägen für Verordnungen (*Regulations*) zur Seite. Als weiteres zentrales Gremium existierte das *Kosovo Transitional Council* (KTC), das aus 36 Mitgliedern bestand und abgesehen von einer beratenden Funktion nur wenig konkrete Befugnisse hatte. Es sollte die Embryonalform eines Parlaments darstellen und diente als solche vor allem der Zusammenführung der verschiedenen Volksgruppen in einem gemeinsamen Diskussionsforum.

Die JIAS wurde zum 1.2.2000 realisiert. Gleichzeitig erklärten die Führer der Kosovo-Albaner die Auflösung aller Strukturen des bislang nie offiziell beendeten kosovo-albanischen Schattenstaats und ordneten sich damit ausdrücklich der Autorität von UNMIK unter<sup>58</sup>. Die JIAS war keine umfassende Realisierung einer kosovarischen Selbstverwaltung und sollte dies auch gar nicht sein. Sie war vielmehr ein Mittel, die Lokalbevölkerung schrittweise in politische Prozesse einzubinden und die Kooperationsbereitschaft zwischen den Volksgruppen zu fördern. Die JIAS trat folglich nicht an die Stelle der Pfeilerstruktur der UNMIK, sondern existierte parallel dazu<sup>59</sup>. An der Spitze der JIAS stand der Sonderbeauftragte, dem nach wie vor das Letztentscheidungsrecht in allen wichtigen Fragen zustand und dem die Gesetzgebung in Form von Verordnungen und die Ernennung und Abberufung der Mitglieder von IAC und KTC oblag. Die Verantwortung für die Verwaltungsabteilungen wurde auf die einzelnen Pfeiler aufgeteilt<sup>60</sup>.

Am 28.10.2000 fanden die ersten Wahlen im Nachkriegskosovo statt. In 30 Kommunen wurden Gemeinderäte gewählt, die dann ihrerseits über die Besetzung der Exekutivgremien zur Führung der täglichen Geschäfte der Gemeinde entschieden. Ziel war es, auf

---

<sup>57</sup> UNMIK, Regulation on the Kosovo Joint Interim Administrative Structure v. 14.1.2000, UN-Doc. UNMIK/REG/2000/1. Für eine grafische Darstellung der Struktur siehe Anhang I, C.

<sup>58</sup> Brand, NorJIL 70 (2001), 468; Leurdijk/Zandee, S. 130.

<sup>59</sup> Wagner, VN 2000, 133ff.

<sup>60</sup> Zur JIAS siehe auch Report of the Secretary-General on UNMIK v. 23.12.1999, UN-Doc. S/1999/1250, Par. 3ff.; Report of the Secretary-General on UNMIK v. 3.3.2000, UN-Doc. S/2000/177, Par. 3ff.; Brand, NorJIL 70 (2001), 468f.

kommunaler Ebene eine echte kosovarische Selbstverwaltung zu etablieren. Die UNMIK-Gemeindevorstände blieben zwar im Amt, ihre Rolle beschränkte sich aber auf eine Aufsichtsfunktion<sup>61</sup>.

Im Jahr 2001 erschien UNMIK die Zeit reif, die in Resolution 1244 vorgesehene nächste Stufe in Angriff zu nehmen: die Entwicklung vorläufiger Institutionen für eine demokratische und autonome kosovarische Selbstregierung<sup>62</sup>. Zu diesem Zweck promulgierte der SRSG am 15.05.2001 ein *Constitutional Framework*, das die Form der Selbstregierung, die entsprechenden Institutionen, deren Verantwortlichkeiten sowie das Verhältnis zu UNMIK festschrieb<sup>63</sup>. Mit den Parlamentswahlen am 17.11.2001 wurde das vorgesehene System Realität. Seither besteht eine 120 Mitglieder starke Versammlung, die Gesetzgebungsfunktion hat und sowohl den Präsidenten als auch den Premierminister wählt. Der Präsident soll als Integrationsfigur dienen und besitzt neben Repräsentationsaufgaben vor allem das Recht, der Versammlung den Premierminister vorzuschlagen. Der Premierminister steht an der Spitze der Exekutive. Er kann die Minister ernennen und entlassen, ist dabei aber an eine Quotenregelung zum Minderheitenschutz gebunden. Die Minister leiten die 10 Ministerien, die durch Zusammenlegung aus den 20 Verwaltungsabteilungen hervorgegangen sind<sup>64</sup>.

Dieses System der *Provisional Institutions of Self-Government* (PISG) hat die JIAS abgelöst und zu einem teilweisen Rückzug von UNMIK aus der täglichen Verwaltungsarbeit geführt. UNMIK nimmt jedoch immer noch wesentliche Überwachungs- und Lenkungsarbeiten wahr. Das *Constitutional Framework* stellt ausdrücklich fest, dass der SRSG nach wie vor oberste Autorität im Kosovo bleibt<sup>65</sup>. Der SRSG kann weiterhin bindende *Regulations* erlassen und hat unter anderem die Befugnis, Handlungen der Selbstregierungsorgane wegen Verstoßes gegen übergeordnetes Recht (v.a. die Verordnungen des SRSG und internationale Abkommen) für nichtig zu erklären, das Parlament

---

<sup>61</sup> Die Grundlage der kommunalen Selbstverwaltung bietet UNMIK, Regulation on self-government of municipalities in Kosovo v. 11.8.2000, UN-Doc. UNMIK/REG/2000/45.

<sup>62</sup> SR-Resolution 1244 v. 10.06.1999, UN-Doc. S/RES/1244 (1999), Par. 11 lit. c.

<sup>63</sup> UNMIK, Regulation on a Constitutional Framework for Provisional Self-Government v. 15.05.2001, UN-Doc. UNMIK/REG/2001/9.

<sup>64</sup> Vgl. die grafische Übersicht im Anhang I, D.

<sup>65</sup> UNMIK, Regulation on a Constitutional Framework for Provisional Self-Government v. 15.05.2001, UN-Doc. UNMIK/REG/2001/9, Chapter 12.

aufzulösen oder das *Constitutional Framework* ohne Rücksprache mit den kosovarischen Institutionen abzuändern.

Der Einfluss von UNMIK bleibt daher ungebrochen. Die neuen demokratischen Strukturen funktionieren oft nicht zufriedenstellend und zwingen den SRSG zum Eingreifen. Problematisch erscheint vor allem die mangelnde Kooperationsbereitschaft zwischen den verschiedenen Volksgruppen bzw. Parteien. Was sich bereits nach den Kommunalwahlen 2000 zeigte, setzt sich nun im Parlament fort: Mehrheiten werden rigoros ausgenutzt, um eigene Positionen durchzusetzen<sup>66</sup>. Um einen Konsens mit der Opposition bemüht man sich nicht, so dass insgesamt eine feindselige, wenig produktive Stimmung vorherrscht. So konnten sich die drei Parteien mit den meisten Sitzen im Parlament erst nach zweimaligem Scheitern der Präsidentenwahl auf eine Koalition verständigen, die mehr als vier Monate nach der Konstituierung des Parlaments schließlich die Wahl von Ibrahim Rugova (Demokratische Liga des Kosovo) zum Präsidenten, Bajram Rexhepi (Demokratische Partei des Kosovo) zum Premierminister und Nexhat Daci (Allianz für die Zukunft des Kosovo) zum Parlamentspräsidenten ermöglichte<sup>67</sup>. Im Parlament kommt es häufig zum Boykott von Sitzungen durch einzelne Parteien oder zu Verletzungen der prozeduralen Regeln. Die Funktionsfähigkeit des Legislativsystems leidet darunter erheblich. Gesetzesvorschläge missachten zum Teil die Rechte von Minderheiten und müssen deshalb vom SRSG für nichtig erklärt werden<sup>68</sup>.

Ende Oktober 2002 fanden wiederum Kommunalwahlen statt. Die Wahlbeteiligung lag mit 54 % bedenklich niedrig. Gerade die Kosovo-Serben beteiligten sich kaum, was auf ein mangelndes Vertrauen in die zu wählenden Gremien hindeutet<sup>69</sup>.

---

<sup>66</sup> Vgl. das Beispiel der ‚Laws on Primary and Secondary Education and Higher Education in Kosovo‘, bei deren Verabschiedung sämtliche Änderungsanträge der serbischen Minderheit abgelehnt wurden, so dass die von Serben besuchte Universität Mitrovica außerhalb der sonstigen Bildungsstrukturen des Kosovo verblieb, Report of the Secretary-General on UNMIK v. 9.10.2002, UN-Doc. S/2002/1126, Par. 4 und 49. Der UN-Generalsekretär kritisierte das Vorgehen der Mehrheitsparteien mit den Worten „Democracy is not ‘winner takes all’“, vgl. Report of the Security-Council Mission to Kosovo and Belgrade, Federal Republic of Yugoslavia v. 19.12.2002, UN-Doc. S/2002/1376, S. 16.

<sup>67</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK v. 22.4.2002, UN-Doc. S/2002/436, S. 1.

<sup>68</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK v. 14.4.2003, UN-Doc. S/2003/421, S. 1f.

<sup>69</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK v. 29.1.2003, UN-Doc. S/2003/113, S. 5f.

cc. *Innere Sicherheit und Rechtsdurchsetzung*

Die Durchsetzung des Rechts wird von UNMIK als grundlegendes Element für die Stabilisierung des Kosovo angesehen. Die Verantwortung für Polizei und Justiz konzentriert sich daher beim Pfeiler I von UNMIK und wurde auch im Rahmen des PISG-Systems nicht an ein kosovarische Innen- oder Justizministerium abgegeben. So werden Richter und Staatsanwälte ausschließlich vom SRSG ernannt, versetzt und abberufen. Lokalen Gremien steht lediglich ein Vorschlagsrecht zu<sup>70</sup>.

Die Besetzung von Justizämtern gehörte besonders in der Anfangsphase von UNMIK zu den drängendsten Problemen der Mission. Das vormalige serbisch dominierte Justizsystem war während des Kriegs völlig zusammengebrochen. So gut wie alle bisherigen Richter und Staatsanwälte waren entweder geflohen oder wurden von der Bevölkerung als Vertreter des serbischen Unterdrückungsstaates angesehen. Obwohl sich UNMIK schon in den ersten Wochen um die Rekrutierung geeigneter Juristen bemühte, gestaltete sich der Prozess in der politisch aufgeladenen Atmosphäre des ethnisch polarisierten Kosovo schwierig<sup>71</sup>.

Mangels eines funktionierenden Rechtsdurchsetzungssystems konnte sich die Kriminalität nach Kriegsende ungehindert ausbreiten. KFOR und UNMIK schienen vom Ausmaß der Kriminalität in den ersten Missionsmonaten überrascht zu sein und ließen eine kohärente Strategie zur Kriminalitätsbekämpfung vermissen<sup>72</sup>. Die zivile internationale Polizeitruppe (*UNMIK Police*) benötigte einige Monate, um ein einsatzfähiges Niveau zu erreichen<sup>73</sup>. Die zwischenzeitlich einzig vorhandene Ordnungsmacht KFOR übernahm Polizeiaufgaben aus Furcht vor einer schleichenden Ausweitung ihres Mandats (sog. *mission creep*) nur widerwillig. Zu einem harten Durchgreifen gegen die Kriminalität kam es daher zunächst nicht. Verhaftungen waren problematisch, stand KFOR doch vor der Frage der weiteren Behandlung der Gefangenen. Gerichte waren nicht vorhanden, so dass sich eine Reihe von Inhaftierungen ohne

---

<sup>70</sup> UNMIK, Regulation on a Constitutional Framework for Provisional Self-Government v. 15.05.2001, UN-Doc. UNMIK/REG/2001/9, Chapter 9.4.8.

<sup>71</sup> OMIK, Development of the Kosovo Judicial System (10 June through 15 December 1999), Abschnitt ‚Development of Kosovo’s Emergency Justice System‘; *Strohmeyer*, AJIL 95 (2001), 53; *O’Neill*, S. 77.

<sup>72</sup> *O’Neill*, S. 76f.; *Leurdijk/Zandee*, S. 119f.

<sup>73</sup> Independent International Commission on Kosovo, Kosovo Report, S. 110ff.

baldige richterliche Anhörung nicht vermeiden ließ<sup>74</sup>. Die Situation besserte sich erst, als nach der Rekrutierung der ersten Richter ein System mobiler Gerichte eingerichtet werden konnte<sup>75</sup>. Später gingen mit dem Eintreffen von zusätzlichen internationalen Polizeikräften die meisten Polizeiaufgaben auf UNMIK über und auch das Gerichtssystem begann zu funktionieren. Trotzdem hat der Kosovo infolge der zögerlichen Rechtsdurchsetzung in der unmittelbaren Nachkriegszeit noch heute mit einer hohen Rate vor allem ethnisch motivierter und organisierter Kriminalität zu kämpfen<sup>76</sup>.

Neben dem Aufbau einer internationalen Polizeitruppe gehörte die Einrichtung einer funktionierenden lokalen Polizei von Beginn an zu den Kernbemühungen der UNMIK. Aus den Absolventen einer eigens eingerichteten Polizeischule ging bereits im Oktober 1999 der *Kosovo Police Service* (KPS) hervor. Mitte 2002 war der KPS bereits auf knapp 5000 Mitglieder angewachsen und übertraf damit erstmals die Zahl der im Kosovo stationierten internationalen Polizisten<sup>77</sup>. Der KPS untersteht der Autorität des SRSG und unterliegt der Überwachung durch die UNMIK Police<sup>78</sup>.

Der KPS darf nicht mit dem *Kosovo Protection Corps* (KPC) verwechselt werden. Letztere Gruppierung ist die zivile Nachfolgeorganisation der UÇK. Mit ihrer Gründung hat UNMIK den Versuch unternommen, den Untergrundkämpfern einen Platz in einem friedlichen Kosovo einzuräumen. Das KPC besteht aus insgesamt 5000 Mann, wovon nur wenige zum Tragen von Waffen befugt sind. Es hat ausschließlich nichtmilitärische Aufgaben im Zivil- und Katastrophenschutz. Von kosovarischer Seite wurde diese Konzeption jedoch bislang nicht vollständig akzeptiert. Manche Politiker und Mitglieder des KPC

---

<sup>74</sup> O'Neill, S. 76.

<sup>75</sup> Leurdijk/Zandee, S. 133.

<sup>76</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK v. 14.4.2003, UN-Doc. S/2003/421, Par. 14f.; vgl. für eine umfassende Darstellung des Kriminalitätsproblems in Ex-Jugoslawien auch *Mappes-Niediek*, insbesondere S. 120ff. und 149ff.

<sup>77</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK v. 17.7.2002, UN-Doc. S/2002/779, S. 5.

<sup>78</sup> UNMIK, Regulation on a Constitutional Framework for Provisional Self-Government v. 15.05.2001, UN-Doc. UNMIK/REG/2001/9, Chapter 6.

sprechen des öfteren von der Gruppe als Vorläufer einer regulären Armee des Kosovo<sup>79</sup>.

## II. Ost-Timor

### 1. Geschichte

Ost-Timor ist die eine Hälfte der zu den kleinen Sunda-Inseln gehörenden Insel Timor. Es liegt vergleichsweise abgeschieden ca. 500 km von der Nordküste Australiens entfernt, seine Fläche und Einwohnerzahl sind mit 14 509 km<sup>2</sup> bzw. 737000 Menschen relativ gering<sup>80</sup>. Die angesichts dieser Daten mangelnde geopolitische Bedeutung der Insel sollte sich im Lauf der Geschichte fortgesetzt zu Lasten der Bevölkerung auswirken.

#### a. Die Präkolonialzeit

Aus der präkolonialen Zeit Ost-Timors sind nur wenige Quellen vorhanden. Das Leben auf der Insel ist lange Zeit ohne wesentliche Beeinflussung von außen geblieben sein, wenn man von gelegentlichen Handelskontakten absieht. Zwar entstanden im Mittelalter im Westen Timors bedeutende javanesische Königreiche, diese orientierten sich aber vorwiegend nach Westen zu den Handelsmächten Persien, Indien und China und beeinflussten Timor daher kaum. Vor dem Eintreffen der Europäer bestanden auf Timor mehrere lokal begrenzte Königreiche mit losen Beziehungen untereinander und unregelmäßigen Handelsbeziehungen zu vorwiegend chinesischen Seefahrern. Es herrschte eine Vielzahl von Sprachen und animistischen Praktiken vor. Keine Religion hatte bislang Einfluss auf Timor gewinnen können<sup>81</sup>.

#### b. Die portugiesische Kolonialherrschaft

In der ersten Hälfte des 16. Jahrhunderts trafen portugiesische Seefahrer in Ost-Timor ein und etablierten erste Außenposten. Ost-Timor

---

<sup>79</sup> Zum KPC insgesamt vgl. Report of the Secretary-General on UNMIK v. 6.6.2000, UN-Doc. S/2000/538, Par. 90ff.; Report of the Secretary-General on UNMIK v. 14.4.2003, UN-Doc. S/2003/421, Par. 47ff.; Independent International Commission on Kosovo, Kosovo Report, S. 117ff.; sowie weiterführend *Özerdem*, International Peacekeeping 10-III (2003), 79ff.

<sup>80</sup> Zahlen nach *von Baratta*, Der Fischer Weltalmanach 2003, S. 611.

<sup>81</sup> *Singh*, S. 2; *Taudevin*, S. 14f.; *Ramos-Horta*, S. 27; *Kingsbury*, S. 17.

wurde zur portugiesischen Kolonie, allerdings ohne dass die Portugiesen die tatsächliche Kontrolle über das gesamte Gebiet ausgeübt hätten. Portugal war vor allem am lukrativen Handel mit Sandelholz und Kaffee interessiert und kümmerte sich sonst kaum um seine Kolonie. Jahrhundertlang beschränkte sich sein Einfluss auf die Küstengebiete, während im Binnenland die ost-timoresischen Königreiche und Stammesstrukturen fortexistierten. Erst 1912 gelang es Portugal, die Rebellion des letzten mächtigen ost-timoresischen Stammesfürsten niederzuschlagen und seinen Machtbereich auf ganz Ost-Timor auszudehnen. Seit dieser Zeit begann auch die mit den Portugiesen ins Land gekommene katholische Kirche vermehrt Fuß zu fassen<sup>82</sup>.

Portugal stritt über Jahrhunderte mit den Niederlanden um einzelne Besitztümer in Südostasien. Zu Beginn des 17. Jahrhunderts hatten niederländische Soldaten die Portugiesen aus dem westlichen Teil Timors vertrieben und den Anspruch ihres Landes auf West-Timor durch den Bau von Siedlungen und Befestigungen untermauert. 1914 wurde der Grenzverlauf zwischen West- und Ost-Timor schließlich durch einen von Portugal und den Niederlanden anerkannten Schiedsspruch<sup>83</sup> endgültig festgelegt<sup>84</sup>.

Während des Zweiten Weltkriegs erklärte sich Portugal für neutral. Dennoch kamen gegen den Protest der portugiesischen Regierung australische und niederländische Soldaten nach Ost-Timor, weil vor allem Australien um jeden Preis verhindern wollte, dass Japan die Kontrolle über Ost-Timor und damit eine Ausgangsbasis für einen Angriff auf Australien erlangte. Als im Januar 1942 japanische Truppen landeten, zogen sich die kleinen alliierten Kontingente in das bergige Landesinnere zurück. Unterstützt von der einheimischen Bevölkerung, die sich angesichts des brutalen Auftretens der Japaner auf die alliierte Seite schlug, leisteten sie von dort aus erbitterten Widerstand. Mindestens 60000 Ost-Timoresen starben im Zweiten Weltkrieg, die ohnehin spärlich vorhandene Infrastruktur wurde weitgehend zerstört<sup>85</sup>.

Nach dem Krieg erlangte Portugal die Kontrolle über Ost-Timor zurück, kümmerte sich aber weiterhin kaum um seine Kolonie. Infrastrukturprojekte gab es nur wenige, selbst die Hauptstadt Dili

---

<sup>82</sup> Evers, S. 4; Taudevin, S. 15f.; Kingsbury, S. 17; Ramos-Horta, S. 27f.

<sup>83</sup> Abgedruckt bei Krieger, East Timor, S. 6ff.

<sup>84</sup> Singh, S. 3; Krieger, East Timor, S. xix; Ramos-Horta, S. 29.

<sup>85</sup> Ramos-Horta, S. 31; Evers, S. 4; Kingsbury, S. 17f.; Taudevin, S. 19ff.; Singh, S. 7.

wurde erst in den 1960er Jahren elektrifiziert. Asphaltierte Straßen und Wasserleitungssysteme existierten nur in geringem Umfang. Mangels ausreichender Schulen bestand der Großteil der Bevölkerung aus Analphabeten. Während West-Timor ebenso wie andere niederländische Territorien schon 1949 indonesisch wurde, erfasste die Dekolonialisierung Südostasiens Ost-Timor nicht. Die Vereinten Nationen nahmen Ost-Timor zwar 1960 in die Liste der Hoheitsgebiete ohne Selbstregierung (vgl. Kap. XI UN-Charta) auf<sup>86</sup>, Portugal erkannte dies allerdings nicht an. So verblieb die Kolonie Ost-Timor ein vom Rest der Welt weitgehend unbeachteter Anachronismus in der modernen, überwiegend postkolonialen Welt<sup>87</sup>.

### c. Ost-Timor unter Indonesien

Wesentliche Veränderungen löste erst der Sturz des diktatorischen Regimes im Mutterland Portugal im Jahr 1974 aus. Die dadurch auch in Ost-Timor neu gewonnene Meinungsfreiheit ermöglichte die Bildung von drei wesentlichen politischen Gruppierungen, die jeweils ein anderes Zukunftsszenario befürworteten: Autonomie innerhalb Portugals, Anschluss an Indonesien oder Unabhängigkeit. Den größten Zuspruch fand die Unabhängigkeitsbewegung, die sich schon bald den Namen ‚Revolutionäre Front für ein unabhängiges Ost-Timor‘ (FRETILIN) gab<sup>88</sup>.

Indonesien zeigte sich vom Erfolg der FRETILIN zunehmend beunruhigt. Unter Verweis auf die marxistische Rhetorik einiger FRETILIN-Führer beschwor Indonesiens Diktator Suharto die Gefahr einer weiteren Ausbreitung des Kommunismus in Südostasien und gewann damit die Unterstützung der westlichen Staaten für eine Integration Ost-Timors in Indonesien. Im August 1975 begann ein Bürgerkrieg zwischen den Anhängern der verschiedenen ost-timoresischen Parteien. Portugal hatte mittlerweile seine Bereitschaft erklärt, Ost-Timor aus der Kolonialherrschaft zu entlassen, gleichzeitig aber festgestellt, ein unabhängiges Ost-Timor sei wirtschaftlich und politisch nicht überlebensfähig. Ähnlich äußerte sich Australien und bestärkte damit ebenfalls Indonesiens Integrationspläne. Während des Bürgerkriegs manifestierte sich Portugals Desinteresse an Ost-Timor zudem in der

---

<sup>86</sup> GV-Resolution 1542 v. 15.12.1960, UN-Doc. A/RES/1542 (XV).

<sup>87</sup> *Taudevin* spricht von einem „quiet backwater“, S. 22; siehe auch *ders.*, S. 20ff.; *Singh*, S. 8ff.; *Ramos-Horta*, S. 32; *Kingsbury*, S. 18.

<sup>88</sup> Ursprünglich hatte sich die Gruppierung ‚Sozialdemokratische Vereinigung Timors‘ genannt, die Umbenennung erfolgte am 12.9.1974, siehe *Taylor*, S. 1.

Flucht des portugiesischen Gouverneurs auf die vorgelagerte Insel Atauro und dem Nichteingreifen zweier in der Region stationierter portugiesischer Kriegsschiffe.

Der Bürgerkrieg endete mit einem Sieg der FRETILIN und der Ausrufung der Unabhängigkeit Ost-Timors am 28.11.1975. Zwei Tage später folgte eine Gegenerklärung der anderen Parteien. In diesen Wirren entschloss sich Indonesien, dessen Kräfte bereits in den Vormonaten immer wieder einzelne bewaffnete Vorstöße unternommen hatten, am 7.12.1975 schließlich zur offenen Invasion, besetzte das Land und erklärte es bald darauf zur 27. Provinz Indonesiens<sup>89</sup>.

Die Kämpfer der FRETILIN waren gezwungen, sich in das unwegsame Binnenland zurückzuziehen. Das kaum erschlossene Bergland Ost-Timors bot die ideale Ausgangsbasis für einen Guerilla-Befreiungskampf, den niederzuschlagen es der indonesischen Armee trotz ihrer Übermacht nie gelang. Die indonesischen Streitkräfte gingen mit extremer Härte vor, auch die Zivilbevölkerung wurde von den undifferenzierten Angriffen massiv getroffen. Anstatt die FRETILIN zu besiegen, erreichten die indonesischen Kräfte damit das Gegenteil: eine umfassende Solidarisierung fast der gesamten Bevölkerung mit den Befreiungskämpfern<sup>90</sup>.

Einstweilen zeigte sich erneut die mangelnde weltpolitische Bedeutung des kleinen Ost-Timor. Kaum ein Staat war bereit, wegen Ost-Timor die Beziehungen mit dem mächtigen und wirtschaftlich bedeutenden Indonesien aufs Spiel zu setzen. Zwar hatte Portugal sofort nach der indonesischen Invasion aus Protest gegen die Verletzung seiner Souveränität die diplomatischen Beziehungen zu Indonesien abgebrochen, und der UN-Sicherheitsrat hatte zwei Resolutionen verabschiedet, in denen er Indonesien zum Rückzug aufforderte<sup>91</sup>. Auch die UN-Generalversammlung verlangte bis 1982 alljährlich die Realisierung des Selbstbestimmungsrechts der Ost-Timoren, erkannte die indonesische Annexion nicht an und behandelte Portugal weiterhin als

---

<sup>89</sup> Zu den Ereignissen 1974/75 vgl. *Taylor*, S. 1 ff.; *Martin*, S. 15 ff.; *Kingsbury*, S. 18 ff.; *Taudevin*, S. 23 ff.; sowie umfassend und aus unterschiedlichen Perspektiven *Singh*, S. 8 ff.; *Ramos-Horta*, S. 34 ff.

<sup>90</sup> *Evers*, S. 7; *Taudevin*, S. 42 ff.; *Kingsbury*, S. 20.

<sup>91</sup> SR-Resolutionen 384 v. 22.12.1975, UN-Doc. S/RES/384 (1975); 389 v. 22.4.1976, UN-Doc. S/RES/389 (1976).

Kontrollmacht<sup>92</sup>. Konkrete Maßnahmen gegen Indonesien wurden aber nie beschlossen. Im Gegenteil unterstützten manche Staaten die indonesische Armee mit Waffenlieferungen oder erklärten sogar die förmliche Anerkennung Ost-Timors als Teil Indonesiens<sup>93</sup>. Zu letzterer Gruppe gehörte unter anderem auch Australien<sup>94</sup>. Für die Timoresen stellte dies einen besonders harten Schlag dar, hatten die Australier doch bei ihrem Abzug nach dem Zweiten Weltkrieg erklärt, nie die Hilfe des timoresischen Volkes im Kampf gegen die Japaner vergessen zu wollen<sup>95</sup>.

#### d. Der Weg in die Unabhängigkeit

##### *aa. Indonesien unter Druck*

Als Indonesien 1989 seine Abschottungspolitik in Bezug auf Ost-Timor etwas lockerte, konnten mehr Nachrichten nach Ost-Timor hinein und von dort heraus gelangen. Dieser Wandel machte ein politisches Leben in Ost-Timor möglich. FRETILIN-Führer José ‚Xanana‘ Gusmão, der erkannt hatte, dass mit militärischen Mitteln der übermächtigen indonesischen Armee nicht beizukommen sein würde, versuchte in der Folgezeit den Schwerpunkt des Befreiungskampfes auf die politische Bühne zu verlagern<sup>96</sup>.

Nahm die Welt anfangs von diesen Veränderungen kaum Notiz, änderte sich dies mit dem 12.11.1991 schlagartig. An diesem Tag eröffneten indonesische Soldaten auf dem Santa-Cruz-Friedhof der ost-timoresischen Hauptstadt Dili das Feuer auf eine unbewaffnete Menschenmenge, als sich eine Begräbnisfeier zu einer politischen Demonstration entwickelte<sup>97</sup>. Dieser Vorfall brachte Ost-Timor eine bislang ungekannte Aufmerksamkeit<sup>98</sup>. Das indonesische Vorgehen

---

<sup>92</sup> GV-Resolution 3485 v. 12.12.1975, UN-Doc. A/RES/3485 (XXX); sowie Folgeresolutionen UN-Docs. A/RES/31/53, A/RES/32/34, A/RES/33/39, A/RES/34/40, A/RES/35/27, A/RES/36/50 und A/RES/37/30.

<sup>93</sup> *Krieger*, East Timor, S. xxv; *Ramos-Horta*, S. 97; *Taylor*, Nr. 83, 84, 108, 111.

<sup>94</sup> Erklärung des australischen Außenministers v. 20.1.1978, abgedruckt bei *Krieger*, East Timor, S. 333.

<sup>95</sup> *Taudevin*, S. 20; *Ramos-Horta*, S. 81ff.

<sup>96</sup> *Gunn*, S. 30ff.; *Singh*, S. 145ff. u. 148ff.; *Taylor*, Nr. 649 u. 687.

<sup>97</sup> Ausführliche Schilderungen der Ereignisse bei *Taudevin*, S. 52ff.; *Singh*, S. 143ff.

<sup>98</sup> *Martin*, S. 17; *Krieger*, East Timor, S. 256; *Kingsbury*, S. 25; *Singh*, S. 170; *Taudevin*, S. 54.

wurde weltweit verurteilt, Staaten begannen ihre indonesienfreundliche Haltung zu überdenken.

Auch nach dem Santa Cruz-Massaker verschwand Ost-Timor nicht wieder aus den Nachrichten. Für Schlagzeilen sorgte vor allem die Verhaftung von Xanana Gusmão sowie die Verleihung des Friedensnobelpreises an José Ramos-Horta und Carlos Belo, zwei timoresische Persönlichkeiten, die immer wieder versucht hatten, die Weltöffentlichkeit auf die prekäre Lage ihres Volkes hinzuweisen. Auch die von Gusmão aus dem Gefängnis heraus vorangetriebene, 1997 erfolgte Gründung des *Timoresischen Nationalen Widerstandsrates* (CNRT) als einheitliche Plattform für Unabhängigkeitsbefürworter aller Parteien verschaffte der Unabhängigkeitsbewegung nach außen hin mehr Gewicht und Gehör und erhöhte so den internationalen Druck auf Indonesien<sup>99</sup>.

#### *bb. Die Volksbefragung*

Im Mai 1998 trat der indonesische Präsident Suharto zurück. Seinem Nachfolger Habibie war an demokratischen Reformen und einer Verbesserung des Ansehens Indonesiens gelegen. Im Januar 1999 gab er bekannt, dass sein Land internationalen Forderungen nach einem Akt der Selbstbestimmung in Ost-Timor nachkommen würde. Am 5.5.1999 vereinbarten Portugal, Indonesien und die Vereinten Nationen die Durchführung eines Referendums, bei der das ost-timoresische Volk die Wahl zwischen einem besonderen Autonomiestatus innerhalb Indonesiens und der Unabhängigkeit haben sollte<sup>100</sup>.

Vorbereitung und Durchführung der Abstimmung wurden den Vereinten Nationen anvertraut. Zu diesem Zweck schuf der Sicherheitsrat am 11.6.1999 die *United Nations Mission in East Timor* (UNAMET)<sup>101</sup>. UNAMET enthielt keine bewaffneten Kontingente, da Indonesien sich geweigert hatte, die Verantwortung für Sicherheit und Ordnung aus der Hand zu geben. Bald zeigte sich, dass pro-indonesische Milizen mit Gewalt und Einschüchterung Einfluss auf den Wahlausgang zu nehmen versuchten und dass die indonesischen Sicherheitskräfte diesem Treiben weitgehend gleichgültig gegenüber standen. Trotz dieser Sicherheits-

---

<sup>99</sup> *Kingsbury*, S. 25; *Martin*, S. 17.

<sup>100</sup> Report of the Secretary-General on the Question of East Timor v. 5.5.1999, UN-Doc. A/53/951-S/1999/513; siehe auch *Clark*, TempleCLJ 14 (2000), 83f.; *Martin*, S. 15ff.

<sup>101</sup> SR-Resolution 1246 v. 11.6.1999, UN-Doc S/RES/1246 (1999).

bedenken entschieden sich die Vereinten Nationen, an der geplanten Abstimmung festzuhalten<sup>102</sup>. Die überwältigende Beteiligung an der Abstimmung gab dieser Entscheidung im Nachhinein Recht. Von insgesamt 451792 registrierten Wählern erschienen 98,6 % am 30.8.1999 zur Abstimmung. 21,5 % stimmten für den Autonomiestatus innerhalb Indonesiens, 78,5 % für die Unabhängigkeit<sup>103</sup>.

*cc. Gewalt nach der Abstimmung*

Sofort nach der Bekanntgabe des Abstimmungsergebnisses am 4.9.1999 brach in ganz Ost-Timor eine Welle der Gewalt los. Pro-indonesische Milizen sowie Teile der Streitkräfte und der Polizei überzogen das Land mit einer Serie von Morden, Vergewaltigungen und vor allem Brandstiftungen. Dabei schreckten sie auch vor Angriffen auf UNAMET, internationale Hilfsorganisationen und Kirchenvertreter nicht zurück. Dass die Gewalt solche Ausmaße planmäßiger Tötungen, Vertreibungen und Zerstörungen annehmen würde, hatte auch UNAMET nicht vorhergesehen, was die Mission am 10.9.1999 zur Evakuierung ihrer Mitarbeiter zwang<sup>104</sup>.

Weltweit wurde Indonesien ob seiner Unfähigkeit zur Eindämmung der Gewalt verurteilt und ein entschlossenes Handeln der Vereinten Nationen gefordert. Die Entsendung einer Blauhelmtruppe unter UN-Kommando kam angesichts der dafür nötigen Vorbereitungszeit nicht in Frage. Die einzige Möglichkeit, schnell einzugreifen, bestand in der Autorisierung eines militärischen Vorgehens einzelner Mitgliedstaaten durch den Sicherheitsrat. Australien erklärte sich zur Übernahme der Hauptlast und des Kommandos des Einsatzes bereit, wollte aber ebenso wie andere Staaten nicht ohne die Zustimmung der indonesischen Regierung handeln. Zunächst verweigerte Indonesien sein Einverständnis. Als die Staatengemeinschaft ungewöhnlich scharf reagierte, war Indonesien angesichts der drohenden Isolation aber doch zum Einlenken bereit<sup>105</sup>. Am 15.9.1999 autorisierte der Sicherheitsrat die Entsendung einer multinationalen Truppe, der er unter Berufung auf

---

<sup>102</sup> Letter from the Secretary-General to the President of the Security Council v. 14.7.1999, UN-Doc. S/1999/786; vgl. auch *Kingsbury*, S. 26f.; *Martin*, S. 53ff.

<sup>103</sup> Letter from the Secretary-General to the President of the Security Council v. 3.9.1999, UN-Doc. S/1999/944; vgl. auch *Martin*, S. 11 und 89ff.; *Evers*, S. 9.

<sup>104</sup> *Connaughton*, S. 243ff.; *Evers*, S. 10f.; *Clark*, TempleCLJ 14 (2000), 83f.; *Martin*, S. 94ff. und 124f.; *Taudevin*, S. 278ff.

<sup>105</sup> *Martin*, S. 103ff.; *Clark*, TempleCLJ 14 (2000), 83f.; *Connaughton*, S. 244f.

Kapitel VII der UN-Charta den Einsatz aller zur Wiederherstellung des Friedens notwendigen Mittel erlaubte<sup>106</sup>.

Schon 15 Tage nach dem Ausbruch der Gewalt waren die ersten Kontingente der *International Force East Timor* (INTERFET) vor Ort, und bis Ende September gelang es INTERFET, die Gewalttätigkeiten weitgehend einzudämmen. Trotz dieses für internationale Verhältnisse äußerst schnellen Eingreifens<sup>107</sup> konnte die fast vollständige Zerstörung Ost-Timors aber nicht mehr verhindert werden. 70-80 % der Wohnsubstanz lagen in Trümmern, funktionierende Infrastruktur existierte kaum mehr<sup>108</sup>.

#### *dd. Die Übergangsverwaltung*

Bereits in den Abkommen vom 5.5.1999 hatten sich Indonesien, Portugal und die Vereinten Nationen darauf geeinigt, dass im Falle eines Abstimmungsergebnisses für die Unabhängigkeit die Verantwortung für Ost-Timor übergangswise den Vereinten Nationen zufallen sollte<sup>109</sup>. Das indonesische Parlament erkannte am 19.10.1999 das Unabhängigkeitsvotum an und hob seinen 1976 gefassten Beschluss zur Integration Ost-Timors als 27. Provinz auf. Damit war der Weg frei für die Schaffung der *United Nations Transitional Administration in East Timor* (UNTAET)<sup>110</sup>, einer umfangreichen Friedensoperation mit Alleinverantwortung für die Verwaltung Ost-Timors und den Aufbau eines funktionierenden Staatswesens. UNTAET war darüber hinaus mit einer 9150 Mann starken Militärkomponente ausgestattet, die im Februar 2000 INTERFET ablöste.

#### *ee. Die Erlangung der Unabhängigkeit*

UNTAETs Mandat wurde mehrfach verlängert, um der staatlichen Entwicklung Ost-Timors ausreichend Zeit zu geben<sup>111</sup>. Nachdem eine

---

<sup>106</sup> SR-Resolution 1264 v. 15.9.1999, UN-Doc. S/RES/1264 (1999).

<sup>107</sup> *Martin*, S. 129.

<sup>108</sup> *Connaughton*, S. 246f.; *Taudevin*, S. 285ff.; *Evers*, S. 10; *Traub*, *Foreign Affairs* 79-IV (2000), 79f.

<sup>109</sup> Report of the Secretary-General on the Question of East Timor v. 5.5.1999, UN-Doc. A/53/951-S/1999/513, Annex I, Article 6.

<sup>110</sup> SR-Resolution 1272 v. 25.10.1999, UN-Doc. S/RES/1272 (1999) (vollständiger Resolutionstext siehe Anhang II, A.).

<sup>111</sup> SR-Resolutionen 1338 v. 31.1.2001, UN-Doc. S/RES/1338 (2001); 1392 v. 31.1.2002, UN-Doc. S/RES/1392 (2002).

Verfassung beschlossen und Präsidentschaftswahlen abgehalten worden waren, wurde schließlich am 20.5.2002 die unabhängige ‚Demokratische Republik Timor-Leste‘ ausgerufen. Damit endete das Mandat von UNTAET, während gleichzeitig eine neue Mission die Arbeit aufnahm. Die *United Nations Mission of Support in East Timor* (UNMISSET) soll die Stabilität des jungen Staates gewährleisten, indem sie vor allem im Bereich der inneren und äußeren Sicherheit die Aufgaben von UNTAET fortführt und der Regierung Ost-Timors beratend zur Seite steht. Geplant ist, das UN-Engagement kontinuierlich zu verringern und es 2005 endgültig zu beenden<sup>112</sup>.

## **2. Struktur und Ablauf von UNTAET**

Sicherheitsrats-Resolution 1272 legte sämtliche legislativen, exekutiven und judikativen Staatsfunktionen in die Hände von UNTAET<sup>113</sup> und stattete die Mission mit einem umfassenden Mandat aus. UNTAET sollte nicht nur die öffentliche Sicherheit und Ordnung aufrechterhalten sowie die humanitären Hilfslieferungen und Wiederaufbauprojekte koordinieren, sondern auch Ost-Timor unter Entwicklung funktionierender öffentlicher und sozialer Dienste effektiv verwalten. Dabei galt es vor allem, das Land an eine Selbstverwaltung heranzuführen und die Rahmenbedingungen für eine langfristig positive Entwicklung Ost-Timors zu schaffen<sup>114</sup>.

### **a. Grundlegender Missionsaufbau**

Die grundlegende Struktur von UNTAET wurde durch den Sicherheitsrat selbst festgelegt, der die diesbezüglichen Vorschläge des Generalsekretärs<sup>115</sup> übernahm. Resolution 1272 bestimmte, dass UNTAET aus drei Komponenten bestehen sollte: erstens einer Regierungs- und Verwaltungskomponente unter Einschluss einer internationalen Polizeitruppe, zweitens einer Komponente zur humanitären Hilfe und zum Wiederaufbau, und drittens einer Militärkomponente<sup>116</sup>. An der Spitze der Mission stand ein Sonderbeauftragter des General-

---

<sup>112</sup> SR-Resolutionen 1410 v. 17.5.2002, UN-Doc. S/RES/1410 (2002); 1480 v. 19.5.2003, UN-Doc. S/RES/1480 (2003).

<sup>113</sup> SR-Resolution 1272 v. 25.10.1999, UN-Doc. S/RES/1272 (1999), Par. 1.

<sup>114</sup> SR-Resolution 1272 v. 25.10.1999, UN-Doc. S/RES/1272 (1999), Par. 2.

<sup>115</sup> Report of the Secretary-General on the Question of East Timor v. 4.10.1999, UN-Doc. S/1999/1024, Kapitel IV.

<sup>116</sup> SR-Resolution 1272 v. 25.10.1999, UN-Doc. S/RES/1272 (1999), Par. 3.

sekretärs als *Transitional Administrator*. Die Verwaltungs- und die humanitäre Komponente wurden je von einem Stellvertreter des SRSG geleitet, die Führung der Militärkomponente oblag einem vom Generalsekretär ernannten *Force Commander*. Mit diesem Nebeneinander von SRSG und Force Commander folgte UNTAET dem üblichen Aufbaumuster von Friedensoperationen<sup>117</sup>.

#### b. Verwaltungs- und Regierungssystem

Notgedrungen musste sich UNTAET zu Beginn auf humanitäre Hilfe konzentrieren. Infolge der weitreichenden Zerstörung der Wohnsubstanz und der grundlegenden Infrastruktur (v.a. der Strom- und Wasserversorgung), sowie der großen Anzahl von in Ost- und West-Timor umherirrenden Flüchtlingen waren umfangreiche Hilfslieferungen erforderlich, um die Grundversorgung der Bevölkerung mit Wasser, Nahrung und Unterkünften sicherzustellen<sup>118</sup>.

Angesichts dieser Prioritäten verwundert es nicht, dass der Aufbau der Verwaltungsstrukturen nur schleppend vorankam. Zudem hatte UNTAET selbst mit Infrastrukturproblemen zu kämpfen, da gerade öffentliche Gebäude der Gewalt nach dem Referendum in besonderem Ausmaß zum Opfer gefallen waren<sup>119</sup>. Hinzu kam, dass sich die Rekrutierung geeigneten Personals als schwierig erwies, einerseits wegen der langwierigen UN-Auswahlverfahren, andererseits aber auch aufgrund eines Mangels an ausreichend qualifizierten Bewerbern. Immerhin konnten in einem ersten Schritt Ende 1999 die Verwaltungschefs für die 13 Distrikte Ost-Timors ernannt werden. Die Regierungs- und Verwaltungskomponente führte dennoch bis Februar 2000 ein Schattendasein und war erst im Frühjahr jenes Jahres in der Lage, grundlegende Verwaltungsaufgaben auszuführen<sup>120</sup>.

Von Beginn an erwiesen sich der Umfang und die Form der ost-timoresischen Beteiligung an den Regierungsaufgaben als Streitfrage zwischen UNTAET und dem noch immer bestehenden Nationalen

---

<sup>117</sup> Siehe oben Zweiter Teil, A. II. 2.

<sup>118</sup> Report of the Secretary-General on UNTAET v. 26.1.2000, UN-Doc. S/2000/53, Kapitel IV; *Gorjão*, Contemporary Southeast Asia 24 (2000), 318.

<sup>119</sup> *Traub*, Foreign Affairs 79-IV (2000), 80; *Strohmeyer*, AJIL 95 (2001), 50.

<sup>120</sup> Report of the Secretary-General on UNTAET v. 26.1.2000, UN-Doc. S/2000/53, Par. 40; Report of the Secretary-General on UNTAET v. 26.7.2000, UN-Doc. S/2000/738, Kapitel V.

Widerstandsrat (CNRT)<sup>121</sup>. Dieses Problem ging auf Fehler bei der Missionsplanung zurück. Die Planung wurde im UN-Hauptquartier in New York ohne wesentliche ost-timoresische Beteiligung durchgeführt. Der Einfluss des CNRT wurde daher verkannt bzw. dessen Vorschläge außer Betracht gelassen, um die Unparteilichkeit der Mission nicht zu kompromittieren. Die Missionsplanung sah für die Anfangsphase die Alleinhoheit UNTAETs über Ost-Timor ohne wesentliche timoresische Beteiligung vor. Dies erwies sich vor Ort schnell als unrealistisch, denn nach dem Zusammenbruch sämtlicher indonesischer Verwaltungsstrukturen nach dem Referendum war die Kontrolle über die meisten Teile Ost-Timors de facto auf den CNRT übergegangen<sup>122</sup>.

UNTAET musste also bald akzeptieren, dass Ost-Timor nicht das politische Niemandsland war, für das es die Missionsplaner gehalten hatten<sup>123</sup>. SRSG Vieira de Mello erkannte folglich den CNRT, der sich nach dem Unabhängigkeitsvotum durchaus als Repräsentant des weitaus überwiegenden Bevölkerungsteils ansehen konnte, als natürlichen Ansprechpartner von UNTAET an, freilich ohne den Rat formell als solchen zu bezeichnen, um andere politische Gruppierungen nicht gegen UNTAET aufzubringen<sup>124</sup>. In einem vorsichtigen ersten Schritt zur Einbindung der lokalen Bevölkerung schuf UNTAET im Dezember 1999 den *National Consultative Council* (NCC)<sup>125</sup>. Der NCC bestand aus 15 Mitgliedern<sup>126</sup> und sollte dem SRSG in allen wesentlichen Regierungsfragen beratend zur Seite stehen. Durch den NCC konnte jedoch keine entscheidende Beteiligung der Ost-Timoresen erreicht werden. Alle Mitglieder des NCC wurden durch den SRSG ernannt, die Kompetenzen des Rates beschränkten sich auf Beratung und ein politisches Vorschlagsrecht. Wie die den NCC einführende Verordnung ausdrücklich feststellte<sup>127</sup>, verblieb sämtliche Entscheidungsgewalt in den Händen des SRSG, der zudem als Vorsitzender des NCC fungierte.

---

<sup>121</sup> Zum CNRT siehe oben Dritter Teil, A. II. 1. d. aa.

<sup>122</sup> *Chopra*, Survival 42-III (2000), 32; International Policy Institute, East Timor Report, Par. 293 und 296.

<sup>123</sup> *Suhrke*, International Peacekeeping 8-IV (2001), 15f.

<sup>124</sup> International Policy Institute, East Timor Report, Par. 294.

<sup>125</sup> Report of the Secretary-General on UNTAET v. 26.1.2000, UN-Doc. S/2000/53, Par. 4; *Kondocho*, JCSL 6 (2001), 250.

<sup>126</sup> 7 Vertreter des CNRT, 3 Vertreter anderer politischer Gruppierungen, 1 Vertreter der katholischen Kirche, 3 UNTAET-Mitarbeiter und der SRSG als Vorsitzender.

<sup>127</sup> UNTAET, Regulation on the Establishment of a National Consultative Council v. 2.12.1999, UN-Doc. UNTAET/REG/1999/2, Section 1.3.

Geführt von Xanana Gusmão stand der CNRT UNTAET zwar grundsätzlich positiv gegenüber. Dennoch wuchs angesichts der Reduktion auf eine untergeordnete Rolle der Unmut innerhalb des CNRT<sup>128</sup>. Auch bei der sonstigen Bevölkerung drohte UNTAET den der Mission anfangs gewährten Vertrauensvorschuss zu verspielen, da nach Monaten der UN-Verwaltung positive Entwicklungen weiter auf sich warten ließen. Die Wiederaufbaumaßnahmen liefen nur schleppend an, die Arbeitslosigkeit erreichte ein Rekordniveau, einziger Wirtschaftsfaktor waren die zahlreichen Ausländer mit ihren mitgebrachten Devisen. Die vielen internationalen Kräfte mit ihrem wesentlich höheren Lebensstandard mussten den Ost-Timoresen unweigerlich als eine Art moderne Kolonialherren erscheinen<sup>129</sup>.

Die Unklarheit des Mandats hat wesentlich zu diesem Ansehensverlust von UNTAET beigetragen. Resolution 1272 sprach zwar von der Notwendigkeit „to consult and cooperate closely with the East Timorese people“, gab den Missionsverantwortlichen aber keine weiteren Vorgaben in Bezug auf die Form der ost-timoresischen Beteiligung. Sie beschränkte sich vielmehr auf eine vage Autorisierung „to take all necessary measures to fulfil its mandate“<sup>130</sup>. Als Reaktion auf den steigenden Druck von timoresischer Seite richtete UNTAET zunächst im April 2000 auch auf Distriktebene Gremien mit Beratungsfunktion ein. Diese *District Advisory Councils* hatten auf ihrer Ebene ähnliche Aufgaben wie der NCC für den Gesamtstaat<sup>131</sup>. Ferner kündigte UNTAET im Mai 2000 an, abweichend von der bisher verfolgten Politik eine echte Regierungsbeteiligung der Ost-Timoresen (*Co-Government*) verwirklichen zu wollen. Umgesetzt wurde dieses Vorhaben durch zwei Verordnungen im Juli 2000, die die Grundlagen für ein Übergangskabinett (*Transitional Cabinet*) und einen Nationalrat (*National Council, NC*) legten<sup>132</sup>.

---

<sup>128</sup> International Policy Institute, East Timor Report, Par. 297; *Chopra*, Survival 42-III (2000), 34; *Gorjão*, Contemporary Southeast Asia 24 (2000), 318f.

<sup>129</sup> *Chopra*, Survival 42-III (2000), 33ff.; *Traub*, Foreign Affairs 79-IV (2000), 85; Report of the Secretary-General on UNTAET v. 26.7.2000, UN-Doc. S/2000/738, Par. 66 und 69.

<sup>130</sup> SR-Resolution 1272 v. 25.10.1999, UN-Doc. S/RES/1272 (1999), Par. 8 und 4.

<sup>131</sup> *Gorjão*, Contemporary Southeast Asia 24 (2000), 319.

<sup>132</sup> UNTAET, Regulation on the Establishment of the Cabinet of the Transitional Government in East Timor v. 14.7.2000, UN-Doc. UNTAET/REG/2000/23; UNTAET, Regulation on the Establishment of a National Council v. 14.7.2000, UN-Doc. UNTAET/REG/2000/24.

Das Kabinett sollte unter dem Vorsitz des SRSG die Übergangsverwaltung leiten, politische Zielvorgaben entwickeln und Vorschläge für Verordnungen entwerfen. Ursprünglich wurden acht Portfolios eingerichtet. Vier davon wurden Ost-Timoresen zugewiesen (Interne Verwaltung, Infrastruktur, Wirtschaft, Soziales), vier gingen an UNTAET (Polizei, Justiz, Politische Angelegenheiten, Finanzen)<sup>133</sup>. Später wurde ein weiteres Ressort für auswärtige Angelegenheiten eingerichtet und mit dem ost-timoresischen Friedensnobelpreisträger José Ramos-Horta besetzt<sup>134</sup>. Diese acht bzw. neun Minister bildeten zusammen mit dem SRSG die Spitze der so genannten *East Timor Transitional Administration* (ETTA)<sup>135</sup>. Nach der Bildung des Kabinetts gab UNTAET bekannt, dass die ETTA an die Stelle von UNTAETs Regierungs- und Verwaltungskomponente getreten war<sup>136</sup>.

Der Nationalrat konstituierte sich am 23.10.2000<sup>137</sup>. Mit ihm wurde der NCC durch eine repräsentativere Struktur ersetzt. Im Gegensatz zum NCC erhielten UNTAET-Vertreter keine Sitze. Die Mitgliederzahl wurde auf 33 erweitert, um die Vertretung aller Bevölkerungsschichten zu gewährleisten<sup>138</sup>. Der Nationalrat sollte ein Forum für alle Legislativangelegenheiten und damit den Vorläufer eines Parlaments bilden. Er besaß ein Initiativrecht für neue Verordnungen und konnte bestehende Verordnungen abändern. Zugleich konnte der Nationalrat die Kabinettsmitglieder verpflichten, vor ihm zu erscheinen

---

<sup>133</sup> Report of the Secretary-General on UNTAET v. 26.7.2000, UN-Doc. S/2000/738, Par. 3.

<sup>134</sup> Report of the Secretary-General on UNTAET v. 16.1.2001, UN-Doc. S/2001/42, Par. 9.

<sup>135</sup> *Gorjão*, Contemporary Southeast Asia 24 (2000), 320. Siehe auch das Organigramm im Anhang II, C.

<sup>136</sup> UNTAET, ‚New Structure of East Timor Transitional Administration‘, Daily Press Briefing v. 8.8.2000, <<http://www.un.org/peace/etimor/DB/DB080800.HTM>>; *Chesterman*, International Peacekeeping 9-1 (2002), 66.

<sup>137</sup> Report of the Secretary-General on UNTAET v. 16.1.2001, UN-Doc. S/2001/42, Par. 8.

<sup>138</sup> Sitzverteilung: CNRT 7, andere politische Gruppierungen 3, katholische Kirche 1, protestantische Konfessionen 1, muslimische Gemeinde 1, Frauenorganisationen 1, Studenten- und Jugendorganisationen 1, Forum der Nichtregierungsorganisationen 1, Berufsverbände 1, Bauern 1, Geschäftstätige 1, Arbeitnehmerverbände 1, Distrikte 13. Später wurden weitere 3 Sitze für Parteienvertreter hinzugefügt, vgl. UNTAET, Regulation to amend Regulation No. 2000/24 v. 26.10.2000, UN-Doc. UNTAET/REG/2000/33.

und Fragen zu beantworten. Der Rat übte also auch eine Kontrollfunktion über die Exekutive aus<sup>139</sup>.

Mit der Schaffung der ETTA und des Nationalrats hatte zumindest theoretisch eine weitgehende Übertragung der legislativen und exekutiven Kompetenzen des SRSG auf diese Gremien stattgefunden<sup>140</sup>. Dennoch herrschte auf timoresischer Seite weiterhin Unzufriedenheit. Der mittlerweile zum Nationalratsvorsitzenden gewählte Xanana Gusmão bemängelte den ‚Timorisierungsprozess‘<sup>141</sup> als zu langsam. Die timoresischen Kabinettsmitglieder kritisierten ihre mangelnden Kompetenzen. Im Dezember 2000 erklärten sie, sie seien nicht länger bereit, als Alibi für eine aus ihrer Sicht weitgehend kosmetische Timorisierung zu dienen und drohten mit ihrem Rücktritt<sup>142</sup>. In der Tat wurden die wichtigsten Entscheidungen auch weiterhin von UNTAET getroffen. Die zentralen Kabinettsposten waren mit UNTAET-Mitarbeitern besetzt und die Einführung von Nationalrat und Kabinett hatten nichts an der obersten Autorität des SRSG geändert<sup>143</sup>. Zudem litt der Nationalrat in den Augen der Bevölkerung unter mangelnder Legitimität, da alle seine Mitglieder vom SRSG ernannt wurden.

In dieser Situation erschien es UNTAET geboten, ost-timoresischen Forderungen nach baldiger Unabhängigkeit nachzukommen. Ohnehin

---

<sup>139</sup> UNTAET, Regulation on the Establishment of a National Council v. 14.7.2000, UN-Doc. UNTAET/REG/2000/24, Sections 1.1 und 2.1.

<sup>140</sup> Report of the Secretary-General on UNTAET v. 16.1.2001, UN-Doc. S/2001/42, Par. 9.

<sup>141</sup> Der Begriff ‚Timorisierung‘ (Timorization) dient auch in offiziellen UN-Dokumenten als Schlagwort für die Kompetenzübertragung auf lokale Amtsträger, vgl. etwa Report of the Secretary-General on UNTAET v. 24.7.2001, UN-Doc. S/2001/719, Par. 55.

<sup>142</sup> In einem Brief an den SRSG äußerten die Kabinettsmitglieder ihren Unmut: „We continue to be used as a justification for the delays and the confusion in a process which is outside our control. The East Timorese Cabinet members are caricatures of ministers in a government of a banana republic. They have no power, no duties, no resources to function adequately.“, zitiert nach *Chesterman*, *International Peacekeeping* 9-I (2002), 67. Vgl. auch *Gorjão*, *Contemporary Southeast Asia* 24 (2000), 320.

<sup>143</sup> Die Verordnungen zum Kabinett und NC enthalten eigene Abschnitte, die den Fortbestand der uneingeschränkten Autorität des SRSG unterstreichen, vgl. UNTAET, Regulation on the Establishment of the Cabinet of the Transitional Government in East Timor v. 14.7.2000, UN-Doc. UNTAET/REG/2000/23, Section 13; Regulation on the Establishment of a National Council v. 14.7.2000, UN-Doc. UNTAET/REG/2000/24, Section 10.

war eine Missionsdauer von nur zwei bis drei Jahren geplant gewesen<sup>144</sup> und angesichts der Kosten<sup>145</sup> musste den Vereinten Nationen daran gelegen sein, diesen Zeitrahmen nicht zu überschreiten. Der SRSG übernahm folglich den Vorschlag des Nationalrats, Wahlen zu einer verfassungsgebenden Versammlung abzuhalten<sup>146</sup>. Der Termin für die ersten freien Wahlen in der Geschichte Ost-Timors wurde auf den 30.8.2001 festgelegt. Im Vorfeld lösten sich CNRT und Nationalrat auf, um ihren Mitgliedern die Möglichkeit zu geben, in unabhängiger Weise für die verfassungsgebende Versammlung zu kandidieren. 16 politische Parteien führten einen fairen Wahlkampf um die 88 Sitze in der Versammlung. Mit 57,3 % der Stimmen ging die FRETILIN schließlich als Sieger aus den Wahlen hervor<sup>147</sup>.

Nach den Wahlen zog sich UNTAET weiter aus den täglichen Regierungsgeschäften zurück. Das gemischte Übergangskabinettt wurde durch einen ausschließlich mit Timoresen besetzten Ministerrat ersetzt, der zusammen mit der in *East Timor Public Administration* (ETPA) umbenannten ETTA bis zur Unabhängigkeit Ost-Timor regieren sollte<sup>148</sup>. Bei der Ernennung der Minister orientierte sich der SRSG am Ergebnis der Wahlen zur verfassungsgebenden Versammlung, Ministerpräsident wurde folglich der FRETILIN-Politiker Mari Alkatiri. Diese Umstrukturierung legte die Exekutive erstmals vollständig in timoresische Hände, freilich aber nicht ohne dem SRSG ein Letztentscheidungsrecht vorzubehalten<sup>149</sup>.

Die verfassungsgebende Versammlung konnte am 22.3.2002 in feierlicher Zeremonie die neue Verfassung Ost-Timors proklamieren. Das Dokument sah einen einheitlichen Rechtsstaat mit dem Parlament in zentraler Rolle, unabhängigen Gerichten, einem Premierminister in

---

<sup>144</sup> Report of the Secretary-General on the Situation in East Timor v. 4.10.1999, UN-Doc. S/1999/1024, Par. 27.

<sup>145</sup> Im Zeitraum vom 1.7.2000 bis zum 31.6.2001 betrug das Missionsbudget fast 47 Mio. US-Dollar pro Monat, siehe Report of the Secretary-General on UNTAET v. 16.1.2001, UN-Doc. S/2001/42, Par. 46.

<sup>146</sup> UNTAET, Regulation on the Election of a Constituent Assembly to prepare a Constitution for an independent and democratic East Timor v. 16.3.2001, UN-Doc. UNTAET/REG/2001/2.

<sup>147</sup> *Gorjão*, Contemporary Southeast Asia 24 (2000), 321.

<sup>148</sup> UNTAET, Regulation on the Establishment of the Council of Ministers v. 19.9.2001, UN-Doc. UNTAET/REG/2001/28; siehe auch das Organigramm im Anhang II, D.

<sup>149</sup> Report of the Secretary-General on UNTAET v. 18.10.2001, UN-Doc. S/2001/983, Par. 7.

starker Stellung an der Spitze der Exekutive und einem direkt gewählten Präsidenten vor. Die wichtigsten Kompetenzen des Präsidenten sollten in der Ernennung des Premierministers, dem Oberkommando über die Streitkräfte, der Möglichkeit zur Parlamentsauflösung und einem beschränkten Vetorecht gegenüber Parlamentsgesetzen bestehen<sup>150</sup>.

Als letzter Schritt vor der Unabhängigkeit wurden am 14.4.2002 Präsidentschaftswahlen abgehalten, die Xanana Gusmão mit großer Mehrheit (82,69 %) gewann<sup>151</sup>. Schließlich wurde am 20.5.2002, einem bereits im Oktober 2001 von der verfassungsgebenden Versammlung festgelegten und vom UN-Sicherheitsrat bestätigten Datum<sup>152</sup>, die Unabhängigkeit Ost-Timors ausgerufen. Den reibungslosen Übergang sicherten Verfassungsbestimmungen, nach denen sich die verfassungsgebende Versammlung in das Parlament und der Ministerrat in die Regierung des neuen Staates umwandelten<sup>153</sup>. Am Unabhängigkeitstag endete zugleich das Mandat von UNTAET<sup>154</sup>.

### c. Innere Sicherheit und Rechtsdurchsetzung

Als UNTAET die Arbeit aufnahm, lag die Verantwortung für die Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung in Ost-Timor bei INTERFET. Die Sicherheitslage hatte sich seit dem Eintreffen von INTERFET beständig verbessert, die meisten der unruhestiftenden pro-indonesischen Milizen waren über die Grenze nach West-Timor geflohen. Eine ähnliche Welle ethnisch motivierter Kriminalität wie im Kosovo drohte in Ost-Timor nicht. Zudem hatte INTERFET aus den Erfahrungen der KFOR gelernt und ging von Beginn an hart gegen Kriminelle vor. Dabei versuchte INTERFET, so gut wie möglich eine korrekte Behandlung festgenommener Verdächtiger zu gewährleisten. INTERFET richtete ein Gefängnis ein, sorgte für eine Anhörung von Festgenommenen vor einem Militärjuristen binnen 24 Stunden und für regelmäßige Überprüfungen der Haftanordnungen durch ein Gremium von 4 weiteren

---

<sup>150</sup> Report of the Secretary-General on UNTAET v. 17.4.2002, UN-Doc. S/2002/432, Par. 4ff.; *Gorjão*, Contemporary Southeast Asia 24 (2000), 322.

<sup>151</sup> Report of the Secretary-General on UNTAET v. 24.4.2002, UN-Doc. S/2002/432/Add.1.

<sup>152</sup> Statement by the President of the Security-Council v. 31.10.2001, UN-Doc. S/PRST/2001/32.

<sup>153</sup> Constitution of the Democratic Republic of Timor-Leste, Section 167f., abrufbar unter <<http://www.undp.east-timor.org/constitution/etconstitution.prn.pdf>>.

<sup>154</sup> SR-Resolution 1392 v. 31.1.2002, UN-Doc. S/RES/1392 (2002).

Militärjuristen. IKRK und UNHCR wurden eingeladen, die Haftbedingungen zu überwachen<sup>155</sup>.

Trotz dieser Maßnahmen stand INTERFET vor dem Problem, die Inhaftierung mangels Aburteilungsmöglichkeiten unbeschränkt aufrechterhalten zu müssen. UNTAET bemühte sich folglich gleich zu Missionsbeginn um die Rekrutierung von Richtern und Staatsanwälten, was sich in Ost-Timor allerdings als noch problematischer als im Kosovo erwies. Im Kosovo bestand das Problem darin, akzeptable Juristen ohne ‚dunkle‘ Vergangenheit auszumachen. In Ost-Timor gestaltete es sich schwierig, überhaupt Personen mit juristischen Kenntnissen zu finden. Das niedrige Bildungs- und Einkommensniveau hatte es nur äußerst wenigen Ost-Timoren erlaubt, an ausländischen Universitäten zu studieren (eine eigene Universität besaß Ost-Timor nicht). Praktische Erfahrungen in juristischen Berufen konnte so gut wie niemand vorweisen. Wohl wissend um die mangelnden Qualifikationen der Kandidaten, nahm der SRSG dennoch am 7.1.2000 den ersten 10 Richtern und Staatsanwälten in feierlicher Zeremonie den Amtseid ab<sup>156</sup>. Den Ausschlag für die schnelle Ernennung hatte die dringende Notwendigkeit gegeben, die Gefängnisinsassen baldmöglichst abzuurteilen, sowie die hohe Symbolkraft, die von der Ernennung der ersten einheimischen Richter in der Geschichte Ost-Timors ausging<sup>157</sup>.

Bis zum Missionsende konnte UNTAET das Personalproblem nicht vollständig lösen, so dass es Ost-Timor auch dann noch an einem effektiven Gerichtssystem fehlte. Fälle längerer Inhaftierung ohne Gerichtsverfahren hatten bereits zu Häftlingsprotesten geführt, Gerichte außerhalb der Hauptstadt Dili funktionierten kaum. Der UN-Generalsekretär konnte daher nicht umhin, in seinem Abschlussbericht zu UNTAET der Sorge über einen möglichen Vertrauensverlust der Bevölkerung in das Gerichtssystem Ausdruck zu verleihen<sup>158</sup>.

Ein wesentlich besseres Ergebnis konnte im Bereich der Polizei erzielt werden, obwohl die internationale Polizeitruppe vor allem in den ersten Missionsmonaten häufiger Kritik wegen mangelnder Effizienz

---

<sup>155</sup> *Strohmeier*, AJIL 95 (2001), 51, Fn. 23; *O'Neill*, S. 76.

<sup>156</sup> Report of the Secretary-General on UNTAET v. 26.1.2000, UN-Doc. S/2000/53, Par. 44; *Strohmeier*, AJIL 95 (2001), 53f.

<sup>157</sup> International Policy Institute, East Timor Report, Par. 230; kritisch *Linton*, MULR 25 (2001), 122, Abschnitt III.A.

<sup>158</sup> Report of the Secretary-General on UNTAET v. 17.4.2002, UN-Doc. S/2002/432, Par. 17ff.

ausgesetzt war<sup>159</sup>. Im Juli 2000 bildeten die ersten Absolventen einer in Dili eingerichteten Polizeischule den Nukleus eines ost-timoresischen Polizeidienstes<sup>160</sup>. Zum Zeitpunkt der Unabhängigkeit war der Dienst bereits auf 1793 Polizisten angewachsen. Umgekehrt konnte die Anzahl internationaler Polizisten reduziert werden. Insbesondere auf der Führungsebene fehlte es aber auch zur Unabhängigkeit noch an qualifizierten ost-timoresischen Kräften, so dass weiterhin 1250 internationale Polizisten im Land verblieben. Sie bildeten im Rahmen des UNMISSET-Einsatzes zusammen mit ihren einheimischen Kollegen einen einheitlichen Polizeidienst mit dem Ziel der graduellen Übertragung der Führungsverantwortung auf timoresische Offiziere bei gleichzeitiger Reduzierung der Zahl internationaler Kräfte<sup>161</sup>.

### III. Gemeinsamkeiten und Unterschiede beider Missionen

Die eben vorgenommenen Darstellungen der Einsätze im Kosovo und in Ost-Timor lassen erkennen, dass sich die Missionen in weiten Teilen ähnlich sind. Beide wurden in ein Umfeld entsandt, das durch umfangreiche Kriegszerstörungen und den Wegfall der bisherigen staatlichen Autorität gekennzeichnet war. Beide sollten in dieser Situation ein funktionierendes Gemeinwesen wiederaufbauen und wurden deshalb mit einer Vielzahl unterschiedlicher Aufgaben betraut<sup>162</sup>. Neben die zentrale Funktion der Verwaltung des Territoriums traten die Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung, die Flüchtlingsrepatriierung, die humanitäre Hilfe, der Wiederaufbau der Infrastruktur, die Förderung der Menschenrechte sowie längerfristig die Etablierung von Selbstverwaltungsstrukturen durch fortschreitende Integration der Lokalbevölkerung. Zur Realisierung dieser Aufgaben wurden die Missionen mit besonderer Autorität ausgestattet, die ihnen die Kontrolle über die drei Staatsfunktionen Exekutive, Legislative und Judikative

---

<sup>159</sup> *Smith*, S. 74f.

<sup>160</sup> Report of the Secretary-General on UNTAET v. 26.7.2000, UN-Doc. S/2000/738, Par. 45.

<sup>161</sup> SR-Resolution 1410 v. 17.5.2002, UN-Doc. S/RES/1401 (2002), Par. 2 lit.b und Par. 8; Report of the Secretary-General on UNMISSET v. 6.11.2002, UN-Doc. S/2002/1223, Par. 26f.

<sup>162</sup> SR-Resolutionen 1244 v. 10.06.1999, UN-Doc. S/RES/1244 (1999); 1272 v. 25.10.1999, UN-Doc. S/RES/1272 (1999).

sicherte<sup>163</sup>. Zu Beginn mussten beide Missionen aufgrund der lokalen Gegebenheiten die gleichen Prioritäten setzen (humanitäre Hilfe, Polizei, Justiz), so dass sich beide Einsätze auch in ihrer Vorgehensweise und den dabei erfahrenen Schwierigkeiten – etwa im Bereich der Rekrutierung geeigneter Justizbediensteter – ähnlich sind.

Allerdings bestehen vor allem in den Rahmenbedingungen der Missionen bedeutende Unterschiede. So sind die Vorgeschichten beider Missionen völlig anders. Im Kosovo hatte ethnisch motivierte innerstaatliche Gewalt die internationale Gemeinschaft zu einer Intervention gegen Jugoslawien, den anerkannten Souverän über den Kosovo, veranlasst. Mit seiner Kapitulation musste Jugoslawien in eine internationale Präsenz einwilligen. UNMIK übernahm in der Folge die alleinige Kontrolle über den Kosovo<sup>164</sup>. Die Frage nach dem zukünftigen Status des Kosovo bleibt bis heute ungelöst und lässt UNMIK in einem unsicheren Schwebestadium operieren<sup>165</sup>. Hinzu kommt, dass auch die Luftangriffe der NATO die lange Geschichte ethnisch bedingter Auseinandersetzungen im Kosovo nicht vollständig beenden konnten, so dass UNMIK neben den eigentlichen Wiederaufbaumaßnahmen auch die tief verwurzelten ethnischen Differenzen innerhalb der Bevölkerung zu bewältigen hat.

Im Gegensatz dazu resultierte der Ost-Timor-Konflikt aus einem mit der Annexion des Landes durch Indonesien fehlgeschlagenen Dekolonialisierungsversuch. Ost-Timor war international nie als Teil Indonesiens anerkannt worden. Das Referendum im August 1999 hatte den zukünftigen Status Ost-Timors als unabhängiger Staat festgelegt, so dass UNTAET seine Arbeit auf dieses Ziel hin ausrichten konnte. Mit dem Abzug der indonesischen Streitkräfte und Milizen wurde der aus der indonesischen Besetzung resultierende Gewalt die Grundlage entzogen. Generell operierte UNTAET also in einem wesentlich günstigeren Umfeld. Nicht nur drohten in Ost-Timor keine ethnischen Unruhen und gewährte die Bevölkerung der Mission einen weitreichenden Vertrauens-

---

<sup>163</sup> SR-Resolutionen 1244 v. 10.06.1999, UN-Doc. S/RES/1244 (1999), Par. 10; 1272 v. 25.10.1999, UN-Doc. S/RES/1272 (1999), Par. 1; vgl. auch UNMIK, Regulation on the Authority of the Interim Administration in Kosovo v. 25.7.1999, UN-Doc. UNMIK/REG/1999/1, Section 1; UNTAET, Regulation on the Authority of the Transitional Administration in East Timor v. 27.11.1999, UN-Doc. UNTAET/REG/1999/1, Section 1.

<sup>164</sup> Näher dazu unten Dritter Teil, C. II. 1. a.

<sup>165</sup> O'Neill, S. 30; Martin, S. 120.

vorschuss<sup>166</sup>, sondern es erwies sich auch die abgelegene geographische Lage erstmals als vorteilhaft. Während der Kosovo wegen seiner Lage nahe den reichen Staaten Westeuropas und im Herzen der instabilen Balkanregion schnell zur Ausgangsbasis für das organisierte Verbrechen wurde<sup>167</sup>, stellten sich solche Probleme in Ost-Timor nicht und die dortige Verbrechensrate blieb insgesamt niedrig<sup>168</sup>.

Abgesehen vom Missionsumfeld bestehen praktische Unterschiede zwischen UNMIK und UNTAET in der Missionsgestaltung. UNMIK ist eine ausschließlich zivile Mission, die sich durch ihre neuartige kooperative Struktur auszeichnet. Durch einen dezentralen Aufbau wird die Verantwortung auf die Schultern mehrerer internationaler Organisationen verteilt, die unter dem Dach der Mission zusammenarbeiten. Ihrerseits kooperiert die Mission mit der von ihr unabhängigen Militärpräsenz KFOR<sup>169</sup>. Der Aufbau von UNTAET folgte dagegen dem üblichen integrativen Muster multidimensionaler Friedensoperationen: militärische und zivile Komponenten verbanden sich zu einer Gesamtmission, in deren Hand sich alle Aufgaben konzentrierten. Betrachtete man die Personalzahlen, schien es sich bei UNTAET sogar um eine vorwiegend militärische Mission zu handeln<sup>170</sup>. In der Praxis hatte der Zivilbereich von UNTAET aber wesentlich mehr und komplexere Aufgaben zu erfüllen, so dass der Militärkomponente im weitgehend friedlichen Land vergleichsweise wenig Bedeutung zukam. Versucht man UNMIK und UNTAET in die Kategorien des Brahimi-Reports<sup>171</sup> einzuordnen, gehört UNMIK zum Bereich des *Peacebuilding*, während UNTAET *Peacekeeping* und *Peacebuilding* in sich vereint.

Zieht man ein Fazit der Unterschiede und Gemeinsamkeiten beider Missionen, zeigt sich, dass die Unterschiede überwiegend praktischer Natur sind und sich aus dem Missionsumfeld oder – allgemein gesprochen – aus den faktischen Unterschieden zwischen Ost-Timor und

---

<sup>166</sup> *Chesterman*, International Peacekeeping 9-I (2002), 63; *Traub*, Foreign Affairs 79-IV (2000), 81.

<sup>167</sup> *Mappes-Niediek*, S. 93ff. und 150ff.; *O'Neill*, S. 105f.

<sup>168</sup> *Gorjão*, Contemporary Southeast Asia 24 (2000), 325.

<sup>169</sup> *Bothe/Marauhn*, S. 227; *Chesterman*, International Peacekeeping 9-I (2002), 63.

<sup>170</sup> SR-Resolution 1272 v. 25.10.1999, UN-Doc. S/RES/1272 (1999), autorisierte eine maximale Missionsstärke von 9150 Soldaten und 1640 Zivilpolizisten. Zum Oktober 2001 bestand die Militärkomponente aus 7947 Soldaten, die Zivilkomponente aus 1485 Polizisten und ca. 750 sonstigen Kräften, vgl. Report of the Secretary-General on UNTAET v. 18.10.2001, UN-Doc. S/2001/983, Par. 56f.

<sup>171</sup> Siehe oben Zweiter Teil, B.

dem Kosovo ergeben. Die Gemeinsamkeiten betreffen demgegenüber die Aufgaben und Konzeption beider Missionen. Zusammengefasst bestehen sie erstens in der ausschließlich bzw. vorwiegend zivilen Natur der Missionen, zweitens in dem von ihnen geforderten Tätigwerden an vielerlei Fronten, also einer besonders ausgeprägten Multidimensionalität, und drittens in der mit den umfangreichen Wiederaufbaumandaten einhergehenden umfassenden Machtfülle. Vor allem der letztere Aspekt ist für die rechtliche Beurteilung von UNMIK und UNTAET entscheidend. Die sich aus ihm ergebenden Fragestellungen sind für beide Missionen identisch und erlauben daher ihre gemeinsame Abhandlung innerhalb dieser Untersuchung.

## B. Abgrenzung zu früheren Missionen

Im Licht der soeben beschriebenen Charakteristika von UNMIK und UNTAET wird nunmehr erkennbar, dass die beiden Missionen über bisherige Friedenseinsätze erheblich hinausgehen. Vorläufermissionen verfügten entweder nicht über eine vergleichbare Machtfülle oder waren nie mit so komplexen, umfangreichen Nation Building-Aufgaben betraut worden.

So findet sich zwar schon 1920 mit dem Saarbecken der erste Fall eines Territoriums unter internationaler Verwaltung. Der Regierungskommission unter der Ägide des Völkerbunds kamen dort umfassende Exekutiv- und Legislativaufgaben zu. Allerdings musste die Regierungskommission keinen Staat aufbauen, sondern sollte 15 Jahre lang eine bereits zu Beginn funktionsfähige Verwaltung aufrechterhalten. Zudem muss die Internationalisierung des Saarbeckens als spezifische Folge des Ersten Weltkriegs angesehen werden. Als Vorbild für Friedensoperationen wie in Ost-Timor oder im Kosovo kann sie daher kaum dienen.

Ebenso wenig eignen sich die Verwaltungen des Leticia-Trapezes durch den Völkerbund und von West-Neuguinea durch die Vereinten Nationen als Vorbilder. Beide Male galt es, in friedlichem Umfeld lediglich eine kurze Übergangsphase zu überbrücken, ohne dass Staatsaufbaumaßnahmen großen Umfangs nötig gewesen wären<sup>172</sup>. Die Missionsaufgaben blieben überschaubar, so dass sich ein Vergleich mit komplexen multidimensionalen Einsätzen verbietet.

---

<sup>172</sup> *Chesterman*, *International Peacekeeping* 9-I (2002), 50f.

In Namibia trafen die Vereinten Nationen auf eine Situation, deren Vorgeschichte stark an Ost-Timor erinnert<sup>173</sup>: Das Land war jahrelang von einer fremden Macht besetzt gewesen, die sich internationalen Forderungen nach einem Akt der Selbstbestimmung der Bevölkerung hartnäckig widersetzte. Anders als Ost-Timor wurde Namibia, als Südafrika endlich einlenkte, aber nicht unter UN-Verwaltung gestellt. Vielmehr beschränkte sich UNTAG grundsätzlich auf unterstützende Maßnahmen und die Organisation und Durchführung von Wahlen, ohne selbst Regierungsverantwortung wahrzunehmen<sup>174</sup>.

Bei der Mission in Kambodscha lag zwar Regierungsverantwortung in den Händen der Vereinten Nationen, allerdings nicht exklusiv. Kambodscha wurde in erster Linie durch den aus den vier Konfliktparteien gebildeten *Supreme National Council* regiert. UNTAC konnte zwar, sofern nötig, selbst exekutive und legislative Funktionen ausführen, sollte sich aber grundsätzlich auf die Überwachung und Kontrolle der kambodschanischen Selbstregierung und -verwaltung beschränken<sup>175</sup>. Eine derartige Autoritätsverteilung zwischen lokalen Institutionen und einer internationalen Präsenz sollte sich wenige Jahre später in Bosnien wiederholen, wo der Hohe Repräsentant ebenfalls die Regierungsverantwortung grundsätzlich den bosnischen Entitäten überlässt, aber als übergeordnetes Kontrollorgan dient<sup>176</sup>. Im Ergebnis unterscheiden sich Kambodscha und Bosnien also darin von Ost-Timor und Kosovo, dass in diesen Fällen keine *alleinige* Regierungsverantwortung der Vereinten Nationen bestand bzw. besteht.

Eine Mission, die tatsächlich ein Vorbild für UNMIK und UNTAET hätte werden können, war UNOSOM II. Missionsplanungen für Somalia sahen einen großangelegten Nation Building-Einsatz vor, bei dem die Vereinten Nationen mangels anderer Strukturen für einen Übergangszeitraum die Regierungsaufgaben übernehmen hätten müssen. Nachdem die Friedensbemühungen in Somalia aber ergebnislos beendet wurden, konnten diese Staatsaufbaupläne nie in die Tat umgesetzt werden<sup>177</sup>.

---

<sup>173</sup> Gunn, S. 88; Suhrke, *International Peacekeeping* 8-IV (2001), 2.

<sup>174</sup> Pritchard, UNSWLJ 24 (2001), 184; Matheson, AJIL 95 (2001), 77; Bothe/Marauhn, S. 221, Fn. 16.

<sup>175</sup> Matheson, AJIL 95 (2001), 77; Suhrke, *International Peacekeeping* 8-IV (2001), 2; Stahn, ZaöRV 61 (2001), 125f.

<sup>176</sup> Stahn, ZaöRV 61 (2001), 126; Bothe/Marauhn, S. 224.

<sup>177</sup> Gareis/Varwick, S. 128f.; Stahn, ZaöRV 61 (2001), 127f.

Die von 1996 bis 1998 in Ostslawonien durchgeführte UNTAES-Mission kam, was Kompetenzen und Mandat betrifft, den Kosovo- und Ost-Timor-Missionen schon sehr nahe<sup>178</sup>. UNTAES hatte die alleinige Regierungsgewalt inne und sollte eine Vielzahl von Aufgaben erfüllen, von denen einige, wie etwa der Aufbau einer lokalen Polizeitruppe und funktionierender öffentlicher Dienste, weit über übliche Friedenssicherungsfunktionen hinausgingen<sup>179</sup>. Allerdings liegt ein entscheidender Unterschied zu UNMIK und UNTAET darin, dass UNTAES nicht mit der komplexen Aufgabe der Schaffung von Selbstverwaltungsstrukturen betraut war. Missionsziel war nicht die Selbstverwaltung Ostslawoniens, sondern die friedliche Wiedereingliederung der Region in Kroatien.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass zwar die meisten der in UNMIK und UNTAET enthaltenen Elemente bereits aus Vorläufermissionen bekannt sind<sup>180</sup>. Jedoch lassen UNMIK und UNTAET durch eine Kombination bekannter und neuer Elemente einen bisher unerreichten Missionstypus entstehen. Dieser zeichnet sich durch die umfassende Autorität und alleinige Regierungsverantwortung der Missionen bei gleichzeitigem Agieren in einem schwierigen, von weitreichenden Zerstörungen geprägten Umfeld aus, was den Missionen abverlangt, eine Vielzahl komplexer Aufgaben im Bereich des Wiederaufbaus und der Schaffung staatlicher Strukturen wahrzunehmen. Es ist daher in der Tat gerechtfertigt, UNMIK und UNTAET als „new dimension in conflict management“<sup>181</sup> zu bezeichnen.

### C. Rechtsfragen im Zusammenhang mit umfassenden Verwaltungsmissionen wie UNMIK und UNTAET

Ein Großteil der bisherigen Literatur zu UNMIK und UNTAET befasst sich vorwiegend mit politischen Fragen und praktischen Problemen der Missionen und versucht auf dieser Basis Verbesserungsvorschläge für zukünftige Einsätze zu erarbeiten. Bedingt durch ihre Neuartigkeit werfen Missionen wie UNMIK und UNTAET allerdings auch eine Vielzahl *rechtlicher* Fragen auf, etwa nach der Legitimität solcher Einsätze und den völkerrechtlichen Bindungen, denen sie unterliegen.

---

<sup>178</sup> Frowein, Notstandsverwaltung, S. 43.

<sup>179</sup> *Chesterman*, Kosovo in Limbo, S. 5; *Zimmermann/Stahn*, NorJIL 70 (2001), 433.

<sup>180</sup> Vgl. die tabellarische Übersicht bei *Chesterman*, International Peacekeeping 9-I (2002), 49.

<sup>181</sup> *Bothe/Marauhn*, S. 218.

## I. Rechtsgrundlage

In einem ersten Schritt muss hinterfragt werden, ob Missionen wie im Kosovo und in Ost-Timor völkerrechtlich überhaupt zulässig sind, da ihre weitere Beurteilung, insbesondere in Bezug auf die rechtlichen Vorgaben für die Ausgestaltung von Nation Building-Einsätzen, vom Befund in dieser Frage abhängt.

### 1. Problemstellung

Die grundsätzliche Völkerrechtmäßigkeit von Friedensoperationen als Instrument des Sicherheitsrats zur Wahrnehmung seiner zentralen Aufgabe, der Sicherung des Weltfriedens, steht heute außer Frage<sup>182</sup>.

Ebenso ist anerkannt, wie hier nur der Vollständigkeit halber erwähnt werden soll, dass der Sicherheitsrat Mitgliedstaaten dazu ermächtigen kann, mittels einer multinationalen Streitmacht friedens-erzwingend tätig zu werden, wie bei KFOR und INTERFET geschehen. Ohne dass eine solche Vorgehensweise in Kapitel VII der UN-Charta ausdrückliche Erwähnung fände, lässt sich ihre Zulässigkeit dennoch aus Art. 42 der Charta ableiten<sup>183</sup>. Zwar sollen nach der Konzeption der Charta militärische Zwangsmaßnahmen in erster Linie von Streitkräften des Sicherheitsrats durchgeführt werden (Art. 42 S. 1, 43 Abs. 1), jedoch werden dadurch vom Sicherheitsrat autorisierte Maßnahmen seitens der Mitgliedstaaten nicht ausgeschlossen, wie insbesondere die Art. 42 S. 2 und 48 zeigen<sup>184</sup>. In Abwesenheit der von Art. 43 geforderten Sonderabkommen hat sich die Autorisierung eines mitgliedstaatlichen Eingreifens vor allem seit dem Ende des Kalten Kriegs zu einer gebräuchlichen Handlungsform des Sicherheitsrats entwickelt<sup>185</sup>, deren Zulässigkeit auch durch die Staatenpraxis nicht in Zweifel gezogen wird<sup>186</sup>.

---

<sup>182</sup> Siehe bereits oben Zweiter Teil, C.

<sup>183</sup> So jedenfalls die herrschende Meinung, vgl. *Bothe/Marauhn*, S. 232; *Matheson*, AJIL 95 (2001), 79; ausführlich *Frowein/Krisch*, Article 42, Rn. 20ff., in: *Simma*, UN-Charter, S. 756ff.

<sup>184</sup> *Frowein/Krisch*, Article 42, Rn. 20, in: *Simma*, UN-Charter, S. 756f.

<sup>185</sup> Vgl. SR-Resolutionen 678 v. 29.11.1990 (Kuwait), UN-Doc. S/RES/678 (1990); 794 v. 3.12.1992 (Somalia), UN-Doc. S/RES/794 (1992); 836 v. 4.6.1993 (Bosnien), UN-Doc. S/RES/836 (1993); 929 v. 22.6.1994 (Ruanda), UN-Doc. S/RES/929 (1994); 940 v. 31.7.1994 (Haiti), UN-Doc. S/RES/940 (1994); 1031 v. 15.12.1995 (Bosnien), UN-Doc. S/RES/1031 (1995); 1101 v. 28.3.1997 (Albanien), UN-Doc. S/RES/1101 (1997).

<sup>186</sup> *Frowein/Krisch*, Article 42, Rn. 24, in: *Simma*, UN-Charter, S. 758.

Weniger klar zu beantworten ist demgegenüber die Frage, inwieweit Friedensoperationen, deren vorrangiges Ziel in Nation Building besteht, mit der UN-Charta zu vereinbaren sind. Anders als klassische Peacekeeping-Missionen zeichnen sie sich durch eine so ausgeprägte innerstaatliche Orientierung aus, dass sie möglicherweise den Rahmen des Zulässigen sprengen.

## **2. Eröffnung des Handlungsbereichs der Vereinten Nationen**

Zunächst müssten die Situationen, in denen Friedensmissionen mit Nation Building betraut werden, innerhalb desjenigen Bereichs liegen, für den die Vereinten Nationen eine Handlungskompetenz besitzen. Zum Verantwortungsbereich der Vereinten Nationen gehört insbesondere die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit (vgl. die Präambel sowie Art. 1 Nr. 1 UN-Charta). Innerhalb der Vereinten Nationen trägt dafür der Sicherheitsrat die Hauptverantwortung (Art. 24 Abs. 1 UN-Charta). Friedensoperationen wurden als ein Mittel entwickelt, durch das der Sicherheitsrat seiner Verantwortung zur Friedenswahrung gerecht werden kann<sup>187</sup>. Die Zulässigkeit einer jeden Friedensoperation hängt folglich davon ab, ob sie tatsächlich der Wahrung des Weltfriedens dient.

Da sich die für Friedensoperationen relevanten Handlungsbefugnisse des Sicherheitsrats aus den Kapiteln VI und VII der UN-Charta ergeben<sup>188</sup>, ist der diesen Kapiteln zugrunde liegende Friedensbegriff für die Beurteilung der friedenswahrenden Wirkung einer Maßnahme maßgeblich. Wenn es in Art. 34 heißt, der Sicherheitsrat könne Situationen „untersuchen, um festzustellen, ob die Fortdauer [...] der Situation die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit gefährden könnte“, und gemäß Art. 39 der Sicherheitsrat feststellt, „ob eine Bedrohung oder ein Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung vorliegt“, scheint dem Sicherheitsrat ein unumschränktes Interpretationsrecht bezüglich des Friedensbegriffs eingeräumt zu sein. In der Tat kommt dem Sicherheitsrat eine weitgehende Einschätzungsprärogative zu. Jedoch kann auch er sich nicht über den

---

<sup>187</sup> Siehe oben Zweiter Teil, A. II. 2. und C.

<sup>188</sup> Vgl. oben Zweiter Teil, C.

äußersten Rahmen einer vertretbaren Auslegung der UN-Charta hinwegsetzen<sup>189</sup>.

Fraglich ist also, ob es eine zulässige Auslegung der Charta darstellt, die den Nation Building-Einsätzen zugrunde liegenden Situationen innerstaatlicher Instabilität als friedensgefährdend im Sinne der Kapitel VI und VII<sup>190</sup> einzustufen. Bestimmte man ‚Frieden‘ in traditioneller Weise als die Abwesenheit gewaltsamer *zwischenstaatlicher* Auseinandersetzungen, so wäre dies abzulehnen. Von einem solchen Friedensverständnis gingen die Verfasser der UN-Charta aus<sup>191</sup>, wie aus dem historischen Kontext der Gründung der Vereinten Nationen als Reaktion auf die beiden Weltkriege<sup>192</sup>, den vorbereitenden Arbeiten zur UN-Charta<sup>193</sup> und der häufigen Bezugnahme auf die „internationale Sicherheit“ in der Charta<sup>194</sup> ersichtlich wird. Dennoch hat der Sicherheitsrat seit dem Ende des Kalten Kriegs mehrfach innerstaatliche Krisensituationen als Friedensbedrohung eingestuft, zunächst noch unter Verweis auf grenzüberschreitende Effekte (Flüchtlingsströme, regionale Destabilisierung)<sup>195</sup>, seit 1992 aber auch lediglich unter Berufung auf die prekäre humanitäre Lage innerhalb eines Staates<sup>196</sup>. Der Sicherheitsrat wies damit den Weg für eine dynamische, den veränderten äußeren Umständen angepasste Interpretation des Friedensbegriffs.

---

<sup>189</sup> ICTY, Prosecutor v. Tadic, Entscheidung v. 2.10.1995, ILM 35 (1996), 32ff., Par. 28. *Hufnagel*, S. 233; *Martenczuk*, EJIL 10 (1999), 542f.; *Frowein/Krisch*, Article 39, Rn. 4f., in: *Simma*, UN-Charter, S. 719; *Brownlie*, S. 219.

<sup>190</sup> Ob der Friedensbegriff in beiden Kapiteln identisch ist, ist umstritten. Jedenfalls ist eine scharfe Abgrenzung zwischen den abstrakten Begriffen „Streitigkeit, deren Fortdauer geeignet ist, die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu gefährden“ (Art. 33) und „Bedrohung des Friedens“ (Art. 39) nicht durchführbar und entspricht auch nicht der Praxis des Sicherheitsrats, der beide Begriffe austauschbar verwendet. Es erscheint daher sinnvoll und vertretbar, von einem einheitlichen Friedensbegriff beider Kapitel auszugehen. Vgl. dazu *Hufnagel*, S. 224f.; *Frowein/Krisch*, Article 39, Rn. 17, in: *Simma*, UN-Charter, S. 723.

<sup>191</sup> *Delbrück*, Failed States, S. 432.

<sup>192</sup> Vgl. die Präambel der UN-Charta.

<sup>193</sup> Beispiele bieten etwa die Äußerungen der Delegierten der Philippinen (UNCIO III, 538), Griechenlands (UNCIO III, 533) und Boliviens (UNCIO III, 579).

<sup>194</sup> Art. 1 Nr. 1; 2 Nr. 3 und 6; 11 Abs. 1, 2 und 3; 12 Abs. 2; 15 Abs. 1; 18 Abs. 2; 23 Abs. 1; 24 Abs. 1; 26; 33 Abs. 1; 34; 37 Abs. 2; 39; 42 Abs. 1; 43 Abs. 1; 47 Abs. 1; 48 Abs. 1; 51; 52 Abs. 1; 54; 73; 76 lit. a; 84; 99; 106.

<sup>195</sup> SR-Resolution 713 v. 25.9.1991 (Bosnien), UN-Doc. S/RES/713 (1991).

<sup>196</sup> SR-Resolution 794 v. 3.12.1992 (Somalia), UN-Doc. S/RES/794 (1992); SR-Resolution 929 v. 22.6.1994 (Ruanda), UN-Doc. S/RES/929 (1994).

In der Tat gehört es zu den anerkannten Auslegungsgrundsätzen, völkerrechtliche Verträge nicht starr aus der Sicht ihres Abschlusszeitpunkts, sondern unter Heranziehung einer sich im Verlauf der Zeit wandelnden Praxis der Vertragsparteien zu interpretieren. Nach Art. 31 Abs. 3 lit. b WVRK ist „jede spätere Übung bei der Anwendung des Vertrags, aus der die Übereinstimmung der Vertragsparteien über seine Auslegung hervorgeht“ zu berücksichtigen<sup>197</sup>. Daraus folgt, dass, nachdem die Anwendung des Friedenssicherungsmechanismus der UN-Charta dem Sicherheitsrat obliegt, dessen Praxis in Bezug auf den Friedensbegriff dann geeignet ist, eine neue Interpretation dieses Begriffs zu tragen, wenn die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen der Sicherheitsratspraxis zustimmen. Dies haben die Mitgliedstaaten überwiegend getan, was sich etwa in der Bereitschaft zur Stellung von Truppen für innerstaatliche Friedensoperationen oder der Bekräftigung der Sicherheitsratspraxis durch Resolutionen der Generalversammlung manifestiert<sup>198</sup>.

Im Ergebnis lässt sich daher festhalten, dass sich das Verständnis einer Friedensbedrohung im Sinne der UN-Charta dahingehend gewandelt hat, auch rein innerstaatliche Krisensituationen zu umfassen. Obwohl nicht der ursprünglichen Konzeption der Charta entsprechend, bewegt sich eine derart weite Interpretation im Rahmen einer zulässigen dynamischen Auslegung. Nach modernem Chartaverständnis befinden sich Situationen innerstaatlichen Zerfalls, die Nation Building durch die internationale Gemeinschaft erforderlich machen, somit durchaus innerhalb des den Vereinten Nationen zugewiesenen Handlungsbereichs.

### ***3. Nation Building als Teil der Kompetenzen des Sicherheitsrats***

Kann der Sicherheitsrat den Wegfall innerstaatlicher Regierungsstrukturen legitimerweise als Friedensbedrohung einstufen und damit seine Handlungskompetenzen nach Kapitel VI bzw. Kapitel VII UN-Charta eröffnen, so ist nunmehr zu hinterfragen, ob Übergangsverwaltungen

---

<sup>197</sup> Art. 31 WVRK stellt eine Kodifizierung des für die Vertragsauslegung geltenden Völkergewohnheitsrechts dar. Daher können, obwohl die WVRK nur für nach ihrem Inkrafttreten abgeschlossene Verträge gilt (Art. 4 WVRK), die in Art. 31 enthaltenen Grundsätze auch für die Auslegung der vor der WVRK entstandenen UN-Charta herangezogen werden. Siehe *Ress*, Interpretation, Rn. 8, in: *Simma*, UN-Charter, S. 18.

<sup>198</sup> Vgl. etwa GV-Resolution 47/167 v. 18.12.1992, UN-Doc. A/RES/47/167, in der die Generalversammlung die Maßnahmen des Sicherheitsrats in Bezug auf Somalia ausdrücklich befürwortet. Für eine ausführliche Untersuchung der Staatenpraxis siehe *Hufnagel*, S. 270ff.

mit Nation Building-Aufgaben eine diesen Kompetenzen entsprechende Reaktion auf die festgestellte Friedensbedrohung sein können.

Ebenso wenig wie Friedensoperationen im allgemeinen werden Nation Building-Einsätze im besonderen in der UN-Charta erwähnt. Welche Vorschrift als Rechtsgrundlage heranzuziehen ist, ist daher fraglich. Zunächst kommt Art. 36 Abs. 1 UN-Charta in Betracht, da die Einrichtung einer Übergangsverwaltung ein geeignetes Verfahren für die Bereinigung einer friedensgefährdenden Situation im Sinne dieses Artikels sein kann<sup>199</sup>. Allerdings erlaubt Art. 36 Abs. 1 dem Sicherheitsrat nur die Abgabe nicht bindender Empfehlungen, eine auf Art. 36 gestützte Mission wäre daher völlig vom Konsens des betroffenen Staates abhängig. Während frühere, begrenzte Übergangsverwaltungen wie in West-Neuguinea oder Kambodscha ausschließlich auf dem Konsens der jeweiligen Staaten ruhen konnten<sup>200</sup>, ist ein solches Modell bei umfassenden Missionen wie im Kosovo oder in Ost-Timor aus mehreren Gründen nicht tragfähig.

Letztere Missionen zielen auf die vollständige Übernahme aller Staatsfunktionen bei gleichzeitigem Aufbau von Selbstverwaltungsstrukturen. Dieser Aufgabenstellung können sie nur dann gerecht werden, wenn ihnen bezüglich der Art und Weise ihres Vorgehens freie Hand eingeräumt wird. Wären sie vom Konsens des betroffenen Staates abhängig, könnten Streitigkeiten über die Reichweite des Konsenses eine Mission erheblich lähmen. Ebenso könnte eine Mission durch Zweifel am grundsätzlichen Bestehen des Konsenses behindert werden. So hat beispielsweise die Bundesrepublik Jugoslawien zwar formell ihr Einverständnis zur Schaffung von UNMIK erklärt, allerdings nur unter beträchtlichem Zwang durch die Luftangriffe der NATO. Außerdem würde eine konsensabhängige Nation Building-Mission riskieren, ihre Arbeit sofort abbrechen zu müssen, wenn der betroffene Staat seine Zustimmung zurückzieht. Unabhängig davon kann es schwierig sein, einen Konsens überhaupt herbeizuführen, wenn in einer innerstaatlichen Zerfallssituation nicht klar ist, wer für den Staat sprechen kann<sup>201</sup>. So wäre eine konsensbasierte Mission etwa im Fall des *failed state* Somalia nicht möglich gewesen. Eine umfassende Nation Building-Mission muss zudem über die Möglichkeit verfügen, Zwangsmittel einzusetzen. Die Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit und Ordnung kann es erforder-

---

<sup>199</sup> *Bothe*, Peacekeeping, Rn. 87, in: *Simma*, UN-Charter, S. 685.

<sup>200</sup> *Frowein/Krisch*, Article 41, Rn. 20, in: *Simma*, UN-Charter, S. 743.

<sup>201</sup> *Hufnagel*, S. 293ff.

lich machen, Gewalt gegen Friedensstörer anzuwenden. Internationale Militär- und Polizeikontingente müssen über eine eindeutige Grundlage für ihr Handeln verfügen. Der effektive Vollzug von Entscheidungen der Übergangsverwaltung muss gewährleistet sein<sup>202</sup>.

Aus diesen Gründen ist es erforderlich, weitreichende Nation Building-Einsätze auf eine vom Konsens betroffener Staaten unabhängige Grundlage zu stellen, um so die nötige Freiheit für die Gestaltung und Ausführung der Übergangsverwaltungen zu schaffen<sup>203</sup>. Als Basis für derartige Einsätze kommt daher nur Kapitel VII der UN-Charta in Betracht. Die Berufung auf Kapitel VII bedeutet nicht notwendigerweise, dass der Sicherheitsrat mit Zwangsmitteln *gegen* den Willen des betroffenen Staates handelt, sondern kann auch die Absicht des Sicherheitsrats ausdrücken, *unabhängig* vom Willen des Staates zu handeln<sup>204</sup>. Nur unter Berufung auf Kapitel VII kann eine Mission mit einem weitreichenden Mandat zum „robust peace-building“<sup>205</sup> bei gleichzeitiger Suspendierung der Hoheitsrechte des Empfangsstaates über das Mandatsgebiet ausgestattet werden. Daher hat der Sicherheitsrat in den für UNMIK und UNTAET maßgeblichen Resolutionen ausdrücklich klargestellt, nach Kapitel VII zu handeln<sup>206</sup>.

Eine konkretere Angabe der Rechtsgrundlage nahm der Sicherheitsrat allerdings nicht vor. Auf den ersten Blick scheint auch keine der Vorschriften des Kapitels VII als Rechtsgrundlage in Frage zu kommen. Einige Stimmen in der Literatur verweisen deshalb auf die *implied powers* des Sicherheitsrats als Basis für die Einrichtung einer Territorialverwaltung<sup>207</sup>. Ein solcher Rückgriff auf charta-immanente Kompetenzen ist jedoch nur dann angebracht, wenn sich auch bei näherem Hinsehen keine Rechtsgrundlage aus den Vorschriften der Charta selbst ergibt. Nachdem die Schaffung der Missionen nicht nur als nicht-bindende Empfehlung oder vorläufige, die Rechtsstellung der Empfangsstaaten unberührt lassende Maßnahme charakterisiert werden kann, scheiden Art. 39 und 40 als Rechtsgrundlagen jedenfalls aus, so dass lediglich Art. 41 und 42 als mögliche Basis der Einsätze verbleiben.

<sup>202</sup> Hufnagel, S. 296.

<sup>203</sup> Frowein/Krisch, Article 41, Rn. 21, in: *Simma*, UN-Charter, S. 744.

<sup>204</sup> Frowein/Krisch, Introduction to Chapter VII, Rn. 15, in: *Simma*, UN-Charter, S. 706.

<sup>205</sup> Ruffert, ICLQ 50 (2001), 619.

<sup>206</sup> SR-Resolutionen 1244 v. 10.06.1999, UN-Doc. S/RES/1244 (1999); 1272 v. 25.10.1999, UN-Doc. S/RES/1272 (1999), jeweils vor Par. 1.

<sup>207</sup> Wagner, VN 2000, 133; Schrijver, ASIL Proc 95 (2001), 260; Ruffert, ICLQ 50 (2001), 618.

Enthält eine Nation Building-Mission wie in Ost-Timor eine Militärkomponente mit der Befugnis zum Waffeneinsatz gegen Friedensstörer, unterscheidet sie sich insoweit nicht von bisherigen Friedensmissionen mit robustem Mandat. Die militärischen Erzwingungselemente des Mandats lassen sich folglich auf Art. 42 der UN-Charta stützen<sup>208</sup>.

Schwieriger erscheint die Rechtfertigung der zentralen Komponente eines Nation Building-Einsatzes, der Einrichtung einer internationalen Zivilverwaltung, als nichtmilitärische Zwangsmaßnahme im Sinne des Art. 41 UN-Charta. Erste Hürde ist, dass in Art. 41 nur wirtschaftliche und diplomatische Sanktionen aufgeführt sind, Art. 41 sich also möglicherweise auf solche Aktionen beschränkt. Betrachtet man den Wortlaut allerdings genauer, wird deutlich, dass die Aufzählung möglicher Maßnahmen in Art. 41 S. 2 nicht abschließend gemeint sein kann. So ist in Satz 1 sehr allgemein von „measures not involving the use of armed force“<sup>209</sup> die Rede. Die Formulierung am Anfang von Satz 2 („These may include“) zeigt, dass die nachfolgende Enumeration beispielhaft gemeint sein muss: nur wenn ein größerer Bereich möglicher Maßnahmen vorhanden ist, kann sinnvollerweise davon gesprochen werden, bestimmte Maßnahmen seien darin eingeschlossen. Sind nach Art. 41 also auch andere als die in dessen Satz 2 aufgezählten Maßnahmen möglich<sup>210</sup>, so muss in einem weiteren Schritt hinterfragt werden, ob auch die Einrichtung einer umfassenden Zivilverwaltung zu diesen Maßnahmen gehört.

Dazu ist Art. 41 Satz 1 UN-Charta auszulegen. Für die Interpretation sind wiederum die in Art. 31 ff. WVRK kodifizierten völkergewohnheitsrechtlichen Auslegungsgrundsätze heranzuziehen<sup>211</sup>. Nach diesen Grundsätzen ist zunächst die gewöhnliche, einer Bestimmung in ihrem Zusammenhang zukommende Bedeutung zu ermitteln (Art. 31 Abs. 1 WVRK). Dabei sind sowohl der gesamte Vertragswortlaut, spätere Übereinkünfte der Vertragsparteien wie auch die Vertragspraxis zu

---

<sup>208</sup> *Kondocho*, JCSL 6 (2001), 256; *Frowein/Krisch*, Article 41, Rn. 21, in: *Simma*, UN-Charter, S. 744; *Bothe/Marauhn*, S. 227; *Stahn*, ZaöRV 61 (2001), 131.

<sup>209</sup> Für die Wortlautinterpretation wird die englische Fassung der UN-Charta herangezogen, da der Text in der deutschen Übersetzung keine Verbindlichkeit besitzt, vgl. Art. 111 UN-Charta. Die englische Fassung ist abgedruckt bei *Simma*, UN-Charter, S. xxxvii-liv.

<sup>210</sup> ICTY, *Prosecutor v. Tadic*, Entscheidung v. 2.10.1995, ILM 35 (1996), 32, Par. 35; *Frowein/Krisch*, Article 41, Rn. 14, in: *Simma*, UN-Charter, S. 740; *Kondocho*, JCSL 6 (2001), 256; *Matheson*, AJIL 95 (2001), 83.

<sup>211</sup> Siehe oben Dritter Teil, C. I. 2.

beachten (Art. 31 Abs. 2 und 3 WVRK). Der Wortlaut von Art. 41 Satz 1 ist weit gefasst und gibt keine Vorgaben bezüglich der Art der möglichen Maßnahmen, außer dass sie nichtmilitärisch sein müssen. Ebenso wenig ergeben sich Einschränkungen aus der Einbettung des Art. 41 in das Charta-System: Art. 24 Abs. 2 verweist bezüglich der Befugnisse des Sicherheitsrats auf die Kapitel VI, VII, VIII und XII und nennt außer einem allgemeinen Verweis auf die Ziele und Grundsätze der Vereinten Nationen keine konkreten Beschränkungen der in diesen Kapiteln aufgeführten Befugnisse. Kapitel VII selbst ermöglicht es dem Sicherheitsrat, mittels Empfehlungen (Art. 39), vorläufigen Maßnahmen (Art. 40) und Zwangsmaßnahmen (Art. 41, 42) zu handeln, ohne einem dieser Mittel Vorrang einzuräumen oder inhaltliche Vorgaben zu machen. Grammatische wie systematische Überlegungen ergeben also kein Verbot von innerstaatlichen Verwaltungsmissionen.

Betrachtet man die Anwendungspraxis zu Art. 41, so zeigt sich, dass der Sicherheitsrat in der Vergangenheit nichtmilitärische Zwangsmaßnahmen verschiedenster Art angeordnet hat, die sich keineswegs auf wirtschaftliche oder diplomatische Sanktionen beschränkten. Beispielsweise wurden als Folge des irakischen Überfalls auf Kuwait mehrere Kommissionen eingerichtet, deren Urteil sich der Irak zu beugen hatte: die *UN Compensation Commission* untersuchte Iraks Haftung für Kriegsschäden, die *Iraq-Kuwait Boundary Demarcation Commission* legte den genauen Grenzverlauf zwischen beiden Ländern fest und die *United Nations Special Commission* (UNSCOM) führte im Irak Waffeninspektionen durch<sup>212</sup>. Von besonderer Signifikanz war ferner die Einrichtung der Kriegsverbrechertribunale für das frühere Jugoslawien<sup>213</sup> und Ruanda<sup>214</sup>. Die Tribunale verfügen über eine umfassende Zuständigkeit zur Aburteilung aller in diesen Gebieten begangenen Kriegsverbrechen, das eigene Gerichtssystem der betroffenen Staaten wird insoweit von ihnen verdrängt. Die Rechtmäßigkeit seiner Schaffung nach Art. 41 UN-Charta wurde vom Jugoslawien-Tribunal in einer

---

<sup>212</sup> Diese Kommissionen beruhen auf SR-Resolution 687 v. 3.4.1991, UN-Doc. S/RES/687 (1991), Par. 3, 9 lit. b und 18. Dazu auch *Paulus*, Article 29, Rn. 39 und 41-47, in: *Simma*, UN-Charter, S. 550ff.; *Kondocho*, JCSL 6 (2001), 256; *Frowein/Krisch*, Article 41, Rn. 18, in: *Simma*, UN-Charter, S. 742; *Bothe/Marauhn*, S. 232.

<sup>213</sup> International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia (ICTY), basierend auf SR-Resolution 827 v. 25.5.1993, UN-Doc. S/RES/827 (1993).

<sup>214</sup> International Criminal Tribunal for Rwanda (ICTR), eingerichtet durch SR-Resolution 955 v. 8.11.1994, UN-Doc. S/RES/955 (1994).

Entscheidung bestätigt<sup>215</sup> und von den Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen akzeptiert<sup>216</sup>. Eine auf die Vertragspraxis gestützte Auslegung des Art. 41 (Art. 31 Abs. 3 lit. b WVRK) ergibt also, dass der Sicherheitsrat Art. 41 auch zur Schaffung von Einrichtungen heranziehen kann, denen gegenüber nationale Strukturen in den Hintergrund treten<sup>217</sup>.

Das zweite nach Art. 31 Abs. 1 WVRK maßgebliche Auslegungskriterium ist der *Telos* eines Vertrages. Vordringlichstes Ziel der UN-Charta ist die Wahrung des Weltfriedens (vgl. Präambel, Art. 1 Nr. 1). Zur Erreichung dieses Ziels wurde der Sicherheitsrat geschaffen, der Friedensbedrohungen möglichst schnell und effektiv entgegenzutreten können soll<sup>218</sup>. Um dazu in der Lage zu sein, muss der Sicherheitsrat möglichst frei handeln können. Je breiter seine Maßnahmenpalette ist, desto flexibler kann er auf eine Bedrohung des Weltfriedens reagieren<sup>219</sup>. Wenn also innerstaatliche Instabilität eine Friedensbedrohung darstellen kann und die Einrichtung einer internationalen Verwaltung eine geeignete Maßnahme zur Abwehr dieser Bedrohung ist, weil sie eine Konsolidierung der Lage herbeiführt, so fördert eine Auslegung, die eine derartige Maßnahme als von Art. 41 gedeckt ansieht, die praktische Wirksamkeit der Chartabestimmungen im Hinblick auf die Wahrung des Weltfriedens und befindet sich deshalb im Einklang mit dem Ziel und Zweck der UN-Charta. Die Auslegung nach den Grundsätzen des Art. 31 Abs. 1 WVRK ergibt daher, dass die Einrichtung einer Übergangsverwaltung eine nach Art. 41 UN-Charta zulässige Maßnahme des Sicherheitsrats ist.

Als zusätzliches Interpretationsmittel können ferner die vorbereitenden Arbeiten zur UN-Charta herangezogen werden. Diese *Travaux Préparatoires* sind zwar bei völkerrechtlichen Verträgen wegen der Möglichkeit zur dynamisch-evolutiven Auslegung nur von untergeordneter Bedeutung, sie können jedoch nach dem Grundsatz des Art. 32

---

<sup>215</sup> ICTY, Prosecutor v. Tadic, Entscheidung v. 2.10.1995, ILM 35 (1996), 32, Par. 33ff.

<sup>216</sup> Frowein/Krisch, Article 41, Rn. 19, in: *Simma*, UN-Charter, S. 743.

<sup>217</sup> Kondoch, JCSL 6 (2001), 256; Ruffert, ICLQ 50 (2001), 618; Matheson, AJIL 95 (2001), 84.

<sup>218</sup> Vgl. Art. 24 UN-Charta: „to ensure prompt and effective action by the United Nations, its Members confer on the Security Council primary responsibility for the maintenance of international peace“.

<sup>219</sup> Frowein/Krisch, Introduction to Chapter VII, Rn. 11, in: *Simma*, UN-Charter, S. 705.

WVRK<sup>220</sup> zur Bestätigung eines mit anderen Auslegungsmethoden gefundenen Ergebnisses dienen. Die Entstehungsgeschichte des Kapitels VII der UN-Charta ist durchaus aufschlussreich, gab es doch den Vorschlag, dem heutigen Art. 42 einen weiteren Satz hinzuzufügen:

„The Security Council may further, in special cases, and for the period of time deemed necessary, take over on behalf of the Organization, the administration of any territory of which the continued administration by the State in possession is found to constitute a threat to the peace.“<sup>221</sup>

Dieser Vorschlag wurde im Lauf der weiteren Diskussion fallen gelassen, aber nicht etwa, weil man ihn für zu weitgehend hielt, sondern weil er – im Gegenteil – als zu restriktiv empfunden wurde: die Nennung spezieller Handlungsmöglichkeiten des Sicherheitsrats könne den ungewollten Eindruck erwecken, dessen Handlungspotential erschöpfe sich in den aufgeführten Möglichkeiten<sup>222</sup>. Dieser Vorgang weist darauf hin, dass die Übernahme von Regierungsfunktionen durch die Vereinten Nationen bereits auf der Gründungskonferenz als legitimes Mittel zur Wahrung des Weltfriedens angesehen wurde<sup>223</sup>. Die historische Auslegung befindet sich somit im Einklang mit dem durch andere Interpretationsmethoden gewonnenen Ergebnis.

#### ***4. Möglicherweise entgegenstehende Prinzipien der UN-Charta***

Obwohl der Handlungsrahmen des Sicherheitsrats nach Art. 41 UN-Charta so weit gesteckt ist, dass auch eine umfassende Territorialverwaltung eine nach dieser Vorschrift grundsätzlich mögliche Maßnahme ist, hängt die Zulässigkeit einer solchen Verwaltung weiterhin davon ab, dass ihr keine anderen Vorschriften oder Grundsätze der UN-Charta entgegenstehen (vgl. Art. 24 Abs. 2 S. 1 UN-Charta).

##### **a. Interventionsverbot**

Das Interventionsverbot ist Bestandteil des Prinzips der souveränen Gleichheit der Staaten, aus dem sich ergibt, dass jeder Staat die

---

<sup>220</sup> Auch Art. 32 WVRK stellt kodifiziertes Völkergewohnheitsrecht dar und kann deshalb auf die UN-Charta angewandt werden, vgl. *Ress*, Interpretation, Rn. 8, in: *Simma*, UN-Charter, S. 18.

<sup>221</sup> UNCIO III, 371f.

<sup>222</sup> UNCIO XII, 354f. und 508.

<sup>223</sup> *Frowein/Krisch*, Article 41, Rn. 21, in: *Simma*, UN-Charter, S. 744; *Hufnagel*, S. 287.

Freiheit besitzt, seine inneren Angelegenheiten ohne Einmischung von außen zu regeln. Als grundlegendes Ordnungsprinzip gehört es zum Völkergewohnheitsrecht<sup>224</sup>. Die UN-Charta nennt es als ersten Grundsatz für das Verhältnis der Mitglieder der Vereinten Nationen untereinander (Art. 2 Nr. 1) und stellt zudem klar, dass auch den Vereinten Nationen selbst keine Befugnis zukommt, in Angelegenheiten einzugreifen, die ihrem Wesen nach zur inneren Zuständigkeit eines Staates gehören (Art. 2 Nr. 7 1. Halbsatz).

So strikt dieses Verbot zu sein scheint, so wenig kompatibel ist es mit dem Charta-System zur Wahrung des Weltfriedens, dessen Kern in einem Sicherheitsrat besteht, dem angesichts einer Friedensbedrohung umfangreiche Handlungsbefugnisse zukommen sollen. Der 2. Halbsatz des Art. 2 Nr. 7 UN-Charta bestimmt daher, dass die Anwendung von Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII vom Interventionsverbot unberührt bleibt. Diese Vorschrift kann so verstanden werden, dass sie eine echte Ausnahme vom Interventionsverbot darstellt, und damit Sicherheitsratsmaßnahmen erlaubt, auch wenn diese eine Einmischung in die *domaine réservé* eines Staates bedeuten<sup>225</sup>. Alternativ kann Art. 2 Nr. 7 2. Halbsatz auch so gedeutet werden, dass die Vorschrift lediglich klarstellenden Charakter hat: Geht man davon aus, dass friedensbedrohende Handlungen eines Staates wegen ihrer Auswirkungen auf andere Staaten ohnehin nicht zur *domaine réservé* gehören können, könnten Reaktionen des Sicherheitsrats auf die Friedensbedrohung überhaupt nicht gegen das Nichteinmischungsgebot verstoßen<sup>226</sup>. Eine Entscheidung zwischen diesen Deutungsvarianten erübrigt sich, verhindert Art. 2 Nr. 7 2. Halbsatz doch jedenfalls, dass sich Staaten gegenüber Sicherheitsratsmaßnahmen auf ihre *domaine réservé* berufen können und dass es dadurch zu einer Paralyse des Friedenssicherungssystems der Charta kommt.

Handelt der Sicherheitsrat nach Kapitel VII, stellt das Interventionsverbot also keine rechtliche Schranke dar<sup>227</sup>. Dies gilt nicht

---

<sup>224</sup> Vgl. die als Ausdruck des Völkergewohnheitsrechts geltende Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Co-operation Among States in Accordance with the Charter of the United Nations (nachfolgend Friendly Relations Declaration), GV-Resolution 2625 v. 24.10.1970, UN-Doc. A/RES/2625 (XXV), Annex.

<sup>225</sup> So *Kondoch*, JCSL 6 (2001), 254; *Ruffert*, ICLQ 50 (2001), 616f.; wohl auch *Nolte*, Article 2(7), Rn. 67, in: *Simma*, UN-Charter, S. 168f.

<sup>226</sup> *Trautner*, S. 69.

<sup>227</sup> *Matheson*, AJIL 95 (2001), 84; *Kondoch*, JCSL 6 (2001), 254; *Hufnagel*, S. 302.

nur für militärische Zwangsmaßnahmen, sondern auch für nicht-militärische Maßnahmen mit und ohne Zwangscharakter<sup>228</sup>. Fraglich ist, ob dies auch dann gilt, wenn Sicherheitsratsmaßnahmen besonders starken Einfluss auf innerstaatliche Strukturen nehmen, wie dies etwa bei der Anordnung von umfassenden Übergangsverwaltungen der Fall ist<sup>229</sup>.

An sich bietet Art. 2 Nr. 7 2. Halbsatz UN-Charta keinen Anlass, besonders weitgehende Maßnahmen wieder in die Reichweite des Interventionsverbots zu rücken. Im Gegenteil erscheint es infolge der dortigen umfänglichen Bezugnahme auf Kapitel VII grundsätzlich inkonsequent, die Zulässigkeit einer Maßnahme unter Berufung auf das Interventionsverbot anzuzweifeln, sofern einmal festgestellt wurde, dass sie eine nach Kapitel VII zulässige Reaktion auf eine Friedensbedrohung im Sinne von Art. 39 UN-Charta ist.

Je mehr man allerdings die UN-Charta als eine Art ‚Weltverfassung‘ ansieht<sup>230</sup>, desto nachvollziehbarer wird es, das Interventionsverbot als ein übergeordnetes Prinzip zu verstehen, das Eingriffe in innerstaatliche Angelegenheiten zu minimieren sucht. Aus Art. 2 Nr. 7 UN-Charta ergäbe sich bei einem solchen Verständnis, dass Maßnahmen der UN-Organe, selbst wenn sie grundsätzlich zulässig wären, nur insoweit die *domaine réservé* der Mitgliedstaaten berühren dürften, wie dies verhältnismäßig erschiene<sup>231</sup>. Auch wenn man dieser Konzeption der Bindung des Sicherheitsrats an ein allgemeines Verhältnismäßigkeitsprinzip folgte, käme dem Sicherheitsrat aber nach wie vor ein breiter Spielraum sowohl bei der Beurteilung einer Situation als Friedensbedrohung wie auch bei der Wahl der zu treffenden Maßnahmen

---

<sup>228</sup> Obwohl im Wortlaut des Art. 2 Nr. 7 2. Hs. UN-Charta nur von „enforcement measures“ die Rede ist, herrscht Einigkeit, dass jegliche Maßnahmen nach Kapitel VII gemeint sein müssen. Ansonsten könnte der Sicherheitsrat auf eine Friedensbedrohung zwar mit Zwang, nicht aber mit Empfehlungen zur Streitbeilegung und vorläufigen Maßnahmen reagieren, was seiner Funktion, eine Eskalation möglichst zu verhindern, widersprechen würde. Vgl. bereits *Kelsen*, S. 789; sowie *Nolte*, Article 2(7), Rn. 69, in: *Simma*, UN-Charter, S. 169, und *Hufnagel*, S. 299.

<sup>229</sup> *Gordon*, *CornILJ* 28 (1995), 330, bezeichnet die Einrichtung einer umfassenden UN-Verwaltung als „the ultimate intervention“ und zweifelt daher an ihrer Vereinbarkeit mit dem Interventionsverbot, freilich ohne ihre Zweifel näher zu begründen.

<sup>230</sup> Zu dieser Diskussion ausführlich *Paulus*, S. 286ff.

<sup>231</sup> Die Möglichkeit einer solchen Interpretation erwähnt *Nolte*, Article 2(7), Rn. 75, in: *Simma*, UN-Charter, S. 171, allerdings nicht ohne einen Hinweis auf die mangelnde Praktikabilität einer solchen Verhältnismäßigkeitskontrolle.

zu<sup>232</sup>. Gleich zu welcher Maßnahme der Sicherheitsrat sich entschlösse, könnte er sich immer darauf berufen, es handele sich um das am wenigsten interventionistische Vorgehen, weil andere Maßnahmen weniger gut zur Bekämpfung der Friedensbedrohung geeignet seien. Einer solchen Einschätzung des Sicherheitsrats ließe sich nur schwer entgegenzutreten.

Eine Verletzung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes könnte daher überhaupt nur in evidenten Fällen angenommen werden. Mit der Annahme einer besonderen Verhältnismäßigkeitsbindung des Sicherheitsrats wäre dann aber wenig gewonnen<sup>233</sup>. Die Einrichtung einer Übergangsverwaltung zur Überbrückung innerstaatlicher Instabilität kann jedenfalls nicht als evident unverhältnismäßig angesehen werden. Auch wenn man aus Art. 2 Nr. 7 einen allgemeinen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ableiten wollte, ergäbe sich folglich kein Verstoß gegen das Interventionsverbot.

#### b. Selbstbestimmungsrecht der Völker

Die Übernahme von Regierungsfunktionen durch die Vereinten Nationen könnte ferner im Konflikt mit dem Selbstbestimmungsrecht der Völker stehen. Das Selbstbestimmungsrecht der Völker ist eine wenig greifbare Materie. Sein genauer Gehalt ist seit seiner Entstehung umstritten<sup>234</sup>. In der UN-Charta wird in Art. 1 Nr. 2 und Art. 55 die Selbstbestimmung der Völker als Ziel der Vereinten Nationen genannt. Die Verfasser der Charta dürften allerdings kaum ein Recht auf politische Mitwirkung des Staatsvolks oder ähnliches im Auge gehabt haben. Vielmehr wird der Begriff ‚Selbstbestimmung‘ in beiden Artikeln ebenso wie ‚Gleichberechtigung‘ als Bezeichnung einer erstrebenswerten Form der Zusammenarbeit von Nationen verwendet<sup>235</sup>. Dies weist darauf hin, dass Selbstbestimmung ursprünglich als Synonym für die Staatensouveränität gemeint war und sich vor allem auf die Freiheit von Einmischungen durch andere Staaten bezog<sup>236</sup>.

---

<sup>232</sup> Siehe oben Dritter Teil, C. I. 2. und 3.

<sup>233</sup> *Frowein/Krisch*, Introduction to Chapter VII, Rn. 30, in: *Simma*, UN-Charter, S. 711 f.; *Herdegen*, S. 296.

<sup>234</sup> *Thürer*, Self-Determination, in: *Bernhardt*, EPIL Band IV, S. 368; *Gordon*, *CornILJ* 28 (1995), 317; *Rauert*, S. 162; *Parker*, S. 42.

<sup>235</sup> In Art. 1 Nr. 2 und 55 heißt es in identischer Weise, die Vereinten Nationen strebten „freundschaftliche, auf der Achtung vor dem Grundsatz der Gleichberechtigung und der Selbstbestimmung der Völker beruhende Beziehungen zwischen den Nationen“ an.

<sup>236</sup> *Kelsen*, S. 52; *Gordon*, *CornILJ* 28 (1995), 319, Fn. 101.

Dafür spricht auch, dass die Charta die Selbstbestimmung der Völker als einen *Grundsatz*, nicht aber als ein *Recht* bezeichnet. Lange Zeit wurde daher argumentiert, es handele sich bei dem Bekenntnis zur Selbstbestimmung lediglich um einen politischen Programmsatz ohne rechtlichen Gehalt<sup>237</sup>. Andere Autoren traten dem unter Verweis auf Art. 2 Nr. 4 UN-Charta entgegen: dort werde auf die in Art. 1 genannten Ziele in einer Weise Bezug genommen, die klarstelle, dass kein Unterschied im Rechtscharakter zwischen Zielen und Grundsätzen bestehe. Wenn also die rechtliche Bindungswirkung der Grundsätze des Art. 2 allgemein anerkannt sei, dann müssten auch die in Art. 1 genannten Ziele als rechtsverbindlich angesehen werden<sup>238</sup>.

Mittlerweile muss dieser Streit<sup>239</sup> als historisch überholt und zugunsten des Rechtscharakters des Selbstbestimmungsgrundsatzes entschieden erachtet werden. Die Selbstbestimmung hat unter der ausdrücklichen Bezeichnung als *Recht* Eingang in eine Vielzahl von UN-Resolutionen, internationalen Verträgen und Entscheidungen des IGH gefunden. 1960 konstatierte die Generalversammlung in ihrer Dekolonialisierungserklärung erstmals das Recht aller Völker auf Selbstbestimmung<sup>240</sup>. Die 1966 verabschiedeten beiden UN-Menschenrechtspakete beginnen mit gleichlautenden Artikeln 1 Abs. 1, die ebenfalls das Selbstbestimmungsrecht bekräftigen<sup>241</sup>. Auch die *Friendly Relations Declaration* von 1970 bestätigt diese Entwicklung<sup>242</sup>. Darüber hinaus hat der IGH mehrfach die Existenz eines Rechts auf Selbstbestimmung anerkannt und ein solches Recht als Bestandteil des universellen

---

<sup>237</sup> Thüerer, Self-Determination, in: Bernhardt, EPIL Band IV, S. 365, bestreitet etwa, dass die bloße Aufnahme des Selbstbestimmungsgrundsatzes in die UN-Charta ein bindendes Selbstbestimmungsrecht entstehen ließ.

<sup>238</sup> So die Argumentation von Doehring, Self-Determination, Rn. 1, in: Simma, UN-Charter, S. 48f.

<sup>239</sup> Ausführliche Streitdarstellung bei Rauert, S. 139ff., mit weiteren Nachweisen.

<sup>240</sup> Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples, GV-Resolution 1514 v. 14.12.1960, UN-Doc. A/RES/1514 (XV), Par. 2: „All peoples have the right to self-determination“.

<sup>241</sup> Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte v. 19.12.1966, ILM 6 (1967), 368; Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte v. 19.12.1966, ILM 6 (1967), 383.

<sup>242</sup> GV-Resolution 2625 v. 24.10.1970, UN-Doc. A/RES/2625 (XXV), Annex.

Völkergewohnheitsrechts bezeichnet<sup>243</sup>. Der Rechtscharakter des Selbstbestimmungsgrundsatzes kann daher zum heutigen Zeitpunkt nicht mehr bezweifelt werden. Zum Teil wird das Selbstbestimmungsrecht sogar schon zum *ius cogens* im Sinne des Art. 53 WVRK gezählt<sup>244</sup>.

Wohl aber ist fraglich, worauf sich das Selbstbestimmungsrecht bezieht. Entsprechend seiner Entstehungsgeschichte schien es zunächst auf Dekolonialisierungsfälle beschränkt zu sein<sup>245</sup>. Schon seine Erwähnung an exponierter Stelle der Menschenrechtspakte zeigte aber, dass es über diesen Kontext hinaus Geltung erlangen sollte. In der *Friendly Relations Declaration*, wo versucht wurde, seinen Inhalt näher zu umschreiben, findet sich kein Bezug auf die Dekolonialisierung:

„By virtue of the principle of equal rights and self-determination of peoples enshrined in the Charter of the United Nations, all peoples have the right freely to determine, without external interference, their political status and to pursue their economic, social and cultural development, and every State has the duty to respect this right in accordance with the provisions of the Charter.”<sup>246</sup>

Das Selbstbestimmungsrecht der Völker gilt also nicht nur im Zusammenhang mit der Dekolonialisierung, sondern stellt, wie beispielsweise auch seine Aufnahme in die Aggressionsdefinition<sup>247</sup> und die KSZE-Charta von Paris<sup>248</sup> nahe legt, allgemein geltendes Völkerrecht dar<sup>249</sup>.

Nach den Worten des IGH ist das Selbstbestimmungsrecht „one of the essential principles of contemporary international law“<sup>250</sup>. Trotzdem

---

<sup>243</sup> IGH, Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), Rechtsgutachten, ICJ Reports 1971, 31; IGH, Western Sahara, Rechtsgutachten, ICJ Reports 1975, 31; IGH, East Timor [Portugal v. Australia], Jurisdiction and Admissibility, Urteil v. 30.6.1995, ICJ Reports 1995, 102.

<sup>244</sup> Etwa von *Doehring*, Self-Determination, Rn. 57, in: *Simma*, UN-Charter, S. 62.

<sup>245</sup> *Gordon*, *CornILJ* 28 (1995), 320.

<sup>246</sup> Friendly Relations Declaration, GV-Resolution 2625 v. 24.10.1970, UN-Doc. A/RES/2625 (XXV), Annex.

<sup>247</sup> GV-Resolution 3314 v. 14.12.1974, UN-Doc. A/RES/3314 (XXIX), Annex.

<sup>248</sup> KSZE, Charta von Paris für ein neues Europa v. 21.11.1990, *ILM* 30 (1991), 190.

<sup>249</sup> *Doehring*, Self-Determination, Rn. 18, in: *Simma*, UN-Charter, S. 53; *Ipsen*, S. 406f.; *Thürer*, Self-Determination, in: *Bernhardt*, *EPIL* Band IV, S. 367; *Seidel*, S. 204.

<sup>250</sup> IGH, East Timor [Portugal v. Australia], Jurisdiction and Admissibility, Urteil v. 30.6.1995, ICJ Reports 1995, 90, Par. 29.

bleibt es ein in weiten Teilen konturenloses Prinzip. Schon wer Träger des Rechts sein kann, ist unklar, fehlt es doch bislang an einer völkerrechtlichen Definition des Begriffes ‚Volk‘<sup>251</sup>. Dies hängt vor allem damit zusammen, dass das Selbstbestimmungsrecht ursprünglich im Kontext der Dekolonialisierung verankert war. Als dessen selbstverständliche Träger wurden die Bevölkerungen der Kolonien angesehen, eine weitere Konkretisierung des Volksbegriffs schien deshalb nicht erforderlich zu sein<sup>252</sup>. In der Folge löste sich das Selbstbestimmungsrecht aber aus dem Dekolonisierungskontext, ohne dass damit eine Neubewertung des Volksbegriffs einherging. Manche Autoren vertreten die Ansicht, neben Kolonialvölkern könnten nur Staatsvölker, also die Bürger bestehender Staaten, Träger des Selbstbestimmungsrechts sein<sup>253</sup>. Dies begründen sie unter Verweis auf die Nennung des Selbstbestimmungsrechts in Art. 1 Nr. 2 und Art. 55 UN-Charta als Grundlage der Beziehungen zwischen den Nationen. Die Nennung des Selbstbestimmungsrechts im Zusammenhang mit der souveränen Gleichheit der Staaten mache deutlich, dass nur Staatsvölker gemeint sein könnten.

Eine derart enge Begrenzung der Trägerschaft wird allerdings der modernen Entwicklung des Selbstbestimmungsrechts nicht gerecht. Sie würde bedeuten, dass dem Selbstbestimmungsrecht neben anderen Prinzipien wie dem Nichteinmischungsgebot keine eigenständige Bedeutung zukäme<sup>254</sup>. Formulierungen wie in der *Friendly Relations Declaration*, wonach die Gründung eines souveränen und unabhängigen Staates eine Möglichkeit der Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts ist, wären nicht nachvollziehbar, da ein Staatsvolk ja bereits über einen eigenen Staat verfügt<sup>255</sup>. Die UN-Charta selbst geht ihrem Wortlaut nach davon aus, dass innerhalb eines bestimmten Gebiets mehrere Völker leben können, wie die Verwendung des Plurals ‚peoples‘ in Art. 73 lit. b zeigt: „according to the particular circumstances of each territory and its peoples“<sup>256</sup>.

---

<sup>251</sup> Seidel, S. 204; Cassese, S. 326; Paulus, S. 240ff.; Rauert, S. 151; Doehring, Self-Determination, Rn. 27, in: Simma, UN-Charter, S. 55.

<sup>252</sup> Rauert, S. 153; Brühl-Moser, S. 103f.

<sup>253</sup> Vgl. die Auflistung bei Rauert, S. 151, Fn. 107.

<sup>254</sup> Rosas, S. 228f.; Rauert, S. 152; Brühl-Moser, S. 106.

<sup>255</sup> Radan, S. 55f.; Rauert, S. 152.

<sup>256</sup> So auch Radan, S. 31.

Können also nicht nur die Bevölkerungen von Kolonien oder gesamten Staaten Träger des Selbstbestimmungsrechts sein, bleibt nur, ein Volk als eine Gruppe von Personen zu definieren, die über möglichst viele gemeinsame Merkmale verfügen. Als maßgebliche Kriterien werden ein gemeinsamer geschichtlicher Hintergrund, ethnische, sprachliche, kulturelle und religiöse Homogenität, das Vorhandensein einer geschlossenen Siedlungsstruktur auf einem abgrenzbaren Territorium und der Wille, sich selbst als ein Volk zu verstehen, genannt<sup>257</sup>. Wie viele und in welcher Intensität diese Elemente gegeben sein müssen, damit eine Gruppe als Volk zu qualifizieren ist, lässt sich nicht genau bestimmen. Je mehr Gemeinsamkeiten vorhanden sind, desto leichter dürfte es einer Gruppe jedenfalls fallen, als Volk Anerkennung zu finden.

In den Fällen der Ost-Timoresen und der Kosovo-Albaner fällt die Qualifizierung als Völker relativ leicht. Als Bevölkerung einer Kolonie gehören die Ost-Timoresen zu den unzweifelhaft anerkannten Trägern des Selbstbestimmungsrechts, wovon auch die zahlreichen das Selbstbestimmungsrecht des Volkes von Ost-Timor bekräftigenden UN-Resolutionen zeugen<sup>258</sup>. Im Kosovo bilden die Albaner eine ethnisch und sprachlich von den slawischen Serben getrennte Gruppe mit geschlossener Siedlungsstruktur. Trotz der fortgesetzten Versuche, den Kosovo zu ‚serbisieren‘, haben die Albaner ihre religiös-kulturelle Identität bewahrt. Mit dem Aufbau des kosovo-albanischen Schattenstaats haben sie ihren Willen, sich in einem autonomen Staatswesen zu organisieren, deutlich gemacht<sup>259</sup>. Dass Ost-Timoresen und Kosovo-Albaner jeweils Teile eines größeren timoresischen bzw. albanischen Volkes sind, ändert an ihrer Trägerschaft des Selbstbestimmungsrechts nichts. Hinweise darauf, dass nur ganze Völker das Selbstbestimmungsrecht geltend machen können, finden sich in der bisherigen Staatenpraxis nicht<sup>260</sup>.

Zweifel am Status der Kosovo-Albaner als Volk könnten allenfalls daraus resultieren, dass diese innerhalb des gesamten jugoslawischen

---

<sup>257</sup> Ipsen, S. 409f.; Seidel, S. 205; Rauert, S. 154ff.; Doehring, Self-Determination, Rn. 29f., in: Simma, UN-Charter, S. 55f.

<sup>258</sup> SR-Resolutionen 384 v. 22.12.1975, UN-Doc. S/RES/384 (1975); 389 v. 22.4.1976, UN-Doc. S/RES/389 (1976); GV-Resolution 3485 v. 12.12.1975, UN-Doc. A/RES/3485 (XXX); sowie Folgeresolutionen UN-Docs. A/RES/31/53, A/RES/32/34, A/RES/33/39, A/RES/34/40, A/RES/35/27, A/RES/36/50 und A/RES/37/30.

<sup>259</sup> Siehe dazu oben Dritter Teil, A. I. 1. e-h.

<sup>260</sup> Rauert, S. 157; Doehring, Self-Determination, Rn. 43, in: Simma, UN-Charter, S. 59.

Staates eine Minderheit darstellen<sup>261</sup>, sofern man davon ausgeht, dass der Status als Minderheit den Status als Volk ausschließt. Dies wird zum Teil unter Hinweis darauf vertreten, dass für Minderheiten spezielle völkerrechtliche Regeln existierten<sup>262</sup>. Die Konsequenz dieser Ansicht wäre, dass jeder Gruppe innerhalb eines Staates, die nicht mindestens die Hälfte des Staatsvolks ausmacht, der Volksstatus von vornherein abgesprochen werden müsste. Damit würde die oben dargestellte Ausdehnung des Selbstbestimmungsrechts auf andere Gruppen als Staats- und Kolonialvölker praktisch wertlos werden.

Der Hintergrund der Versuche, Völker und Minderheiten strikt zu trennen, liegt in der Furcht vor einer Zersplitterung der Staatenwelt, wenn einzelne innerstaatliche Gruppierungen beginnen könnten, unter Berufung auf ihr Selbstbestimmungsrecht einen eigenen Staat zu fordern. Diese Furcht wäre aber nur begründet, wenn das Selbstbestimmungsrecht einem Recht auf Sezession gleich käme. Das Selbstbestimmungsrecht umfasst zwei Komponenten, die auch in der oben zitierten Passage aus der *Friendly Relations Declaration* aufscheinen: zum einen das externe Selbstbestimmungsrecht zur freien Bestimmung des eigenen politischen Status, zum anderen das interne Selbstbestimmungsrecht zur freien Ausgestaltung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Bedingungen innerhalb der Volksgemeinschaft<sup>263</sup>. Während insoweit Einigkeit besteht, wird die weiterführende Frage, ob und unter welchen Umständen das externe Selbstbestimmungsrecht zur Sezession ermächtigt, besonders kontrovers diskutiert<sup>264</sup>.

Für die Beurteilung der Einrichtung einer Übergangsverwaltung durch die Vereinten Nationen spielt die Frage nach einem Sezessions-

---

<sup>261</sup> 1991 machten die Albaner zwar im Kosovo mehr als 90 % der Bevölkerung aus, innerhalb der Bundesrepublik Jugoslawien jedoch nur 9,3 %, vgl. die Tabelle bei *Rauert*, S. 250.

<sup>262</sup> Der völkerrechtliche Minderheitenschutz basiert vor allem auf Art. 27 IPbPr: „In Staaten mit ethnischen, religiösen oder sprachlichen Minderheiten darf Angehörigen solcher Minderheiten nicht das Recht vorenthalten werden, gemeinsam mit anderen Angehörigen ihrer Gruppe ihr eigenes kulturelles Leben zu pflegen, ihre eigene Religion zu bekennen und auszuüben oder sich ihrer eigenen Sprache zu bedienen.“. Siehe *Cassese*, S. 61f.

<sup>263</sup> *Thürer*, Self-Determination, in: *Bernhardt*, EPIL Band IV, S. 371; *Herdegen*, S. 248f.; *Rauert*, S. 162; *Gordon*, *CornILJ* 28 (1995), 321, Fn. 113.

<sup>264</sup> Vgl. nur *Doehring*, Self-Determination, Rn. 35ff., in: *Simma*, UN-Charter, S. 57f.; *Thürer*, Self-Determination, in: *Bernhardt*, EPIL Band IV, S. 367f.; sehr ausführlich mit Bezug auf die Kosovo-Albaner *Rauert*, S. 174ff.

recht allerdings keine Rolle. Eine umfassende Übergangsverwaltung berührt vielmehr den Aspekt der Freiheit von Fremdbestimmung durch externe Kräfte, der nach allen Ansichten zu den Grundbestandteilen des Selbstbestimmungsrechts gehört. Was die Grundbestandteile des Selbstbestimmungsrechts betrifft, besteht kein Anlass, einer Minderheit entsprechende Rechte abzusprechen. Die angeführte Furcht vor Sezessionen ist kein taugliches Argument für die Verweigerung politischer Mitbestimmungsrechte. Für die Elemente des Selbstbestimmungsrechts außer einem eventuellen Sezessionsrecht gilt daher, dass kein Grund auszumachen ist, warum sich eine Minderheit nicht darauf berufen können sollte, sofern sie die für ein Volk nötige Homogenität im oben beschriebenen Sinne aufweist<sup>265</sup>. Auch die Kosovo-Albaner sind daher Träger jedenfalls der hier relevanten Elemente des Selbstbestimmungsrechts<sup>266</sup>.

Da die UN-Missionen im Kosovo und in Ost-Timor die vollständige Kontrolle übernommen haben, scheint durch die entsprechenden Resolutionen des Sicherheitsrats *prima facie* das Selbstbestimmungsrecht der Kosovo-Albaner bzw. der Ost-Timoreisen verletzt worden zu sein. Eine Verletzung des Selbstbestimmungsrechts wäre in der Tat festzustellen, wenn der Sicherheitsrat gegen den erkennbaren Willen eines Volkes die Verwaltung dessen Territoriums oder eines Teils davon den Vereinten Nationen übertragen hätte. So lag es aber in den bisherigen Fällen nicht. Der Sicherheitsrat hat die UN-Verwaltungen in Ost-Timor und dem Kosovo vielmehr mit dem Willen der dortigen Völker eingerichtet, um ihnen zur Unabhängigkeit bzw. zu mehr Autonomie zu verhelfen. Zwar kommt es während einer übergangsweisen internationalen Verwaltung zu einer kurzzeitigen Suspendierung des Selbstbestimmungsrechts, diese Suspendierung soll jedoch im Ergebnis gerade der Realisierung des Selbstbestimmungsrechts dienen<sup>267</sup>.

Gegen die Abfederung einer Übergangsphase durch eine internationale Verwaltung ist aus der Warte des Selbstbestimmungs-

---

<sup>265</sup> So auch *Brühl-Moser*, S. 279ff. Im IPbPR darf etwa der Minderheitenschutz (Art. 27) nicht isoliert vom in Art. 1 definierten übergeordneten Ziel der Förderung der Selbstbestimmung betrachtet werden. Innerstaatlichen Gruppierungen aus Furcht vor Sezessionsbestrebungen jegliche Selbstbestimmung abzusprechen, wird dem modernen Völkerrecht nicht gerecht, vgl. unten Dritter Teil, C. III. 1. b-c.; *Thürer*, *Self-Determination*, in: *Bernhardt*, EPIL Band IV, S. 373; siehe ferner *Thornberry*, S. 127f. und 132; *Brownlie*, S. 47.

<sup>266</sup> Ebenso *Seidel*, S. 205; *Rauert*, S. 160.

<sup>267</sup> *Parker*, S. 41f.

rechts somit nichts einzuwenden. Freilich muss die internationale Verwaltung tatsächlich Schritte in Richtung einer Verwirklichung der Selbstbestimmung der Lokalbevölkerung unternehmen. Insoweit übt das Selbstbestimmungsrecht Einfluss auf die *Durchführung* einer internationalen Verwaltungsmission aus<sup>268</sup>. Die Rechtmäßigkeit der *Einrichtung* einer solchen Mission lässt es aber unberührt, sofern die internationale Verwaltung mit dem Ziel einer mittelfristigen Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts angeordnet wird.

### c. Treuhandsystem

Die UN-Charta enthält in Kapitel XII das internationale Treuhandsystem, ein rechtliches Instrument für die Verwaltung von Gebieten durch eine außenstehende Macht. Mit einem *argumentum e contrario* könnte man daher schließen, dass andere Formen der Gebietskontrolle durch fremde Staaten bzw. die Vereinten Nationen ausgeschlossen sind. Wenn der Sicherheitsrat gestützt auf Kapitel VII UN-Charta eine Mission einrichtet, die die tatsächliche Kontrolle über ein Gebiet vollständig übernimmt, müsste dies folglich wegen der darin liegenden Umgehung des Treuhandsystems als Verletzung der Charta angesehen werden. Dieses Argument findet Unterstützung in Art. 78 UN-Charta, wo es heißt, dass keine Gebiete, die zu einem Mitgliedstaat der Vereinten Nationen gehören, dem Treuhandsystem unterstellt werden dürfen.

In der Tat fühlt man sich an das Treuhandsystem erinnert, wenn die Verwaltung eines Gebiets einer Friedensoperation übertragen wird, handelt es sich doch in beiden Fällen um Fremdbestimmung über ein Territorium mit dem Ziel, dessen Eigenständigkeit und Entwicklung zu fördern sowie generell den Weltfrieden zu festigen<sup>269</sup>. Fraglich ist aber, ob eine „Security-Council mandated trusteeship administration“<sup>270</sup> tatsächlich schon wegen der bloßen Existenz des Kapitels XII der UN-Charta als chartawidrig angesehen werden muss. Kelsen ging offenbar von der Exklusivität des Kapitels XII aus, als er die Vereinten Nationen als „not authorized by the Charter to exercise sovereignty over a territory which has not the legal status of a trust territory“ bezeichne-

---

<sup>268</sup> Dazu näher unten Dritter Teil, C. III.

<sup>269</sup> Vgl. Art. 76 lit. a und b UN-Charta sowie die Mandate von UNMIK und UNTAET, SR-Resolution 1244 v. 10.06.1999, UN-Doc. S/RES/1244 (1999) bzw. 1272 v. 25.10.1999, UN-Doc. S/RES/1272 (1999).

<sup>270</sup> Bezeichnung nach *Bothe/Marauhn*; zustimmend *Parker*, S. 37.

te<sup>271</sup>. Kelsens Ansicht ist insoweit zutreffend, als sich in der Charta keine entsprechende ausdrückliche Autorisierung findet. Jedoch ist dies auch nicht zwingend erforderlich. Die extensive, dynamisch-teleologische Auslegung der Kompetenzvorschriften der UN-Charta entspricht mittlerweile der unbestrittenen Staatenpraxis<sup>272</sup>. Nicht ausdrücklich Erlaubtes als verboten zu erachten, würde deshalb der Realität nicht gerecht.

Richtiger erscheint es, die Handlungsmöglichkeiten des Sicherheitsrats als grundsätzlich unbeschränkt anzusehen, soweit sich keine spezifischen Schranken in der Charta finden. Ausdrücklich verbietet Kapitel XII die auf Kapitel VII gestützte Einrichtung einer treuhänderischen Verwaltung aber nicht. Auch Art. 78 UN-Charta kann nicht als absolutes Verbot einer Treuhandverwaltung angesehen werden. Die Vorschrift dient dem Schutz der staatlichen Souveränität vor Einmischungen von außen. Gegenüber einem Handeln des Sicherheitsrats nach Kapitel VII ist die Staatensouveränität aber nachrangig<sup>273</sup>. Zudem könnte Art. 78 nur dann ein Hindernis sein, wenn der Sicherheitsrat anordnete, ein Gebiet *dem Treuhandsystem* zu unterstellen. Das hat der Sicherheitsrat freilich nie versucht, sondern er hat eine *andere Form* treuhänderischer Verwaltung entwickelt<sup>274</sup>.

Dass das Treuhandsystem des Kapitels XII nicht die einzige nach der UN-Charta zulässige Form der Fremdbestimmung über ein Territorium sein kann, geht darüber hinaus schon daraus hervor, dass das System selbst ein spezielles Regime für einen Teil einer größeren Anzahl von unter Fremdverwaltung stehenden *non-self-governing territories* darstellt<sup>275</sup>. Im Ergebnis lässt sich daher aus den Regeln zum Treuhandsystem keine Exklusivität dahingehend ableiten, dass jede

---

<sup>271</sup> Kelsen, S. 651.

<sup>272</sup> Ress, Interpretation, Rn. 36, in: Simma, UN-Charter, S. 31; siehe oben Dritter Teil, C. I. 2-3.

<sup>273</sup> Zimmermann/Stahn, NorJIL 70 (2001), 438.

<sup>274</sup> Daher ist auch die Position von Gordon („imposing trusteeship status would directly contravene express provisions of the Charter. This contravention would make it difficult to find that imposing trusteeship is part of the implied powers that arise out of the Security Council's broad authority to maintain international peace.“, Gordon, CornILJ 28 (1995), 326) nur insoweit überzeugend, wie sie sich auf Trusteeship im Sinne von Kapitel XII UN-Charta bezieht.

<sup>275</sup> Die im Treuhandsystem festgelegten Pflichten der Verwaltungsmacht sind *leges speciales* zu Art. 73, 74 UN-Charta, siehe Rauschnig, United Nations Trusteeship System, in: Bernhardt, EPIL Band IV, S. 1193.

andere Form treuhänderischer Verwaltung als chartawidrig erachtet werden müsste<sup>276</sup>.

### **5. Sonderfragen in Bezug auf UNMIK**

Die Übergangsverwaltung im Kosovo weist gegenüber UNTAET zwei Besonderheiten auf. Zum einen ist fraglich, ob der Sicherheitsrat der Bundesrepublik Jugoslawien überhaupt die Duldung einer internationalen Präsenz im Kosovo auferlegen konnte, da die Bundesrepublik Jugoslawien zum Zeitpunkt der entsprechenden Anordnung möglicherweise gar nicht Mitglied der Vereinten Nationen war. Zum anderen stellt sich die Frage nach der Chartagrundlage für die im Rahmen von UNMIK erfolgte Einbindung anderer internationaler Organisationen.

#### **a. Mitgliedschaft der Bundesrepublik Jugoslawien in den Vereinten Nationen**

Ob Jugoslawien im Juni 1999, als der Sicherheitsrat Resolution 1244 verabschiedete, Mitglied der Vereinten Nationen war, ist deshalb zweifelhaft, weil sich die Staatenwelt nach dem Zerfall der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien (SFRJ) nicht über die Anerkennung der Bundesrepublik Jugoslawien (BRJ) als deren Rechtsnachfolgerin einigen hatte können.

Im April 1992 hatten die nach den Unabhängigkeitserklärungen der übrigen Teile der SFRJ verbliebenen Teilrepubliken Serbien und Montenegro erklärt, ab sofort einen Staat namens Bundesrepublik Jugoslawien zu bilden, der die Rechtspersönlichkeit der SFRJ fortsetze<sup>277</sup>. Vor allem die westlichen Staaten akzeptierten diese Erklärung nicht, sondern gingen davon aus, die SFRJ sei infolge einer vollständigen Dismembration untergegangen, weshalb eine alleinige Übernahme ihrer Rechtspersönlichkeit durch die BRJ nicht in Betracht käme. Die USA brachten einen Resolutionsentwurf in den Sicherheitsrat ein, festzustellen, dass die jugoslawische Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen erloschen sei. Infolge der Eingaben Russlands und Chinas, die sich dieser Position nicht anschließen wollten, wurde der Entwurf abgeschwächt und schließlich mit folgendem Wortlaut verabschiedet:

---

<sup>276</sup> Ebenso *Ruffert*, ICLQ 50 (2001), 613; *Zimmermann/Stahn*, NorJIL 70 (2001), 438; *Bothe/Marauhn*, S. 235; *Hufnagel*, S. 303ff.; *Kondocho*, JCSL 6 (2001), 254; *Stahn*, ZaöRV 61 (2001), 130.

<sup>277</sup> Wortlaut der Erklärung abgedruckt in ICJ Reports 1996, 610.

„The Security Council, [...] considering that the state formerly known as the Socialist Federal Republic of Yugoslavia has ceased to exist, [...] considers that the Federal Republic of Yugoslavia (Serbia and Montenegro) cannot continue automatically the membership of the former Socialist Federal Republic of Yugoslavia in the United Nations; and therefore recommends to the General Assembly that it decide that the Federal Republic of Yugoslavia (Serbia and Montenegro) should apply for membership in the United Nations and that it shall not participate in the work of the General Assembly“<sup>278</sup>

Dieser Empfehlung kam die Generalversammlung umgehend nach<sup>279</sup>. Die Resolutionen von Sicherheitsrat und Generalversammlung trugen zur Klärung des Status Jugoslawiens allerdings wenig bei, sondern verwirrten eher noch zusätzlich. Dass die SFRJ nicht mehr existierte, war ja nicht zweifelhaft, fraglich war nur, ob die BRJ als mit ihr identisch anzusehen war; und zur Frage des Erlöschens der Mitgliedschaft hieß es lediglich, eine automatische Fortsetzung durch die BRJ wäre nicht möglich. Das Sekretariat der Vereinten Nationen erklärte in der Folge, bei den Resolutionen habe es sich jedenfalls nicht um eine Suspendierung (Art. 5 UN-Charta) oder Beendigung (Art. 6 UN-Charta) der Mitgliedschaft Jugoslawiens gehandelt, weshalb Namensschild und Flagge Jugoslawiens im Hauptquartier der Vereinten Nationen an ihrem Platz bleiben müssten<sup>280</sup>.

Die Angelegenheit blieb lange Zeit problematisch. Den Vertretern der BRJ wurde zwar die Mitarbeit in der Generalversammlung und im Wirtschafts- und Sozialrat verwehrt, Jugoslawien unterhielt aber weiter eine Mission in New York und erschien als Beitragszahler in den entsprechenden UN-Dokumenten<sup>281</sup>. Im Sicherheitsrat behalf man sich damit, bei Wortmeldungen eines Repräsentanten der BRJ diesen nicht als Vertreter Jugoslawiens, sondern mit seinem Namen aufzurufen<sup>282</sup>. Als

---

<sup>278</sup> SR-Resolution 777 v. 16.9.1992, UN-Doc. S/RES/777 (1992).

<sup>279</sup> GV-Resolution 47/1 v. 22.9.1992, UN-Doc. A/RES/47/1.

<sup>280</sup> UN Juridical Yearbook 1992, 428.

<sup>281</sup> Zum Beispiel in GV-Resolution 52/215 v. 22.12.1997, UN-Doc. A/RES/52/215.

<sup>282</sup> *Hummer/Mayr-Singer*, AVR 38 (2000), 309.

Folge der Uneinigkeit der Staatenwelt war damit in der Praxis eine aus rechtlicher Sicht nur als kurios zu bezeichnende Lage entstanden<sup>283</sup>.

Eine Normalisierung trat erst mit der förmlichen Aufnahme der BRJ als Neumitglied im November 2000 ein<sup>284</sup>. Dadurch wurde aber keineswegs der Status Jugoslawiens zwischen 1992 und 2000 geklärt. Der IGH stellte dazu zweierlei fest<sup>285</sup>:

“The Court wishes to emphasize that General Assembly resolution 55/12 of 1 November 2000 cannot have changed retroactively the *sui generis* position which the FRY found itself in vis-à-vis the United Nations over the period 1992 to 2000.”

“[T]he Court observes that the difficulties which arose regarding the FRY’s status between the adoption of that resolution and its admission to the United Nations on 1 November 2000 resulted from the fact that [...] the precise consequences of this situation were determined on a case-by-case basis.”

Die Frage, ob die Bundesrepublik Jugoslawien zu dem Zeitpunkt, als ihr vom Sicherheitsrat auferlegt wurde, eine internationale Präsenz im Kosovo zu dulden, Mitglied der Vereinten Nationen war, lässt sich also nicht eindeutig beantworten.

War sie nicht Mitglied, hätte nach dem in Art. 34 WVRK kodifizierten völkergewohnheitsrechtlichen Grundsatz *pacta tertiis nec prosunt nec nocent* eine Sicherheitsratsentscheidung keine bindenden Wirkungen für die BRJ entfalten können. Der Sicherheitsrat ist zwar nicht gehindert, Resolutionen auch an Nichtmitglieder zu richten<sup>286</sup>. In Art. 2 Nr. 6 UN-Charta wird der Sicherheitsrat sogar dazu aufgefordert,

---

<sup>283</sup> Ebenso *Hummer/Mayr-Singer*, AVR 38 (2000), 310. Der IGH bezeichnete die Lage als „not free from legal difficulties“, ICJ Reports 1993, 14, Par. 18. IGH-Richter Kooijmans meinte dazu, die Ansicht des IGH „certainly must be called an understatement“, ICJ Reports 1999, 707, Par. 11.

<sup>284</sup> GV-Resolution 55/12 v. 1.11.2000, UN-Doc. A/RES/55/12.

<sup>285</sup> IGH, Application for Revision of the Judgment of 11 July 1996 in the Case concerning Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide [Serbia and Montenegro v. Bosnia and Herzegovina], Preliminary Objections, Urteil v. 3.2.2003, abrufbar unter <<http://www.icj-cij.org/>>, Par. 71 und 70.

<sup>286</sup> Kapitel VII UN-Charta etwa unterscheidet nicht nach Mitgliedern und Nichtmitgliedern.

Drittstaaten zu einem chartagemäßen Verhalten zu bewegen<sup>287</sup>. Die Ansicht, Art. 2 Nr. 6 UN-Charta führe zu einer rechtlichen Verpflichtung der Nichtmitgliedstaaten, den Weisungen des Sicherheitsrats nachzukommen<sup>288</sup>, erscheint aber nur vertretbar, wenn man die UN-Charta aus den Beschränkungen herkömmlicher völkerrechtlicher Verträge löst und sie als eine übergeordnete Verfassung der gesamten internationalen Gemeinschaft ansieht<sup>289</sup>. Dafür, dass die Staatenwelt eine solche Integrationsstufe erreicht hat, lassen sich jedoch keine greifbaren Nachweise anführen, eine übereinstimmende entsprechende Staatenpraxis findet sich nicht<sup>290</sup>.

Im Fall der Bundesrepublik Jugoslawien lässt sich die bindende Wirkung der Resolution 1244 allerdings unabhängig von den problematischen Fragen der jugoslawischen Mitgliedschaft und der Bindungswirkung gegenüber Nichtmitgliedern begründen. Erstens hat die BRJ beansprucht, in die Rechtsposition der SFRJ einzutreten, womit sie auch ihre generelle Zustimmung zu den sich aus der UN-Charta ergebenden Obligationen erklärt hat<sup>291</sup>. Mit einer Nichtanerkennung der Bindungswirkung eines Sicherheitsratsbeschlusses hätte sie sich daher in Widerspruch zu ihrem früheren Verhalten gesetzt. Zweitens haben Parlament und Regierung der BRJ bereits am 3.6.1999 und erneut am 9.6.1999 im Militärisch-Technischen Abkommen von Kumanovo einer internationalen Präsenz im Kosovo zugestimmt<sup>292</sup>, so dass auch im Einzelfall der Resolution 1244 die sich aus der UN-Charta ergebenden Pflichten anerkannt wurden. Freilich ist die Aussagekraft dieses jugoslawischen Konsenses beschränkt, kam er doch nur unter dem Druck der NATO-Luftangriffe zustande und bezog sich auch nicht auf eine so umfassende Internationalisierung des Kosovo wie nachfolgend durch

---

<sup>287</sup> Der Sicherheitsrat differenziert daher oft nicht zwischen den Adressaten seiner Resolutionen, sondern adressiert diese an „all states“ oder „the international community“, vgl. *Vitzthum*, Article 2(6), Rn. 10, in: *Simma*, UN-Charter, S. 143.

<sup>288</sup> Kelsen, S. 107.

<sup>289</sup> Dazu bereits oben Dritter Teil, C. I. 4. a.

<sup>290</sup> Im Gegenteil haben Nichtmitgliedstaaten (in der Vergangenheit v.a. die Schweiz) wiederholt betont, Sicherheitsratsbeschlüssen auf rein freiwilliger Basis nachzukommen, siehe *Zimmermann/Stahn*, NorJIL 70 (2001), 440; *Vitzthum*, Article 2(6), Rn. 12f., in: *Simma*, UN-Charter, S. 143f.

<sup>291</sup> Erklärung der Bundesrepublik Jugoslawien vom 27.4.1992, abgedruckt in ICJ Reports 1996, 610: „the Federal Republic of Yugoslavia [...] shall strictly abide by all the commitments that the Socialist Federal Republic of Yugoslavia assumed internationally“.

<sup>292</sup> Siehe oben Dritter Teil, A. I. 1. j.

UNMIK realisiert<sup>293</sup>. Schlagkräftig ist aber jedenfalls das dritte Argument, wonach Resolution 1244 mit der förmlichen Aufnahme der BRJ in die Vereinten Nationen am 1.11.2000 wenigstens *ex nunc* Bindungswirkung für die BRJ erlangt hat. Die Befugnis der Vereinten Nationen, den Kosovo zu verwalten, lässt sich zusammenfassend aus heutiger Sicht also nicht bezweifeln<sup>294</sup>.

#### b. Beteiligung anderer internationaler Organisationen

Die Übergangsverwaltung im Kosovo zeichnet sich dadurch aus, dass wesentliche Bereiche nicht von den Vereinten Nationen selbst, sondern von anderen internationalen Organisationen betreut werden. Die OSZE hat die Verantwortung für die Demokratisierung und den Institutionsaufbau übernommen, die EU kümmert sich um die Wirtschaft und den Wiederaufbau<sup>295</sup>. Die Missionen beider Organisationen handeln dabei weitgehend unabhängig von den Vereinten Nationen, wie schon die Tatsache zeigt, dass der jeweilige Missionschef, der als Stellvertreter des SRSG das Bindeglied zum Gesamtsystem der UNMIK bildet, kein UN-, sondern ein OSZE- bzw. ein EU-Mitarbeiter ist. Eine interinstitutionelle Kooperation in dieser Intensität stellt ein Novum für die Friedensmissionen der Vereinten Nationen dar.

Die UN-Charta erwähnt die Möglichkeit, andere internationale Organisationen in die Wahrung des Weltfriedens einzubinden, in Art. 33 Abs. 1, Art. 48 Abs. 2 und in Kapitel VIII. Während in den beiden erstgenannten Artikeln die Möglichkeit eines Handelns der UN-Mitgliedstaaten durch andere internationale Organisationen thematisiert wird, andere Organisationen also nur mittelbar angesprochen werden, betrifft das Kapitel VIII deren unmittelbares Verhältnis zu den Vereinten Nationen. Viele Fragen in diesem Zusammenhang sind ungeklärt. So ist

---

<sup>293</sup> Resolution 1244 setzt in weiten Teilen den Friedensplan von Rambouillet um, den die Bundesrepublik Jugoslawien sich geweigert hatte zu unterschreiben. Siehe auch *Bothe/Marauhn*, S. 233.

<sup>294</sup> *Zimmermann/Stahn*, NorJIL 70 (2001), 440f.; *Tomuschat*, S. 335f. Dies gilt trotz der zwischenzeitlich erfolgten Umbenennung der BRJ in ‚Staatliche Gemeinschaft Serbien und Montenegro‘, genauer dazu unten Dritter Teil, II. 1. a.

<sup>295</sup> Die ursprüngliche Übertragung des Pfeilers I der UNMIK (humanitäre Unterstützung/ Flüchtlingsfragen) an den UNHCR bedeutete keine Einbindung einer UN-fremden internationalen Organisation, da der UNHCR ein Nebenorgan der Generalversammlung i.S.v. Art. 22 UN-Charta und damit ein Teil des UN-Systems ohne eigene Völkerrechtspersönlichkeit ist. Siehe dazu *Hilf/Khan*, Article 22, Rn. 45f., in: *Simma*, UN-Charter, S. 431f.

bereits der Anwendungsbereich von Kapitel VIII nicht eindeutig abgrenzbar, da keine Einigkeit über die Definition einer Regionalorganisation im Sinne dieses Kapitels besteht<sup>296</sup>.

Strittig ist vor allem, ob eine geographische Nähe zwischen den Mitgliedstaaten einer Regionalorganisation bestehen muss und ob zwischen Regionalorganisationen nach Kapitel VIII und Verteidigungsbündnissen im Sinne des Art. 51 UN-Charta streng zu unterscheiden ist. Der umfangreichen Literatur zu diesen Fragen<sup>297</sup> soll an dieser Stelle keine weitere Abhandlung hinzugefügt werden, da dies für die Beurteilung der Rechtsgrundlagen von UNMIK wenig zielführend wäre. Diesbezüglich genügt es festzustellen, dass in der Praxis der Vereinten Nationen der Begriff der Regionalorganisation weit ausgelegt wird. Generalsekretär und Sicherheitsrat beziehen eine Vielzahl von Organisationen in den Kreis des Kapitels VIII ein, um deren Potential für die Vereinten Nationen nutzbar zu machen. Generalsekretär Boutros-Ghali schrieb in der *Agenda for Peace*:

„[Regional organizations] could include treaty-based organizations, whether created before or after the founding of the United Nations, regional organizations for mutual security and defence, organizations for general regional development or for cooperation on a particular economic topic or function, and groups created to deal with a specific political, economic or social issue of current concern.“<sup>298</sup>

Für die Praxis der Vereinten Nationen gelten die in UNMIK integrierten Organisationen OSZE und EU daher ohne weiteres als Regionalorganisationen, ebenso wie die ebenfalls im Kosovo operierende NATO. Bisweilen wurden diese Organisationen in UN-Dokumenten sogar ausdrücklich als Regionalorganisationen im Sinne von Kapitel VIII

---

<sup>296</sup> Hummer/Schweitzer, Article 52, Rn. 13 und 29, in: Simma, UN-Charter, S. 816ff.

<sup>297</sup> Siehe statt vieler nur Hummer/Schweitzer, Article 52, Rn. 30ff., in: Simma, UN-Charter, S. 820ff.; Walter, S. 27ff.; Theuermann, S. 233ff.

<sup>298</sup> Report of the Secretary-General v. 17.6.1992, UN-Doc. A/47/277-S/24111, Par. 61.

bezeichnet<sup>299</sup>. Dass eine derart breite Auslegung des Regionalorganisationsbegriffs gegen die UN-Charta verstieße, ist nicht ersichtlich. Wie der Generalsekretär zutreffend festgestellt hat, enthält sich die Charta bewusst einer präzisen Definition, um die nötige Flexibilität für die Einbeziehung verschiedenster Organisationen in das Friedenssicherungssystem der Charta zu gewährleisten<sup>300</sup>. Die pragmatische Sichtweise der UN-Organe, allein darauf abzustellen, ob eine Organisation einen Beitrag zur Friedenssicherung zu leisten imstande ist, ist mithin nicht zu beanstanden<sup>301</sup>.

Kapitel VIII ist also auf OSZE, EU und NATO anwendbar, so dass Art. 53 Abs. 1 UN-Charta eine mögliche Rechtsgrundlage für deren Einbindung in die Kosovo-Mission bietet. Während Art. 33 Abs. 1 UN-Charta wegen der in der Mission enthaltenen Zwangselemente ausscheidet, kommt neben Art. 53 Abs. 1 aber auch Art. 48 Abs. 2 als Rechtsgrundlage in Betracht. Das Verhältnis zwischen beiden Vorschriften ist unklar<sup>302</sup>. Die diesbezügliche Sicherheitsratspraxis ist uneinheitlich und trägt nicht zur Klärung bei. In manchen Resolutionen zum Jugoslawien-Konflikt forderte der Sicherheitsrat „member states, acting nationally or through regional agencies or arrangements“ zum Handeln auf<sup>303</sup>. Die Terminologie „regional agencies or arrangements“ scheint auf Art. 53 Abs. 1 UN-Charta als Rechtsgrundlage hinzuweisen,

---

<sup>299</sup> Der Generalsekretär bezeichnet in der *Agenda for Peace* und dem dazugehörigen *Supplement* NATO, OSZE und EU ausdrücklich als Regionalorganisationen, siehe Report of the Secretary-General v. 17.6.1992, UN-Doc. A/47/277-S/24111, Par. 62; Report of the Secretary-General v. 3.1.1995, UN-Doc. A/50/60-S/1995/1, Par. 86. Der Sicherheitsrat spricht in seinen Resolutionen üblicherweise keine bestimmten Organisationen an, im Rahmen der UNPROFOR-Mission im ehemaligen Jugoslawien hat er jedoch mehrfach unter Bezug auf Kapitel VIII militärische Maßnahmen durch Regionalorganisationen autorisiert (etwa in Resolutionen 787 v. 16.11.1992, UN-Doc. S/RES/787 (1992); 816 v. 31.3.1993, UN-Doc. S/RES/816 (1993); 820 v. 17.4.1993, UN-Doc. S/RES/820 (1993)). Nachdem nur die NATO das nötige militärische Potential zu den angesprochenen Maßnahmen hatte, hat der Sicherheitsrat somit konkludent die NATO als Regionalorganisation anerkannt, siehe auch *Ress/Bröhmer*, Article 53, Rn. 9, in: *Simma*, UN-Charter, S. 862; *Walter*, S. 57.

<sup>300</sup> Report of the Secretary-General v. 17.6.1992, UN-Doc. A/47/277-S/24111, Par. 61.

<sup>301</sup> Für eine besonders ausführliche Analyse mit identischem Ergebnis siehe *Walter*, S. 29ff.

<sup>302</sup> *Walter*, S. 277; *Frowein*, Verhältnis zwischen Vereinten Nationen und Regionalorganisationen, S. 11.

<sup>303</sup> SR-Resolutionen 787 v. 16.11.1992, UN-Doc. S/RES/787 (1992); 820 v. 17.4.1993, UN-Doc. S/RES/820 (1993); 836 v. 4.6.1993, UN-Doc. S/RES/836 (1993), 908 v. 31.3.1994, UN-Doc. S/RES/908 (1994).

die nur indirekte Adressierung an die Regionalorganisationen („through“) deutet demgegenüber auf Art. 48 Abs. 2 hin<sup>304</sup>. Darüber hinaus verwirrt zusätzlich, dass in einigen, aber nicht allen dieser Resolutionen Kapitel VIII ausdrücklich zitiert wird<sup>305</sup>.

Auch in der Kosovo-Resolution 1244 ist die Rechtsgrundlage nicht auf den ersten Blick zu erkennen. In Bezug auf die Militärpräsenz KFOR heißt es dort:

„The Security Council, [...] acting [...] under Chapter VII of the Charter of the United Nations [...] [a]uthorizes Member States *and relevant international organizations* to establish the international security presence in Kosovo.“<sup>306</sup>

Der Sicherheitsrat verweist lediglich auf Kapitel VII, nicht aber auf Kapitel VIII, und spricht von *international organizations*, nicht aber von *regional agencies or arrangements*, was beides gegen eine Heranziehung von Art. 53 Abs. 1 UN-Charta spricht. Allerdings wendet er sich direkt an die relevanten Organisationen<sup>307</sup>, ohne eine auf Art. 48 Abs. 2 hindeutende Formulierung (z.B. ‚authorizes member states, *acting through* relevant international organizations‘) zu gebrauchen. Für eine solche unmittelbare Autorisierung einer anderen Organisation, militärische Zwangsmittel einzusetzen, bietet nur Art. 53 Abs. 1 UN-Charta eine ausreichende Rechtsgrundlage. Dass Kapitel VIII nicht zitiert wird, stört nicht, da der Sicherheitsrat nicht verpflichtet ist, eine konkrete Rechtsgrundlage anzuführen.

Fraglich ist lediglich, ob im Rahmen des Kapitels VIII auch ein Handeln einer Regionalorganisation gegenüber einem Staat möglich ist, der nicht zu den Mitgliedern dieser Organisation zählt. Dies wird zum Teil unter Hinweis auf Art. 52 Abs. 1 verneint, wonach Regionalorganisationen nur der Behandlung jener Angelegenheiten dienen, bei

---

<sup>304</sup> Walter, S. 279f.

<sup>305</sup> Zitate etwa in SR-Resolutionen 787 v. 16.11.1992, UN-Doc. S/RES/787 (1992), „Acting under Chapters VII and VIII of the Charter of the United Nations“; 816 v. 31.3.1993, UN-Doc. S/RES/816 (1993), „Recalling the provisions of Chapter VIII of the Charter of the United Nations“.

<sup>306</sup> SR-Resolution 1244 v. 10.6.1999, UN-Doc. S/RES/1244 (1999), Par. 7 (Hervorhebung vom Verfasser).

<sup>307</sup> Als relevante Organisation kommt nur die NATO in Frage. Dass die Formulierung auf die NATO abzielt, wird in Par. 4 des Anhangs zu Resolution 1244 deutlich, wo von einer „international security presence with substantial North Atlantic Treaty Organization participation“ die Rede ist.

denen Maßnahmen regionaler Art angebracht sind<sup>308</sup>. Dieser Ansicht ist jedoch entgegenzuhalten, dass eine solche Beschränkung nur sinnvoll ist, soweit es sich um eigenständige Maßnahmen von Regionalorganisationen handelt, da sie dann die zentrale Stellung des Sicherheitsrats bei der Wahrung des Weltfriedens zu sichern geeignet ist. Entscheidet sich der Sicherheitsrat dagegen selbst für die Inanspruchnahme bzw. Autorisierung einer Regionalorganisation, so ist eine entsprechende Beschränkung auf organisationsinterne Maßnahmen nicht nur nicht erforderlich, sie liefe auch dem Zweck des Kapitels VIII entgegen, das Potential von Regionalorganisationen möglichst umfassend für die Vereinten Nationen nutzbar zu machen<sup>309</sup>. Dementsprechend findet sich in Art. 53 Abs. 1 keine Einschränkung in bezug auf die Zwangsmaßnahmen, für die der Sicherheitsrat Regionalorganisationen heranziehen kann. Ob eine Regionalorganisation Zwangsmaßnahmen gegenüber Drittstaaten ergreifen kann, ist damit als Frage des Binnenrechts der jeweiligen Organisation anzusehen, welche die Möglichkeit des Sicherheitsrats, solche Maßnahmen seitens einer Organisation zu autorisieren, unberührt lässt. Art. 53 Abs. 1 UN-Charta ist daher eine geeignete Rechtsgrundlage für das Handeln der NATO im Rahmen der KFOR.

Anders als für die internationale Militärpräsenz hat es der Sicherheitsrat in Bezug auf die zivile Kosovo-Mission vermieden, externe Organisationen direkt zu autorisieren. Vielmehr ermächtigte er den Generalsekretär, eine zivile Mission einzurichten und dabei die Hilfe internationaler Organisationen in Anspruch zu nehmen, und beschränkte sich im übrigen auf allgemeine Aufforderungen zur regionalen Kooperation. Die entsprechenden Passagen in Resolution 1244 lauten:

„The Security Council, [...] acting [...] under Chapter VII of the Charter of the United Nations, [...] [a]uthorizes *the Secretary-General, with the assistance of relevant international organizations*, to establish an international civil presence in Kosovo; [...] [e]ncourages all Member States and international organizations to contribute to economic and social reconstruction as well as to the safe return of refugees and displaced persons; [...] [w]elcomes the

---

<sup>308</sup> *Theuermann*, S. 248; *Hummer/Schweitzer*, Article 52, Rn. 34, in: *Simma*, UN-Charter, S. 821; *Walter*, S. 276f.

<sup>309</sup> *Frowein*, Verhältnis zwischen Vereinten Nationen und Regionalorganisationen, S. 12; *Kelsen*, S. 327; *Ress/Bröhmer*, Article 53, Rn. 33, in: *Simma*, UN-Charter, S. 869.

work in hand in the European Union and other international organizations to develop a comprehensive approach to the economic development and stabilization of the region affected by the Kosovo crisis [...].”<sup>310</sup>

Grundlage einer solchen Autorisierung des Generalsekretärs ist Art. 98 S. 1 UN-Charta. Es gehört zu den üblichen Vorgehensweisen des Sicherheitsrats, den Generalsekretär mit der Durchführung einer Friedensoperation zu beauftragen<sup>311</sup>. Die konkrete Ausgestaltung der Mission obliegt dann dem Generalsekretär, dessen Handlungsspielraum abgesehen von der autorisierenden Resolution nur durch die Prinzipien der UN-Charta, mit denen sein Handeln immer im Einklang stehen muss, begrenzt wird. Eine Vorschrift der Charta, die es dem Generalsekretär ausdrücklich erlaubt, andere Organisationen zu beteiligen, ist somit nicht erforderlich. Eine solche Vorgehensweise darf lediglich nicht explizit untersagt sein oder gegen Chartaprinzipien verstoßen.

Es stört also nicht, dass es generell schwer fällt, konkrete Vorschriften der Charta als Rechtsgrundlagen für eine Beteiligung anderer internationaler Organisationen an Friedensoperationen zu benennen. Diese Schwierigkeit ist darauf zurückzuführen, dass bereits das Instrument der Friedensoperationen nicht ausdrücklich in der Charta geregelt ist. Folglich lassen sich auch für interinstitutionelle Kooperationen in diesem Rahmen keine eindeutigen Grundlagen finden. Festzuhalten ist aber, dass die UN-Charta grundsätzlich davon ausgeht, dass andere Organisationen einen wertvollen Beitrag zur Friedenssicherung leisten können<sup>312</sup>. In Bezug auf das Verhältnis dieser Organisationen zu den Vereinten Nationen legt sie sich bewusst nicht fest, um im Hinblick auf das übergeordnete Chartaziel der bestmöglichen Wahrung des Weltfriedens keine Kooperationsform von vornherein auszuschließen.

Entwickelt der Generalsekretär Kooperationsmodelle je nach Praktikabilität von Mission zu Mission, handelt er mithin im Einklang mit der UN-Charta. Freilich darf die Kooperation nicht zu einer so weitgehenden

---

<sup>310</sup> SR-Resolution 1244 v. 10.6.1999, UN-Doc. S/RES/1244 (1999), Par. 10, 13, 17 (Hervorhebung vom Verfasser).

<sup>311</sup> Siehe etwa SR-Resolutionen 632 v. 16.2.1989 (Namibia), UN-Doc. S/RES/632 (1989); 745 v. 28.2.1992 (Kambodscha), UN-Doc. S/RES/745 (1992); 761 v. 29.6.1992 (Bosnien), UN-Doc. S/RES/761 (1992).

<sup>312</sup> Vgl. Art. 33 Abs. 1, 48 Abs. 2 und 52ff. UN-Charta.

Aufgabenübertragung führen, dass es sich faktisch nicht mehr um eine Mission der Vereinten Nationen handelt. Die Gesamtleitung der Mission muss also in den Händen der Vereinten Nationen verbleiben, was im Fall von UNMIK durch die Pfeilerstruktur mit dem SRSG als oberste Autorität gewährleistet ist. Im Ergebnis ist die Einbindung von NATO, OSZE und EU in die Friedensbemühungen im Kosovo daher nicht zu beanstanden.

## **6. Zusammenfassung**

Friedensoperationen, deren vorrangiges Ziel in Nation Building besteht, gehen infolge ihrer innerstaatlichen Orientierung noch weiter über das in der UN-Charta ausdrücklich vorgegebene Aufgabenspektrum des Sicherheitsrats hinaus, als dies bei klassischen Friedensmissionen der Fall ist. Es ist daher nachvollziehbar, wenn ein Kommentator zur Übernahme von Regierungsfunktionen durch die Vereinten Nationen feststellt: „the fact remains that this was not a function the Security Council was designed to fulfil“<sup>313</sup>.

Wie sich gezeigt hat, ist diese Aussage aber nur auf den ersten Blick zutreffend. Die *Travaux Préparatoires* zu Art. 42 UN-Charta belegen, dass die Einrichtung einer internationalen Verwaltung von den Gründungsmitgliedern der Vereinten Nationen durchaus zu den Handlungsmöglichkeiten des Sicherheitsrats gezählt wurde. In der Tat lassen sich die Vorschriften der UN-Charta so auslegen, dass sie ein derartiges Vorgehen erlauben. Prinzipien und Systematik der UN-Charta stehen ihm ebenfalls nicht entgegen. Der Sicherheitsrat verfügt also über ausreichende Rechtsgrundlagen für eine zeitweilige Internationalisierung eines Territoriums durch Schaffung einer UN-Übergangsverwaltung.

## **II. Souveränität und internationale Verwaltung**

Selbst wenn die Einrichtung einer internationalen Verwaltung im Rahmen einer Friedensoperation keine unzulässige Einmischung in innere Angelegenheiten bedeutet<sup>314</sup>, bleibt dennoch fraglich, wie sich eine solche Maßnahme auf die Souveränität des Staates auswirkt, zu dem das internationalisierte Territorium gehört. Zu hinterfragen ist der rechtliche Status, dem ein international verwaltetes Gebiet unterliegt,

---

<sup>313</sup> Parker, S. 37.

<sup>314</sup> Siehe Dritter Teil, C. I. 4. a.

insbesondere wie sich das Verhältnis zwischen der Verwaltung und dem betroffenen Staat darstellt. Darüber hinaus ist zu untersuchen, inwiefern die Einrichtung internationaler Verwaltungen allgemein als Anzeichen für einen zunehmenden Bedeutungsverlust der Staatensouveränität im modernen Völkerrecht gewertet werden kann.

### ***1. Rechtlicher Status von Gebieten unter internationaler Verwaltung***

#### **a. Kosovo**

Als 1999 die UN-Übergangsverwaltung etabliert wurde, war die Bundesrepublik Jugoslawien international anerkannte Trägerin der Souveränität über den Kosovo. Nach der Eroberung im Jahr 1918 war der Kosovo in das neu gegründete Königreich der Serben, Kroaten und Slowenen eingegliedert worden und seither in diesem erst in Königreich Jugoslawien, dann in Sozialistische Föderative Republik Jugoslawien (SFRJ) umbenannten Staat verblieben<sup>315</sup>. Beim Zerfall der SFRJ zu Beginn der 1990er Jahre wurden der neu entstandenen Bundesrepublik Jugoslawien ohne weitere Diskussion diejenigen Gebiete zugeschlagen, die sich nicht für unabhängig erklärt hatten, unter anderem also auch der Kosovo. In Resolution 1244 stellte der Sicherheitsrat ausdrücklich fest, dass auch die Einrichtung von UNMIK nichts an der Souveränität der Bundesrepublik Jugoslawien über den Kosovo ändern sollte:

„The Security Council, [...] [*r*]eaffirming the commitment of all Member States to the sovereignty and territorial integrity of the Federal Republic of Yugoslavia [...] [a]uthorizes the Secretary-General [...] to establish an international civil presence in Kosovo in order to provide an interim administration for Kosovo under which the people of Kosovo can enjoy substantial autonomy *within the Federal Republic of Yugoslavia*”<sup>316</sup>.

---

<sup>315</sup> Während zweifelhaft ist, ob die mit der gewaltsamen Eroberung verbundene Annexion eines Territoriums 1918 noch einen wirksamen Erwerbstitel darstellen konnte, hat Jugoslawien jedenfalls dadurch einen rechtmäßigen Titel über den Kosovo erlangt, dass es seit 1918 international unangefochten die effektive Herrschaftsgewalt ausübte. Insbesondere der frühere Souverän, das osmanische Reich (bzw. dessen Rechtsnachfolgerin, die Türkei) hat nach dem Verlust des Kosovo keine Ansprüche mehr auf das Gebiet erhoben, sondern vielmehr die territorialen Veränderungen ohne Widerspruch hingenommen (*acquiescence*). Vgl. dazu *Malcolm*, S. 265f.

<sup>316</sup> SR-Resolution 1244 v. 10.6.1999, UN-Doc. S/RES/1244 (1999), Präambel und Par. 10 (Hervorhebung vom Verfasser).

Dieser Resolutionsausschnitt macht das Dilemma deutlich, in dem sich UNMIK befindet. Einerseits gilt es, die Souveränität Jugoslawiens zu wahren, andererseits soll UNMIK den Kosovaren zu „substantial autonomy“ verhelfen. Eine nähere Konkretisierung dieser Aufgabe hat der Sicherheitsrat nicht vorgenommen. Die Resolution 1244 sollte der Bewältigung der aktuellen Kosovo-Krise im Juni 1999 dienen. Bei ihrer Ausarbeitung kam es mehr darauf an, eine für alle beteiligten Staaten konsensfähige Formulierung zu finden, als schwierige Fragen nach der konkreten Ausgestaltung der Mission oder gar der Zukunft des Kosovo zu beantworten<sup>317</sup>. Die mangelnde Bestimmtheit des Begriffs „substantial autonomy“ hat den Missionsverantwortlichen in der Folge oft Kopfzerbrechen bereitet<sup>318</sup>.

Schon zu Missionsbeginn zeichnete sich ab, dass UNMIK nicht bereit sein würde, Jugoslawien im Missionsgebiet über den engen Rahmen der Resolution 1244 hinaus Hoheitsrechte zuzugestehen<sup>319</sup>. Die erste UNMIK-Verordnung begann mit der unmissverständlichen Feststellung „All legislative and executive authority with respect to Kosovo, including the administration of the judiciary, is vested in UNMIK“<sup>320</sup>. Dementsprechend hat die Übergangsverwaltung in allen Bereichen staatlichen Lebens zu einer Abtrennung des Kosovo von Serbien und Montenegro geführt<sup>321</sup>. Im Bereich der öffentlichen Sicherheit und Ordnung wurden mit dem *Kosovo Police Service* und dem *Kosovo Protection Corps* zwei eigene Institutionen geschaffen<sup>322</sup>. Im Finanzbereich hat die Deutsche Mark bzw. der Euro den jugoslawischen

---

<sup>317</sup> International Policy Institute, Kosovo Report, Par. 13; *Tomuschat*, S. 328.

<sup>318</sup> Über SRSG Bernard Kouchner wurde berichtet, er habe behauptet, trotz allmorgendlicher zweimaliger Lektüre von Resolution 1244 noch immer keine Vorstellung davon zu haben, was er unter ‚substantial autonomy‘ verstehen solle, siehe *Chesterman*, Kosovo in Limbo, S. 4.

<sup>319</sup> Vorgesehen ist, dass eine geringe Anzahl jugoslawischer Sicherheitskräfte im Kosovo verbleiben kann, um dort Minenfelder zu räumen, serbische Kulturdenkmäler zu bewachen, die Außengrenzen zu sichern und als Verbindungsbeamte Jugoslawiens zu KFOR und UNMIK zu dienen, vgl. SR-Resolution 1244 v. 10.6.1999, UN-Doc. S/RES/1244 (1999), Annex 2, Par. 6.

<sup>320</sup> UNMIK, Regulation on the Authority of the Interim Administration in Kosovo v. 25.7.1999, UN-Doc. UNMIK/REG/1999/1, Section 1.1.

<sup>321</sup> Das gilt jedenfalls aus rechtlicher Sicht, da sich die UNMIK-Verordnungen auf das gesamte Gebiet des Kosovo erstrecken. Tatsächlich existieren in den überwiegend von Serben bewohnten Orten einzelne Behörden und Gerichte der Republik Serbien inoffiziell fort, vgl. OMIK, Parallel Structures in Kosovo, S. 16ff.

<sup>322</sup> Siehe oben Dritter Teil, A. I. 2. b. cc.

Dinar als Währung abgelöst<sup>323</sup>. Es bestehen ein kosovarisches Steuersystem<sup>324</sup> und eine eigene Zentralbank<sup>325</sup>. Ebenfalls existiert ein eigenständiges Zollregime<sup>326</sup>, unter dem – was besonders bemerkenswert ist – auch an den Grenzen zu Montenegro und Serbien Zollkontrollen durchgeführt werden. Das Justizsystem wurde durch UNMIK von Grund auf neu geschaffen, die Richter vom SRSG ernannt<sup>327</sup>. Ausweise und andere persönliche Dokumente sowie KFZ-Kennzeichen werden von UNMIK auf der Basis eines eigenständigen kosovarischen Einwohnermelderegisters ausgegeben<sup>328</sup>.

Die Bundesrepublik Jugoslawien hat als Reaktion auf diese Maßnahmen in mehreren Memoranda unter Verweis auf Resolution 1244 die Wahrung ihrer Souveränität eingefordert<sup>329</sup>, allerdings ohne damit auf besondere Resonanz zu stoßen. In dem für die kosovarische Selbstregierung grundlegenden *Constitutional Framework* findet sich beispielsweise keine einzige Erwähnung eventueller jugoslawischer Kompetenzen in Bezug auf den Kosovo. Im Gegenteil betont das Dokument die Eigenständigkeit des Kosovo<sup>330</sup> und weist UNMIK sämtliche Regierungsaufgaben mit internationalem Bezug zu, insbesondere die Vertretung des Kosovo nach außen<sup>331</sup>.

---

<sup>323</sup> UNMIK, Regulation on the currency permitted to be used in Kosovo v. 2.9.1999, UN-Doc. UNMIK/REG/1999/4.

<sup>324</sup> *Steiner*, Südosteuropa Mitteilungen 43-II (2003), 8; vgl. z.B. UNMIK, Regulation on the establishment of a hotel, food and beverage service tax v. 1.2.2000, UN-Doc. UNMIK/REG/2000/5.

<sup>325</sup> UNMIK, Regulation on the Banking and Payments Authority of Kosovo v. 17.11.1999, UN-Doc. UNMIK/REG/1999/20.

<sup>326</sup> UNMIK, Regulation on the establishment of the customs and other related services in Kosovo v. 31.8.1999, UN-Doc. UNMIK/REG/1999/3.

<sup>327</sup> Siehe oben Dritter Teil, A. I. 2. b. cc.

<sup>328</sup> UNMIK, Regulation on the central civil registry v. 17.3.2000, UN-Doc. UNMIK/REG/2000/13.

<sup>329</sup> Regierung der Bundesrepublik Jugoslawien, Memoranda v. 29.7.1999, 5.11.1999, 6.3.2000 und 15.5.2000, abrufbar unter <<http://www.serbia-info.com/news/kosovo/documents/index.html>>.

<sup>330</sup> „Kosovo is an entity under interim international administration which, with its people, has unique historical, legal, cultural and linguistic attributes.“, UNMIK, Regulation on a Constitutional Framework for Provisional Self-Government v. 15.05.2001, UN-Doc. UNMIK/REG/2001/9, Section 1.1.

<sup>331</sup> UNMIK, Regulation on a Constitutional Framework for Provisional Self-Government v. 15.05.2001, UN-Doc. UNMIK/REG/2001/9, Section 8.1.; siehe dazu auch *Zimmermann/Stahn*, *NorJIL* 70 (2001), 428.

Man kommt daher nicht umhin festzustellen, dass seit der Einrichtung der UN-Übergangsverwaltung die in Resolution 1244 bekräftigte territoriale Integrität und Souveränität Jugoslawiens nur noch auf dem Papier besteht. In der Praxis existiert eine nicht nur politische und wirtschaftliche, sondern wegen der Zollkontrollen auch physische Trennlinie zwischen dem Kosovo und den übrigen Landesteilen<sup>332</sup>. Der UN-Generalsekretär hat UNMIK als „the only legitimate authority in Kosovo“ bezeichnet<sup>333</sup>.

Freilich hat UNMIK nie behauptet, die Souveränität Jugoslawiens über den Kosovo sei aufgehoben oder auf UNMIK übertragen worden, sondern hat stets Wert darauf gelegt, wenigstens in rechtlicher Hinsicht einen solchen Eindruck gerade nicht aufkommen zu lassen. In offiziellen Dokumenten wird sprachlich exakt zwischen der bei Jugoslawien verbliebenen „sovereignty“ und der auf UNMIK übertragenen „authority“ unterschieden<sup>334</sup>. Bezeichnend ist ferner der feine Formulierungsunterschied zwischen „external borders“ (zu Mazedonien und Albanien) und „administrative boundaries“ (zu Serbien und Montenegro)<sup>335</sup>. Aus völkerrechtlicher Sicht besteht folglich kein Zweifel, dass die Souveränität der Bundesrepublik Jugoslawien über den Kosovo fortbesteht, mag sie auch auf den bloßen Rechtstitel beschränkt sein<sup>336</sup>.

Mit der Promulgation einer neuen Verfassungscharta am 4.2.2003 hat die Bundesrepublik Jugoslawien ihren Namen in ‚Staatliche Gemeinschaft Serbien und Montenegro‘ geändert. Einer Ansicht nach sei damit die in Resolution 1244 enthaltene Verpflichtung zur Bewahrung der Souveränität Jugoslawiens hinfällig geworden, so dass einer

---

<sup>332</sup> Independent International Commission on Kosovo, Kosovo Report, S. 100; *Tomuschat*, S. 324.

<sup>333</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK v. 23.12.1999, UN-Doc. S/1999/1250, Par. 35.

<sup>334</sup> SR-Resolution 1244 v. 10.6.1999, UN-Doc. S/RES/1244 (1999), Präambel; UNMIK, Regulation on the Authority of the Interim Administration in Kosovo v. 25.7.1999, UN-Doc. UNMIK/REG/1999/1, Section 1.1.

<sup>335</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK v. 3.3.2000, UN-Doc. S/2000/177, Par. 144.

<sup>336</sup> *Tomuschat*, S. 325; *Zimmermann/Stahn*, NorJIL 70 (2001), 429; *Wilde*, ASIL Proc 95 (2001), 251. *Bothe/Marauhn*, S. 223; Independent International Commission on Kosovo, Kosovo Report, S. 260; *Ringelheim*, S. 125; *Brand*, NorJIL 70 (2001), 463 und *Parker*, S. 29 bezeichnen die Souveränität Jugoslawiens als ‚suspendiert‘.

Unabhängigkeit des Kosovo nichts mehr entgegenstehe<sup>337</sup>. Dieser Auffassung kann nicht gefolgt werden. Die Bundesrepublik Jugoslawien hat sich im Februar 2003 lediglich eine neue Verfassung gegeben und damit eine Namensänderung verbunden. Eine solche innerstaatliche Neuordnung lässt den völkerrechtlichen Status eines Staates unberührt<sup>338</sup>. Aus völkerrechtlicher Sicht ist die Staatliche Gemeinschaft Serbien und Montenegro mit der Bundesrepublik Jugoslawien identisch, es handelt sich nicht um einen Fall der Staatensukzession. In völkerrechtlichen Dokumenten ist ‚Bundesrepublik Jugoslawien‘ daher schlicht durch ‚Staatliche Gemeinschaft Serbien und Montenegro‘ zu ersetzen<sup>339</sup>. Resolution 1244 muss also so gelesen werden, dass sie nunmehr die Souveränität und territoriale Integrität der Staatlichen Gemeinschaft Serbien und Montenegro bekräftigt.

#### b. Ost-Timor

Auch in Ost-Timor haben die Vereinten Nationen in allen staatlichen Bereichen hoheitliche Aufgaben wahrgenommen. Die uneingeschränkte Autorität der UN-Übergangsverwaltung wurde durch Resolution 1272 begründet: „[UNTAET] will be empowered to exercise all legislative and executive authority, including the administration of

---

<sup>337</sup> Diese dem Autor während einer Kosovo-Reise im September 2003 mehrfach in Gesprächen nahegelegte Ansicht beruht auf der (auch von *Malcolm*, S. 264, vertretenen) Annahme, der Kosovo sei zwar Bestandteil Jugoslawiens gewesen, aber nie rechtswirksam in den Teilstaat Serbien integriert worden. Die neue Verfassungscharta könne, da sie nur von Serbien und Montenegro spräche, für den Kosovo keine Wirkung entfalten. Die Verfassungscharta wird von kosovarischer Seite zudem kritisiert, weil sie eine Regelung enthält, wonach Serbien im Falle der Auflösung der Staatlichen Gemeinschaft in deren internationale Rechtsstellung, insbesondere was Resolution 1244 betrifft, eintritt (Constitutional Charter of the State Union of Serbia and Montenegro, Art. 60 Abs. 3, abgedruckt in *Südosteuropa Mitteilungen* 43-III (2003), 77, deutsche Übersetzung (allerdings mit anderer Nummerierung und Reihenfolge der Artikel, da auf einem inhaltlich identischen früheren Entwurf basierend) bei *Eckhardt*, *Osteuropa-Recht* 2003-IV, 168). Dies sei nicht hinnehmbar, da damit erstmals die serbische Souveränität über den Kosovo festgeschrieben werde (Interview mit *Enver Hasani*, Universität Priština, 16.9.2003).

<sup>338</sup> *Ipsen*, S. 67 und 346.

<sup>339</sup> Vgl. Constitutional Charter of the State Union of Serbia and Montenegro, Art. 63 (abgedruckt in *Südosteuropa Mitteilungen* 43-III (2003), 77). Daher erscheint etwa in der Liste der Mitglieder der Vereinten Nationen jetzt Serbien und Montenegro, als Beitrittsdatum ist der Tag des Beitritts der Bundesrepublik Jugoslawien angegeben, vgl. VN 2004, 37 bzw. UN, <<http://www.un.org/Overview/unmember.html>>.

justice<sup>340</sup>. Diese Autorität hat UNTAET genutzt, um Sicherheitsbehörden wie den *East Timor Police Service* einzurichten<sup>341</sup>, ein Gerichtssystem von Grund auf neu zu schaffen<sup>342</sup>, und sogar – was ein absolutes Novum in der Geschichte der Vereinten Nationen darstellte<sup>343</sup> – um Streitkräfte aufzubauen<sup>344</sup>. Im Finanzbereich wurden Steuer- und Zollsysteme entwickelt<sup>345</sup>, zentralbankähnliche Behörden gegründet<sup>346</sup> und der US-Dollar als Währung eingeführt<sup>347</sup>. UNTAET richtete ein Einwohnermelderegister ein<sup>348</sup> und gab Ausweise<sup>349</sup> und KFZ-Kennzeichen aus<sup>350</sup>. Signifikant ist vor allem, dass UNTAET Ost-Timor nach außen vertrat und Verträge im Namen Ost-Timors mit Australien<sup>351</sup> und der Weltbank<sup>352</sup> abschloss.

---

<sup>340</sup> SR-Resolution 1272 v. 25.10.1999, UN-Doc. S/RES/1272 (1999), Par. 1. Vgl. auch die darauf Bezug nehmende UNTAET-Regulation on the authority of the Transitional Administration in East Timor v. 27.11.1999, UN-Doc. UNTAET/REG/1999/1, Section 1.1: „All legislative and executive authority with respect to East Timor, including the administration of the judiciary, is vested in UNTAET and is exercised by the Transitional Administrator.“

<sup>341</sup> UNTAET, Regulation on the establishment of the East Timor Police Service v. 10.8.2001, UN-Doc. UNTAET/REG/2001/22; siehe auch oben Dritter Teil, A. II. 2. c.

<sup>342</sup> UNTAET, Regulation on the organization of courts in East Timor v. 6.3.2000, UN-Doc. UNTAET/REG/2000/11.

<sup>343</sup> *Gorjão*, *Contemporary Southeast Asia* 24 (2000), 325.

<sup>344</sup> UNTAET, Regulation on the establishment of a defence force for East Timor v. 31.1.2001, UN-Doc. UNTAET/REG/2001/1.

<sup>345</sup> UNTAET, Regulation on a provisional tax and customs regime v. 8.3.2000, UN-Doc. UNTAET/REG/2000/12; Regulation on a taxation system for East Timor v. 30.6.2000; UN-Doc. UNTAET/REG/2000/18.

<sup>346</sup> UNTAET, Regulation on the establishment of the Central Fiscal Authority of East Timor v. 14.1.2000, UN-Doc. UNTAET/REG/2000/1; Regulation on the Banking and Payments Authority of East Timor v. 30.11.2001, UN-Doc. UNTAET/REG/2001/30.

<sup>347</sup> UNTAET, Regulation on the establishment of a legal tender for East Timor v. 22.1.2000, UN-Doc. UNTAET/REG/2000/7; Regulation on the official currency and legal tender of East Timor v. 20.7.2001, UN-Doc. UNTAET/REG/2001/14.

<sup>348</sup> UNTAET, Regulation on the establishment of the Central Civil Registry for East Timor v. 16.3.2001, UN-Doc. UNTAET/REG/2001/3, Section 1.

<sup>349</sup> UNTAET, Regulation on the establishment of the Central Civil Registry for East Timor v. 16.3.2001, UN-Doc. UNTAET/REG/2001/3, Section 8.

<sup>350</sup> UNTAET, Regulation on the registration of motor vehicles in East Timor v. 5.6.2001, UN-Doc. UNTAET/REG/2001/6.

<sup>351</sup> Memorandum of Understanding on the Timor Gap Treaty, siehe UNTAET, ‚Timor Gap Treaty‘, Daily Press Briefing v. 11.2.2000, <<http://www.un.org/peace/etimor/DB/br110200.htm>>; *Wilde*, *ASIL Proc* 95 (2001), 252.

<sup>352</sup> Trust Fund for East Timor Grant Agreement, siehe *Chopra*, *Survival* 42-III (2000), 30.

De facto hat UNTAET damit die Kontrolle über Ost-Timor ausgeübt, ebenso wie UNMIK über den Kosovo. Wer während der Übergangsverwaltung de jure Träger der Souveränität über Ost-Timor war, lässt sich aber nicht so klar beantworten wie im Fall des Kosovo. Bis zur Einrichtung von UNTAET stand Ost-Timor unter indonesischer Kontrolle. Die indonesische Herrschaft basierte jedoch auf der 1975 erfolgten Annexion des Landes. Die gewaltsame Eingliederung eines Gebiets ist mit dem Gewaltverbot (Art. 2 Nr. 4 UN-Charta) unvereinbar und daher völkerrechtswidrig. Nach dem Grundsatz *ex iniuria ius non oritur* konnte die Annexion folglich nicht zum Erwerb eines rechtmäßigen Titels führen. Fast die gesamte Staatenwelt handelte im Einklang mit dem Grundsatz der Nichtanerkennung gewaltsam herbeigeführter Gebietsveränderungen (Stimson-Doktrin<sup>353</sup>) und weigerte sich, die indonesische Herrschaft zu akzeptieren<sup>354</sup>. blieb die indonesische Annexion aus rechtlicher Sicht also ohne Auswirkungen auf die fortbestehende Souveränität Portugals über Ost-Timor<sup>355</sup>, müsste konsequenterweise davon ausgegangen werden, dass der Inselteil auch während der UN-Verwaltungsperiode portugiesischer Souveränität unterlag<sup>356</sup>.

Die Rechtslage wird jedoch durch den Dekolonialisierungszusammenhang verkompliziert. Als Kolonialmacht unterlag Portugal dem „heiligen Auftrag“, das Wohlergehen des ost-timoresischen Volkes und dessen Selbstbestimmung zu fördern (Art. 73 UN-Charta). Nachdem in Portugal nach der Nelkenrevolution von 1974 kein Interesse mehr an der Aufrechterhaltung eines Kolonialreiches bestand, entschied man sich, diesem Auftrag durch die Entlassung Ost-Timors in die Unabhängigkeit zu entsprechen. In der portugiesischen Verfassung wurde die Pflicht des Staates verankert, sich für die Unabhängigkeit Ost-

---

<sup>353</sup> Diese Doktrin prägte der US-amerikanische Außenminister Henry Stimson anlässlich der japanischen Annexion der Mandschurei 1931-32. Sie gehört mittlerweile zum Völkergewohnheitsrecht und hat auch in die Friendly Relations Declaration Eingang gefunden, vgl. GV-Resolution 2625 v. 24.10.1970, UN-Doc. A/RES/2625 (XXV), Annex; siehe auch *Herdegen*, S. 79 u. 174f.; *Bledsoe/Boczek*, S. 155.

<sup>354</sup> *Richardson*, TempleCLJ 14 (2000), 103; *Chopra*, Survival 42-III (2000), 29; siehe auch oben Dritter Teil, A. II. 1. c.

<sup>355</sup> In den auf die indonesische Annexion folgenden SR- und GV-Resolutionen wird Portugal weiterhin als Kontrollmacht bezeichnet, vgl. z.B. SR-Resolution 384 v. 22.12.1975, UN-Doc. S/RES/384 (1975), GV-Resolution 3485 v. 12.12.1975, UN-Doc. A/RES/3485 (XXX).

<sup>356</sup> So offenbar *Richardson*, TempleCLJ 14 (2000), 103.

Timors einzusetzen<sup>357</sup>. Mit seinen kontinuierlichen Protesten gegen die indonesische Annexion und Verweisen auf den international anerkannten Status Portugals als Kontrollmacht zielte Portugal daher nicht auf die Wiederherstellung seiner vollen Souveränität über Ost-Timor, sondern auf eine Möglichkeit des ost-timoresischen Volkes, sein Selbstbestimmungsrecht zu realisieren<sup>358</sup>. Als sich Portugal und Indonesien im Mai 1999 schließlich auf die Abhaltung einer Volksbefragung verständigten, erhielten die Ost-Timoresen die Wahl zwischen einer Eingliederung in Indonesien und der Unabhängigkeit. Eine erneute Unterstellung unter portugiesische Herrschaft stand nie zur Debatte und war von Portugal auch nicht angestrebt worden<sup>359</sup>. Als sich das ost-timoresische Volk für die Unabhängigkeit entschieden hatte, erklärte Portugal folglich, mit der Schaffung einer UN-Übergangsverwaltung alle rechtlichen Bindungen zu Ost-Timor zu kappen und die Verantwortung für Ost-Timor an UNTAET zu übergeben<sup>360</sup>.

Dies könnte bedeuten, dass während der Übergangsphase die Souveränität über Ost-Timor auf UNTAET bzw. die Vereinten Nationen übergegangen ist<sup>361</sup>. Dagegen spricht aber, dass die Vereinten Nationen nie die Souveränität, sondern lediglich ein Verwaltungsrecht beansprucht haben<sup>362</sup>. Das Erheben eines entsprechenden Anspruchs ist aber eine notwendige Voraussetzung für die Erlangung von Souveränität<sup>363</sup>.

---

<sup>357</sup> Verfassung der Republik Portugal v. 2.4.1976, Art. 307, abgedruckt bei *Krieger*, East Timor, S. 36.

<sup>358</sup> Vgl. etwa die Resolution des Parlaments der Republik Portugal v. 14.11.1991 und die Rede des Präsidenten der Republik Portugal v. 10.10.1991, beide abgedruckt bei *Krieger*, East Timor, S. 285f.

<sup>359</sup> Die portugiesische Position zur Volksbefragung geht aus Par. 6 der Präambel und Art. 6 des Abkommens zwischen Indonesien und Portugal v. 5.5.1999 hervor, siehe Report of the Secretary-General on the Question of East Timor v. 5.5.1999, UN-Doc. A/53/951-S/1999/513, Annex I.

<sup>360</sup> Äußerung des Botschafters Portugals bei den Vereinten Nationen v. 20.10.1999, zitiert nach *Chopra*, Survival 42-III (2000), 29.

<sup>361</sup> Diese Ansicht vertreten *Suhrke*, International Peacekeeping 8-IV (2001), 3; *Chopra*, Survival 42-III (2000), 29f., und wohl auch *Gorjão*, Contemporary Southeast Asia 24 (2000), 314.

<sup>362</sup> Parallel zu UNMIK (vgl. oben Dritter Teil, C. II. 1. a) beanspruchte UNTAET nie „sovereignty“, sondern „authority“ über Ost-Timor, siehe z.B. SR-Resolution 1272 v. 25.10.1999, UN-Doc. S/RES/1272 (1999), Par. 1; UNTAET, Regulation on the authority of the Transitional Administration in East Timor v. 27.11.1999, UN-Doc. UNTAET/REG/1999/1, Section 1.1.

<sup>363</sup> *Wilde*, ASIL Proc 95 (2001), 251.

Darüber hinaus ist gegen eine Souveränität der Vereinten Nationen über Ost-Timor einzuwenden, dass internationale Organisationen überhaupt nicht Träger von Souveränität sein können. Souveränität bezeichnet die Eigenschaft als unabhängiges primäres Völkerrechtssubjekt mit grundsätzlich unbeschränkter Autorität. Ihre wesentlichen Elemente sind also einerseits die Völkerrechtsunmittelbarkeit, d.h. die Bindung nur an das Völkerrecht und an keine andere übergeordnete Autorität, und andererseits die Verfassungsautonomie, d.h. das Recht zur freien Organisation einer bestimmten Ordnung innerhalb des eigenen Souveränitätsbereichs<sup>364</sup>. In Bezug auf ein Territorium ist wesentliches Element der Souveränität, frei darüber verfügen zu können, einschließlich der Möglichkeit, die Rechte an dem Territorium aufzugeben oder zu übertragen<sup>365</sup>. Diese Eigenschaften und Rechte können nur Staaten zukommen<sup>366</sup>. Internationale Organisationen sind gerade nicht völkerrechtsunmittelbar, da sie ihre Völkerrechtssubjektivität einem Willensakt ihrer Mitgliedstaaten verdanken. Sie verfügen nur über die Kompetenzen, mit denen sie die Mitgliedstaaten ausgestattet haben, während Staaten frei bestimmen können, welche Kompetenzen ihnen zukommen und wie die Kompetenzen verteilt werden sollen (Kompetenz-Kompetenz)<sup>367</sup>. Deshalb können internationale Organisationen, sofern sie ein Territorium verwalten, auch nicht frei darüber verfügen, sondern nur im Rahmen der Möglichkeiten, die ihnen die Mitgliedstaaten eingeräumt haben. Internationale Organisationen sind lediglich als Plattformen zu verstehen, mittels derer die Mitgliedstaaten bestimmte ihrer Kompetenzen wahrnehmen. Als bloße Ausprägungen staatlicher Souveränität können sie nicht selbst Souveränität erlangen. Die Vereinten Nationen sind daher zwar in der Lage, über ein Gebiet die umfassende Kontrolle auszuüben, Souveränität können sie jedoch nicht innehaben.

Ein Übergang der Souveränität über Ost-Timor auf die Vereinten Nationen ist mithin auszuschließen. Gegen ein Fortbestehen portugiesischer Souveränität während der UN-Verwaltungsphase spricht aber die schon erwähnte mangelnde Bereitschaft Portugals, für Ost-Timor

---

<sup>364</sup> *Ipsen*, S. 61; *Bledsoe/Boczek*, S. 55; *Herdegen*, S. 197ff.; *Steinberger*, Sovereignty, in: *Bernhardt*, EPIL Band IV, S. 512f.

<sup>365</sup> *Torres Bernardez*, Territorial Sovereignty, in: *Bernhardt*, EPIL Band IV, S. 825; *Seidl-Hohenveldern*, Souveränität, in: *ders.*, LdR-VR, S. 378; *Herdegen*, S. 168; *Zimmermann/Stahn*, NorJIL 70 (2001), 429.

<sup>366</sup> *Steinberger*, Sovereignty, in: *Bernhardt*, EPIL Band IV, S. 513.

<sup>367</sup> *Seidl-Hohenveldern*, Souveränität, in: *ders.*, LdR-VR, S. 377; *Ipsen*, S. 85.

weiterhin verantwortlich zu sein. Damit fehlt es an der für eine Zuordnung der Souveränität erforderlichen Geltendmachung eines entsprechenden Anspruchs seitens des portugiesischen Staates.

Als letzter möglicher Souveränitätsträger verbleibt also ein eventuell anzunehmender eigener ost-timoresischer Staat. Allerdings sollte die UN-Verwaltungsperiode gerade erst der Schaffung eines unabhängigen ost-timoresischen Staates dienen<sup>368</sup>. Während der internationalen Verwaltung lag die Letztentscheidung in allen wesentlichen Fragen bei UNTAET, es fehlte also an einer autonomen, zur Ausübung effektiver Staatsgewalt fähigen ost-timoresischen Regierung, und damit an einem für die Staatsqualität nötigen Element<sup>369</sup>. Dass Ost-Timor vor seiner Unabhängigkeitserklärung am 20.5.2002 kein selbständiger Staat war, zeigt auch der Sprachgebrauch in der UNTAET-Verordnung zu Vertretungen anderer Staaten in Ost-Timor, wo nicht – wie im zwischenstaatlichen Verhältnis üblich – von ‚embassies‘ oder ‚missions‘ die Rede ist, sondern von ‚representative offices‘<sup>370</sup>.

Im Ergebnis lässt sich die Souveränität über Ost-Timor für die Dauer der UN-Verwaltung keinem der in Frage kommenden Akteure zuordnen. Es bleibt daher nur, Ost-Timor als ein temporär souveränitätsfreies Territorium zu qualifizieren. Dies heißt freilich nicht, dass Ost-Timor *terra nullius* geworden wäre und für eine Okkupation durch andere Staaten offen gestanden hätte. Eine solche Aneignung hätte dem Selbstbestimmungsrecht des ost-timoresischen Volkes widersprochen und wäre daher völkerrechtswidrig gewesen. Die Situation Ost-Timors unter UN-Verwaltung lässt sich vielmehr als ein Status *sui generis* als zeitweilig staatsfreies Territorium in einer Übergangsphase hin zum selbständigen Staat begreifen<sup>371</sup>. Ein derartiger Status ist zwar ungewöhnlich, erscheint aber zumindest im Kontext der Dekolonialisierung durchaus möglich. Dies beweist auch der Fall der ehemaligen Kolonie Namibia<sup>372</sup>. Die UN-Generalversammlung entzog Südafrika 1966

---

<sup>368</sup> Abkommen zwischen Indonesien und Portugal v. 5.5.1999, Art. 6, in: Report of the Secretary-General on the Question of East Timor v. 5.5.1999, UN-Doc. A/53/951-S/1999/513, Annex I; SR-Resolution 1272 v. 25.10.1999, UN-Doc. S/RES/1272 (1999), Präambel, Par. 3.

<sup>369</sup> Ruffert, ICLQ 50 (2001), 627.

<sup>370</sup> UNTAET, Regulation on the establishment of representative offices of foreign governments in East Timor v. 27.9.2000, UN-Doc. UNTAET/REG/2000/31.

<sup>371</sup> Diese Möglichkeit erwähnt auch Wilde, ASIL Proc 95 (2001), 251f., allerdings ohne sich eindeutig für sie zu entscheiden.

<sup>372</sup> Siehe auch oben Zweiter Teil, A. III. 1. a.

das Mandat über Namibia, ohne es einem anderen Staat zuzuweisen<sup>373</sup>. Als eigener unabhängiger Staat entstand Namibia erst am 21.3.1990<sup>374</sup>. Zwischenzeitlich unterlag Namibia, obwohl in der Praxis weiterhin von Südafrika verwaltet, formell nicht der Souveränität irgendeines Staates, sondern stellte, ebenso wie Ost-Timor, ein bis zur Bildung eines eigenen Staates zeitweilig souveränitätsfreies Territorium dar<sup>375</sup>.

### c. Einzelfallunabhängige Beurteilung

Im vorangegangenen Abschnitt wurde Souveränität in Bezug auf ein Territorium als die Inhaberschaft des Verfügungsrechts über das Territorium beschrieben. Neben diese rechtliche Komponente tritt im Normalfall die tatsächliche Komponente der Gebietskontrolle. Üblicherweise zeichnet sich ein ‚Souverän‘ gerade dadurch aus, dass er nicht nur Rechte hält, sondern unter Ausschluss anderer die Hoheitsgewalt in seinem Gebiet ausübt.

Völkerrechtlich zwingend ist dies freilich nicht. Konstellationen, in denen Souveränität und tatsächliche Kontrolle auseinanderfallen, sind aus Sicht des Völkerrechts nichts Ungewöhnliches. Anerkannt ist etwa die Möglichkeit eines Staates, Teile seines Territoriums an einen anderen Staat zu verpachten. Die Gebietskontrolle geht in solchen Fällen auf den Pächter über. Auch wenn Gebiete im Lauf kriegerischer Auseinandersetzungen von fremden Staaten besetzt werden, kommt es zu einer Trennung von Kontrolle und Souveränität. Das Völkerrecht akzeptiert dabei, dass Souveränität zu einem rein rechtlichen Konstrukt, dem bloßen Gebietstitel als *nudum ius*<sup>376</sup>, reduziert wird. Nichtsdestotrotz bleibt der Träger dieses Titels der Souverän. Dagegen ist die Gebietskontrolle allein für die Zuordnung der Souveränität nicht entscheidend.

Beispielhaft zeigt dies Art. III des Vertrages zwischen Kuba und den USA über die Militärbasis Guantánamo vom 16./23.2.1903:

„While on the one hand the United States recognize the continuance of the *ultimate sovereignty* of the Republic of Cuba [...], on the other hand the Republic of Cuba consents that [...] the United

---

<sup>373</sup> GV-Resolution 2145 v. 27.10.1966, UN-Doc. A/RES/2145 (XXI).

<sup>374</sup> Hufnagel, S. 48.

<sup>375</sup> Schrijver, ASIL Proc 95 (2001), 260; Hufnagel, S. 44.

<sup>376</sup> Verdross/Simma/Geiger, S. 20.

States shall exercise *complete jurisdiction and control* over and within said areas<sup>377</sup>.

Instruktiv ist ferner die Erklärung der alliierten Siegermächte bezüglich Deutschland vom 5.6.1945, in der die Siegermächte betont nur die Kontrolle beanspruchen und die Souveränität unangetastet lassen:

„The Governments of the United Kingdom, the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics, and the Provisional Government of the French Republic, hereby assume *supreme authority* with respect to Germany [...]. The assumption [...] of the said authority and powers *does not effect the annexation* of Germany<sup>378</sup>.

Während im Ergebnis also die Notwendigkeit einer Trennung zwischen Gebietstitel und -kontrolle nicht bestritten werden kann, herrscht diesbezüglich weder in der Staatenpraxis noch in der Völkerrechtswissenschaft ein einheitlicher Sprachgebrauch. Missverständlich formuliert ist etwa der Hay-Varilla-Vertrag vom 18.11.1903 über die Überlassung der panamaischen Kanalzone an die USA. Dessen Art. III lautet:

„The Republic of Panama grants to the United States all the rights, power and authority within the zone mentioned [...] which the United States would possess and exercise as if it were the sovereign of the territory [...] to the entire exclusion of the exercise by the Republic of Panama of any such sovereign rights, power or authority<sup>379</sup>.

Die Bezugnahme auf ‚sovereign rights‘ hat später zur Notwendigkeit einer Klarstellung durch US-Außenminister Vance geführt, dass die Vereinigten Staaten nicht die Souveränität, sondern lediglich ein Kontrollrecht erworben hätten<sup>380</sup>. Eindeutiger wäre gewesen, zwischen ‚sovereignty‘ und ‚jurisdiction‘ zu unterscheiden, wie es in der englisch-

---

<sup>377</sup> Zitiert nach *Verdross/Simma/Geiger*, S. 24 (Hervorhebung vom Verfasser).

<sup>378</sup> Amtsblatt des Kontrollrats in Deutschland, Ergänzungsblatt Nr. 1 vom 30.4.1946, S. 7 (Hervorhebung vom Verfasser).

<sup>379</sup> *Martens*, Nouveau Recueil Général de Traités, 2<sup>e</sup> série, Band 31, 600.

<sup>380</sup> „[W]e didn’t obtain sovereignty over the Canal Zone when we negotiated the existing treaty and we don’t have it now. In 1903, we acquired certain rights, similar to those exercised by a sovereign, but nonetheless rights, not sovereignty.“ (Presseerklärung des Department of State vom 20.10.1977, zitiert nach *Verdross/Simma/Geiger*, S. 27).

sprachigen Literatur oft der Fall ist<sup>381</sup>. Daneben finden sich zur Bezeichnung eines Gebietskontrollrechts aber auch die Begriffe ‚territorial supremacy‘<sup>382</sup> oder ‚authority‘<sup>383</sup>. Unter deutschsprachigen Autoren herrscht weitgehend Einigkeit darüber, dass mit ‚Souveränität‘ vor allem der rechtliche Titel über ein Gebiet gemeint ist<sup>384</sup>. Der Begriff ‚Gebietshoheit‘ wird dagegen teils ohne Unterscheidung zur Souveränität<sup>385</sup>, teils für die rein faktische Kontrolle<sup>386</sup> und teils im Sinne eines Kontrollrechts verwandt<sup>387</sup>.

In Anbetracht dieses begrifflichen Durcheinanders erscheint die Konzeption von Verdross/Simma/Geiger wegen ihrer Klarheit besonders begrüßenswert. Dort wird scharf zwischen ‚Gebietshoheit‘ und ‚territorialer Souveränität‘ getrennt. Gebietshoheit ist die „Herrschaft über die in einem bestimmten Raume befindlichen Personen und Güter“<sup>388</sup>. Territoriale Souveränität meint dagegen einerseits die räumliche Zuständigkeit, d.h. das Recht auf Ausübung der Gebietshoheit in einem bestimmten Territorium, und andererseits die sachliche Zuständigkeit, d.h. das Verfügungsrecht über das fragliche Territorium<sup>389</sup>. Die territoriale Souveränität wird durch eine Übertragung der Gebietshoheit nicht

---

<sup>381</sup> *Bledsoe/Boczek*, S. 154f.; *Hartwig*, Panama Canal, in: *Bernhardt*, EPIL Band III, S. 880; ebenso auch im oben zitierten Vertrag über Guantánamo.

<sup>382</sup> *Torres Bernardez*, Territorial Sovereignty, in: *Bernhardt*, EPIL Band IV, S. 825.

<sup>383</sup> Vgl. die UN-Dokumente zum Kosovo und zu Ost-Timor: SR-Resolution 1244 v. 10.6.1999, UN-Doc. S/RES/1244 (1999), Präambel; UNMIK, Regulation on the Authority of the Interim Administration in Kosovo v. 25.7.1999, UN-Doc. UNMIK/REG/1999/1, Section 1.1; SR-Resolution 1272 v. 25.10.1999, UN-Doc. S/RES/1272 (1999), Par. 1; UNTAET, Regulation on the authority of the Transitional Administration in East Timor v. 27.11.1999, UN-Doc. UNTAET/REG/1999/1, Section 1.1.

<sup>384</sup> *Habscheid/Seidl-Hohenveldern*, Gebietshoheit, in: *Seidl-Hohenveldern*, LdR-VR, S. 131; *Herdegen*, S. 168; *Verdross/Simma/Geiger*, S. 35ff.; *Ipsen*, S. 149; anders *Wolfrum*, Internationalisierung, S. 14, der in Bezug auf die geplante Internationalisierung Jerusalems (siehe oben Zweiter Teil, A. II. 1) vom Übergang der Souveränität auf die Vereinten Nationen spricht, damit aber wohl auf das Gebietskontrollrecht abzielt.

<sup>385</sup> *Ridder*, Gebietshoheit, in: *Strupp-Schlochauer*, Wörterbuch, Erster Band, S. 624ff.; *Ipsen*, S. 304 und 312; *Wolfrum*, Internationalisierung, S. 10-16.

<sup>386</sup> *Seidl-Hohenveldern*, Souveränität, in: *ders.*, LdR-VR, S. 378, geht davon aus, territoriale Souveränität und Gebietshoheit verhielten sich wie Eigentum und Besitz im deutschen Privatrecht.

<sup>387</sup> Vgl. BVerfG, Beschlüsse v. 3.6.1986, NStZ 1986, 468; 19.10.1994, NStZ 1995, 95; 5.11.2003, NJW 2004, 141.

<sup>388</sup> *Verdross/Simma/Geiger*, S. 34.

<sup>389</sup> *Verdross/Simma/Geiger*, S. 36.

berührt, sondern bleibt so lange erhalten, wie eine wenigstens theoretische Verfügungsmöglichkeit über das Gebiet besteht<sup>390</sup>.

Dieser Terminologie folgend erlangen die Vereinten Nationen bei umfassenden Verwaltungsmissionen die Gebietshoheit, während dem betroffenen Staat – soweit vorhanden – die Souveränität erhalten bleibt, mag sie auch zu einem *nudum ius* reduziert sein. Fraglich ist nun, wie sich das Verhältnis von Gebietshoheitsträger und Souverän darstellt, oder, falls es sich um ein temporär souveränitätsfreies Territorium handelt, welchen Bindungen der Gebietshoheitsträger insgesamt unterliegt.

Die Beantwortung dieser Fragen würde erleichtert, ließen sich Gebiete unter UN-Verwaltung einer der völkerrechtlich etablierten Kategorien für Territorien unter Fremdverwaltung zuordnen. Ost-Timor und der Kosovo werden oft als ‚Protektorate‘ bezeichnet<sup>391</sup>. Die Feststellung „[f]or the moment, at any rate, Kosovo [...] is unmistakably a protectorate“<sup>392</sup> ist aber aus völkerrechtlicher Sicht nicht zutreffend. Im Völkerrecht steht der Begriff ‚Protektorat‘ für die Unterordnung eines Staates (Protektoratsstaat, Protektorat) unter einen anderen Staat (Protektorstaat), wobei der Protektorstaat insbesondere die Außenbeziehungen des untergeordneten Staats wahrnimmt und diesem Schutz gewährt<sup>393</sup>. Weder die Vereinten Nationen noch die Verwaltungsgebiete Ost-Timor und Kosovo sind Staaten. Der ein zwischenstaatliches Verhältnis beschreibende Protektoratsbegriff passt daher nicht<sup>394</sup>. Zudem spricht gegen seine Verwendung, dass er aus historischer Sicht negativ besetzt ist, da Protektorate im Zuge des Großmachtstrebens und der Kolonialisierung als Mittel zur Verschleierung der wahren Absichten des sich selbst als Protektor bezeichnenden Staates missbraucht wurden<sup>395</sup>.

---

<sup>390</sup> *Verdross/Simma/Geiger*, S. 37.

<sup>391</sup> Dieser Begriff erscheint vor allem in der Presse (vgl. etwa *Die Zeit*, ‚Ende einer unmöglichen Mission‘, Ausgabe v. 10.7.2003, S. 9ff.; *Süddeutsche Zeitung*, ‚Die unvollendete Mission‘, Ausgabe v. 30.6.2003, S. 7; *The Guardian*, ‚Crisis in the Balkans‘, Ausgabe v. 12.3.2001, S. 16), aber auch in politikwissenschaftlicher Literatur, z.B. bei *Caplan*, S. 15.

<sup>392</sup> *Independent International Commission on Kosovo*, Kosovo Report, S. 100.

<sup>393</sup> *Benedek*, Protektorat, in: *Seidl-Hohenveldern*, LdR-VR, S. 311; *Bledsoe/Boczek*, S. 61; *Herdegen*, S. 83; *Kirchschläger*, Protektorat, in: *Strupp-Schlochauer*, Wörterbuch, Zweiter Band, S. 808f.; *Hoffmann*, Protectorates, in: *Bernhardt*, EPIL Band III, S. 1154.

<sup>394</sup> *Zimmermann/Stahn*, *NorJIL* 70 (2001), Fn. 30; *Ringelheim*, S. 127; *Stahn*, *ZaöRV* 61 (2001), 115.

<sup>395</sup> *Benedek*, Protektorat, in: *Seidl-Hohenveldern*, LdR-VR, S. 311; *Ruffert*, *ICLQ* 50 (2001), 629.

Manche Autoren schlagen vor, statt von einem Protektorat von einem ‚internationalisierten Territorium‘ zu sprechen<sup>396</sup>. Ihnen ist zuzugestehen, dass dieser Begriff treffender ist, da er sich auf Gebiete bezieht, die der Kontrolle *durch eine internationale Organisation oder eine Staatengruppe* unterliegen. Aus rechtlicher Sicht ist damit die Aussagekraft des Begriffs ‚internationalisiertes Territorium‘ jedoch bereits erschöpft, weshalb dieser Begriff wegen seiner historischen und politischen Neutralität zwar generell von Nutzen sein kann, für die rechtliche Charakterisierung des Status eines Gebiets unter derart umfassender internationaler Kontrolle wie im Kosovo oder in Ost-Timor aber nicht weiterhilft<sup>397</sup>.

Anders ist dies bei der ebenfalls vorgeschlagenen Bezeichnung solcher Gebiete als „Security-Council mandated trusteeship administrations“<sup>398</sup> (Treuhandverwaltungsgebiete aufgrund Sicherheitsratsmandats). Diese ist mit konkreten rechtlichen Aussagen verbunden. Der englische Begriff des ‚Trusteeship‘ ist dabei bezeichnender als die deutsche Übersetzung ‚Treuhand‘. Nach deutschem Verständnis ist eine Treuhand die Verwaltung und Ausübung der Rechte einer Person (Treugeber) durch eine andere Person (Treuhandler) unter Wahrung schuldrechtlicher Bindungen gegenüber dem tatsächlich Berechtigten, wobei die Treuhand entweder den Interessen des Treugebers oder denen des Treuhänders dienen kann<sup>399</sup>. Die englische Rechtsfigur des *Trust* beschreibt demgegenüber ein Verhältnis, wonach eine Person verpflichtet ist, bestimmte ihr übertragene Rechte in einer Weise auszuüben, die einem oder mehreren Begünstigten zum Vorteil gereicht<sup>400</sup>. Diese Betonung der Wahrnehmung von Rechten zum Vorteil Dritter prägt auch den völkerrechtlichen Treuhandbegriff, der daher, in den Kategorien des deutschen Zivilrechts gedacht, eher einer Art von Vormundschaft oder rechtlicher Betreuung gleichkommt<sup>401</sup>.

---

<sup>396</sup> Ringelheim, S. 126; Zimmermann/Stahn, NorJIL 70 (2001), Fn. 30.

<sup>397</sup> Vgl. Ruffert, ICLQ 50 (2001), 629. Auch Zimmermann/Stahn, NorJIL 70 (2001), 428f., die die Bezeichnung ‚internationalisiertes Gebiet‘ grundsätzlich befürworten, weisen auf deren mangelnde Aussagekraft hin: „Kosovo has de facto been transformed into an ‘internationalised territory’ [...] The legal status deriving from this situation is difficult to qualify.“

<sup>398</sup> So im Titel des Beitrags von Bothe/Marauhn.

<sup>399</sup> Definition nach Köbler, Treuhand, in: Tilch/Arloth, Deutsches Rechts-Lexikon, Band 3, S. 4190.

<sup>400</sup> James, S. 499f.

<sup>401</sup> Vgl. § 1793 Abs. 1 BGB und insbes. § 1901 Abs. 2 S. 1 BGB: „Der Betreuer hat die Angelegenheiten des Betreuten so zu besorgen, wie es dessen Wohl entspricht.“

Der völkerrechtliche Treuhandbegriff geht auf eine lange Entwicklung im Rahmen von Kolonialisierung und Dekolonialisierung zurück<sup>402</sup>. Sein heutiger Bedeutungsgehalt ist in Kapitel XII der UN-Charta festgehalten. Er steht für die Verwaltung eines Gebiets ohne Selbstregierung durch eine fremde Macht<sup>403</sup>, wobei deren Handlungen der Festigung des Weltfriedens, der Förderung der Menschenrechte und allgemein der politischen, sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung der Einwohner der Treuhandgebiete dienen müssen (Art. 75, 76 UN-Charta). Die Fremdverwaltung ist von beschränkter Dauer, da sie darauf gerichtet sein muss, eine Selbstregierung des Treuhandgebiets zu etablieren. Die Maßnahmen der Verwaltungsmacht unterliegen einer strengen Kontrolle durch den Treuhandrat, ein Hauptorgan der Vereinten Nationen (Art. 7 Abs. 1, Kap. XIII UN-Charta). Bei den dem Treuhandsystem unterstellten Territorien handelte es sich ausschließlich um (ehemalige) Kolonialgebiete in Afrika und Ozeanien. Mittlerweile haben sämtliche Gebiete entweder die Unabhängigkeit erreicht oder sich unabhängigen Nachbarstaaten angeschlossen<sup>404</sup>. Mangels Treuhandgebieten hat der Treuhandrat daher seine Arbeit im Jahr 1994 auf unbestimmte Zeit eingestellt<sup>405</sup>.

Territorien unter umfassender Verwaltung durch eine Friedensoperation gleichen in wesentlichen Gesichtspunkten einem Gebiet unter dem Treuhandsystem. Erstens kommt es zu einer Übernahme aller zentralen Staatsfunktionen durch eine fremde Macht. Die eventuell fortbestehende Souveränität eines Staates über das Territorium wird von der Internationalisierung des Gebiets überlagert. Sie beschränkt sich auf den bloßen Rechtstitel, während die Ausübung sämtlicher Hoheitsrechte der UN-Verwaltung obliegt<sup>406</sup>.

Zweitens ist die Fremdverwaltung keine Dauerlösung, sondern zielt darauf, sich selbst baldmöglichst überflüssig zu machen. Diese Finalität lässt sich auch bei der Kosovo-Mission beobachten, obwohl

---

<sup>402</sup> Sehr ausführlich *Parker*, S. 3ff.

<sup>403</sup> Verwaltungsmacht kann entweder ein Staat, eine Staatengruppe oder die Vereinten Nationen selbst sein, Art. 81 S. 2 UN-Charta.

<sup>404</sup> Vgl. die Übersicht bei *Rauschnig*, Article 75, Appendix, in: *Simma*, UN-Charter, S. 1104.

<sup>405</sup> Protokoll der 1705. Sitzung des Treuhandrates v. 25.5.1994, UN-Doc. T/PV.1705; *Geiger*, Article 86, Rn. 1, in: *Simma*, UN-Charter, S. 1129; *Herdegen*, S. 283.

<sup>406</sup> *Tomuschat*, S. 325; *Zimmermann/Stahn*, NorJIL 70 (2001), 429; *Bothe/Marauhn*, S. 223; Independent International Commission on Kosovo, Kosovo Report, S. 260; *Ringelheim*, S. 125; *Brand*, NorJIL 70 (2001), 463; *Parker*, S. 29.

deren Mandat zeitlich keinen spezifischen Grenzen unterliegt<sup>407</sup>. Allein schon die Missionsbezeichnung macht deutlich, dass es sich um eine ‚*interim* administration mission‘ handelt, und Resolution 1244 unterstreicht die Notwendigkeit, eine endgültige politische Lösung der Kosovo-Frage herbeizuführen<sup>408</sup>.

Drittens arbeitet eine internationale Mission zu Gunsten der Bevölkerung des von ihr verwalteten Gebiets. Sie wird eingerichtet, um die Ordnung in einem Gebiet, in dem jegliche staatliche Strukturen weggebrochen sind, wiederherzustellen und um mittelfristig ein friedliches Zusammenleben gelenkt von Selbstverwaltungsinstitutionen zu gewährleisten. Sie ist verpflichtet, bei der Wahrnehmung ihrer umfangreichen Befugnisse das Wohl der Bevölkerung zu beachten und zu fördern. Gerade dieser Aspekt ist das zentrale Element der völkerrechtlichen Treuhand<sup>409</sup>.

UN-verwaltete Territorien wie der Kosovo und Ost-Timor stellen also Treuhandgebiete dar, wenngleich nicht im Sinne des Treuhandsystems der Kapitel XII und XIII UN-Charta<sup>410</sup>. Im Zuge der Weiterentwicklung der Friedensoperationen hat der Sicherheitsrat eine neue Form von Treuhandgebieten geschaffen, die diesen Status durch eine Sicherheitsratsentscheidung erlangen. Die vom Sicherheitsrat entwickelte ‚neue Treuhand‘<sup>411</sup> und das Treuhandsystem sind grundsätzlich voneinander unabhängig. Dies heißt aber nicht, dass die Grundsätze des klassischen Treuhandsystems für die neue Treuhand gänzlich unverwertbar sein müssen.

Insbesondere Art. 76 UN-Charta lässt sich auch auf Formen der Treuhandverwaltung außerhalb des Kapitels XII übertragen. Eine solche Analogie stützt sich darauf, dass die vom Sicherheitsrat geschaffene Treuhandform nicht ausdrücklich in der Charta geregelt, der im

---

<sup>407</sup> Gemäß Par. 19 der SR-Resolution 1244 v. 10.6.1999, UN-Doc. S/RES/1244 (1999), hat sich das Mandat von UNMIK nach Ablauf von 12 Monaten auf unbestimmte Zeit verlängert und kann nunmehr nur durch eine entsprechende Sicherheitsratsentscheidung enden. Der Sicherheitsrat wich mit dieser Regelung von der üblichen Praxis ab, Missionen für begrenzte Zeiträume einzurichten und deren Mandate bei Bedarf durch neue Resolutionen zu verlängern.

<sup>408</sup> SR-Resolution 1244 v. 10.6.1999, UN-Doc. S/RES/1244 (1999), Par. 11 lit. e, f.

<sup>409</sup> Parker, S. 12; Stahn, ZaöRV 61 (2001), 117.

<sup>410</sup> Ruffert, ICLQ 50 (2001), 629; Bothe/Marauhn, S. 219f.; Caplan, S. 7; Stahn, ZaöRV 61 (2001), 133; einschränkend Parker, S. 35 und 37; in Bezug auf frühere Missionen bereits Hufnagel, S. 212ff.

<sup>411</sup> Bezeichnung nach Hufnagel, S. 216; Caplan, S. 1.

Treuhandsystem beschriebenen Form aber sehr ähnlich ist. Zudem enthält Art. 76 UN-Charta die das Wesen einer Treuhandverwaltung ausmachenden Grundsätze, was die rechtlichen Bindungen einer jeden völkerrechtlichen Treuhand anbelangt. Daher erscheint es vertretbar, den Anwendungsbereich von Art. 76 über den engen Kontext des Kapitels XII hinaus zu erweitern<sup>412</sup>. Gleiches gilt für den im Vergleich zu Art. 76 ohnehin allgemeineren Art. 73 UN-Charta, der die Verpflichtung einer fremden Macht, das Wohl der Einwohner des von ihr verwalteten Gebiets auf das Äußerste zu fördern, als ‚sacred trust‘ festschreibt<sup>413</sup>.

Zusammenfassend ergibt sich, dass Gebiete unter UN-Verwaltung wie Ost-Timor oder der Kosovo zutreffend als Treuhandgebiete aufgrund Sicherheitsratsmandats eingestuft werden können. Diese Bezeichnung steht für einen rechtlichen Status, nach welchem eine Friedensoperation die vollständige Gebietshoheit übernimmt, jedoch dazu verpflichtet ist, ihre umfangreichen Kompetenzen nur zur Förderung des Wohls der Bevölkerung des Gebiets einzusetzen. Diese Verpflichtung betrifft nicht nur das Verhältnis zwischen internationaler Verwaltung und de jure-Souverän, sondern wirkt unabhängig vom Vorhandensein eines Souveräns als ein in Art. 73 und 76 UN-Charta (analog) festgehaltener allgemeiner Grundsatz einer jeden völkerrechtlichen Treuhand<sup>414</sup>.

## ***2. Internationale Verwaltung als Anzeichen einer Erosion der Staatensouveränität***

Die wesentliche Neuerung, die Treuhandverwaltungsgebiete aufgrund Sicherheitsratsmandats im Vergleich zu älteren Formen internationaler Verwaltung mit sich bringen, ist die Übernahme *sämtlicher* hoheitlicher Aufgaben in Bezug auf ein Gebiet durch die Vereinten Nationen, während das Territorium temporär ohne Souverän verbleibt oder dieser alle Einflussnahmemöglichkeiten verliert. Ermöglicht die Entstehung solcher Treuhandgebiete also die Suspendierung und Überlagerung staatlicher Souveränität durch eine Form internationaler Gebietskontrolle, könnte sie ein Indiz dafür sein, dass die Staatensouveränität allgemein ihre Bedeutung als Grundpfeiler der

---

<sup>412</sup> Ebenso *Stahn*, ZaöRV 61 (2001), 138.

<sup>413</sup> *Fastenrath*, Article 73, Rn. 17, in: *Simma*, UN-Charter, S. 1095, geht offenbar davon aus, dass Art. 73 auf UNTAET Anwendung fand.

<sup>414</sup> Zu den sich im Einzelnen aus dieser Verpflichtung für die Missionsdurchführung ergebenden Konsequenzen siehe unten Dritter Teil, C. III.

Völkerrechtsordnung<sup>415</sup> einbüßt. Bereits das UN-Treuhandsystem hatte IGH-Richter McNair für unvereinbar mit der herkömmlichen Souveränitätskonzeption gehalten<sup>416</sup>. Ob eine Treuhandverwaltung aufgrund Sicherheitsratsmandats tatsächlich gleichbedeutend mit einer ‚Beschädigung‘<sup>417</sup> staatlicher Souveränität sein muss, ist dennoch näher zu untersuchen.

Die Antwort auf diese Frage hängt davon ab, welchen Souveränitätsbegriff man zugrunde legt. Zwar lässt sich Souveränität mit den Begriffen Völkerrechtsunmittelbarkeit und Verfassungsautonomie schlagwortartig beschreiben<sup>418</sup>. Sobald man aber davon ausgehend eine konkretere Definition versucht, erweist sich Souveränität als eine „amorphous notion of international law“<sup>419</sup>, also als ein evolutives Konzept, dessen genaue Bedeutung sich nicht abstrakt erfassen lässt, da es sich in kontinuierlichem Fluss befindet<sup>420</sup>.

Das Souveränitätsverständnis der letzten Jahrzehnte wurde in besonderer Weise von der Dekolonialisierung geprägt. Nach dem Zweiten Weltkrieg setzte sich in der Staatenwelt eine strikt antikoloniale Haltung durch<sup>421</sup>. Aus den Kolonien entstanden viele neue Staaten, die nicht alle über Strukturen verfügten, die ihnen eine effektive Ausübung ihrer Staatsgewalt ermöglicht hätten. Die Kolonien wurden dennoch in die Unabhängigkeit entlassen, weil dem Selbstbestimmungsrecht der

---

<sup>415</sup> Seiner Entwicklung nach ist das Völkerrecht weniger ein Recht der Völker als ein Recht der Staaten, da es auf ein sich in Europa nach dem Westfälischen Frieden von 1648 entwickelndes System souveräner Nationalstaaten zurückgeht (siehe ausführlich *Steinberger*, *Sovereignty*, in: *Bernhardt*, EPIL Band IV, S. 501ff.). Der IGH hat die Staatensouveränität als „fundamental principle [...], on which the whole of international law rests“ bezeichnet, vgl. IGH, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* [*Nicaragua v. United States of America*], Urteil v. 26.6.1986, ICJ Reports 1986, 133, Par. 263.

<sup>416</sup> „[The Trusteeship System creates] a new species of international government which does not fit into the old conception of sovereignty“, IGH, *International Status of South West Africa*, Rechtsgutachten v. 11.7.1950, Sondervotum v. Richter McNair, ICJ Reports 1950, 150.

<sup>417</sup> *Tomuschat*, S. 323, überschreibt seinen Beitrag mit „Yugoslavia’s Damaged Sovereignty over the Province of Kosovo“.

<sup>418</sup> Siehe oben Dritter Teil, C. II. 1. b.

<sup>419</sup> *Helman/Ratner*, *Foreign Policy* 89 (1992/93), 9

<sup>420</sup> *Van Staden/Vollaard*, S. 181; *Steinberger*, *Sovereignty*, in: *Bernhardt*, EPIL Band IV, S. 501ff.; *Jackson*, *AJIL* 97 (2003), 787.

<sup>421</sup> Ausführlich *Kreijen*, S. 66ff.; *Cassese*, S. 67ff.

Kolonialvölker eine übergeordnete Bedeutung zugemessen wurde<sup>422</sup>. Ein Kolonialgebiet gewann die Eigenschaft als selbständiger Staat nicht durch den positiven Nachweis seiner Befähigung zur Selbstregierung, sondern sie fiel ihm infolge der weltweiten Ächtung des Kolonialismus quasi ohne eigenes Zutun in die Hände<sup>423</sup>. Für den Souveränitätsbegriff bedeutete dies einen Wandel hin zu einem negativen Verständnis: Eigenständigkeit und Freiheit vor Einmischungen anderer Staaten wurden zu den zentralen Elementen der Souveränität<sup>424</sup>. Welchen Stellenwert dieser negative Souveränitätsbegriff erlangt hat, zeigt sich seit einigen Jahren an denjenigen der neuen Staaten, die sich tatsächlich als nicht überlebensfähig erwiesen haben. Obwohl es in solchen *failed states* zu einem Zusammenbruch des Staatswesens gekommen ist, eine positive Souveränitätsausübung also nicht mehr möglich ist, wird der *failed state* weiterhin als souveräner Staat betrachtet<sup>425</sup>.

Geht man von einem rein negativen Souveränitätsverständnis aus, muss man in Treuhandverwaltungen aufgrund Sicherheitsratsmandats wegen ihres von außen kommenden, weitreichenden Einflusses auf innerstaatliche Strukturen in der Tat eine Bedrohung der Souveränität sehen. Ein ausschließlich negatives Souveränitätsverständnis ist jedoch nicht ausreichend. Im Bereich der *failed states* würde ein solches Verständnis etwa dazu führen, dass selbst Territorien wie Somalia<sup>426</sup>, in denen seit mehr als einem Jahrzehnt völlige Anarchie herrscht und die Gesellschaft so zersplittert ist, dass in absehbarer Zeit eine Neubildung

---

<sup>422</sup> In der einen Meilenstein der antikolonialen Entwicklung bildenden, ohne Gegenstimme verabschiedeten Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples, GV-Resolution 1514 v. 14.12.1960, UN-Doc. A/RES/1514 (XV), heißt es: „The General Assembly, [...] convinced that all peoples have an *inalienable right to complete freedom*, the exercise of their sovereignty and the integrity of their national territory, solemnly proclaims the necessity of bringing to a *speedy and unconditional end* colonialism in all its forms and manifestations; and to this end declares that [...] *inadequacy of political, economic, social or educational preparedness should never serve as a pretext for delaying independence*.“ (Hervorhebung vom Verfasser).

<sup>423</sup> Kreijen, S. 76ff. Entsprechend wurden die unabhängig gewordenen Kolonien ohne nähere Prüfung der in Art. 4 Abs. 1 UN-Charta genannten Voraussetzungen als Mitglieder in die Vereinten Nationen aufgenommen, vgl. Ginther, Article 4, Rn. 12, in: Simma, UN-Charter, S. 180.

<sup>424</sup> Kreijen, S. 49 u. 83ff.

<sup>425</sup> Ipsen, S. 64f.; Herdegen, S. 84.

<sup>426</sup> Vgl. zu Somalia auch oben Zweiter Teil, A. III. 2. b.

von einheitlichen staatlichen Strukturen nicht zu erwarten ist, völkerrechtlich unbegrenzt als fortbestehende Staaten gelten könnten<sup>427</sup>.

Die Aufrechterhaltung einer leeren Hülle als souveräner Staat ist aber ein rein juristisches Konstrukt<sup>428</sup>. Kurzfristig mag sie geboten sein, um ein rechtliches Vakuum hinsichtlich der Zuordnung des Staatsgebiets und des Staatsvolkes zu vermeiden, sie verliert jedoch ihren Sinn, wenn eine Wiederherstellung der effektiven Staatsgewalt nicht mehr erwartet werden kann. Spätestens dann erweist sich die künstliche Aufrechterhaltung der Souveränität als unhaltbar. Der *failed state* stellt eine fortdauernde potentielle Bedrohung der Stabilität in seiner Region dar. Das Staatsvolk des *failed state* verbleibt ohne Repräsentanz und Schutz auf internationaler Ebene. Die dauerhafte Aufrechterhaltung einer leeren Staatshülle würde den Staat zu einem theoretischen Gebilde werden lassen, losgelöst von seinem eigentlichen Hintergrund als Zusammenschluss von Menschen in einem System, das ihnen durch die Vorgabe von Regeln ein gedeihliches Zusammenleben ermöglichen soll<sup>429</sup>.

Souveränität setzt daher unweigerlich die positive Fähigkeit, auf einem Territorium eine bestimmte Ordnung zu etablieren, voraus<sup>430</sup>. Wenngleich durch die Überbetonung der negativen Souveränität im Zuge der Dekolonialisierung verdrängt, gehört das grundsätzliche Vorhandensein effektiver Staatsgewalt noch immer zu den unverzichtbaren konstitutiven Elementen eines Staates<sup>431</sup>. Staaten ohne effektive Staatsgewalt wären ein Fremdkörper im Völkerrechtssystem, weil sie wegen ihrer Handlungsunfähigkeit nicht an ihm teilnehmen könnten und sich daher kein Ansprechpartner für die Fragen anderer Völkerrechtssubjekte mit Bezug auf die Bevölkerung oder das Territorium des handlungsunfähigen Staates böte. Es käme also zur Entstehung von Gebieten, die dem Zugriff des Völkerrechts entzogen wären, da nach

---

<sup>427</sup> Herdegen, S. 84f.; Kreijen, S. 98f.

<sup>428</sup> Kreijen, S. 89, spricht von „juridical statehood [that] no longer presupposes certain inherent positive qualities which may serve as the foundation for sovereignty. Sovereignty can only be said to come ‘from within’ in a minimal sense. It mainly comes ‘from without’“. Vgl. auch van Staden/Vollaard, S. 171: „In such an anarchical political setting, any notion of State Sovereignty is in limbo.“

<sup>429</sup> Kreijen, S. 100.

<sup>430</sup> Bledsoe/Boczek, S. 55; Herdegen, S. 198ff.; Steinberger, Sovereignty, in: Bernhardt, EPIL Band IV, S. 512f.

<sup>431</sup> Weitere konstitutive Elemente sind nach der allgemein anerkannten Drei-Elemente-Lehre von Georg Jellinek das Vorhandensein eines Staatsgebiets und eines Staatsvolks, vgl. Herdegen, S. 67f.; Ipsen, S. 59f.

dem herrschenden System die Umsetzung völkerrechtlicher Entscheidungen auf einem bestimmten Territorium Sache des Staates ist, zu dem das jeweilige Territorium gehört.

Die Wirksamkeit des Völkerrechts hängt davon ab, dass es territoriale Einheiten gibt, die innerhalb ihres Gebiets zur effektiven Umsetzung des Rechts in der Lage sind<sup>432</sup>. Diese Situation wird solange andauern, wie es keinen überstaatlichen Akteur gibt, der über die Mittel zur territorial ungebundenen Rechtsdurchsetzung verfügt. Aus heutiger Sicht ist ein solcher Akteur nicht auszumachen. Internationale Organisationen gewinnen zwar an Bedeutung was die Rechtssetzung angeht, die Durchsetzung aber verbleibt Angelegenheit der Mitgliedstaaten. Dies zeigt etwa die Tatsache, dass nach wie vor kein Staat bereit ist, dem Sicherheitsrat Truppen für eine stehende Streitmacht, wie in Art. 43 UN-Charta vorgesehen, zur Verfügung zu stellen<sup>433</sup>. Selbst im Bereich der Europäischen Union, wo durch supranationale Strukturen eine neuartige, dezentralisierte Souveränitätskonzeption geschaffen wurde, die weniger territorial definiert ist als dass sie sich durch die funktionale Verwobenheit verschiedener Ebenen auszeichnet<sup>434</sup>, existieren keine überstaatlichen Rechtsdurchsetzungsorgane wie etwa eine EU-Polizei.

Das klassische territoriale Element der Souveränität, auf einem bestimmten Gebiet für die Durchsetzung von Entscheidungen verantwortlich *und dazu auch in der Lage* zu sein<sup>435</sup>, behält daher weiterhin seine Bedeutung. Eine rein negative Souveränitätskonzeption, die auf die Freiheit von Einmischungen anderer Staaten beschränkt ist, geht an der Realität vorbei. Ausgehend von dieser Prämisse ist auch die Einrichtung von Treuhandverwaltungen aufgrund Sicherheitsratsmandats zu beurteilen. Treuhandverwaltungen sind nicht etwa Beispiele für die Verdrängung der staatlichen Souveränität durch die Entwicklung internationaler Rechtsdurchsetzungsstrukturen. Sie sind vielmehr eine temporäre Lösung zur Bewältigung eines aktuellen Konflikts. Die UN-Missionen versuchen nicht, in Konkurrenz zu Staaten zu treten, sondern

---

<sup>432</sup> Aus diesem Grund ist auch die Einschätzung, durch die zunehmende Globalisierung würde die Staatensouveränität erodiert, nicht zutreffend. Die Globalisierung führt zwar zu einer zunehmenden Interdependenz der Staaten, an der Notwendigkeit einer effektiven Rechtsdurchsetzung durch den jeweiligen Territorialsouverän ändert dies aber nichts. Vgl. *Jennings*, S. 30f.; *van Staden/Vollaard*, S. 182.

<sup>433</sup> *Frowein/Krisch*, Article 43, Rn. 11, in: *Simma*, UN-Charter, S. 763.

<sup>434</sup> *Van Staden/Vollaard*, S. 180.

<sup>435</sup> *Torres Bernardez*, Territorial Sovereignty, in: *Bernhardt*, EPIL Band IV, S. 826.

übernehmen staatliche Funktionen, um ihrer treuhänderischen Pflicht, das Wohl der Bevölkerung zu fördern, nachkommen zu können. Ihr Ziel ist es, sich selbst baldmöglichst überflüssig zu machen, indem sie Institutionen schaffen, die missionsunabhängig zur Ausübung effektiver Staatsgewalt in der Lage sind. Deshalb kompromittieren sie die zentrale Stellung der Staaten und ihrer Souveränität im Völkerrechtssystem nicht, sondern tragen im Gegenteil zur Wiedererrichtung positiver Souveränität bei, wie Jennings überzeugend festgestellt hat:

„[I]t can hardly be argued that a highly dangerous situation, for which a restoration of some sovereign governmental power is manifestly the remedy, can be said to demonstrate a decline of the importance of the idea of State sovereignty, but rather the contrary.“<sup>436</sup>

Obwohl internationale Verwaltungen nach der Art von UNMIK und UNTAET also auf den ersten Blick ein Anzeichen dafür zu sein scheinen, dass die Staatensouveränität als zentrales Element der Völkerrechtsordnung an Bedeutung verliert, ist daher zusammenfassend festzustellen, dass eine solche Beurteilung nur zutreffend wäre, wenn man von einer rein negativen Souveränitätskonzeption ausginge. Dies ist aber abzulehnen, da es zu den unabdingbaren Elementen der Souveränität gehört, dass ein Staat zu deren positiver Ausübung in der Lage ist. Fällt diese Fähigkeit weg, sind internationale Treuhandverwaltungen ein Mittel, den Wegfall kurzfristig zu kompensieren und langfristig neue Strukturen zu schaffen, die eine positive Souveränitätsausübung von neuem ermöglichen. Aus diesem Grund stellen sie bei näherer Betrachtung keine ‚Beschädigung‘ der Souveränität dar, sondern vielmehr die ‚Reparatur‘ einer ohnehin beschädigten Souveränität dar. Für die Annahme einer fortschreitenden Erosion staatlicher Souveränität bieten sie folglich keine Grundlage.

### III. Völkerrechtliche Vorgaben für die Missionsdurchführung

Stand bisher die Frage im Mittelpunkt, wie sich umfassende Nation Building-Missionen in das Völkerrechtssystem einfügen, wendet sich die

---

<sup>436</sup> *Jennings*, S. 30f.; ähnlich ferner *Helman/Ratner*, *Foreign Policy* 89 (1992/93), 17: „Sovereignty [...] is consistent with the idea of conservatorships because the purpose of conservatorship is to enable the state to resume responsibility for itself.“

Untersuchung nachfolgend den Vorgaben zu, die sich für die inhaltliche Ausgestaltung solcher Einsätze aus dem Völkerrecht gewinnen lassen.

### ***1. Demokratisierung als Missionsaufgabe***

Die Kompetenz des Sicherheitsrats zur Entsendung von Nation Building-Missionen beruht auf seiner Zuständigkeit für die Wahrung des Weltfriedens. Die Aufgaben, die der Sicherheitsrat einer Mission überträgt, müssen daher notwendigerweise direkt oder indirekt der Herstellung oder Erhaltung des Friedens dienen. Die Rechtfertigung für die Übertragung von Nation Building-Aufgaben an Friedensoperationen liefert ein Friedensbegriff, der nicht nur die Abwesenheit bewaffneter Auseinandersetzungen beinhaltet, sondern Frieden als einen Zustand betrachtet, der einem konfliktfreien Zusammenleben und regionaler Stabilität auch längerfristig förderlich ist<sup>437</sup>.

Können UN-Missionen also grundsätzlich am Aufbau eines Gemeinwesens mitwirken, stellt sich spätestens dann, wenn die Vereinten Nationen wie im Kosovo oder in Ost-Timor die Alleinverantwortung über ein Gebiet übernehmen, die Frage nach ihrem Handlungsspielraum. Steht es den Vereinten Nationen frei, staatliche Strukturen beliebig zu „erfinden“<sup>438</sup> oder lassen sich aus dem Völkerrecht bestimmte Vorgaben ableiten? Naheliegend erscheint es, dass der Staatsaufbau nicht ohne jede Einbeziehung der Lokalbevölkerung ablaufen darf. Woran lässt sich eine solche Beteiligungspflicht aber festmachen? Ist sie etwa Teil einer weiter reichenden völkerrechtlichen Verpflichtung der Vereinten Nationen, Nation Building an demokratischen Grundsätzen zu orientieren?

#### **a. Der Demokratiebegriff**

Um eine Basis für die Beantwortung dieser Frage zu schaffen, gilt es zunächst zu klären, was unter ‚demokratischen Grundsätzen‘ zu verstehen ist. Der Begriff ‚Demokratie‘ geht auf die griechischen Wörter *demos* (Volk) und *kratein* (herrschen) zurück. Er steht also für die Herrschaft vieler (aller Bürger) und bildet damit den Gegenpol zur Herrschaft eines einzelnen (Monarchie, Diktatur) oder von wenigen (Oli-

---

<sup>437</sup> Siehe oben Dritter Teil, C. I. 2.

<sup>438</sup> Wortwahl nach *Traub*, Foreign Affairs 79-IV (2000), 74: „Inventing East Timor“.

garchie)<sup>439</sup>. Über diese rein etymologische Betrachtung hinaus besteht allerdings keine einheitliche Meinung über den Bedeutungsgehalt des Begriffs. ‚Demokratie‘ war und ist ein von Politikern und Medien gern und oft gebrauchtes Schlagwort, dessen inflationäre Verwendung einer Verwässerung seines Sinngehalts Vorschub geleistet hat. Auch in der Wissenschaft ist es nicht gelungen, eine allgemein akzeptierte Demokratiedefinition herauszubilden. Der resignierenden Feststellung eines amerikanischen Wissenschaftlers „No term can mean so many things and continue to mean anything“<sup>440</sup> ist daher zuzustimmen<sup>441</sup>.

Die Schwierigkeiten, Demokratie prägnant zu definieren, resultieren aus der breiten Auffächerung der Konzepte und Werte, die gemeinhin mit ihr in Verbindung gebracht werden. Zu nennen sind unter anderem Partizipation, Mehrheitsherrschaft, Gleichheit, Machtbegrenzung, Minderheitenschutz, Liberalismus, Rechtsstaatlichkeit, individuelle Freiheit, Toleranz, Gewaltenteilung, Pluralismus, öffentlicher Meinungswettbewerb und Verantwortlichkeit. Welche dieser Elemente konkret angesprochen werden, ist je nach dem Verwender des Demokratiebegriffs unterschiedlich. Diesem Dilemma lässt sich nur dadurch begegnen, dass man aus der Vielzahl von Definitionsansätzen einen kleinsten gemeinsamen Nenner herauszufiltern versucht. Manche Autoren sind auf diese Weise zu einem prozeduralen Demokratieverständnis gelangt, bei dem die periodische Abhaltung freier und fairer Wahlen im Mittelpunkt steht<sup>442</sup>. Dieser Konzeption ist insoweit zuzustimmen, dass die Abhaltung von Wahlen in der Tat ein unverzichtbares Merkmal einer jeden Demokratie ist. Dennoch lässt sich Demokratie nicht allein auf prozedurale Elemente reduzieren. Die Abhaltung von Wahlen bleibt als solche ohne Aussagekraft, wenn es

---

<sup>439</sup> *Schmitt-Glaeser*, Demokratie, in: *Tilch/Arloth*, Deutsches Rechts-Lexikon, Band 1, S. 1039.

<sup>440</sup> *Roth*, Democratic Intolerance, S. 441.

<sup>441</sup> Die mangelnde Klarheit des Demokratiebegriffs kritisieren auch *Guggenberger*, Demokratietheorie, in: *Nohlen*, Wörterbuch zur Politik, S. 130; *Bauer*, S. 25; *Beetham*, S. 26.

<sup>442</sup> So definiert etwa *Bauer*, S. 34, Demokratie als ein bestimmtes Verfahren, Regierungen zu produzieren, das sich in regelmäßigen Wahlen ausdrückt.

abgesehen vom Akt der Stimmabgabe an Möglichkeiten der Bürger fehlt, das politische Geschehen in ihrem Land zu steuern<sup>443</sup>.

Die prozeduralen Elemente einer Demokratie müssen daher durch substantielle Merkmale ergänzt werden<sup>444</sup>. Im Zentrum stehen zwei Prinzipien: einerseits die Volkssouveränität, d.h. die Abhängigkeit der Regierung vom Willen des Volkes, andererseits die politische Gleichheit aller Bürger, die nicht nur bei Wahlen Ausdruck findet, sondern auch in einem kontinuierlichen offenen politischen Diskurs und in der staatlichen Nichtidentifikation mit einzelnen Gruppierungen<sup>445</sup>. Werden Volkssouveränität und politische Gleichheit allgemein als wesentliche Demokratiemerkmale anerkannt, erleichtert dies eine einheitliche Demokratiedefinition jedoch kaum, da es sich dabei wiederum um ausfüllungsbedürftige Prinzipien handelt. Während manche Autoren insbesondere die Notwendigkeit eines ununterbrochenen Legitimitätskreislaufs vom Volk zu den Staatsorganen und zurück betonen, was eine effiziente Aufteilung und Kontrolle staatlicher Macht voraussetze<sup>446</sup>, rücken andere die Gleichheit der Bürger in den Mittelpunkt und postulieren eine egalitäre Politik gerade auch im Sozialbereich als essentielles Merkmal einer Demokratie<sup>447</sup>. Wieder andere sehen die geschützte Stellung der Opposition oder allgemein von Minderheiten als besonderes Wesensmerkmal einer Demokratie an<sup>448</sup>.

Diese Auflistung zeigt, dass die Schwierigkeiten, Demokratie greifbar zu machen, daran liegen, dass Demokratie kein einheitliches Erscheinungsbild hat. Demokratie ist weniger ein konkreter Zustand als

---

<sup>443</sup> Zutreffend Report of the Secretary-General v. 19.11.1991, UN-Doc. A/46/609, Par. 76: „Elections in and of themselves do not constitute a democracy. [...] It would be unfortunate to confuse the end with the means and to forget that democracy implies far more than the mere act of periodically casting a vote“. Siehe auch *Wheatley*, ICLQ 51 (2002), 225; *Roth*, *Democratic Progress*, S. 496; *Paulus*, S. 265.

<sup>444</sup> Das erkennt auch *Bauer*, S. 54. Dennoch bleibt sie bei einem stark verengten, prozeduralen Demokratiebegriff. Ihre mit „Der völkerrechtliche Anspruch auf Demokratie“ überschriebene Untersuchung befasst sich daher über weite Strecken weniger mit Demokratie als nur mit politischen Teilhaberechten.

<sup>445</sup> *Beetham*, S. 28; *Wheatley*, ICLQ 51 (2002), 235; *Roth*, *Democratic Progress*, S. 503ff.; *Saward*, S. 13f.; *Guggenberger*, *Demokratiethorie*, in: *Nohlen*, Wörterbuch zur Politik, S. 132; *Bryde*, *Der Staat* 42 (2003), 65.

<sup>446</sup> *Schmitt-Glaeser*, *Demokratie*, in: *Tilch/Arloth*, *Deutsches Rechts-Lexikon*, Band 1, S. 1040f.

<sup>447</sup> *Roth*, *Democratic Progress*, S. 503.

<sup>448</sup> *Crawford*, *Democracy*, S. 4.

ein inhaltlicher Auftrag mit politischen und sozialen Zielsetzungen<sup>449</sup>. Dass über die unabdingbaren prozeduralen Elemente wie Wahlen hinaus substantielle Kriterien erforderlich sind, ist evident. Keiner allgemeingültigen Entscheidung zugänglich sind freilich die Fragen, welche davon als besonders wichtig zu erachten sind oder in welchem Umfang sie vorliegen müssen. Je nach dem angelegten Maßstab kann man von der „rich and diverse nature of the community of the world's democracies“<sup>450</sup> sprechen oder aber davon ausgehen, dass nur sehr wenige Staaten tatsächlich demokratischen Anforderungen genügen.

Dieses Fehlen einer paradigmatischen Demokratiekonzeption muss aber nicht bedeuten, dass es von vornherein unmöglich wäre, eine Bindung völkerrechtlicher Akteure an demokratische Prinzipien anzunehmen. Versteht man Demokratie nämlich wie hier als den inhaltlichen Auftrag, die Grundsätze der Volkssouveränität und der politischen Gleichheit zur Geltung zu bringen, sind demokratische Prinzipien solche, die zur Realisierung dieser Grundsätze beitragen. Eine Bindung völkerrechtlicher Akteure an demokratische Prinzipien kann daher entweder in Form konkreter Verpflichtungen zu einzelnen Maßnahmen (etwa der Abhaltung von Wahlen) auftreten oder auch in einer allgemeinen Pflicht dahingehend bestehen, Volkssouveränität und politische Gleichheit bestmöglich zu fördern.

#### b. Völkerrecht als demokratiefreundliches System

Das Völkerrecht befasst sich seiner klassischen Konzeption nach nicht mit der inneren Organisation seiner Subjekte. Wesentlicher Bestandteil des Grundsatzes der Staatensouveränität ist die Freiheit der Staaten, ihre politischen, wirtschaftlichen und sozialen Systeme eigenständig zu regeln<sup>451</sup>. Das klassische Völkerrecht erweist sich innerstaatlichen Verhältnissen gegenüber blind, einzelne Individuen werden nicht als Systembeteiligte anerkannt. Das zeigt sich am deutlichsten an der Mediatisierung sämtlicher Individualansprüche durch

---

<sup>449</sup> Darauf deutete bereits die sog. Gettysburg-Formel Abraham Lincolns: „[Democracy is] government of the people, by the people, for the people“ (zitiert nach *Guggenberger*, *Demokratietheorie*, in: *Nohlen*, *Wörterbuch zur Politik*, S. 130).

<sup>450</sup> UN Commission on Human Rights, Promotion of the right to democracy, Resolution v. 27.4.1999, UN-Doc. E/CN.4/RES/1999/57 (in: ESCOR 1999, Supplement Nr. 3, Kap. II, Section A), Par. 4.

<sup>451</sup> IGH, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* [Nicaragua v. United States of America], Urteil v. 26.6.1986, ICJ Reports 1986, 133, Par. 259; *Steinberger*, *Sovereignty*, in: *Bernhardt*, *EPIL* Band IV, S. 513.

die Staaten. Bezeichnend sind außerdem die völkervertragsrechtlichen Grundsätze, wonach von Staatsoberhäuptern und Außenministern eingegangene Verpflichtungen den Staat ohne Rücksicht auf eine innerstaatlich eventuell mangelnde Vertretungsmacht binden und kein Staat sich völkerrechtlichen Verpflichtungen unter Berufung auf das innerstaatliche Recht entziehen kann<sup>452</sup>. Aus Sicht des Völkerrechts ist die Ansicht der Staatsbürger bzw. deren Repräsentationsorgane, der Parlamente, also für die Entstehung von Verpflichtungen ohne Relevanz. Demgegenüber besitzen die staatlichen Exekutivorgane eine herausgehobene Stellung, was sich als Beispiel für die undemokratische Natur des Völkerrechts anführen lässt<sup>453</sup>.

Freilich gilt diese klassische Völkerrechtskonzeption mittlerweile nicht mehr uneingeschränkt. Das Völkerrecht hat sich von einem reinen Machtkoordinierungssystem zu einer auf gemeinsamen Werten basierenden Ordnung entwickelt<sup>454</sup>. So gelang bereits in der ersten Hälfte des vergangenen Jahrhunderts die universelle Ächtung des Kriegs als Mittel in den internationalen Beziehungen. Das Gewaltverbot gehört spätestens seit dem Abschluss der UN-Charta 1945 zu den elementaren Prinzipien des Völkerrechts. Es zählt heute zum *ius cogens*, von dem nicht abgewichen werden darf und dessen bloße Existenz ebenfalls ein Nachweis für das Vorhandensein gemeinsamer Werte ist. Die Völkerrechtsentwicklung in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts war insbesondere geprägt von einem kontinuierlichen Bedeutungsgewinn der Menschenrechte und der damit verbundenen Aufwertung des Individuums. Im neueren Völkerrecht tritt der Einzelne mehr und mehr aus der Mediatisierung durch den Staat heraus, wie beispielsweise die Möglichkeit von Individualbeschwerden zu Menschenrechtsorgane oder die Diskussion einer staatlichen Ersatzpflicht gegenüber ausländischen Einzelpersonen für völkerrechtswidrig zugefügte Schäden zeigen<sup>455</sup>.

Die Anerkennung solcher gemeinsamer Werte hat eine Diskussion ausgelöst, ob das Völkerrecht verfassungsrechtlichen Charakter

---

<sup>452</sup> Art. 7 Abs. 2 und 27 S. 1 WVRK und Völkergewohnheitsrecht.

<sup>453</sup> Vgl. *Crawford*, *Democracy*, S. 8ff., mit einer Auflistung weiterer undemokratischer Elemente.

<sup>454</sup> *Herdegen*, S. 50ff.; *Tomuschat*, AVR 33 (1995), 6f.; *Bryde*, *Der Staat* 42 (2003), 63ff.

<sup>455</sup> Vgl. die Rechtsprechung zum Distomo-Massaker: Aeropag (oberstes Gericht Griechenlands), Urteil v. 4.5.2000, KJ 2000, 472; BGH, Urteil v. 26.6.2003, NJW 2003, 3488.

gewinnt<sup>456</sup>. Bestehen übergeordnete Werte, aus denen sich bindende Wirkungen für Völkerrechtssubjekte ohne Rücksicht auf deren Willen ableiten lassen, deutet dies auf eine Abwendung vom bisherigen Geltungsgrund des Völkerrechts, dem Konsens, hin, die das Völkerrecht in der Tat vom zwischen- zum überstaatlichen Recht werden lässt. Von einer Konstitutionalisierung des Völkerrechts oder einem Weltverfassungsrecht kann allerdings kaum die Rede sein, solange es an überstaatlichen Institutionen fehlt, die zur effektiven Durchsetzung völkerrechtlicher Verpflichtungen in der Lage wären. Die dafür nötige Integrationsstufe hat die Staatengemeinschaft bisher nicht erreicht. Die Vereinten Nationen sind jedenfalls zu sehr von einzelstaatlichen Interessen dominiert, als dass sie als ‚Weltregierung‘ bezeichnet werden könnten.

Für die Staatensouveränität ergibt sich aus der Gesamtheit dieser Entwicklungen, dass sie nicht als Selbstzweck gesehen werden darf, sondern der Verwirklichung gemeinsamer Werte untergeordnet ist. Staatensouveränität definiert sich heute nicht mehr als absolute Handlungsfreiheit eines Staates, sondern über seine Einbettung in ein umfangreiches Geflecht von Rechten und Pflichten, das die internationale Gemeinschaft ausmacht<sup>457</sup>. Die klassische Konzeption, die Staatensouveränität stehe einer Befassung des Völkerrechts mit dem innerstaatlichen System von Staaten von vornherein entgegen, kann daher in dieser Weise nicht aufrechterhalten werden. Grundsätzlich kann das Völkerrecht also, ohne in Widerspruch zu eigenen tragenden Prinzipien zu geraten, Präferenzen für bestimmte innerstaatliche Strukturen herausbilden, sofern diese mit den gemeinsamen Werten im Einklang stehen.

Zu einem derartigen Vorgang ist es bezüglich der Demokratie in den letzten Jahren gekommen. Während bis zum Fall des Eisernen Vorhangs jede weiterreichende Auseinandersetzung mit Fragen des inneren Aufbaus von Staaten durch den Blockantagonismus verhindert wurde, häufen sich seither die Bekenntnisse zur Demokratie auf Seiten fast aller völkerrechtlichen Akteure. Auf regionaler Ebene haben sich etwa die Mitgliedstaaten der OSZE unmissverständlich geäußert. Sie

---

<sup>456</sup> Ausführlich *Nádrai*, Kapitel 1; *Paulus*, S. 250ff.; *Delbrück*, Weltinnenrecht; *Bryde*, *Der Staat* 42 (2003), 61ff. Siehe auch *Herdegen*, S. 48ff.; sowie *Jackson*, *AJIL* 97 (2003), 802.

<sup>457</sup> *Steinberger*, *Sovereignty*, in: *Bernhardt*, *EPIL* Band IV, S. 518f.; *Seidl-Hohenveldern*, *Souveränität*, in: *ders.*, *LdR-VR*, S. 378.

haben ein „neues Zeitalter“, das von einem „unerschütterliche[n] Bekenntnis zu einer auf Menschenrechten und Grundfreiheiten beruhenden Demokratie“ geprägt sei, ausgerufen<sup>458</sup> und ihre Überzeugung zum Ausdruck gebracht, „dass die volle Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie die Entwicklung von Gesellschaftssystemen auf der Grundlage von pluralistischer Demokratie und Rechtsstaatlichkeit Vorbedingung für einen Fortschritt beim Aufbau jener dauerhaften Ordnung von Frieden, Sicherheit, Gerechtigkeit und Zusammenarbeit sind, die sie in Europa zu errichten wünschen“<sup>459</sup>.

Aber auch auf universeller Ebene hat die Forderung nach Demokratie Eingang in viele Dokumente gefunden, von denen nur einige beispielhaft genannt sein sollen: Generalsekretär Boutros-Ghali stellte 1992 in seiner *Agenda for Peace* fest: „Democracy at all levels is essential to attain peace for a new era of prosperity and justice“<sup>460</sup>. Dem schloss sich die Weltmenschenrechtskonferenz von 1993 an, als sie die internationale Staatengemeinschaft zur aktiven Förderung der Demokratie aufrief<sup>461</sup>. Die Inter-Parlamentarische Union verlangte 1997 die Anerkennung der Demokratie als internationales Leitprinzip<sup>462</sup>. Die Universalität, die das Bekenntnis zur Demokratie mittlerweile erreicht hat, wird besonders in der bei einem Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs fast aller Länder ohne Gegenstimme verabschiedeten Millenniumserklärung der Vereinten Nationen sichtbar, in der es heißt:

„Men and women have the right to live their lives and raise their children in dignity, free from hunger and from the fear of violence, oppression or injustice. Democratic and participatory governance based on the will of the people best assures these rights. [...] We will spare no effort to promote democracy and strengthen the rule of

---

<sup>458</sup> KSZE, Charta von Paris für ein neues Europa v. 21.11.1990, ILM 30 (1991), 190.

<sup>459</sup> KSZE, Kopenhagen-Dokument v. 26.6.1990, ILM 29 (1990), 1306.

<sup>460</sup> Report of the Secretary-General v. 17.6.1992, UN-Doc. A/47/277-S/24111, Par. 82.

<sup>461</sup> World Conference on Human Rights, Vienna Declaration and Programme of Action v. 25.6.1993, UN-Doc. A/CONF.157/23 (deutsche Übersetzung in Europa-Archiv 48 (1993), D-498): „The international community should support the strengthening and promoting of democracy, development and respect for human rights and fundamental freedoms in the entire world“ (Par. 8); „The World Conference on Human Rights recommends that priority be given to national and international action to promote democracy“ (Par. 64).

<sup>462</sup> Inter-Parlamentarische Union, Universal Declaration on Democracy v. 16.9.1997 (abgedruckt in IPU (Hrsg.), *Democracy – its principles and achievement*, Genf, 1998, S. III-VIII), Par. 24: „Democracy must also be recognised as an international principle, applicable to international organisations and to States in their international relations“.

law, as well as respect for all internationally recognized human rights and fundamental freedoms, including the right to development.”<sup>463</sup>

Offenbar geht die heutige Staatengemeinschaft von der Richtigkeit der vielzitierten These Immanuel Kants aus, wonach das Vorhandensein eines freiheitlich-demokratischen Willensbildungsprozesses innerhalb eines Staates dessen Anfälligkeit für interne wie externe bewaffnete Konflikte reduziere<sup>464</sup>. Die beiden völkerrechtlichen Hauptforderungen des 20. Jahrhunderts nach Gewaltfreiheit und der Achtung der Menschenrechte wurden folgerichtig durch ein Demokratiepostulat zu einem sich gegenseitig abstützenden Gesamtkonzept ergänzt. Demokratie, Frieden und Menschenrechte werden als wechselseitige Bedingungen für die positive Fortentwicklung der Menschheit als Ganzes angesehen<sup>465</sup>.

Als Zwischenergebnis ist daher festzuhalten, dass das Völkerrecht seine klassische Neutralität gegenüber innerstaatlichen Strukturen mittlerweile zugunsten eines Bekenntnisses zur Demokratie aufgegeben hat<sup>466</sup>. Allerdings muss dies noch nicht mehr bedeuten, als dass nicht näher konkretisierte ‚demokratische Prinzipien‘ zu einer unverbindlichen Zielbestimmung geworden sind. Bei der Millenniumserklärung handelt es sich etwa um eine bloße Absichtserklärung, aus der sich trotz ihrer Universalität keine bindenden Verpflichtungen ableiten lassen.

### c. Existenz eines Rechts auf Demokratie

Der universelle Konsens über die Förderungswürdigkeit demokratischer Prinzipien verschafft der Forderung nach Demokratie Legitimität<sup>467</sup>. Damit ihr der Charakter bindenden Rechts zuerkannt

---

<sup>463</sup> United Nations Millennium Declaration, GV-Resolution 55/2 v. 8.9.2000, UN-Doc. A/RES/55/2, Par. 6 und 24.

<sup>464</sup> Zu den Aussagen Kants siehe *Franck*, AJIL 86 (1992), 88 und insbesondere *Nádrai*, S. 103f.

<sup>465</sup> Vgl. Report of the Secretary-General on the Work of the Organization v. 10.9.1993, UN-Doc. A/48/1, Par. 9: „There can be no flowering of development without the parallel advance of another key concept: democratization.“; UN Commission on Human Rights, Promotion of the right to democracy, Resolution v. 27.4.1999, UN-Doc. E/CN.4/RES/1999/57 (in: ESCOR 1999, Supplement Nr. 3, Kap. II, Section A), Präambel: „Recognizing that democracy, development and respect for all human rights and fundamental freedoms are interdependent and mutually reinforcing“; sowie *Franck*, AJIL 86 (1992), 89 und *Fox/Roth*, S. 6ff.

<sup>466</sup> *Owen*, S. 343; *Bauer*, S. 239ff.

<sup>467</sup> *Nádrai*, S. 26.

werden könnte, müsste sie allerdings über den bloßen Konsens hinaus Eingang in das Völkervertragsrecht gefunden haben oder zum Völkergewohnheitsrecht geworden sein<sup>468</sup>.

Auf universeller Ebene existiert kein vertraglich bindendes Bekenntnis der Staaten zur Demokratie als solche, jedoch finden sich Gewährleistungen einzelner demokratischer Elemente insbesondere im Pakt für bürgerliche und politische Rechte, dem weltweit am verbreitetsten Menschenrechtsvertrag<sup>469</sup>. Der Vertrag schützt sowohl das Individualrecht auf politische Teilhabe in Form von Wahlen, als auch die Meinungsäußerungs- und Vereinigungsfreiheit<sup>470</sup>, allerdings ohne eine unmittelbare Beziehung zur Demokratie herzustellen. Konkreter äußern sich lediglich regionale Verträge. Vor allem die europäischen Staaten haben sich in bindender Weise für die Demokratie erklärt<sup>471</sup>. Der Nachdruck, mit dem sich diese Staaten zur Demokratie bekennen, zeigt sich unter anderem daran, dass sie zur Rüge einer Verletzung des Rechts auf freie Wahlen aus Art. 3 des 1. Zusatzprotokolls zur EMRK eine Individualbeschwerdemöglichkeit zum EGMR einräumen. Insgesamt gilt für das Völkervertragsrecht dennoch, dass es keine überregionale Verpflichtung zur Demokratie als einzig völkerrechtmäßige Staatsform enthält.

Um als Völkergewohnheitsrecht zu gelten, müsste der universelle Konsens über die Förderungswürdigkeit der Demokratie als Rechtsüberzeugung ansehbar sein und mit einer entsprechenden Staatenpraxis korrespondieren. Dafür finden sich kaum Anhaltspunkte. Zwar haben die in den letzten Jahren vielfach durchgeführten Wahlbeobachtungsmissionen die Bedeutung der Abhaltung freier Wahlen für das Ansehen eines Staates wachsen lassen<sup>472</sup>. Dass freien Wahlen aber etwa für die Anerkennung eines Staates oder die Aufnahme diplomatischer Beziehungen

---

<sup>468</sup> Die diesbezügliche völkerrechtliche Diskussion geht maßgeblich auf die grundlegenden Arbeiten von *Fox*, YJIL 17 (1992), 539 und *Franck*, AJIL 86 (1992), 46 zurück.

<sup>469</sup> Der IPbpr wurde bislang von 151 Staaten ratifiziert.

<sup>470</sup> Vgl. Art. 25, 19 und 22 IPbpr.

<sup>471</sup> Vgl. Art. 6 Abs. 1 EU-Vertrag, ILM 37 (1998), 56 („Die Union beruht auf den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie [...]“); KSZE, Charta von Paris für ein neues Europa v. 21.11.1990, ILM 30 (1991), 190 („Wir verpflichten uns, die Demokratie als die einzige Regierungsform unserer Nationen aufzubauen, zu festigen und zu stärken.“).

<sup>472</sup> *Crawford*, *Democracy*, S. 16f.; *Franck*, AJIL 86 (1992), 71ff.; *Bauer*, S. 116ff.; *Fox*, YJIL 17 (1992), 570ff.

eine besondere rechtliche Bedeutung zukäme, lässt sich – abgesehen von der Anerkennungspraxis der EU-Staaten nach dem Zerfall des Ostblocks<sup>473</sup> – nicht nachweisen<sup>474</sup>. Auch die vom UN-Sicherheitsrat autorisierten Interventionen in Haiti und Sierra Leone, die den von Putschisten gestürzten Regierungen wieder an die Macht verhelfen sollten, eignen sich trotz ihrer Parteinahme für die Demokratie nur bedingt als Indikatoren für pro-demokratisches Völkergewohnheitsrecht, da der Sicherheitsrat im Fall von Haiti den Ausnahmecharakter der Mission besonders betont hat und im Fall von Sierra Leone weniger um die Demokratie als um die humanitäre Lage und die Stabilität in der Region besorgt war<sup>475</sup>.

Möglicherweise lässt sich aber das Selbstbestimmungsrecht der Völker heranziehen, um völkergewohnheitsrechtliche Demokratieverpflichtungen zu begründen. Eine Beziehung des Selbstbestimmungsrechts zu demokratischen Prinzipien besteht jedenfalls insoweit, als das Selbstbestimmungsrecht die Berücksichtigung des in freier Weise zum Ausdruck gebrachten Willens des Volkes fordert und damit prozedural-demokratische Rechte beinhaltet<sup>476</sup>. Das Selbstbestimmungsrecht verbraucht sich nicht mit der einmaligen Entscheidung für eine bestimmte staatliche Organisation, sondern stellt ein fortdauerndes Mitbestimmungsrecht in Bezug auf die eigene Regierung dar<sup>477</sup>. Ob sich darüber hinaus substantielle Demokratierechte aus dem Selbst-

---

<sup>473</sup> Die EU-Länder haben die demokratische Regierungsform zur ausdrücklichen Anerkennungs Voraussetzung gemacht, vgl. Erklärung der EG-Außenminister zur Anerkennung neuer Staaten in Osteuropa und der Sowjetunion, ILM 31 (1992), 1485.

<sup>474</sup> Die Forderungen von Fox, YJIL 17 (1992), 596ff. und Franck, AJIL 86 (1992), 77 nach einer derartigen ‚Legitimitätsprüfung‘ für Staaten haben sich bislang nicht realisiert, wie auch Nádrai, S. 161, feststellen musste. Siehe ferner Crawford, Reprise, S. 118; Bauer, S. 161ff.

<sup>475</sup> So heißt es in der die multinationale Interventionstruppe für Haiti autorisierenden Resolution zwar „the goal of the international community remains the restoration of democracy in Haiti“, gleichzeitig beschreibt der SR die Situation aber als „unique [...], requiring an exceptional response“, SR-Resolution 940 v. 31.7.1994, UN-Doc. S/RES/940 (1994). Zu Sierra Leone siehe SR-Resolution 1132 v. 8.10.1997, UN-Doc. S/RES/1132 (1997) sowie Folgeresolutionen UN-Docs. S/RES/1270 (1999), S/RES/1289 (2000) und S/RES/1306 (2000). Vgl. ferner Bauer, S. 97ff.; Crawford, Reprise, S. 117; Brühl-Moser, S. 224f.; Frowein/Krisch, Article 39, Rn. 22, in: Simma, UN-Charter, S. 725.

<sup>476</sup> IGH, Western Sahara, Rechtsgutachten, ICJ Reports 1975, 33, Par. 59: „the principle of self-determination, defined as the need to pay regard to the freely expressed will of the peoples, [...]“.

<sup>477</sup> Ipsen, S. 427; Cassese, S. 101.

bestimmungsrecht ableiten lassen, ist fraglich, da es trotz seiner langjährigen universellen Anerkennung als Recht noch immer an einer einheitlichen Festlegung seines Inhalts fehlt<sup>478</sup>.

Ein entsprechendes Potential besitzt das Selbstbestimmungsrecht durchaus. In einer Resolution zu Südafrika hat der Sicherheitsrat Selbstbestimmung und Demokratie in einem Atemzug genannt und gleichzeitig die Gleichheit aller Bürger als Voraussetzung für die Ausübung des Selbstbestimmungsrechts bezeichnet<sup>479</sup>. In der Tat besteht eine enge Verknüpfung zwischen Gleichheit und Selbstbestimmungsrecht. Gleichheit bildet die ideologische Basis, auf der die Selbstbestimmung ruht: Weil niemand beanspruchen kann, die Interessen eines bestimmten Volkes besser erkennen zu können als es selbst, muss dem Volk die Möglichkeit zur eigenständigen Regelung seiner Angelegenheiten eingeräumt werden<sup>480</sup>. Dieselbe Denkweise, nur auf der Ebene der Einzelperson, liegt auch den Menschenrechten zugrunde.

Aufbauend auf dieser identischen Grundlage wird hier vertreten, dass die Wahrung der politischen Menschenrechte nicht nur eine Vorbedingung für die Ausübung des Selbstbestimmungsrechts ist, sondern dass die individuellen Menschenrechte und das kollektive Selbstbestimmungsrecht der Völker zu einer selbstbestimmungsrechtlichen Gesamtkonzeption verschmolzen werden könnten. Inhalt dieses neu gewonnenen Selbstbestimmungsgrundsatzes wäre eine objektive Pflicht aller Staaten, sich in einer Weise zu organisieren, die die politische Gleichheit aller Bürger optimal fördert, also eine völkerrechtliche Verpflichtung, jedem Individuum gleichmäßige, möglichst weitgehende Einflussnahmemöglichkeiten auf die Gestaltung des Gemeinwesens, in dem es lebt, zu gewähren. Aus dem Selbstbestimmungsrecht wäre damit ein universeller Demokratieauftrag geworden.

Positive Folge einer solchen Rekonzeptualisierung wäre, dass das korrespondierende subjektive Selbstbestimmungsrecht entsprechenden Inhalts ohne weiteres sowohl Individuen wie auch beliebigen Kollektiven

---

<sup>478</sup> Siehe bereits oben Dritter Teil, C. I. 4. b.

<sup>479</sup> SR-Resolution 556 v. 23.10.1984, UN-Doc. S/RES/556 (1984), Präambel und Par. 6: „The Security Council, [...] Reaffirming the legitimacy of the struggle [...] for the full exercise of the right to self-determination and the establishment of a non-racial democratic society [...] Demands the immediate eradication of apartheid as a necessary step towards the full exercise of the right to self-determination“.

<sup>480</sup> *Saward*, S. 13.

zuerkannt werden könnte<sup>481</sup>. Da es kein Sezessionspotential mehr besäße, würden die bestehenden Vorbehalte bei der Anerkennung einer Gruppe als Träger des Selbstbestimmungsrechts obsolet. Ein derartiger Selbstbestimmungsgrundsatz würde zwar eine weitgehende Einflussnahme des Völkerrechts auf die inneren Strukturen der Staaten bedeuten. Angesichts der ohnehin fortschreitenden Relativierung des Staatensouveränitätsgrundsatzes erscheint dies aber nicht ausgeschlossen. Mit Blick auf den damit einhergehenden Legitimitätsgewinn könnte die Achtung des Selbstbestimmungsgrundsatzes für einen Staat schließlich sogar zu einer Stärkung seiner Souveränität führen.

Wenngleich der Weg vom Selbstbestimmungsrecht der Völker zu einem umfassenden Demokratieanspruch also nicht weit ist, haben Forderungen nach einem ‚demokratischen Selbstbestimmungsrecht‘<sup>482</sup> bisher nicht die für die Entstehung von Völkergewohnheitsrecht nötige breite Akzeptanz seitens der Staaten gefunden. Zwar mögen Selbstbestimmungsrecht und Menschenrechte in einer engen Beziehung stehen, der heutige Stand des Gewohnheitsrechts geht aber nicht über die Ableitung eines Anspruchs auf Abhaltung freier und fairer Wahlen aus einer Gesamtschau beider Instrumente hinaus. Ein weitergehender Konsens über ein Recht auf substantielle Demokratie besteht nicht, wie schon die Tatsache zeigt, dass viele Länder zwar Wahlen abhalten, sich aber nicht verpflichtet fühlen, interne Strukturen zu schaffen, die der Demokratie Substanz verleihen. Ohne Bemühungen zur Schaffung eines der Volkssouveränität und der politischen Gleichheit förderlichen sozio-politischen Umfelds bleibt es in diesen Ländern bei formal-demokratischen Strukturen ohne echte Aussagekraft<sup>483</sup>.

Im Ergebnis bedeutet dies, dass sich die 1992 getroffene Aussage von Franck, ein Recht auf Demokratie sei im Entstehen begriffen<sup>484</sup>, bisher nicht realisiert hat. Die unter dem Deckmantel der ‚Demokratisierung‘ in vielen Ländern (etwa in Osteuropa und Lateinamerika) eingetretene Verschärfung des politischen und sozialen Ungleichge-

---

<sup>481</sup> Wegen der umfassenden Natur der hier vertretenen demokratischen Selbstbestimmungskonzeption wird eine Abgrenzung zwischen Kollektiv- und Individualrechten überflüssig. Vgl. dazu auch den ähnlichen Ansatz von *Brühl-Moser*, S. 288.

<sup>482</sup> In der völkerrechtlichen Literatur wird in verschiedener Weise auf die Verbindungen zwischen Demokratie und Selbstbestimmungsrecht hingewiesen und die Anerkennung eines ‚demokratischen Selbstbestimmungsrechts‘ gefordert, vgl. nur *Thornberry*, S. 101ff.; *Brühl-Moser*, S. 219ff.; *Rosas*, S. 232ff.

<sup>483</sup> *Roth*, *Democratic Progress*, S. 496 und 503.

<sup>484</sup> *Franck*, *AJIL* 86 (1992), 90f.

wichts kann Anlass zum Zweifel geben, ob die Völkerrechtsgemeinschaft tatsächlich auf dem Weg ist, ein substantielles Recht auf Demokratie zu entwickeln<sup>485</sup>. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt lassen sich jedenfalls weder im Völkervertragsrecht noch im Völkergewohnheitsrecht ausreichende Grundlagen für eine universelle, bindende Verpflichtung zu substantieller Demokratie finden<sup>486</sup>.

#### d. Demokratieverpflichtung für Nation Building-Einsätze

Nach den bisherigen Erkenntnissen folgt aus dem allgemeinen Völkerrecht nicht, dass eine Nation Building-Mission zwingend der Demokratie verpflichtet wäre. Allerdings ergibt sich aus dem Selbstbestimmungsrecht, dass der Bevölkerung des Missionsgebiets die Möglichkeit zur freien Entscheidung über ihre politische Organisation eingeräumt werden muss. Die Vereinten Nationen können daher jedenfalls nicht willkürlich irgendeine Staatsform installieren<sup>487</sup>.

Wenn die zu errichtenden Strukturen also vom Willen der Bevölkerung abhängen, wäre es naheliegend zu fordern, eine Nation Building-Mission müsse gleich zu Beginn eine Volksabstimmung durchführen, an deren Ergebnis sie ihre nachfolgende Arbeit auszurichten hat. Eine solche Forderung erscheint jedoch unrealistisch. Nation Building-Operationen werden potentiell in instabile Gebiete entsandt. UNMIK und UNTAET sahen sich bei ihrer Ankunft mit weitreichenden Zerstörungen und anarchischen Zuständen konfrontiert. In einem solchen Umfeld ist an die geregelte Durchführung einer Abstimmung nicht zu denken. Legt eine Mission die Prioritäten zunächst auf die Wiederherstellung von Sicherheit und Ordnung, ist aus Sicht des Selbstbestimmungsrechts nichts einzuwenden, weil dadurch die Grundlagen für eine Realisierung des Selbstbestimmungsrechts überhaupt erst geschaffen werden.

Sobald sich die Lage allerdings ausreichend konsolidiert hat, muss die Lokalbevölkerung einbezogen werden. In welcher Form diese Einbeziehung zu erfolgen hat, hängt von den jeweiligen Missions-

---

<sup>485</sup> Roth, *Democratic Progress*, S. 505: „If there is an emerging global consensus about governmental norms, it is not a consensus about democracy. [...] [T]here is no clear accompanying trend toward the substantive democratization of societies; indeed, one might argue that the trend is in certain respects to the contrary.”

<sup>486</sup> Brownlie, S. 60; Wheatley, *ICLQ* 51 (2002), 233; Paulus, S. 267; Bauer, S. 238f.; Fox/Roth, S. 13; Brühl-Moser, S. 230ff.; Rauert, S. 166.

<sup>487</sup> Kondoch, *JCSL* 6 (2001), 260.

umständen ab. Zielt die Mission wie in Ost-Timor auf die Schaffung eines unabhängigen Staats innerhalb eines kurzen Zeitraums, muss der Bevölkerung wenigstens in einem breit angelegten Verfassungsgebungsprozess die freie Entscheidung über die zukünftige Organisation des neuen Staates ermöglicht werden. Sind wie im Kosovo der Endstatus des Territoriums und die Missionsdauer nicht absehbar, muss die Mission jedenfalls graduell Entscheidungskompetenzen an lokale Gremien abgeben, da eine unbegrenzte ‚Alleinherrschaft‘ in Widerspruch zum Selbstbestimmungsgrundsatz stünde.

Diese selbstbestimmungsrechtlichen Minimalanforderungen lassen einer Nation Building-Mission breiten Spielraum, zumal es an der Mission selbst liegt, zu beurteilen, wann der Friedenskonsolidierungsprozess so weit fortgeschritten ist, dass die Bevölkerung effektiv einbezogen werden kann und muss. Konkrete Anforderungen an die Ausgestaltung des Konsolidierungsprozesses enthält das allgemeine Völkerrecht also nicht. Möglicherweise lassen sich solche Anforderungen aber aus dem Binnenrecht der Vereinten Nationen selbst ableiten, an das Nation Building-Einsätze als Aktivität des Sicherheitsrats nach Art. 41 UN-Charta gebunden sind, gleichgültig ob sie ausschließlich von den Vereinten Nationen oder unter Beteiligung anderer Organisationen bzw. einzelner Staaten durchgeführt werden.

Nachdem sich die Entsendung von Friedensoperationen erst Jahre nach der Gründung der Vereinten Nationen als mögliche Handlungsform des Sicherheitsrats herausgebildet hat, finden sich keine besonderen Vorgaben für diese Missionen in der UN-Charta<sup>488</sup>. Allgemein bestimmt Art. 24 Abs. 2 S. 1 UN-Charta, dass Handlungen des Sicherheitsrats im Einklang mit den Zielen und Grundsätzen der Charta stehen müssen. Neben dieser ausdrücklichen Bezugnahme auf Art. 1 und 2 ergibt sich ferner aus dem Wesen des Sicherheitsrats als ein auf der Charta basierendes Organ, dass die gesamte Charta heranzuziehen ist, wenn es Handlungsvorgaben für ihn zu ermitteln gilt<sup>489</sup>.

Obwohl die Demokratie als solche nicht in der Charta erwähnt wird, lassen sich Anhaltspunkte dafür finden, dass der Charta demokratische Ideale zugrunde liegen. Bezeichnend ist bereits die Präambel, die den Eindruck erweckt, als handele es sich bei den

---

<sup>488</sup> Siehe bereits oben Zweiter Teil, C.

<sup>489</sup> *Martenczuk*, EJIL 10 (1999), 541; *Delbrück*, Article 24, Rn. 3, in: *Simma*, UN-Charter, S. 445; *Kelsen*, S. 3.

Vereinten Nationen nicht um eine klassische internationale Organisation mit *Staaten* als Mitgliedern, sondern um einen Zusammenschluss von *Völkern*<sup>490</sup>. Wenngleich diese Formulierung nicht wörtlich zu nehmen ist, zeigt sie doch, dass die Verfasser der Charta davon ausgingen, dass die Regierungen ihre Legitimation unmittelbar vom Volk ableiten. Ferner macht die Präambel zusammen mit Kapitel I deutlich, dass nach der Konzeption der Charta das primäre Ziel eines dauerhaften Friedenszustands von bestimmten Vorbedingungen abhängig ist, wozu insbesondere die „Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion“ (Art. 1 Nr. 3 UN-Charta) gehört. Dieser Zusammenhang zwischen Frieden und Menschenrechten wird nochmals in Art. 55 betont.

Aus den Kapiteln XI und XII ist der Idealzustand, den die Charta anstrebt, besonders klar ersichtlich: Fremdbestimmung ist grundsätzlich abzulehnen, aber wenn ein Gebiet schon fremder Kontrolle unterliegt, muss die Chance genutzt werden, Frieden und Stabilität auch für die Zeit nach dem Ende der Fremdbestimmung bestmöglich zu sichern, was nach den Vorschriften der Art. 73 und 76 durch die Etablierung von politischen Mitbestimmungsrechten, von Gleichbehandlung und Menschenrechten zu geschehen hat. Insgesamt verbindet die Charta also Merkmale substantieller Demokratie mit dem Wohlergehen aller Völker<sup>491</sup> und lässt dadurch erkennen, dass auch in ihr die Kantsche These, wonach freiheitlich-demokratische Strukturen zu Frieden und Stabilität führen, Ausdruck gefunden hat. Aus der Bindung des Sicherheitsrats an die Ziele und Grundsätze der UN-Charta kann folglich eine Verpflichtung von Nation Building-Missionen zur Förderung der Demokratie abgeleitet werden.

Weitere Substanz erhielte dieses Ergebnis, wenn nachgewiesen werden könnte, dass sich die Vereinten Nationen in einer Weise zu demokratischen Zielen bekannt haben, die zur Entstehung einer dahingehenden Selbstverpflichtung geführt hat. Während Äußerungen

---

<sup>490</sup> „Wir, die Völker [...] haben beschlossen, [...] zusammenzuwirken. Dementsprechend haben unsere Regierungen [...] diese Charta der Vereinten Nationen angenommen“, siehe dazu Report of the Secretary-General, Supplement to Reports on Democratization v. 20.12.1996, UN-Doc. A/51/761, Par. 28; *Kelsen*, S. 6ff.

<sup>491</sup> Report of the Secretary-General, Supplement to Reports on Democratization v. 20.12.1996, UN-Doc. A/51/761, Par. 28; ebenso *Hufnagel*, S. 326; *Thornberry*, S. 108f.

von Staaten nur dann zu bindendem Gewohnheitsrecht werden, wenn sie von vielen anderen Staaten geteilt und für Recht erachtet werden, können Handlungen oder Aussagen einer internationalen Organisation leichter zu einer bindenden Selbstverpflichtung führen, sofern sie nur über einen gewissen Zeitraum hinweg aufrechterhalten werden. Der Grund dafür liegt in dem unterschiedlichen Verhältnis von Staat zu Staat bzw. von Organisation zu Mitglied. Sichtbar wird dies exemplarisch an der bereits erwähnten *Millennium Declaration*<sup>492</sup>. Als Resolution der UN-Generalversammlung stellt sie für die einzelnen Mitgliedstaaten nur eine rechtlich unverbindliche Absichtsbekundung dar<sup>493</sup>. Für die Vereinten Nationen selbst ist sie aber ein Bekenntnis zu demokratischen Werten, an dem das weitere Handeln der Organisation auszurichten ist. Bereits in früheren Resolutionen hat die Generalversammlung die Bindung der Vereinten Nationen an die Demokratie betont<sup>494</sup>. Nach den Worten des früheren Generalsekretärs Boutros-Ghali beinhaltet die UN-Charta eine „vision of democratic states and democracy among them“<sup>495</sup>; Demokratie gehöre zu den Zielen der Vereinten Nationen<sup>496</sup>. Die Vereinten Nationen können auf eine lange Liste von Aktivitäten im Bereich der Demokratieförderung zurückblicken, gerade auch in Verbindung mit Friedenseinsätzen<sup>497</sup>. Der oben beschriebene weltweite Konsens über die Förderungswürdigkeit der Demokratie wurde von den Vereinten Nationen maßgeblich mitgeprägt. All dies führt zu dem Schluss, dass mittlerweile eine bindende Selbstverpflichtung innerhalb der Organisation der Vereinten Nationen entstanden ist, möglichst demokratiefördernd zu handeln.

---

<sup>492</sup> GV-Resolution 55/2 v. 8.9.2000, UN-Doc. A/RES/55/2, siehe oben Dritter Teil, C. III. 1. b.

<sup>493</sup> Die Generalversammlung verfügt (abgesehen von Haushaltsfragen, vgl. Art. 17 UN-Charta) nicht über die Kompetenz, Staaten rechtlich zu binden, sondern ist auf die Abgabe von ‚Empfehlungen‘ beschränkt, vgl. Art. 10, 11 Abs. 1 u. 2, 13 Abs. 1, 14 UN-Charta.

<sup>494</sup> Zum Beispiel in GV-Resolutionen 51/240 v. 20.6.1997 (Agenda for Development), UN-Doc. A/RES/51/240, Par. 1, 26, 27, 44; 50/133 v. 20.12.1995, UN-Doc. A/RES/50/133, Präambel.

<sup>495</sup> Report of the Secretary-General, Supplement to Reports on Democratization v. 20.12.1996, UN-Doc. A/51/761, Par. 28.

<sup>496</sup> Report of the Secretary-General on the Work of the Organization v. 10.9.1993, UN-Doc. A/48/1, Par. 4.

<sup>497</sup> Das verdeutlichen die jährlichen Reports of the Secretary-General on the Work of the Organization, insbesondere seit 1993, UN-Docs. A/48/1, A/49/1 usw.

Die Ansicht von Boutros Boutros-Ghali, die Vereinten Nationen wahrten ihre Unparteilichkeit dadurch, dass sie nicht von sich aus demokratiefördernd tätig würden, sondern nur helfend eingriffen, wenn ein Staat um Unterstützung nachsuche<sup>498</sup>, ist wenig überzeugend. Schließlich würden die Vereinten Nationen keinesfalls bei der Errichtung anderer als demokratischer Regierungsformen zu Hilfe kommen. Eine Parteinahme für demokratische Strukturen lässt sich daher nicht verleugnen<sup>499</sup>. Im Unterschied zu Staaten, die keiner Demokratieverpflichtung unterliegen, können die Vereinten Nationen demokratische Grundsätze bei ihrer Tätigkeit nicht ohne Widerspruch zu ihren eigenen Prinzipien und organisationsinternen Bindungen außer Acht lassen. Steht eine UN-Friedensoperation vor der Aufgabe des Nation Building, bestehen daher keine Alternativen zu einer möglichst demokratiefördernden Vorgehensweise<sup>500</sup>.

Konkret bedeutet dies für eine Nation Building-Mission, dass sie demokratiefördernd nicht nur tätig werden darf, sondern sogar muss. Gefordert ist nicht nur die Wahrung des selbstbestimmungsrechtlichen Minimums einer Einbeziehung der Bevölkerung, sobald eine ausreichende Konsolidierung der Lage eingetreten ist, sondern die aktive Schaffung von Bedingungen, die geeignet sind, den demokratischen Grundprinzipien der Volkssouveränität und der politischen Gleichheit zur Geltung zu verhelfen. Dazu gehört neben partizipatorischen Strukturen vor allem ein gesellschaftliches Umfeld, das die politische Betätigung des Einzelnen ungehindert zulässt.

#### e. Demokratisierung und Kolonialismuskritik

Bei den hier untersuchten Nation Building-Einsätzen handelt es sich um Friedensoperationen, die die Kontrolle über ihr jeweiliges Missionsgebiet vollständig übernommen haben, um dort den Frieden wiederherzustellen und demokratische Strukturen zu etablieren. Im Hinblick auf die umfangreichen Kompetenzen der Missionen verwundert

---

<sup>498</sup> Report of the Secretary-General, Supplement to Reports on Democratization v. 20.12.1996, UN-Doc. A/51/761, Par. 10.

<sup>499</sup> Owen, S. 346 und 385, Fn. 152.

<sup>500</sup> Hufnagel, S. 321, 325. Dies gilt im übrigen auch für die an UNMIK beteiligten Missionen der EU und der OSZE. Die Begründung einer Demokratieverpflichtung fällt für diese Missionen wesentlich leichter, da die grundlegenden Dokumenten von EU und OSZE ein ausdrückliches Bekenntnis zur Demokratieförderung enthalten (vgl. Art. 6 Abs. 1, 11 Abs. 1 EU-Vertrag, ILM 37 (1998), 56; KSZE, Charta von Paris für ein neues Europa v. 21.11.1990, ILM 30 (1991), 190).

es nicht, wenn manche Autoren gewisse Anklänge an die Zeiten des Kolonialismus feststellen<sup>501</sup>. Zu weit geht es allerdings, Nation Building als tatsächlich neokolonialistisches Unterfangen zu bezeichnen, durch das der Bevölkerung des betroffenen Gebiets westliche Vorstellungen aufoktrojiert würden<sup>502</sup>.

Nation Building mit Kolonialismus gleichzustellen, bedeutet die unterschiedliche Zielsetzung zu ignorieren. Während Staaten Kolonien erwarben, um durch deren Ausbeutung eigene Vorteile zu gewinnen, werden Nation Building-Missionen eingerichtet, um durch stabilisierendes Eingreifen die Lage der Lokalbevölkerung zu verbessern. Zudem handelt es sich um Missionen der Vereinten Nationen und nicht um Interventionen eines einzelnen Staates, was Kolonialismuskritik von vornherein nur geringen Raum bietet.

Wenngleich die Dominanz westlicher Staaten im Sicherheitsrat nicht von der Hand zu weisen ist, ist das Bestreben, Demokratie im Sinne von Volkssouveränität und politischer Gleichheit zu fördern, nicht gleichbedeutend mit einer zwangsweisen Durchsetzung westlicher Werte. Die politische Gleichheit aller Menschen ist nicht etwa ein von westlichen Gesellschaften proklamiertes Axiom, sondern der Grundzustand jeder Gesellschaft. Sie folgt unmittelbar aus dem Umstand, dass sich nicht nachweisen lässt, dass eine bestimmte Person oder Gruppe die Interessen eines Menschen besser kennen und vertreten kann als dieser Mensch selbst<sup>503</sup>.

Allenfalls die Weise, wie Gleichheit und Volkssouveränität zur Geltung gebracht werden, nämlich durch ein pluralistisch-parlamentarisches Staatswesen, kann als westliches Modell bezeichnet werden, da ein solches Staatswesen zuerst in Westeuropa und Nordamerika vorzufinden war. Trotz dieses Ursprungs ist die Konzeption, Volkssouveränität und politische Gleichheit mittels eines pluralistisch-parlamentarischen Systems zu realisieren, heute aber zu einem

---

<sup>501</sup> So etwa *Traub*, *Foreign Affairs* 79-IV (2000), 85, der UNTAET als „an exercise in benevolent colonialism“ bezeichnet.

<sup>502</sup> *Gordon*, *AUJILP* 12 (1997), 910.

<sup>503</sup> Ausführlich *Saward*, S. 13.

universell anerkannten demokratischen Mindeststandard geworden<sup>504</sup>. Nation Building-Missionen, die sich auf die Etablierung dieses Mindeststandards beschränken und nicht etwa ohne Rücksicht auf kulturelle, religiöse und wirtschaftliche Eigenheiten ein bestimmtes Staatsmodell durchzusetzen versuchen, kann daher kein westlicher ‚Demokratie-Imperialismus‘ angelastet werden<sup>505</sup>.

#### f. Demokratisierung im Kosovo und in Ost-Timor

Die Etablierung und Förderung demokratischer Strukturen wurde vom Sicherheitsrat sowohl für UNTAET als auch für UNMIK als Ziel vorgegeben. Resolution 1244 fordert UNMIK mehrfach auf, für die Übergangszeit vorläufige Institutionen für eine demokratische Selbstregierung zu schaffen und begrüßt ausdrücklich alle internationalen Bemühungen, die auf die Förderung der Demokratie im Kosovo ausgerichtet sind<sup>506</sup>. Die Ost-Timor-Resolution 1272 ist im Vergleich dazu etwas zurückhaltender, was darauf zurückzuführen ist, dass sie sich mehr als die wegen ihres Kooperationsmodells außergewöhnliche Kosovo-Resolution an der bei früheren Friedensmissionen üblichen Formulierungsweise orientiert. Dennoch nennt auch Resolution 1272 die Entwicklung demokratischer Institutionen unmissverständlich als Ziel der Mission<sup>507</sup>. Bei der Implementierung beider Missionen wurde auf die Demokratisierung folglich großer Wert gelegt, wie schon die Missionsberichte des Generalsekretärs an den Sicherheitsrat zeigen, die sich regelmäßig mit dieser Thematik befassen<sup>508</sup>.

In der Praxis äußern sich die Demokratisierungsbemühungen beider Missionen am sichtbarsten in der stufenweisen Entwicklung der jeweiligen Selbstverwaltungsstrukturen (JIAS und PISG im Kosovo, ETTA

---

<sup>504</sup> Ein Indikator dafür ist die 138 Mitglieder zählende Inter-Parlamentarische Union (Stand: 15.3.2004). Par. 1 ihrer Universal Declaration on Democracy v. 16.9.1997 (abgedruckt in IPU (Hrsg.), *Democracy – its principles and achievement*, Genf, 1998, S. III-VIII) lautet: „Democracy is a universally recognised ideal as well as a goal, which is based on common values shared by peoples throughout the world community irrespective of cultural, political, social and economic differences.“

<sup>505</sup> *Brühl-Moser*, S. 231f.; *Hufnagel*, S. 325; *Bauer*, S. 259; *Nádrai*, S. 158; *Franck*, AJIL 86 (1992), 49.

<sup>506</sup> SR-Resolution 1244 v. 10.6.1999, UN-Doc. S/RES/1244 (1999), Par. 10, 11 lit. c, 17.

<sup>507</sup> SR-Resolution 1272 v. 25.10.1999, UN-Doc. S/RES/1272 (1999), Par. 8.

<sup>508</sup> Für UNMIK z.B. die Berichte v. 12.7.1999, UN-Doc. S/1999/779, Par. 80ff.; v. 6.6.2000, UN-Doc. S/2000/538, Par. 101ff.; und v. 15.12.2000, UN-Doc. S/2000/1196, Par. 91ff. Für UNTAET z.B. die Berichte v. 26.7.2000, UN-Doc. S/2000/738, Par. 4 u. 68; und v. 24.7.2001, UN-Doc. S/2001/719, Par. 4 u. 62.

und ETPA in Ost-Timor)<sup>509</sup>. Neben der Einrichtung dieses institutionellen Rahmens versuchen die Vereinten Nationen aber auch, die substantiellen Grundlagen der Demokratie innerhalb der Gesellschaften Ost-Timors und des Kosovo zu schaffen. Die Absicht, ein Klima der Rechtsstaatlichkeit und der Achtung der Menschenrechte zu etablieren, verbindet sich mit allgemeinen Entwicklungszielen etwa im Bereich der Armutsbekämpfung und des Bildungszugangs zu einem Gesamtkonzept, das auf lange Sicht der Herstellung der politischen Gleichheit aller Bürger dient.

Konkret finden Demokratisierungsbemühungen meist in einzelnen Programmen oder Projekten Ausdruck. In Ost-Timor hat UNTAET beispielsweise im Frühjahr 2000 ein Programm mit dem Titel ‚The future of democracy in East Timor‘ gestartet, um für politische Bildung und Rechtsstaatlichkeit zu werben<sup>510</sup>. Ebenso sollten die UNTAET-eigenen Medien (v.a. ‚Radio UNTAET‘ und die Zeitung ‚Tais Timor‘) nicht nur der bloßen Information, sondern auch der politischen Bildung dienen. Einen wesentlichen Teil der Demokratisierungsprojekte in Ost-Timor haben andere Akteure aus dem UN-System übernommen. Das *United Nations Development Programme* (UNDP) hat etwa während der Übergangsverwaltungsphase ein aus vielen Einzelprojekten bestehendes ‚Governance and Capacity Development Programme‘ begonnen, das es trotz der später erreichten Unabhängigkeit Ost-Timors fortsetzte<sup>511</sup>. Auch für UNMISSET, die Nachfolgemission zu UNTAET, stellt die Förderung der Demokratie einen Kernbestandteil der Arbeit dar<sup>512</sup>.

Im Kosovo hat die OSZE-Mission im Kosovo (OMIK), die den dritten Pfeiler von UNMIK bildet, die Hauptverantwortung für die Demokratisierung übernommen<sup>513</sup>. Die Zuständigkeit ist damit klarer verteilt

---

<sup>509</sup> Dazu oben Dritter Teil, A. I. 2. b. bb. bzw. II. 2. b.

<sup>510</sup> Report of the Secretary-General on UNTAET v. 26.7.2000, UN-Doc. S/2000/738, Par. 6.

<sup>511</sup> Zu den Aktivitäten des UNDP in Bezug auf Ost-Timor vgl. <<http://www.undp.east-timor.org>>.

<sup>512</sup> Siehe den vom Sicherheitsrat in Resolution 1410 v. 17.5.2002, UN-Doc. S/RES/1410 (2002), Par. 4, angenommenen ‚Mandate Implementation Plan‘ für UNMISSET, enthalten in: Report of the Secretary-General on UNTAET v. 17.4.2002, UN-Doc. S/2002/432, Par. 69ff.

<sup>513</sup> Die Grundlagen dieses Engagements bilden SR-Resolution 1244 v. 10.6.1999, UN-Doc. S/RES/1244 (1999), Par. 10, 11; der Report of the Secretary-General v. 12.6.1999, UN-Doc. S/1999/672, Par. 5, 13; und die Entscheidung PC.DEC/305 des Ständigen Rats der OSZE v. 1.7.1999 (abrufbar unter <<http://www.osce.org/docs/german/pc/1999/decisions/pcgd305.pdf>>).

als in Ost-Timor, wo eine Vielzahl von Institutionen parallel agierte. Die jahrelange Vernachlässigungs- und Oppressionspolitik Serbiens hat das Vertrauen der kosovarischen Bevölkerung in staatliche Strukturen nachhaltig erschüttert. Die OMIK versucht dieses Vertrauen zu re-etablieren, indem sie Nichtregierungsorganisationen, politische Parteien und die Regierung unterstützt, so dass diese effektiv arbeiten und damit beweisen können, dass eine tatsächliche Einflussnahme der Bevölkerung auf das politische Geschehen möglich und lohnenswert ist. Verschiedene Programme zielen auf die Vermittlung demokratischer Werte an lokale politische Akteure, beispielsweise das ‚Responsible Governance and Civic Participation Programme‘ auf kommunaler Ebene oder die ‚Assembly Support Initiative‘ auf der Ebene der parlamentarischen Versammlung<sup>514</sup>.

Bei allen Programmen wird größter Wert darauf gelegt, Vertreter aller Volksgruppen des Kosovo zu beteiligen. Quotenregelungen existieren auch für die Aufnahme in die von der OSZE betriebenen Ausbildungseinrichtungen, vor allem für die Polizeischule (*Kosovo Police Service School*), die Verwaltungsschule (*Institute for Civil Administration*) und die Justizakademie (*Kosovo Judicial Institute*). Dennoch bleibt die Schaffung einer toleranten multiethnischen Gesellschaft die größte Herausforderung bei der Demokratisierung des Kosovo. Angesichts der vorläufigen Natur der von der Übergangsverwaltung geschaffenen Institutionen und der ungelösten Frage nach dem zukünftigen Status des Kosovo halten manche Kosovaren eine Kooperation mit UNMIK für überflüssig. Vor allem der serbische Bevölkerungsteil verweigert die Mitwirkung an allen Maßnahmen, die als Vorboten einer künftigen Unabhängigkeit des Kosovo aufgefasst werden könnten.

Ein einfaches Beispiel bieten die Fahrzeugkennzeichen, die UNMIK bereits seit 30.11.1999 ausgibt<sup>515</sup>. Bis September 2003 war zwar der gesamte Südteil des Kosovo mit solchen Kennzeichen ausgerüstet, im serbisch dominierten Teil nördlich von Mitrovica waren dagegen nach wie vor fast alle Fahrzeuge mit serbischen Kennzeichen versehen. Mittlerweile versucht UNMIK durch die Ankündigung, Fahrzeuge ohne Kosovo-Kennzeichen beschlagnahmen zu lassen, Druck auszuüben und

---

<sup>514</sup> Für eine Übersicht über alle Programme siehe <<http://www.osce.org/kosovo/democratization/>>.

<sup>515</sup> UNMIK, Regulation on temporary registration of privately owned vehicles in Kosovo v. 21.10.1999, UN-Doc. UNMIK/REG/1999/15.

so eine Änderung der Situation herbeizuführen. Die Kooperationsbereitschaft der serbischen Bevölkerung bleibt dennoch gering, was nicht weiter erstaunen darf, da nur mit serbischen Nummernschildern, nicht aber mit Kosovo-Kennzeichen, ein ungehinderter Wechsel zwischen dem Kosovo und anderen Teilen Serbiens möglich ist. Für die serbische Regierung ist es kaum möglich, die Kennzeichen anzuerkennen, da man damit der Abtrennung des Kosovo von Serbien ein Stück weit zustimmen würde. Für UNMIK besteht aber schon aus verkehrspolizeilichen Gründen die praktische Notwendigkeit, alle Fahrzeuge im Kosovo zu registrieren. Die Leidtragenden dieser Situation sind die Kosovo-Serben, die sich in einen Loyalitätskonflikt zwischen den Institutionen des serbischen Staates und denen der Übergangsverwaltung gedrängt sehen.

Dieses Beispiel, das nur eines unter vielen ist, zeigt, welche Schwierigkeiten es bei der Schaffung eines multiethnischen Kosovo gibt, und dass gerade auch die ungelöste Statusfrage für die Demokratisierung der kosovarischen Gesellschaft und insbesondere für die Effizienz der Institutionen der provisorischen Selbstverwaltung hinderlich ist. Das vom früheren Chef der UN-Übergangsverwaltung, SRSG Michael Steiner, gewählte Motto ‚Standards vor Status‘ (d.h. die Erreichung eines gewissen Niveaus in den Bereichen Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Marktwirtschaft und Multiethnizität als Vorbedingung für ein Angehen der Statusfrage) ist daher nicht unproblematisch.

Zwar mag es, um notwendige Reformen nicht durch eine Statusdebatte zu blockieren, ursprünglich angebracht gewesen sein, die Statusfrage in den Hintergrund zu schieben. Längerfristig hat die ungelöste Statusfrage jedoch nachteilige Auswirkungen auf die Stabilität des Kosovo, weil sie nicht nur die Bevölkerung im Ungewissen lässt, sondern auch ein investitionsfeindliches Klima schafft, das der kosovarischen Wirtschaft schadet. Ein wirtschaftlicher Aufschwung ist aber Voraussetzung dafür, dass Arbeitsplätze auch außerhalb der internationalen Organisationen entstehen und sich die Lebensqualität der Bevölkerung nachhaltig verbessert. Solange dies nicht der Fall ist, wird das Vertrauen in die neu geschaffenen demokratischen Strukturen allgemein gering bleiben, während gleichzeitig die Unzufriedenheit in der Bevölkerung wächst.

Welches Ausmaß diese Unzufriedenheit erreichen kann, haben die Unruhen vom März 2004 deutlich gemacht, als nach Jahren weitgehenden Friedens die Gewalt zwischen Albanern und Serben

wiederaufgeflammt ist<sup>516</sup>. Über 30 Personen wurden dabei getötet, viele serbische Einrichtungen und Kulturgüter zerstört<sup>517</sup>. Obwohl in ihrem Ausmaß und Organisationsgrad erschreckend, kamen diese Unruhen angesichts der Stagnation der wirtschaftlichen Entwicklung im Kosovo nicht überraschend. Sie zeigen, dass der Feindschaft zwischen den ethnischen Gruppen mit politischen Strukturreformen allein nicht beizukommen ist. Erst wenn sich die materielle Situation der Kosovaren erheblich verbessert, wird es gelingen können, die durch die gegenwärtige Perspektivlosigkeit geförderten ethnischen Differenzen in den Hintergrund zu drängen.

## **2. Rechtsstaatlichkeit als Missionsziel**

Rechtsstaatlichkeit ist ein Konzept, das sowohl formelle wie auch materielle Anforderungen an ein Staatswesen stellt. Wesentliche formelle Kriterien sind das Bestehen einer gesetzmäßigen Ordnung, die Aufteilung staatlicher Gewalt und die Unabhängigkeit der Gerichte. Rechtsstaatlichkeit im materiellen Sinn meint die Sicherung der Freiheit der Rechtsunterworfenen gegenüber dem Staat, die sich vor allem in der Gleichheit aller Rechtssubjekte vor dem Gesetz und der Abwesenheit arbiträrer Machtausübung ausdrückt<sup>518</sup>. In diesen Inhalten deckt sich der Begriff der Rechtsstaatlichkeit mit dem im englischen Sprachraum geläufigen Begriff ‚rule of law‘, so dass beide Begriffe insoweit austauschbar verwendet werden können<sup>519</sup>.

Die genannten Merkmale des Rechtsstaats zeigen, dass zwischen Demokratie und Rechtsstaatlichkeit eine enge Verbindung besteht. Volkssouveränität und politische Gleichheit können nur in einem Umfeld existieren, das unter Wahrung der rechtlichen Gleichheit aller Personen Willkür ausschließt und dem Einzelnen Freiheitsräume zur politischen Aktivität lässt. Rechtsstaatlichkeit bildet mithin eine notwendige

---

<sup>516</sup> Süddeutsche Zeitung, „Wir räumen mit denen auf“, Ausgabe v. 19.3.2004, S. 8.

<sup>517</sup> Süddeutsche Zeitung, ‚Tausende bekunden Solidarität mit Kosovo-Serben‘, Ausgabe v. 20./21.3.2004, S. 12.

<sup>518</sup> *Brownlie*, S. 213f.; *Nádrai*, S. 14f.

<sup>519</sup> *Nádrai*, S. 58. Das englische Konzept der ‚rule of law‘ basiert auf einem durch die Doktrin der Parlamentsouveränität geprägten Staatsverständnis und ist deshalb nur partiell deckungsgleich mit dem deutschen Rechtsstaatsprinzip, siehe *Nádrai*, S. 58 und 106.

Vorbedingung für die Entstehung substantieller Demokratie<sup>520</sup>. Ist die Forderung nach Rechtsstaatlichkeit somit weniger weitgehend als die Demokratieforderung, ergibt sich für die einer umfassenden Demokratieverpflichtung unterliegenden Nation Building-Missionen bereits aus einem *argumentum a maiore ad minus*, dass sie auch zur Schaffung einer rechtsstaatlichen Ordnung verpflichtet sind.

Ferner kann diese Verpflichtung wie die Demokratieverpflichtung aus der UN-Charta selbst abgeleitet werden. Die UN-Charta richtet an verschiedenen Stellen den klaren Auftrag an die Vereinten Nationen, die Menschenrechte zu fördern. Mit Ausnahme des Weltfriedens wird kein anderes Thema so häufig angesprochen wie die „Menschenrechte und Grundfreiheiten“<sup>521</sup>. Sie finden bereits in der Präambel Erwähnung und ihre Förderung wird in Art. 1 Nr. 3 als allgemeines Ziel der Vereinten Nationen genannt. In den Art. 13 Abs. 1 lit. b, 55 lit. c, 62 Abs. 2 und 76 lit. c werden sie außerdem für einzelne Organe und Tätigkeitsbereiche der Vereinten Nationen zum Ziel gemacht.

Für Nation Building-Einsätze ist insbesondere Art. 76 lit. c von Bedeutung, der einen allgemeinen Grundsatz für Treuhandverhältnisse beinhaltet und deshalb auf diese Einsätze entsprechend anwendbar ist<sup>522</sup>. Art. 76 lit. c UN-Charta analog begründet die Verpflichtung einer Nation Building-Mission, die Menschenrechte in dem von ihr verwalteten Gebiet zu stärken. Menschenrechte können aber nur dort effektiv gewahrt werden, wo rechtliche Gleichheit, eine von unabhängigen Gerichten bewahrte gesetzmäßige Ordnung und Willkürfreiheit herrschen. Die Menschenrechte besitzen eine programmatische Komponente, die auf die Schaffung eines Systems, das die individuelle Freiheit bestmöglich schützt, gerichtet ist<sup>523</sup>. Die Aufgabe, die Menschenrechte zu fördern, kommt folglich der Verpflichtung zur Errichtung eines rechtsstaatlichen Systems gleich. Somit lässt sich aus Art. 76 lit. c UN-Charta analog mittelbar eine Verpflichtung von Nation Building-Missionen zur Etablierung rechtsstaatlicher Strukturen ableiten.

---

<sup>520</sup> *Rosas*, S. 230; *Nádrai*, S. 25. Vgl. auch KSZE, Charta von Paris für ein neues Europa v. 21.11.1990, ILM 30 (1991), 190: „Demokratie beruht auf Achtung vor der menschlichen Person und Rechtsstaatlichkeit.“

<sup>521</sup> *Kelsen*, S. 33.

<sup>522</sup> Zur Analogiebegründung siehe oben Dritter Teil, C. II. 1. c.

<sup>523</sup> *Nádrai*, S. 92f. Vgl. auch Art. 28 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, GV-Resolution 217 v. 10.12.1948, UN-Doc. A/RES/217 (III).

### **3. Demokratie und Rechtsstaatlichkeit als Strukturvorgaben für den Missionszeitraum selbst**

#### a. Allgemeine Betrachtung

Wenn Demokratie und Rechtsstaatlichkeit notwendigerweise zu den Zielen von Nation Building-Einsätzen gehören, stellt sich die Frage, ob diese Ziele auch für die von den Missionen einzurichtenden Übergangsverwaltungen selbst gelten. Damit ist nicht etwa die Binnenstruktur der Missionen angesprochen. Dass innerhalb der Missionen Effizienzgesichtspunkte einen hierarchischen Aufbau verlangen, bedarf keiner besonderen Begründung. Thema dieses Abschnitts ist vielmehr die Frage, ob Demokratie und Rechtsstaatlichkeit nur Ziele sind, die von den Missionen für den Zeitraum nach Missionsende anzustreben sind, oder ob es sich auch um Grundsätze handelt, die für die Übergangsverwaltungsperiode selbst gelten, die also auch das Verhältnis zwischen einer Mission und der Lokalbevölkerung prägen müssen.

Grundsätzlich ist letzteres zu bejahen. Der Übergang zu Demokratie und Rechtsstaatlichkeit stellt einen langwierigen Prozess dar. Eine Nation Building-Mission kann ihrem demokratisch-rechtsstaatlichen Auftrag somit nur nachkommen, wenn sie während ihres Missionszeitraums die entsprechenden Fundamente schafft. Dies kann eine Mission aber nur glaubhaft und wirkungsvoll tun, wenn die von ihr eingerichtete Übergangsverwaltung ihrerseits demokratisch-rechtsstaatlichen Anforderungen genügt<sup>524</sup>.

Allerdings darf nicht außer Betracht bleiben, dass die Hauptaufgabe einer Nation Building-Mission in der effektiven Verwaltung eines Territoriums liegt. Effektivität heißt auch, dass schnelle Entscheidungen möglich sein müssen. Kurzfristige Zwänge können daher mit dem langfristigen Ziel, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zu etablieren, kollidieren. Dieses Spannungsverhältnis lässt sich dadurch auflösen, dass man sich die graduelle Natur der Demokratie- und Rechtsstaatsverpflichtung vor Augen führt. Die Mission unterliegt zwar einer Pflicht, Demokratie und Rechtsstaat zu fördern. Wenn es die Verhältnisse vor Ort zu Missionsbeginn aber erforderlich machen, insbesondere zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung einzelne Maßnahmen zu treffen, die demokratisch-rechts-

---

<sup>524</sup> Caplan, S. 55ff.

staatlichen Idealen widersprechen, verstößt die Mission allein dadurch nicht gegen ihre völkerrechtlichen Pflichten, weil ihr Handeln notwendig ist, um die Grundlagen für eine spätere effektive Missionsarbeit zu schaffen<sup>525</sup>. Zu einem Pflichtverstoß kommt es erst, wenn die Mission nicht versucht, rechtsstaatswidrige Maßnahmen auf ein Minimum zu begrenzen oder nichts unternimmt, um solche Maßnahmen in der Zukunft vermeiden zu können.

#### b. Einzelprobleme

Die Erfahrungen im Kosovo und in Ost-Timor haben gezeigt, dass Nation Building-Missionen bei der Umsetzung rechtsstaatlicher Vorgaben mit einer Vielzahl von Schwierigkeiten zu kämpfen haben. Beispielsweise hat sich in der Anfangsphase beider Missionen die so wichtige Etablierung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung lange hingezogen, da die Rekrutierung für die internationalen Polizeitruppen nur schleppend verlief<sup>526</sup>. Die zivilen UN-Polizisten hatten zudem Schwierigkeiten, die Akzeptanz der Lokalbevölkerung zu gewinnen. Manchem erschien es nicht ohne weiteres nachvollziehbar, dass zum Teil aus instabilen Ländern ohne demokratisch-rechtsstaatliche Traditionen stammende UN-Polizisten nunmehr im Kosovo oder in Ost-Timor für Stabilität sorgen sollten<sup>527</sup>. Davon abgesehen hat auch das disziplinelose Verhalten einzelner Polizisten, die offenbar davon ausgingen, anders als in ihren Heimatländern nicht auf Vorschriften achten zu müssen, das Ansehen und die Autorität der Polizeitruppen geschwächt<sup>528</sup>.

Neben derartigen Problemen tatsächlicher Natur, auf die mit praktischen Verbesserungen bei der Personalauswahl und -ausbildung zu reagieren ist, treten bei Nation Building-Missionen gerade auch aus rechtlicher Sicht gravierende Schwierigkeiten auf, die den Aufbau von Demokratie und Rechtsstaat zu unterminieren drohen.

---

<sup>525</sup> Steiner, Südosteuropa Mitteilungen 43-II (2003), 11.

<sup>526</sup> Siehe oben Dritter Teil, A. I. 2. b. cc. und II. 2. c.

<sup>527</sup> Der zu den führenden ost-timoresischen Politikern gehörende José Ramos-Horta fand scharfe Worte gegenüber der UN-Polizei (CIVPOL): „Our people are supposed to be assisting some policemen from Gambia. We have some very senior people. The idea that they should be assisting the CIVPOL is like asking me to be an assistant to one of these junior UNTAET people; it is stupid and insulting“ (zitiert nach Traub, Foreign Affairs 79-IV (2000), 85).

<sup>528</sup> Ein einfaches, aber nicht zu unterschätzendes Beispiel bietet etwa die Nichteinhaltung der Verkehrsregeln durch internationales Personal, die vor allem in Priština lange Zeit ein auffallendes Problem bildete.

*aa. Anwendbares Recht*

Als erstes ist die mangelnde Klarheit des anwendbaren Rechts in den Einsatzgebieten zu nennen. Eine Nation Building-Mission muss – besonders im Anfangsstadium, wo potentiell Chaos im Land herrscht – eine Vielzahl von sensiblen Maßnahmen wie Sicherstellungen, Festnahmen und Inhaftierungen durchführen, um die öffentliche Sicherheit und Ordnung wiederherzustellen. Es liegt auf der Hand, dass solche Maßnahmen innerhalb eines gesicherten rechtlichen Rahmens vorgenommen werden müssen, wenn die Mission dem Eindruck der Willkür entgegenwirken und nicht von Beginn an ihre Glaubwürdigkeit in Bezug auf rechtsstaatliche Ziele und Grundsätze einbüßen will<sup>529</sup>. Gerade zu Missionsbeginn fehlt es aber an klaren rechtlichen Regelungen. Die Sicherheitsratsresolution, auf der eine Mission basiert, mag zwar allgemein zur Aufrechterhaltung von Recht und Ordnung ermächtigen<sup>530</sup>, konkretere Handlungsvorgaben kann sie aber schon deshalb nicht bieten, weil die Aufgabe des Sicherheitsrats in der zügigen Reaktion auf aktuelle Friedensbedrohungen besteht und die langwierige Auseinandersetzung mit Einzelfragen des in Missionsgebieten anzuwendenden Rechts für den Sicherheitsrat wesensfremd wäre. Es bleibt daher der jeweiligen Mission selbst überlassen, für Klarheit zu sorgen.

Dabei drängt die Zeit, denn nicht nur Festnahmen und Inhaftierungen, sondern auch der Aufbau etwa einer Staatsanwaltschaft und eines Gerichtswesens sind von der Existenz gesetzlicher Grundlagen abhängig. Einem Gebiet innerhalb kürzester Zeit ein völlig neues Rechtssystem überstülpen zu können, erscheint nicht realistisch. Zudem wäre fraglich, welches Rechtssystem man dafür als Vorlage heranziehen sollte. Als praktikable Lösung bietet sich daher nur an, das bisher im Missionsgebiet geltende Recht grundsätzlich weiter anzuwenden. Eben diesen Weg sind UNMIK und UNTAET gegangen, um ein rechtliches Vakuum abzuwenden und um zu vermeiden, dass sich lokale Juristen in ein völlig neues System einarbeiten mussten<sup>531</sup>.

---

<sup>529</sup> *Strohmeier*, AJIL 95 (2001), 47f.

<sup>530</sup> Vgl. SR-Resolution 1244 v. 10.6.1999, UN-Doc. S/RES/1244 (1999), Par. 11 lit. i; SR-Resolution 1272 v. 25.10.1999, UN-Doc. S/RES/1272 (1999), Par. 2 lit. a.

<sup>531</sup> *Strohmeier*, AJIL 95 (2001), 58; *Beauvais*, NYUJILP 33 (2001), 1151; *Brand*, NorJIL 70 (2001), 470.

Im Kosovo, der ja staatsrechtlich Teil Jugoslawiens blieb, lag dies ohnehin nahe. Zwar hätte die mit der Einrichtung der Übergangsverwaltung einhergehende Suspendierung der Souveränität Jugoslawiens auch zur Aussetzung der Geltung des nationalen Rechts geführt, bereits in der ersten aller UNMIK-Verordnungen wurde aber bestimmt, dass das vor dem 24.3.1999 (Beginn der Luftangriffe der NATO) gesetzte nationale Recht weiterhin Anwendung finden sollte<sup>532</sup>. Nach diesem Muster ging auch UNTAET vor. Obwohl die Geltung indonesischen Rechts in Ost-Timor auf einer völkerrechtswidrigen Besetzung des Landes basiert hatte und mit dem Rückzug Indonesiens eigentlich ein Ende hätte finden müssen, verordnete der Übergangsverwalter die Fortgeltung des vor dem 25.10.1999 (Tag des Missionsbeginns) angewandten indonesischen Rechts<sup>533</sup>.

Da absehbar war, dass trotz dieser Fortgeltung in vielen Bereichen neue Regelungen erforderlich sein würden, wurde gleichzeitig bestimmt, dass die Übergangsverwaltungen mittels Verordnungen Recht setzen würden und dass diese *Regulations* Vorrang vor dem fortgeltenden Recht haben sollten<sup>534</sup>. Außerdem wurde erkannt, dass sich zwangsläufig Konflikte zwischen dem fortgeltenden jugoslawischen bzw. indonesischen Recht und internationalen Menschenrechtsstandards ergeben würden. Dieses Problem versuchte man einerseits durch allgemeine Klauseln zur Anwendbarkeit und zum Vorrang internationaler Standards<sup>535</sup> und

---

<sup>532</sup> UNMIK, Regulation on the Authority of the Interim Administration in Kosovo v. 25.7.1999, UN-Doc. UNMIK/REG/1999/1, Section 3. Die Verordnung trat rückwirkend zum Missionsbeginn in Kraft, vgl. Section 7.

<sup>533</sup> UNTAET, Regulation on the Authority of the Transitional Administration in East Timor v. 27.11.1999, UN-Doc. UNTAET/REG/1999/1, Section 3.1. Beachtlich ist die vorsichtige Formulierung, durch die ausschließlich die tatsächliche Anwendung indonesischen Rechts festgestellt wurde, jede Wertung über die Legitimität der indonesischen Herrschaft jedoch vermieden wurde („the laws applied prior to 25 October 1999 shall apply“). Auch diese Verordnung wurde rückwirkend zum Missionsbeginn in Kraft gesetzt, vgl. Section 8.

<sup>534</sup> UNMIK, Regulation on the Authority of the Interim Administration in Kosovo v. 25.7.1999, UN-Doc. UNMIK/REG/1999/1, Sections 3, 4; UNTAET, Regulation on the Authority of the Transitional Administration in East Timor v. 27.11.1999, UN-Doc. UNTAET/REG/1999/1, Sections 3.1, 4. Siehe auch *Strohmeier*, AJIL 95 (2001), 58.

<sup>535</sup> UNMIK, Regulation on the Authority of the Interim Administration in Kosovo v. 25.7.1999, UN-Doc. UNMIK/REG/1999/1, Sections 2, 3; UNTAET, Regulation on the Authority of the Transitional Administration in East Timor v. 27.11.1999, UN-Doc. UNTAET/REG/1999/1, Sections 2, 3.1.

andererseits durch den Ausschluss einiger Vorschriften von der Fortgeltung zu bewältigen<sup>536</sup>.

Auf diese Weise glaubte man eine pragmatische Lösung gefunden zu haben: altes Recht gilt fort, sofern es nicht dem Recht der Übergangsverwaltungen oder internationalen Menschenrechtsstandards widerspricht. Diese theoretisch ausgewogene Lösung erwies sich aber in der Praxis aus mehreren Gründen als nur schwer anwendbar. Zunächst fehlte es lokalen Juristen oft an jeglicher Erfahrung in Bezug auf internationale Menschenrechtsinstrumente. Selbst mit entsprechenden Kenntnissen ist es für den Rechtsanwender jenseits von evidenten Fällen schwierig, diejenigen Vorschriften, die gegen nicht näher konkretisierte ‚internationale Standards‘ verstoßen, zu erkennen und statt ihrer den internationalen Standard anzuwenden. Eine gleichmäßige Rechtsanwendung lässt sich unter solchen Voraussetzungen nicht gewährleisten, zumal wenn es an einer zentralen Instanz fehlt, die für Einheitlichkeit sorgen könnte<sup>537</sup>.

Die gewählte Lösung führte dazu, dass sich das für den Übergangszeitraum geltende Recht nicht mit Bestimmtheit festlegen ließ. Dafür wäre die Erstellung eines umfassenden Katalogs aller fortgeltenden Vorschriften erforderlich gewesen. Von den Schwierigkeiten bei der Feststellung der Menschenrechtskonformität einzelner Regelungen abgesehen, war dies schon deshalb wenig aussichtsreich, weil es die Kooperation der jugoslawischen bzw. indonesischen Regierung erforderte, um sich in der teilweise unübersichtlichen Vielzahl von Vorschriften zurechtfinden zu können. Hier stand das internationale Missionspersonal vor einem schier unüberwindbaren Hindernis, da es sich mit unbekanntem Rechtssystemen konfrontiert sah, deren Gesetze erst einmal ins Englische übertragen werden mussten<sup>538</sup>.

Eine dritte Schwierigkeit mit der Fortgeltung des alten Rechts war, dass dieses Recht von der Lokalbevölkerung oft als Instrument der

---

<sup>536</sup> UNTAET, Regulation on the Authority of the Transitional Administration in East Timor v. 27.11.1999, UN-Doc. UNTAET/REG/1999/1, Section 3.2.; später auch UNMIK, Regulation on the Repeal of Discriminatory Legislation affecting Housing and Rights in Property v. 13.10.1999, UN-Doc. UNMIK/REG/1999/10.

<sup>537</sup> Die Bestimmung in UNMIK, Regulation on the applicable law in Kosovo v. 12.12.1999, UN-Doc. UNMIK/REG/1999/24, Section 2, wonach die Gerichte im Kosovo dem SRSG Fragen des anwendbaren Rechts zur Klärung vorlegen können, ist nicht mehr als eine dürftige Notlösung.

<sup>538</sup> *Strohmeier*, AJIL 95 (2001), 59; *Linton*, MULR 25 (2001), 122ff., Abschnitt III.D.1.

jahrelangen Oppression durch Serbien bzw. Indonesien angesehen wurde. Vor allem im Kosovo traten deshalb massive Akzeptanzprobleme auf<sup>539</sup>. Anders als Ost-Timor hatte der Kosovo zwischen 1974 und 1989 über weitgehende Autonomie, auch im Bereich der Rechtssetzung, verfügt. Die Aufhebung der Autonomie und die damit verbundene Wiedereinführung des serbischen Rechts hatte die Mehrheit der Bevölkerung nie akzeptiert. So gut wie alle von UNMIK eingesetzten lokalen Juristen erkannten daher zwar die Geltung der meisten jugoslawischen Bundesgesetze an, verweigerten aber die Anwendung serbischen Rechts und verlangten die Wiedereinführung des kosovarischen Rechts aus der Autonomiezeit. Insbesondere das serbische Strafrecht wurde rundweg abgelehnt und stattdessen das kosovarische Strafgesetzbuch gebraucht<sup>540</sup>.

Der Protest ging so weit, dass einige der neu ernannten Richter ihr Amt niederlegten und kosovarische Politiker drohten, die Zusammenarbeit mit UNMIK einzustellen. Ganz offenbar hatte UNMIK die politische Dimension der Entscheidung, das bisherige Recht fortgelten zu lassen, verkannt. Ansehen und Glaubwürdigkeit der Mission wurden dadurch gleich zu Anfang nachhaltig geschädigt. Am 12.12.1999 zeigten die massiven Proteste schließlich Wirkung. Der SRSG hob die umstrittene Passage der Verordnung 1999/1 auf und bestimmte, dass rückwirkend zum Missionsbeginn nur dasjenige Recht fortgelten sollte, das im Kosovo am 22.3.1989 (Tag der Beendigung der kosovarischen Autonomie) in Kraft gewesen war<sup>541</sup>.

Das unmittelbar drängende Akzeptanzproblem wurde dadurch zwar gelöst, aus rechtsstaatlicher Sicht erwies sich die Vorgehensweise von UNMIK jedoch als höchst bedenklich. Das Problem der nunmehr drohenden Verstöße gegen das Verbot der Rückwirkung von Strafgesetzen (*nullum crimen, nulla poena sine lege praevia*)<sup>542</sup> wurde

---

<sup>539</sup> Dazu *Chesterman*, Justice under international administration, S. 5; *Strohmeier*, AJIL 95 (2001), 59.

<sup>540</sup> OMIK, Development of the Kosovo Judicial System (10 June through 15 December 1999), Abschnitt ‚Applicable Law‘.

<sup>541</sup> UNMIK, Regulation amending Regulation 1999/1 v. 12.12.1999, UN-Doc. UNMIK/REG/1999/25 (Aufhebung der umstrittenen Section 3 der Verordnung 1999/1); UNMIK, Regulation on the applicable law in Kosovo v. 12.12.1999, UN-Doc. UNMIK/REG/1999/24, Section 1.1(b) (Geltung des Rechts aus der Autonomiezeit).

<sup>542</sup> Das Rückwirkungsverbot ist ein allgemein anerkannter menschenrechtlicher Grundsatz, siehe nur Art. 15 Abs. 1 IPbpr, Art. 7 Abs. 1 EMRK, Art. 11 Abs. 2 AllgErklMR.

zwar von UNMIK erkannt. Schließlich wäre bei Taten, die zwischen dem 10.6.1999 (Tag, ab dem rückwirkend das Kosovo-Strafgesetzbuch wieder galt) und dem 12.12.1999 (Tag, an dem diese rückwirkende Geltung angeordnet wurde) begangen wurden, die Strafbarkeit für den Täter im Tatzeitpunkt nicht erkennbar gewesen, wenn sein Handeln lediglich nach kosovarischem Recht, nicht aber nach serbischem Recht strafbar gewesen wäre. UNMIKs Antwort auf diese Problematik half indes nicht weiter, da sie nur ein rechtsstaatliches Problem durch ein anderes ersetzte:

„In criminal proceedings, the defendant shall have the benefit of the most favourable provision in the criminal laws which were in force in Kosovo between 22 March 1989 and the date of the present regulation.“<sup>543</sup>

Damit wurden zwar Verstöße gegen das Rückwirkungsverbot vermieden, dafür wurde der Unklarheit über das konkret anzuwendende Recht weiter Vorschub geleistet. Zusammen mit einer weiteren Bestimmung, wonach Vorschriften aus der Zeit nach der Aufhebung der Autonomie ausnahmsweise doch herangezogen werden können, wenn dies zur Schließung einer rechtlichen Lücke erforderlich ist<sup>544</sup>, zeichnet Verordnung 1999/24 ein Gesamtbild des im Kosovo anwendbaren Rechts, das in höchstem Maße unübersichtlich ist, zumal es die Verordnung versäumt hat, die Stellung der internationalen Menschenrechtsstandards im kosovarischen Rechtssystem und die Rangordnung der verschiedenen Rechtsquellen eindeutig zu regeln<sup>545</sup>. Weder für den Bürger noch für Anwälte und Richter ist es daher möglich, zweifelsfrei festzustellen, nach welchen Vorschriften sie zu handeln haben<sup>546</sup>. Mit der rechtsstaatlich gebotenen Bestimmtheit des Rechts, insbesondere des

---

<sup>543</sup> UNMIK, Regulation on the applicable law in Kosovo v. 12.12.1999, UN-Doc. UNMIK/REG/1999/24, Section 1.4.

<sup>544</sup> UNMIK, Regulation on the applicable law in Kosovo v. 12.12.1999, UN-Doc. UNMIK/REG/1999/24, Section 1.2.

<sup>545</sup> Zu den Menschenrechtsstandards heißt es lediglich in Section 1.3.: „all persons undertaking public duties or holding public office in Kosovo shall observe internationally recognized human rights standards“. Die Normenhierarchie wird ausschließlich in Bezug auf UNMIK-Verordnungen geregelt: „In case of a conflict, the regulations and subsidiary instruments issued thereunder shall take precedence“ (Section 1.1).

<sup>546</sup> OMIK, Review of the Criminal Justice System (1.2.-31.7.2000), S. 15f.

Strafrechts (*nullum crimen, nulla poena sine lege stricta*), ist der von UNMIK geschaffene Rechtszustand im Kosovo nicht zu vereinbaren<sup>547</sup>.

Insgesamt kommt es bei umfassenden internationalen Verwaltungsmissionen zu einer bemerkenswerten Vermengung von internationalem und lokalem Recht. Die die Mission autorisierende Sicherheitsratsresolution bildet den grundlegenden Maßstab, mit dem alle im Missionsgebiet geltenden Vorschriften vereinbar sein müssen<sup>548</sup>. Die Resolution gewinnt damit quasi Verfassungsrang. Freilich enthält sie nicht die üblicherweise in einer Verfassung zu erwartenden Vorschriften über den Aufbau des (de facto-) Staatswesens und das Verhältnis zwischen Bürgern und Verwaltung. Diese Materien werden stattdessen bruchstückhaft in einzelnen Verordnungen geregelt.

Eine Sonderstellung hat dabei sowohl im Kosovo wie auch in Ost-Timor die jeweils erste Verordnung der Missionen eingenommen, in der die umfassende Autorität des Sonderbeauftragten festgestellt wurde<sup>549</sup>. Diese Verordnungen 1999/1 werden regelmäßig in anderen Verordnungen der Missionen zitiert, als ob es sich dabei um deren Rechtsgrundlagen handelte<sup>550</sup>. Es scheint also, als würde diesen Verordnungen eine übergeordnete Stellung beigemessen, obwohl dies aus rechtstechnischer Sicht ausgeschlossen ist, da es sich ebenfalls nur um einfache Verordnungen handelt. Sinnvoll erklären lässt sich diese Vorgehensweise nur dann, wenn man die Verordnungen 1999/1 als Konkretisierungen der Sicherheitsratsresolutionen 1244 bzw. 1272 ansieht, die aus bloßen Klarstellungsgründen mitzitiert werden.

---

<sup>547</sup> Siehe auch *Frowein*, Notstandsverwaltung, S. 51; *Stahn*, ZaöRV 61 (2001), 156f.

<sup>548</sup> UNMIK, Regulation on the Authority of the Interim Administration in Kosovo v. 25.7.1999, UN-Doc. UNMIK/REG/1999/1, Section 3; UNTAET, Regulation on the Authority of the Transitional Administration in East Timor v. 27.11.1999, UN-Doc. UNTAET/REG/1999/1, Section 3.1.

<sup>549</sup> *Ruffert*, ICLQ 50 (2001), 622f., und *Bothe/Marauhn*, S. 227, sprechen von „constitutional regulations“.

<sup>550</sup> Die immer gleiche Formulierung lautet: „The Special Representative of the Secretary-General, [p]ursuant to the authority given to him under United Nations Security Council resolution 1244 (1999) of 10 June 1999, [t]aking into account United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK) Regulation No. 1999/1 of 25 July 1999 on the Authority of the Interim Administration in Kosovo, [h]ereby promulgates the following [...]“, vgl. z.B. UNMIK, Regulation on the status, privileges and immunities of KFOR and UNMIK and their personnel in Kosovo v. 18.8.2000, UN-Doc. UNMIK/REG/2000/47; bzw. für Ost-Timor entsprechend z.B. UNTAET, Regulation on the organization of courts in East Timor v. 6.3.2000, UN-Doc. UNTAET/REG/2000/11.

Das von den Missionen gesetzte Recht hat janusköpfigen Charakter: einerseits handelt es sich um Völkerrecht, da es von einem Nebenorgan des Sicherheitsrats (Art. 29 UN-Charta) aufgrund völkerrechtlicher Rechtsgrundlagen (der jeweiligen Sicherheitsratsresolution und mittelbar der UN-Charta) gesetzt wird, andererseits ist das gesetzte Recht unmittelbar territorialbezogen, so dass sein Charakter dem nationalen Recht von Staaten entspricht. Diese Janusköpfigkeit folgt aus der ‚funktionalen Dualität‘<sup>551</sup> der Verwaltungsmissionen, die einerseits als Vertreter der Vereinten Nationen, andererseits als Vertreter des jeweiligen Territoriums handeln<sup>552</sup>.

In den international verwalteten Gebieten entsteht also aus einer Vermengung von Völkerrecht und ‚nationalem‘ Recht ein Rechtssystem eigener Art, an dessen Spitze eine Sicherheitsratsresolution steht, gefolgt von missionsgesetztem Ordnungsrecht, dieses wiederum unterstützt von fortgeltendem Recht aus der Zeit vor Missionsbeginn. Internationale Menschenrechtsstandards treten zusätzlich daneben. Wie schwierig ein solch diversifiziertes System zu handhaben ist, zeigt das Beispiel von Victor Alvez, dessen Fall der erste vor den von UNTAET neu geschaffenen, rein ost-timoresisch besetzten Gerichten verhandelte Rechtsstreit war<sup>553</sup>.

Alvez, ein ost-timoresischer Widerstandskämpfer, war am 12.12.1999 wegen der Tötung eines pro-indonesischen Führers in Untersuchungshaft genommen worden. Ende April 2000 beantragte er die Feststellung der Unrechtmäßigkeit der Fortdauer seiner Haft und seine sofortige Freilassung. Neben Unregelmäßigkeiten bei der ursprünglichen Haftanordnung und den jeweiligen Verlängerungen der Haftdauer berief er sich vor allem auf die Regeln des indonesischen Strafverfahrensrechts, wonach niemand länger als 110 Tage ohne Einleitung eines gerichtlichen Verfahrens in Untersuchungshaft verbleiben darf. Der *District Court* in Dili setzte daraufhin für den 11.5.2000 eine Anhörung an.

---

<sup>551</sup> Terminologie nach dem Verfassungsgericht von Bosnien und Herzegowina, Fall U9/00, Urteil v. 3.11.2000, Par. 5 (abrufbar unter <[http://www.ccbh.ba/downloads/decisions/en/2000/11-03/U\\_09-00\\_Decision\\_English.ZIP](http://www.ccbh.ba/downloads/decisions/en/2000/11-03/U_09-00_Decision_English.ZIP)>), wo das Gericht die „functional duality“ der Maßnahmen des Hohen Repräsentanten in Bosnien und Herzegowina herausgearbeitet hat.

<sup>552</sup> *Wilde*, ASIL Proc 95 (2001), 255; *Bothe/Marauhn*, S. 229; *Ruffert*, ICLQ 50 (2001), 623f.

<sup>553</sup> Vgl. zum Victor Alvez-Fall insgesamt *Linton*, MULR 25 (2001), 122, Abschnitt III.D.2.

Einen Tag zuvor, am 10.5.2000, erließ UNTAET eine sofort wirksame Verordnung, die die Regeln des indonesischen Strafverfahrensrechts zur Dauer der Untersuchungshaft außer Kraft setzte und statt ihrer unter anderem bestimmte, dass unter gewissen Umständen die Untersuchungshaft durch eine Kammerentscheidung des *District Court* sogar über sechs Monate hinaus verlängert werden könne. Außerdem wurden sämtliche vor dem 10.5.2000 getroffenen Haftanordnungen rückwirkend für rechtmäßig erklärt<sup>554</sup>. Zur Überraschung von UNTAET zeigte sich der ost-timoresische Richter bei der Anhörung von dieser neuen Rechtslage unbeeindruckt. Unter Berufung auf internationale Standards des fairen Verfahrens erklärte er die relevanten Passagen der Verordnung 2000/14 für unwirksam, berief sich auf die Rechtslage nach dem indonesischen Strafverfahrensrecht und ordnete infolge des Ablaufs der dort festgelegten maximalen Haftdauer die sofortige Freilassung von Victor Alvez an.

Aus rechtsstaatlicher Sicht sind diese Vorgänge zweifach erschreckend. Zum einen hat UNTAET offenbar versucht, durch den Erlass der Verordnung 2000/14 im letzten Moment Einfluss auf ein laufendes Verfahren zu nehmen, um die Freilassung von Victor Alvez zu verhindern. Mag diese Vorgehensweise auch auf nachvollziehbaren Befürchtungen beruht haben, dass eine gerichtliche Feststellung der Rechtswidrigkeit der Haftfortdauer einen Dammbbruch auslösen könnte und viele weitere Inhaftierte freigelassen werden müssten, obwohl ihre Beteiligung an Verbrechen evident und eine zügigere gerichtliche Behandlung ihrer Fälle mangels funktionierender Gerichte praktisch unmöglich war, so zeugt sie dennoch von einem Einsatz legislativer Kompetenzen, der die ost-timoresische Bevölkerung unweigerlich an das vor UNTAET bestehende autoritäre Regime erinnern musste und der UNTAETs Mission im Bereich der vorbildlichen Regierungsarbeit Hohn sprach.

Zum anderen hat der Richter in diesem Fall eklatant gegen das geltende Recht verstoßen. Unter Hinweis auf die – zugegebenermaßen

---

<sup>554</sup> UNTAET, Regulation amending Regulation 2000/11 v. 10.5.2000, UN-Doc. UNTAET/REG/2000/14, Section 5: Neueinführung einer Section 12a in Verordnung 2000/11, hier entscheidend die Par. 12a.8 und 12a.10.

naheliegende – Menschenrechtswidrigkeit der Verordnung 1999/14<sup>555</sup> hat er sämtliche Einwände der Staatsanwaltschaft, auch den, dass er seine Unzuständigkeit erklären und an eine Kammer hätte verweisen müssen, beiseite gewischt. Freilich lässt sich keine Grundlage dafür finden, dass ein ost-timoresisches Gericht zur Entscheidung über die Vereinbarkeit von UNTAET-Verordnungen mit Menschenrechtsinstrumenten berufen wäre. Auf Seiten des Richters lag offenbar ein Missverständnis über die Stellung der internationalen Menschenrechtsstandards im ost-timoresischen Rechtssystem und über seine eigenen Kompetenzen vor. Richtigerweise hätte er die aus formeller Sicht ordnungsgemäß zustande gekommene Verordnung 1999/14 in jedem Fall anwenden müssen, seine Bedenken gegen die Verordnung hätte er allenfalls in einem *obiter dictum* ausdrücken können. Dieser Rechtsfehler wog besonders schwer, da kein Rechtsmittel gegen die Entscheidung zur Verfügung stand. Zwar wäre ein solches de jure vorgesehen gewesen<sup>556</sup>, der übergeordnete *Court of Appeal* war zu diesem Zeitpunkt aber noch nicht operabel. Der erste Fall, den die junge ost-timoresische Justiz zu behandeln hatte, erwies sich damit nicht etwa als ein Meilenstein auf dem Weg zu einem rechtsstaatlichen Ost-Timor. Vielmehr verdeutlichte er in drastischer Weise die Schwächen des von UNTAET eingeführten Rechtssystems.

Im Ergebnis haben die von den Übergangsverwaltungen in Ost-Timor und im Kosovo errichteten Rechtssysteme mit der ihnen gemeinsamen Vermengung von internationalem, missionsgesetztem und lokal fortgeltendem Recht statt der dringend benötigten klaren Handlungsanweisungen an die Rechtsanwender ein unübersichtliches Dickicht von zudem oft nur schwer zugänglichen und gerade für unerfahrene Juristen missverständlichen Vorschriften geschaffen<sup>557</sup>. Dem Missionsziel der grundlegenden Neuerrichtung einer rechtsstaatlichen Ordnung war es deshalb wenig dienlich.

---

<sup>555</sup> Das Recht auf persönliche Freiheit und das Recht auf ein faires Verfahren verlangen die baldige Aburteilung von Untersuchungshäftlingen, verbieten die unbegrenzte Fortführung der Haft und stehen einer rückwirkenden Legalisierung aller Haftanordnungen ohne Berücksichtigung der einzelnen Umstände entgegen, vgl. nur Art. 9 Abs. 3 IPbPR. Siehe auch Amnesty International, *Building a new country*, S. 15.

<sup>556</sup> UNTAET, Regulation on the organization of courts in East Timor v. 6.3.2000, UN-Doc. UNTAET/REG/2000/11, Abschnitt III.

<sup>557</sup> Ähnliche Kritik bei *Kondoch*, JCSL 6 (2001), 249f.; *Strohmeier*, AJIL 95 (2001), 59; *Linton*, MULR 25 (2001), 122, Abschnitt IV.

### *bb. Menschenrechtsschutz*

Eine Nation Building-Mission ist schon aus politischen Gründen gezwungen, internationale Menschenrechtsstandards peinlich genau einzuhalten. Andernfalls droht sie ihre Integrität und Glaubwürdigkeit als „exercise in *benevolent colonialism*“<sup>558</sup> aufs Spiel zu setzen und damit den Rückhalt in der Bevölkerung zu verlieren, was eine effektive Missionsarbeit unmöglich machen würde. Aus rechtlicher Sicht ist die Bindung einer internationalen Verwaltungsmission an Menschenrechtsstandards zunächst bereits Teil der grundsätzlichen Verpflichtung zur Rechtsstaatlichkeit. Neben dieser allgemeinen Verpflichtung kommen aber noch konkretere Regeln des Völkerrechts als Grundlagen für eine solche Bindung in Betracht.

Denkbar wäre etwa, dass das humanitäre Völkerrecht die Einhaltung eines menschenrechtlichen Mindeststandards vorschreibt. Das IV. Genfer Abkommen<sup>559</sup> sowie das Zusatzprotokoll I zu den Genfer Abkommen<sup>560</sup> beinhalten detaillierte Regeln über das Verhältnis zwischen einer Besatzungsmacht und der Bevölkerung. Insbesondere Art. 75 ZP I schafft durch die Auflistung von gewissen „grundlegenden Garantien“ eine Art „kleinen Menschenrechtskatalog“<sup>561</sup>. Die Anwendung des Okkupationsrechts auf Nation Building-Missionen ist allerdings nicht ohne weiteres möglich. Die Vereinten Nationen sind keine Vertragspartei der Genfer Abkommen und ihrer Zusatzprotokolle. Ob sie diesen Verträgen überhaupt beitreten könnten, ist wegen ihrer Natur als internationale Organisation fraglich<sup>562</sup>. In Bezug auf bewaffnete Friedensoperationen der Vereinten Nationen war daher lange Zeit umstritten, ob eine Bindung an das humanitäre Völkerrecht besteht. Für die Praxis wurde diese Frage durch ein Bulletin des UN-Generalsekretärs gelöst, in dem dieser kraft seiner Funktion als Verantwortlicher für die Durchführung von Friedensoperationen (Art. 98 S. 1 UN-Charta) die Geltung bestimmter in dem Bulletin aufgelisteter „fundamental

---

<sup>558</sup> *Traub*, Foreign Affairs 79-IV (2000), 85 (Hervorhebung vom Verfasser).

<sup>559</sup> IV. Genfer Abkommen zum Schutze von Zivilpersonen in Kriegszeiten v. 12.8.1949, UNTS 75, 287.

<sup>560</sup> Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen vom 12.8.1949 über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte (Protokoll I) v. 8.6.1977, UNTS 1125, 3 (nachfolgend ZP I).

<sup>561</sup> *Ipsen*, S. 1255.

<sup>562</sup> Ablehnend *Shraga*, S. 323; zweifelnd auch *Ipsen*, S. 1228f.

principles and rules of international humanitarian law“ angeordnet hat<sup>563</sup>. Eine solche Bindung an Grundprinzipien folgt überdies daraus, dass die Vereinten Nationen zwar nicht vertragsrechtlich, wohl aber gewohnheitsrechtlich an die Genfer Abkommen einschließlich der Zusatzprotokolle gebunden sein können und dass gerade die dort verankerten Grundprinzipien unbestritten zum Völkergewohnheitsrecht gehören<sup>564</sup>. Soweit eine Nation Building-Mission also – wie UNTAET – auch militärisch operiert, müssen elementare Grundsätze des humanitären Völkerrechts beachtet werden.

Charakteristisch für das Nation Building ist jedoch, dass der Einsatzschwerpunkt im zivilen Bereich liegt. Allein daraus folgt noch nicht, dass das Okkupationsrecht (bzw. dessen zum Gewohnheitsrecht gehörenden Grundprinzipien) unanwendbar wäre, denn nach Art. 2 Abs. 2 der IV. Genfer Konvention sind auch Besetzungen, die nicht mit Kampfhandlungen verbunden sind, vom Regelungsbereich der Konvention umfasst. Allerdings ist zweifelhaft, ob die Einrichtung einer UN-Übergangsverwaltung als Besetzung im Sinne des humanitären Völkerrechts angesehen werden kann. Die Regeln des Besetzungsrechts gehen davon aus, dass es sich bei dem Besatzer um eine feindliche Macht handelt. Ihr Anliegen ist es, einen Ausgleich zwischen den kollidierenden Interessen der Besatzungsmacht und der Bevölkerung herzustellen. Ein solcher Interessengegensatz kann aber bei Nation Building-Missionen überhaupt nicht auftreten, da eine UN-Übergangsverwaltung ausschließlich im Interesse der Lokalbevölkerung handeln

---

<sup>563</sup> UN-Generalsekretär, Observance by United Nations forces of international humanitarian law, Bulletin v. 6.8.1999, UN-Doc. ST/SGB/1999/13, ILM 38 (1999), 1656.

<sup>564</sup> Konfrontiert mit der Frage der Geltung der Genfer Konventionen in einer speziellen Konstellation hat der IGH die Frage offen gelassen und sich stattdessen auf die gewohnheitsrechtliche Geltung grundlegender Prinzipien zurückgezogen: „The court however sees no need to take a position on that matter, since in its view the conduct of the United States may be judged according to the fundamental general principles of humanitarian law; in its view, the Geneva Conventions are in some respects a development, and in other respects no more than the expression, of such principles.“ (Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua [Nicaragua v. United States of America], Urteil v. 26.6.1986, ICJ Reports 1986, 133, Par. 218). Ebenso spricht der UN-Generalsekretär von einem „part of conventional international humanitarian law which has beyond doubt become part of international customary law“ (Report pursuant to paragraph 2 of Security Council Resolution 808 (1993) v. 3.5.1993, UN-Doc. S/25704, Par. 35 (ILM 32 (1993), 1163)). Vgl. ferner *Shraga*, AJIL 94 (2000), 408; *Ipsen*, S. 1229; *Meron*, AJIL 81 (1987), 348ff.

muss<sup>565</sup>. Die Vereinten Nationen sind gerade keine feindliche Macht, die ihre eigene Souveränität im besetzten Gebiet ausüben will, sondern sie versuchen, durch die zeitweilige Internationalisierung eines Territoriums Stabilität zu schaffen, um mittelfristig die Bevölkerung an eine Selbstverwaltung heranzuführen. Aus diesem Grund wäre es verfehlt, UN-Übergangsverwaltungen als Besetzungen im Sinne des humanitären Völkerrechts anzusehen<sup>566</sup>.

Die Geltung des in Art. 75 ZP I enthaltenen Menschenrechtskatalogs ließe sich folglich nur annehmen, wenn man davon ausginge, es handele sich um einen Mindeststandard, der bei jeder Form einer Fremdkontrolle über ein Gebiet eingehalten werden müsste. Einer solchen Interpretation steht jedoch entgegen, dass der Anwendungsbereich von Art. 75 ZP I in Abs. 1 ausdrücklich unter Bezugnahme auf Art. 1 ZP I definiert wird. Art. 1 Abs. 3 ZP I verweist aber auf den gemeinsamen Art. 2 der Genfer Abkommen und damit auf die Notwendigkeit des Vorliegens einer dort genannten Situation, hier also einer Besetzung. Gleiches folgt auch aus Art. 72 ZP I, wo ebenfalls auf den Regelungsbereich des IV. Genfer Abkommens Bezug genommen wird. Aus Art. 75 ZP I lassen sich daher keine Mindestverpflichtungen für Nation Building-Missionen ableiten.

Menschenrechtliche Verpflichtungen der Vereinten Nationen können sich aber nicht nur über den Umweg des humanitären Rechts, sondern auch aus den völkerrechtlichen Menschenrechtsinstrumenten selbst ergeben. Unmittelbar können die internationalen Menschenrechtsverträge zwar keine Bindungswirkung entfalten, da wiederum nur Staaten Parteien dieser Verträge sein können (vgl. z.B. Art. 48 IPbpR, Art. 59 Abs. 1 EMRK). Einige der darin garantierten Rechte bilden jedoch einen dem Gewohnheitsrecht zuzurechnenden menschenrechtlichen Mindeststandard und binden auf diesem Weg auch andere Völkerrechtssubjekte als die Vertragsstaaten. Dies betrifft insbesondere die Verbote von Sklaverei, Folter und staatlicher Willkür sowie die Rechte auf Leben, körperliche Unverletzlichkeit, Gleichheit vor dem Gesetz, ein geordnetes

---

<sup>565</sup> Siehe oben Dritter Teil, C. II. 1. c.

<sup>566</sup> Ebenso *Shraga*, S. 328; *Kondocho*, JCSL 6 (2001), 260; a.A. *Cerone*, EJIL 12 (2001), 484 (unter Berufung auf die erzwungene Einwilligung der Bundesrepublik Jugoslawien zur Stationierung von KFOR im Kosovo).

Verfahren und rechtliches Gehör<sup>567</sup>. Dem Einzelnen wird ein persönlicher Freiheitsraum gegenüber dem Staat garantiert. Als internationale Organisation sind die Vereinten Nationen üblicherweise nicht in einer Position, diesen Freiheitsraum beschneiden zu können. Die Besonderheit umfassender Nation Building-Missionen liegt aber gerade darin, dass die Vereinten Nationen für einen Übergangszeitraum die unmittelbare Hoheitsgewalt gegenüber der Bevölkerung ausüben<sup>568</sup>. In solch einer Situation müssen folglich auch sie den gewohnheitsrechtlich garantierten Mindeststandard im Menschenrechtsbereich wahren<sup>569</sup>.

Neben dem Gewohnheitsrecht bestehen weitere Möglichkeiten, zu einer Menschenrechtsbindung der Vereinten Nationen zu gelangen. Zunächst könnte man argumentieren, die Übernahme der Hoheitsgewalt durch die Vereinten Nationen dürfe jedenfalls nicht zu einer Verschlechterung des Menschenrechtsschutzes der Bevölkerung führen. Entsprechend der Grundsätze der Staatennachfolge in Menschenrechtsverträge müssten die Vereinten Nationen die Verpflichtungen des vorherigen Trägers der Hoheitsgewalt übernehmen. Menschenrechtliche Verpflichtungen seien territorial dergestalt verankert, dass sie bei einem Wechsel der Gebietshoheit zwingend mit übergingen. Die Bevölkerung habe insoweit ein Recht auf Bewahrung des einmal erworbenen Schutzniveaus<sup>570</sup>. Ein solches System des automatischen Eintritts, etwa von UNMIK in die Verpflichtungen der Bundesrepublik Jugoslawien aus dem IPbPR, wäre zur Verbesserung der praktischen Wirksamkeit der Menschenrechtsinstrumente grundsätzlich zu begrüßen. Allerdings

---

<sup>567</sup> Dass diese Prinzipien einen Mindeststandard bilden, zeigt sich daran, dass sie in allen – universellen wie regionalen – Menschenrechtsinstrumenten enthalten sind. Die Existenz menschenrechtlichen Gewohnheitsrechts hat der IGH bereits 1951 in seinem Rechtsgutachten zur Völkermordkonvention bejaht: „the principles underlying the Convention are principles which are recognized by civilized nations as binding on States, even without any conventional obligation.“ (IGH, Reservations to the convention on the prevention and punishment of the crime of genocide, Rechtsgutachten v. 28.5.1951, ICJ Reports 1951, 23). In einer späteren Entscheidung sprach der IGH von „principles and rules concerning the basic rights of the human person, including protection from slavery and racial discrimination. Some of the corresponding rights of protection have entered into the body of general international law [...]“ (IGH, Barcelona Traction Light and Power Company Limited, Second Phase [Belgium v. Spain], Urteil v. 5.2.1970, ICJ Reports 1970, 32). Vgl. ferner *Ipsen*, S. 809ff.

<sup>568</sup> *Bothe/Marauhn*, S. 235.

<sup>569</sup> *Wilde*, S. 256; *Stahn*, ZaöRV 61 (2001), 139.

<sup>570</sup> *Zimmermann/Stahn*, NorJIL 70 (2001), 445; *Cerone*, EJIL 12 (2001), 474f.; *Stahn*, ZaöRV 61 (2001), 139; *Abraham*, AULR 52 (2003), 1320. Siehe auch OMIK, Review of the Criminal Justice System (1.2.-31.7.2000), S. 6.

gehört das Recht der Staatennachfolge zu den besonders umstrittenen Materien des Völkerrechts<sup>571</sup>. Seinem heutigen Stand nach kann nicht von der Existenz eines gesicherten Rechtssatzes zum automatischen Übergang menschenrechtlicher Verpflichtungen ausgegangen werden.

Ebenfalls problematisch erscheint es, eine menschenrechtliche Bindung über eine extraterritoriale Geltung der Verpflichtungen der Heimatstaaten des Missionspersonals herstellen zu wollen. Eine solche Geltung setzt voraus, dass ein Staat Hoheitsgewalt außerhalb seines Staatsgebiets ausübt<sup>572</sup>. Dazu kommt es im Rahmen von Operationen der Vereinten Nationen vor allem dann, wenn Blauhelmsoldaten trotz ihrer Eingliederung in eine Friedenstruppe der Kommandogewalt nationaler Regierungen unterstellt bleiben<sup>573</sup>. Bei dem zivilen Personal von Verwaltungsmissionen handelt es sich allerdings zumeist um Mitarbeiter der Vereinten Nationen selbst, die neben den UN-Hierarchien in keinerlei nationale Struktur eingebunden und somit auch nicht in der Lage sind, für ihren Heimatstaat Hoheitsgewalt auszuüben.

Eine Menschenrechtsbindung einer UN-Verwaltungsmission, die sich nicht nur auf einen Mindeststandard beschränkt, lässt sich aber aus dem Recht der Vereinten Nationen selbst ableiten. Alle Aktivitäten der Vereinten Nationen müssen im Einklang mit der UN-Charta als Verfassungsdokument der Organisation stehen. Die Charta erklärt in Art. 1 Abs. 3 und Art. 55 lit. c die Förderung der Menschenrechte zu einem Grundanliegen der Vereinten Nationen. Während Inhalt dieser Vorschriften eigentlich ist, dass die Vereinten Nationen Staaten zu einer besseren Einhaltung der Menschenrechte bewegen sollen, folgt daraus auch, dass die Organisation die Menschenrechte wahren muss, sofern sie im Rahmen einer Nation Building-Mission ausnahmsweise selbst in eine Position gerät, in der sie Hoheitsgewalt gegenüber Individuen

---

<sup>571</sup> Vgl. nur *Herdegen*, S. 202ff.

<sup>572</sup> Für die EMRK hat der EGMR die extraterritoriale Geltung festgestellt: EGMR, *Loizidou v. Turkey (Preliminary Objections)*, Entscheidung v. 23.2.1995, Series A Nr. 310, Par. 62. Siehe ferner *Cerone*, EJIL 12 (2001), 475ff.

<sup>573</sup> Dies ist der Regelfall. Den Vereinten Nationen wird meist nur ‚Operational Control‘ übertragen, also die Befehlsgewalt für die Ausführung bestimmter Operationen innerhalb eines Friedenseinsatzes, während ‚Operational Command‘, d.h. die übergeordnete Entscheidungsgewalt über das Ob solcher Operationen bei der nationalen Regierung verbleibt. ‚Full Command‘, die grundsätzliche Entscheidung über die Entsendung von Soldaten, bleibt in jedem Fall in der Hand der nationalen Regierungen solange keine eigene Streitmacht der Vereinten Nationen gemäß Art. 43 UN-Charta existiert.

ausüben kann<sup>574</sup>. Dabei ist es mit der Einhaltung eines Mindeststandards nicht getan. Aufgabe der Vereinten Nationen ist es vielmehr, die bestmögliche Einhaltung der Menschenrechte anzustreben<sup>575</sup>. Das ergibt sich auch aus den in Art. 76 UN-Charta (analog) festgehaltenen allgemeinen Grundsätzen völkerrechtlicher Treuhandverhältnisse<sup>576</sup>. Das Gebot des Handelns im Interesse der Bevölkerung schließt die Pflicht des Treuhänders ein, die Menschenrechte so umfassend wie möglich zu schützen (Art 76 lit. c UN-Charta (analog)).

Unabhängig von einer ausdrücklichen Anweisung des Sicherheitsrats<sup>577</sup> waren UNMIK und UNTAET daher verpflichtet, in den von ihnen kontrollierten Gebieten die universell anerkannten Menschenrechtsstandards so gut wie möglich zur Anwendung zu bringen. Die Inkorporierung dieser Standards in das für den Übergangszeitraum geltende Recht war aus völkerrechtlicher Sicht geboten. Mittels Verordnungen wurden eine Vielzahl von Menschenrechtsinstrumenten für entsprechend anwendbar erklärt<sup>578</sup>. Mangels Staatsqualität des

<sup>574</sup> *Abraham*, AULR 52 (2003), 1319f.

<sup>575</sup> Als Maßstab kann das in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte festgeschriebene Schutzniveau herangezogen werden. Als GV-Resolution ist die AllgErklMR zwar ohne rechtliche Bindungswirkung für die Mitgliedstaaten, im Organisationsbinnenrecht hat sie aber den Status eines autoritativen Auslegungsfadens für die UN-Charta erlangt, vgl. *Brownlie*, S. 69.

<sup>576</sup> *Kondoch*, JCSL 6 (2001), 258; vgl. auch Amnesty International, *Building a new country*, S. 3. Zur analogen Anwendung von Art. 76 UN-Charta außerhalb des UN-Treuhandsystems siehe oben Dritter Teil, C. II. 1. c.

<sup>577</sup> Für UNMIK gehört der Schutz und die Förderung der Menschenrechte zu den ausdrücklich genannten Aufgaben der Mission, vgl. SR-Resolution 1244 v. 10.6.1999, UN-Doc. S/RES/1244 (1999), Par. 11 lit. j.

<sup>578</sup> UNTAET, *Regulation on the Authority of the Transitional Administration in East Timor* v. 27.11.1999, UN-Doc. UNTAET/REG/1999/1, Section 2: „In exercising their functions, all persons undertaking public duties or holding public office in East Timor shall observe internationally recognized human rights standards, as reflected, in particular, in: The Universal Declaration on Human Rights of 10 December 1948; The International Covenant on Civil and Political Rights of 16 December 1966 and its Protocols; The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights of 16 December 1966; The Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination of 21 December 1965; The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women of 17 December 1979; The Convention Against Torture and other Cruel, Inhumane or Degrading Treatment or Punishment of 17 December 1984; The International Convention on the Rights of the Child of 20 November 1989.“ Eine entsprechende Regelung existiert für den Kosovo, wo zusätzlich die Anwendbarkeit der EMRK und ihrer Zusatzprotokolle festgestellt wird, vgl. UNMIK, *Regulation on the applicable law in Kosovo* v. 12.12.1999, UN-Doc. UNMIK/REG/1999/24, Section 1.3.

Kosovo und von Ost-Timor während der Übergangsverwaltungsperiode war freilich kein tatsächlicher Beitritt zu internationalen Menschenrechtsverträgen möglich, so dass zwar die in diesen Verträgen verkörperten materiellen Standards galten, sämtliche prozeduralen Vorschriften über Schutz- und Kontrollmechanismen aber keine Anwendung fanden.

UNMIK und UNTAET hätten angesichts der instabilen Lage wenigstens in den ersten Missionsmonaten die Möglichkeit gehabt, unter Berufung auf einen öffentlichen Notstand von einzelnen Vorschriften in den Menschenrechtsverträgen abzuweichen<sup>579</sup>. Entsprechende ausdrückliche Derogationserklärungen<sup>580</sup> wurden allerdings nicht abgegeben<sup>581</sup>. Die Missionen wollten sich offenbar in vollem Umfang an den in den Verträgen garantierten Standards messen lassen. Die Häufigkeit, mit der die Missionen dennoch diese Standards verletzten, ist daher überraschend<sup>582</sup>.

Insbesondere im Zusammenhang mit Freiheitsentziehungen kam es zu vielen Problemfällen. Im Kosovo wurden Personen aufgrund von Anordnungen des KFOR-Kommandos (sog. ‚COMKFOR holds‘) oder des SRSG (sog. ‚executive holds‘) zeitlich unbegrenzt inhaftiert, ohne dass ihnen eine Möglichkeit eingeräumt wurde, eine gerichtliche Überprüfung der Haftanordnung vornehmen zu lassen, oder es wurde die Haft trotz einer entgegenstehenden gerichtlichen Anordnung aufrechterhalten<sup>583</sup>. Zur Rechtfertigung dieser klaren Verstöße gegen Art. 9 Abs. 4 IPbpR / Art. 5 Abs. 4 EMRK beriefen sich KFOR und UNMIK auf Resolution 1244, wonach alle notwendigen Mittel eingesetzt werden dürften, um dem Auftrag zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nachzukommen<sup>584</sup>. Diese Argumentation überzeugt freilich nicht, da

---

<sup>579</sup> Sämtliche bedeutenden Menschenrechtsverträge sehen eine Derogationsmöglichkeit in Notstandsfällen vor, vgl. etwa Art. 4 Abs. 1 IPbpR, 15 Abs. 1 EMRK.

<sup>580</sup> Da Derogationen die Ausnahme sein sollen, wurde ihre Wirksamkeit von der vorherigen Notifizierung unter Angabe von Gründen abhängig gemacht, vgl. Art. 4 Abs. 3 IPbpR, 15 Abs. 3 EMRK.

<sup>581</sup> *Kondoch*, JCSL 6 (2001), Fn. 60; *Cerone*, EJIL 12 (2001), 488; *Stahn*, ZaöRV 61 (2001), 153.

<sup>582</sup> Die Vielzahl der Fälle erlaubt lediglich eine auf grundsätzliche Aspekte begrenzte Darstellung. Ausführliche Informationen zu einzelnen Fällen finden sich u.a. in OMIK, Review of the Criminal Justice System (1.2.-31.7.2000).

<sup>583</sup> OMIK, Review of the Criminal Justice System (1.2.-31.7.2000), S. 19f.; *Stahn*, ZaöRV 61 (2001), 152f.; *Chesterman*, Justice under international administration, S. 5; *Abraham*, AULR 52 (2003), 1328ff.

<sup>584</sup> SR-Resolution 1244 v. 10.6.1999, UN-Doc. S/RES/1244 (1999), Par. 7 und 9 lit. d.

auch Resolution 1244 nur dann die Wirkung einer Derogation des Rechts auf Freiheit haben könnte, wenn der Sicherheitsrat dies ausdrücklich erklärt hätte<sup>585</sup>.

Ebenfalls bedenklich war die Praxis der UNMIK-Polizei, festgenommene Verdächtige erst nach 72 Stunden einem Richter vorzuführen. Sie verstieß eindeutig gegen das – von UNMIK selbst für anwendbar erklärte – jugoslawische Strafverfahrensrecht, das eine Anhörung innerhalb von 24 Stunden forderte<sup>586</sup>. Auch mit internationalen Standards dürfte sie nicht vereinbar gewesen sein<sup>587</sup>.

Diese Verstöße gegen das Freiheitsrecht des Einzelnen lassen sich nur begrenzt damit erklären, dass kein funktionierendes Gerichtssystem vorhanden gewesen wäre. Letzterer Faktor war allerdings für Fälle überlanger Untersuchungshaft verantwortlich, die vielfach auftraten und Konflikte mit dem Grundsatz der Aburteilung „innerhalb angemessener Frist“ (Art. 9 Abs. 3 IPbPR, Art. 5 Abs. 3 EMRK) auslösten<sup>588</sup>.

Die mangelnde Funktionsfähigkeit des gesamten Gerichtswesens führte ferner zu Verstößen gegen das Recht auf ein faires Verfahren (Art. 14 IPbPR / Art. 6 EMRK). Im mehrsprachigen Kosovo wurden wegen des Fehlens qualifizierter Übersetzer oder verlässlicher technischer Übersetzungsvorrichtungen Verfahren durchgeführt, bei denen nicht sichergestellt werden konnte, dass es dem Angeklagten oder allen Richtern möglich war, sämtliche Vorgänge zu verstehen<sup>589</sup>. In Ost-Timor war vor allem problematisch, dass manche Angeklagten keinen Rechtsbeistand erlangen konnten. UNTAET hatte zwar das Recht auf einen Anwalt ausdrücklich anerkannt<sup>590</sup>, in der Praxis aber waren viel zu wenig Strafverteidiger verfügbar<sup>591</sup>.

---

<sup>585</sup> *Cerone*, EJIL 12 (2001), Fn. 50; *Stahn*, ZaöRV 61 (2001), 153.

<sup>586</sup> Siehe OMIK, Review of the Criminal Justice System (1.2.-31.7.2000), S. 27.

<sup>587</sup> Art. 9 Abs. 3 IPbPR und Art. 5 Abs. 3 EMRK geben zwar keinen konkreten Zeitraum vor, sondern verlangen lediglich eine „unverzögliche“ richterliche Anhörung. Der EGMR hat dazu festgestellt, dass jedenfalls eine Anhörung nach 4 Tagen und 6 Stunden nicht mehr als unverzüglich bezeichnet werden kann (EGMR, *Brogan v. United Kingdom*, Urteil v. 29.11.1988, Series A Nr. 145-B, Par. 62).

<sup>588</sup> OMIK, Review of the Criminal Justice System (1.2.-31.7.2000), S. 32ff.; OMIK, Review of the Criminal Justice System (1.9.2000-28.2.2001), S. 21ff.

<sup>589</sup> OMIK, Review of the Criminal Justice System (1.2.-31.7.2000), S. 21.

<sup>590</sup> UNTAET, Regulation on the organization of courts in East Timor v. 6.3.2000, UN-Doc. UNTAET/REG/2000/11, Section 27.

<sup>591</sup> *Strohmeier*, AJIL 95 (2001), 55.

Besonders schwerwiegend waren Verstöße gegen das Recht auf ein faires Verfahren, die nicht wie die eben genannten auf praktischen Zwängen beruhten, sondern von den Missionen scheinbar willkürlich begangen wurden. So wurden Festgenommene nicht über ihre Rechte (v.a. das Recht zu Schweigen, Art. 14 Abs. 3 lit. g IPbPR) belehrt oder ihnen wurde – auch wenn Anwälte verfügbar gewesen wären – nicht unmittelbar nach ihrer Festnahme Zugang zu einem Anwalt gewährt<sup>592</sup>. Selbst wenn ein Verdächtiger einen Rechtsbeistand bestellt hatte, wurde der Anwalt manchmal ohne Angabe von Gründen nicht zu polizeilichen Verhören zugelassen<sup>593</sup> und die Aussage im späteren Verfahren trotzdem als Beweismittel herangezogen<sup>594</sup>.

In auffallendem Kontrast zum selbst bekannten Willen der Übergangsverwaltungen, menschenrechtliche Standards vollumfänglich einzuhalten, stehen außerdem manche legislativen Maßnahmen der Missionen. UNMIK-Verordnung 1999/2 etwa bestimmt, dass Personen kurzfristig inhaftiert werden können, wenn von ihnen nach Ansicht der Behörden ein „threat to public peace and order“ ausgeht<sup>595</sup>. Ein präventiver Freiheitsentzug allein aus Sicherheitsgründen ohne konkreten Tatverdacht lässt sich aber nicht mit Art. 5 Abs. 1 EMRK vereinbaren, wo die für eine rechtmäßige Freiheitsentziehung heranziehbaren Gründe abschließend aufgezählt sind<sup>596</sup>. Noch deutlicher ist die Verletzung von Menschenrechten im Fall der UNMIK-Verordnung 1999/26<sup>597</sup>. Durch diese Verordnung wurde die Möglichkeit geschaffen, nach Ablauf der im jugoslawischen Strafprozessrecht vorgesehenen Maximaldauer einer Untersuchungshaft von sechs Monaten die Haft durch weitere Anordnungen jeweils um drei Monate bis zu einer Gesamtdauer von einem Jahr zu verlängern. Während dieses Verlängerungs-

---

<sup>592</sup> Par. 7 der UN Basic Principles on the Role of Lawyers (verabschiedet durch den Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders v. 27.8.-7.9.1990, UN-Doc. A/CONF.144/28/Rev.1, S. 118; bestätigt durch GV-Resolution 45/166 v. 18.12.1990, UN-Doc. A/RES/45/166, Par. 4) sieht dafür einen Maximalzeitraum von 48 Stunden vor.

<sup>593</sup> Ebenfalls ein Verstoß gegen die Basic Principles on the Role of Lawyers, Par. 1.

<sup>594</sup> Zu diesen Fällen siehe OMIK, Review of the Criminal Justice System (1.2.-31.7.2000), S. 31f.

<sup>595</sup> UNMIK, Regulation on the prevention of access by individuals and their removal to secure public peace and order v. 12.8.1999, UN-Doc. UNMIK/REG/1999/2, Section 2.1.

<sup>596</sup> Ständige Rechtsprechung des EGMR seit *Lawless v. Ireland*, Urteil v. 1.7.1961, Series A Nr. 3, Par. 14.

<sup>597</sup> UNMIK, Regulation on the extension of periods of pre-trial detention v. 22.12.1999, UN-Doc. UNMIK/REG/1999/26.

zeitraums finden von Amts wegen keine regelmäßigen Haftprüfungen statt. Auch wird dem Inhaftierten kein Recht zuerkannt, seine fortgesetzte Inhaftierung gerichtlich überprüfen zu lassen. Die Unvereinbarkeit dieser Verordnung mit Art. 9 Abs. 3 und 4 IPbPR / Art. 5 Abs. 3 und 4 EMRK ist daher evident. Trotz entsprechender Berichte und Aufforderungen der OSZE an den SRSG<sup>598</sup> wurde Verordnung 1999/26 aber bis heute nicht aufgehoben oder geändert.

Während Menschenrechtsverletzungen der eben genannten Art durch die Übergangsverwaltungen vermeidbar gewesen wären, existieren sowohl im Kosovo wie auch in Ost-Timor spezifische menschenrechtliche Probleme, deren Lösung nicht allein in der Hand der Missionen liegt. Im Kosovo ist die Lage der Minderheiten (v.a. Serben und Roma) das zentrale Problem. Die ethnischen Säuberungen der serbischen Armee einerseits und der UÇK andererseits haben weitgehend monoethnische Siedlungsgebiete hinterlassen. Die wenigen verbliebenen Minderheitsangehörigen können dort oft nicht mit einer angemessenen Wahrung ihrer Rechte rechnen. Kontakte und Kooperationen zwischen den Volksgruppen sind selten.

Beispielsweise ist die nordkosovarische Stadt Mitrovica noch heute faktisch geteilt. Die Brücken, die den albanischen Südteil mit dem serbischen Nordteil verbinden, werden zwar mittlerweile von KFOR kontrolliert und können von jedermann frei überquert werden. Aus einer vagen Angst vor Übergriffen begibt sich jedoch kaum jemand auf die ‚andere‘ Seite<sup>599</sup>. Dass diese Angst nicht ganz unbegründet ist, haben besonders die Unruhen vom 17./18.3.2004 gezeigt, wo nach dem angeblich von Serben verschuldeten Tod zweier albanischer Kinder hunderte aufgebrachte Albaner nach Norden vorzudringen suchten und es zu Toten und Verletzten kam<sup>600</sup>. Schon vorher hatte es immer wieder Vorfälle wie den vom 2.8.2003 gegeben, als ein am Nordende der Brücke entstandener Streit zwischen Einwohnern des Süd- und des Nordteils zu einem Handgemenge führte, das erst durch das Eingreifen der internationalen Sicherheitskräfte beendet werden konnte<sup>601</sup>.

---

<sup>598</sup> OMIK, Unlawfulness of Regulation 1999/26, S. 4f.; OMIK, Review of the Criminal Justice System (1.9.2000-28.2.2001), S. 13.

<sup>599</sup> Bestätigt durch eine eigene Überquerung der Brücke durch den Autor und Gespräche mit Serben und Albanern am 19.09.2003.

<sup>600</sup> Süddeutsche Zeitung, „Wir räumen mit denen auf“, Ausgabe v. 19.3.2004, S. 8.

<sup>601</sup> Zu diesem Vorfall und allgemein zur Sicherheitslage in Mitrovica vgl. OMIK, Parallel Structures in Kosovo, S. 11ff.

Im Hinblick auf die Rechte aller Einwohner des Kosovo auf Leben, Sicherheit und Bewegungsfreiheit ist es von zentraler Bedeutung, Vorbehalte gegenüber den jeweils anderen Volksgruppen abzubauen und alle Kosovaren vom Nutzen einer multiethnischen Zusammenarbeit zu überzeugen. Diese Aufgabe kann aber nicht allein UNMIK aufgebürdet werden, sondern bedarf vielfacher und entschiedener Anstrengungen durch Staaten und internationale Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen, um in ganz Südosteuropa ein Klima der Stabilität und der Kooperation entstehen zu lassen, in dem ethnische Gesichtspunkte ihre Bedeutung verlieren.

In Ost-Timor liegt die besondere Schwierigkeit in der Behandlung der Menschenrechtsverletzungen des Konfliktjahres 1999. Die angemessene juristische Aufarbeitung der Verbrechen aus der Zeit des Abzugs Indonesiens sollte mit Hinblick auf die gravierenden Menschenrechtsverletzungen eine Selbstverständlichkeit sein. Ein vertrauenswürdigen rechtsstaatliches System kann in Ost-Timor nicht entstehen, wenn die in der Erinnerung der Bevölkerung noch sehr lebendigen Verbrechen ungesühnt bleiben<sup>602</sup>. Forderungen nach einem internationalen Tribunal nach dem Vorbild von ICTY und ICTR scheiterten bisher am vehementen Widerstand Indonesiens und der mangelnden Unterstützung durch die USA. Indonesien versicherte, die Täter, von denen sich die meisten mittlerweile in Indonesien aufhielten, selbst zur Rechenschaft zu ziehen. Das im April 2001 eingerichtete indonesische ‚Ad-hoc Menschenrechts-tribunal zu Ost-Timor‘ ist freilich kaum mehr als eine Alibi-Reaktion auf internationalen Druck<sup>603</sup>.

Die Bevölkerung Ost-Timors hatte, gerade was die Aufarbeitung der Menschenrechtsverletzungen anbelangte, hohe Erwartungen an UNTAET. Der UN-Übergangsverwaltung fehlte es jedoch an einer ausreichenden personellen und finanziellen Ausstattung, um neben ihren sonstigen Aufgaben eine effektive Aufarbeitung durchführen zu können. Die im Frühjahr 2000 geschaffene *Serious Crimes Investigation Unit* war daher nie in der Lage, in ausreichendem Maß Ermittlungsarbeit zu leisten. Nur wenige Fälle konnten bearbeitet werden, so dass beim Abzug von UNTAET eine schwere Last auf das Gerichtssystem des neuen

---

<sup>602</sup> Amnesty International, *Building a new country*, S. 9; *Gorjão*, *Contemporary Southeast Asia* 24 (2000), 324.

<sup>603</sup> *Evers*, S. 28; *Pritchard*, *UNSWLJ* 24 (2001), 186f.; *Kondocho*, *JCSL* 6 (2001), 263.

Staates Ost-Timor übergang<sup>604</sup>. Dieses Scheitern kann aber nicht allein UNTAET angelastet werden, sondern beruht zum großen Teil auf der mangelnden Entschlossenheit der internationalen Gemeinschaft, eine den internationalen Menschenrechtsstandards angemessene Lösung durch politischen Druck und die Bereitstellung adäquater Mittel herbeizuführen.

*cc. Gerichtliche Überprüfbarkeit von Missionshandlungen*

Zu den elementaren Merkmalen eines Rechtsstaats gehört es, dass der Staat im Verhältnis zu seinen Bürgern nicht in einem rechtsfreien Raum agiert. Von staatlichen Maßnahmen betroffene Bürger müssen die Möglichkeit haben, deren Rechtmäßigkeit in einem gerichtlichen Verfahren überprüfen zu lassen<sup>605</sup>.

Diese Grundbedingung für einen Rechtsstaat lässt sich für UN-Übergangsverwaltungen nicht mit dem Argument beiseite wischen, eine Verantwortlichkeit der Missionen bestünde nur gegenüber dem Sicherheitsrat. Auch wenn es zutrifft, dass sich die Stellung einer internationalen Verwaltungsmission von der einer vom Volk selbstgewählten Regierung unterscheidet, so ist doch maßgeblich, dass die Einwohner des verwalteten Gebiets unmittelbar der Gewalt der Mission unterworfen sind. Für den Übergangszeitraum tritt die Mission an die Stelle einer nationalen Regierung. Sie hat somit nicht nur internationalen, sondern auch (quasi-)nationalen Charakter<sup>606</sup>. Diese besondere funktionale Dualität kann nicht ohne Einfluss auf die Verantwortlichkeit einer Mission bleiben. Die Verantwortlichkeit muss daher ebenfalls duale Natur haben. Sie besteht einerseits in der Tat gegenüber dem Sicherheitsrat, andererseits aber gerade auch gegenüber den der Hoheitsgewalt der Mission Unterworfenen<sup>607</sup>.

---

<sup>604</sup> *Chesterman*, Justice under international administration, S. 8; *Gorjão*, Contemporary Southeast Asia 24 (2000), 324; *Linton*, MULR 25 (2001), 122, Abschnitt III.E.

<sup>605</sup> Vgl. KSZE, Charta von Paris für ein neues Europa v. 21.11.1990, ILM 30 (1991), 190; Inter-Parlamentarische Union, Universal Declaration on Democracy v. 16.9.1997 (abgedruckt in IPU (Hrsg.), Democracy – its principles and achievement, Genf, 1998, S. III-VIII), Par. 14.

<sup>606</sup> *Bothe/Marauhn*, S. 235; *Wilde*, ASIL Proc 95 (2001), 255f.

<sup>607</sup> Verfassungsgericht von Bosnien und Herzegowina, Fall U9/00, Urteil v. 3.11.2000, Par. 5 (abrufbar unter <[http://www.ccbh.ba/downloads/decisions/en/2000/11-03/U09-00 Decision English.ZIP](http://www.ccbh.ba/downloads/decisions/en/2000/11-03/U09-00%20Decision%20English.ZIP)>).

Dies ergibt sich unmittelbar aus der Stellung der Mission als Treuhänderin. Die völkerrechtliche Treuhand zeichnet sich insbesondere dadurch aus, dass der Treuhänder im Interesse der Bevölkerung handeln muss<sup>608</sup>. Mit dieser Bindung wäre es unvereinbar, wenn der Bevölkerung keine Möglichkeit eingeräumt wäre, die Rechtmäßigkeit der Handlungen des Treuhänders in Frage zu stellen. Die Rechenschaftspflichtigkeit des Treuhänders ist daher ein unabdingbares Wesensmerkmal jeder Treuhand<sup>609</sup>.

Ferner folgt die Verantwortlichkeit der Übergangsverwaltungen auch aus den menschenrechtlichen Bindungen, denen die Missionen unterliegen<sup>610</sup>. Das Recht auf ein faires Verfahren<sup>611</sup> bezieht sich nicht nur auf den Ablauf eines Verfahrens, sondern schließt den Zugang zu einem Verfahren mit ein<sup>612</sup>. Der Umfang dieses Rechts auf Gerichtszugang ist im öffentlich-rechtlichen Bereich zwar umstritten, da es sowohl Art. 14 Abs. 1 IPbpR wie auch Art. 6 Abs. 1 EMRK in dieser Hinsicht an Eindeutigkeit mangelt<sup>613</sup> und es auch der EGMR bislang unterlassen hat, sich grundsätzlich dazu zu äußern. In vielerlei Einzelfällen, die öffentlich-rechtliche Materien betrafen, hat der EGMR aber die Geltung von Art. 6 Abs. 1 EMRK bejaht<sup>614</sup>. Zudem hat der Gerichtshof allgemein den prominenten Rang des Rechts auf ein faires Verfahren in einer demokratischen Gesellschaft betont und sich für eine weite Auslegung

---

<sup>608</sup> Siehe oben Dritter Teil, C. II. 1. c.

<sup>609</sup> *Caplan*, S. 58; *Bothe/Marauhn*, S. 236; *Stahn*, ZaöRV 61 (2001), 137.

<sup>610</sup> Dazu ausführlich *Stahn*, ZaöRV 61 (2001), 143ff.

<sup>611</sup> Mit fast identischem Wortlaut garantiert u.a. in Art. 10 AllgErkIMR, Art. 14 IPbpR und Art. 6 EMRK.

<sup>612</sup> Ständige Rechtsprechung des EGMR seit *Golder v. United Kingdom*, Urteil v. 21.2.1975, Series A Nr. 18, Par. 35: „It would be inconceivable, in the opinion of the Court, that Article 6 para. 1 (art. 6-1) should describe in detail the procedural guarantees afforded to parties in a pending lawsuit and should not first protect that which alone makes it in fact possible to benefit from such guarantees, that is, access to a court.“. Siehe auch *Peukert*, Artikel 6, Rn. 37, in: *Frowein/Peukert*, EMRK-Kommentar, S. 128; *van Dijk*, S. 345f.

<sup>613</sup> Schon die einzelnen Sprachfassungen der Vorschriften sind nicht völlig identisch. Während in den englischen Texten von „rights and obligations in a suit at law“ (Art. 14 Abs. 1 IPbpR) bzw. „civil rights and obligations“ (Art. 6 Abs. 1 EMRK) die Rede ist, erstrecken die gleichermaßen authentischen französischen Fassungen den Geltungsbereich auf „droits et obligations de caractère civil“. Zu beachten ist jedenfalls, dass sich der Begriff ‚civil rights‘ im anglo-amerikanischen Rechtsraum nicht nur auf zivilrechtliche Ansprüche im Sinne des deutschen Rechts beschränkt, sondern vielmehr auch die Bedeutung von ‚Bürgerrechten‘ haben kann. Siehe dazu *van Dijk*, S. 346ff.

<sup>614</sup> Vgl. die Übersicht bei *Peukert*, Artikel 6, Rn. 35, in: *Frowein/Peukert*, EMRK-Kommentar, S. 123f.

dieses Rechts ausgesprochen<sup>615</sup>. Das Recht auf ein faires Verfahren kann daher so verstanden werden, dass es auch einen Anspruch auf die Überprüfbarkeit von Hoheitsakten beinhaltet<sup>616</sup>.

Fragen der gerichtlichen Überprüfbarkeit stellen sich in zweierlei Hinsicht: einerseits in Bezug auf Legislativakte, andererseits in Bezug auf Maßnahmen der Exekutive. Wenn es zum Mandat einer Nation Building-Mission gehört, Legislativaufgaben wahrzunehmen, muss sie dabei ihre Funktion als Treuhänderin beachten. Anders als ein staatlicher Gesetzgeber hat sie keine unbeschränkte Rechtssetzungsmacht. Missionsgesetzte Legislativakte sind vielmehr nur dann rechtmäßig, wenn sie wenigstens mittelbar dem Wohl der Bevölkerung dienen und im Einklang mit den menschenrechtlichen Bindungen der Mission stehen<sup>617</sup>.

Trotz dieses Zusammenhangs findet aber ein Akt wie die oben erwähnte UNMIK-Verordnung 1999/26, deren Regeln zur Untersuchungshaft menschenrechtlichen Standards klar widersprechen, weiterhin Anwendung, solange er nicht von der Übergangsverwaltung selbst aufgehoben wird. Weder in Ost-Timor noch im Kosovo wurde nämlich eine Möglichkeit für die Bevölkerung geschaffen, Verordnungen für nichtig erklären zu lassen. Ein abstraktes Normenkontrollverfahren wurde nicht vorgesehen und auch im Rahmen einer inzidenten Überprüfung einer Verordnung besitzen die lokalen Gerichte keine

---

<sup>615</sup> EGMR, *Delcourt v. Belgium*, Urteil v. 17.1.1970, Series A Nr. 11, Par. 25; EGMR, *Prince Hans-Adam II of Liechtenstein v. Federal Republic of Germany*, Urteil v. 12.7.2001, Reports of Judgements and Decisions 2000-VIII, Par. 45.

<sup>616</sup> EGMR, *Klass and Others v. Federal Republic of Germany*, Urteil v. 6.9.1978, Series A Nr. 28, Par. 55: „The rule of law implies, inter alia, that an interference by the executive authorities with an individual's rights should be subject to an effective control which should normally be assured by the judiciary“. In *Golder v. United Kingdom*, Urteil v. 21.2.1975, Series A Nr. 18, Par. 35 spricht der EGMR von einem allgemeinen „principle of international law which forbids the denial of justice“.

<sup>617</sup> *Stahn*, ZaöRV 61 (2001), 138f. Dass UNMIK selbst die Höherrangigkeit internationaler Menschenrechtsstandards anerkennt, geht aus Verordnung 2000/38 hervor, wo von „human rights violations and actions constituting an abuse of authority by the interim civil administration“ die Rede ist, vgl. UNMIK, Regulation on the Establishment of the Ombudsperson Institution in Kosovo, UN-Doc. UNMIK/REG/2000/38, Section 3.1.

Kompetenz zur Verwerfung<sup>618</sup>. Möglichkeiten, eine Überprüfung durch internationale Gremien zu erreichen, hat die Bevölkerung der Missionsgebiete ebenfalls nicht. Obwohl die in internationalen Verträgen festgehaltenen materiellen Schutzstandards Anwendung finden, besteht kein Zugang zu den dort geregelten Implementierungsverfahren, da die Betroffenen nicht der Hoheitsgewalt eines Vertragsstaats unterliegen, sondern der der Vereinten Nationen.

Im Kosovo wurde der Bevölkerung immerhin die Anrufung einer Ombudsperson ermöglicht, zu deren Aufgaben auch die Untersuchung der Kompatibilität von Verordnungen mit den Menschenrechten gehört. Dieses Verfahren kann die gebotene gerichtliche Überprüfbarkeit aber nicht ersetzen, da die Ombudsperson lediglich zur Abgabe rechtlich unverbindlicher Hinweise und Empfehlungen berufen ist<sup>619</sup>. In Ost-Timor wurde durch eine verwaltungsinterne Entscheidung ebenfalls das Amt einer Ombudsperson eingerichtet. Nachdem UNTAET jedoch nie die zur Klärung der Aufgaben und Befugnisse der Ombudsperson nötige Verordnung erließ, konnte sie nur wenig politischen Einfluss erreichen und blieb weitgehend bedeutungslos<sup>620</sup>.

Im Bereich der Exekutivmaßnahmen ist es um die Chance, effektiven Rechtsschutz gegen Handlungen der Missionen zu erlangen, ähnlich schlecht bestellt. Hier bestehen insbesondere zwei Hürden. Die eine Hürde liegt in Verordnungen der Missionen, die den gerichtlichen Prüfungsmaßstab entweder von vornherein beschränken oder den Missionen für einzelne Entscheidungen einen derart weiten Spielraum

---

<sup>618</sup> Für den Kosovo folgt dies mittelbar aus dem Zusammenspiel der Verordnungen 1999/1 (Sections 1 und 4) und 1999/24 (Sections 1.3 und 2), vgl. *Stahn*, ZaöRV 61 (2001), 164f. Daran hat auch die Einführung des Constitutional Framework nichts geändert. Das dort geregelte Normenkontrollverfahren bezieht sich ausschließlich auf Rechtsakte, die von den kosovarischen Selbstverwaltungsorganen erlassen werden, siehe UNMIK, Regulation on a Constitutional Framework for Provisional Self-Government v. 15.05.2001, UN-Doc. UNMIK/REG/2001/9, Chapter 9.4.11, vgl. auch *Zimmermann/Stahn*, NorJIL 70 (2001), 447f. Für Ost-Timor ergab sich die fehlende Verwerfungskompetenz aus UNTAET, Regulation on the Authority of the Transitional Administration in East Timor v. 27.11.1999, UN-Doc. UNTAET/REG/1999/1, Sections 3 und 4, sowie UNTAET, Regulation on the organization of courts in East Timor v. 6.3.2000, UN-Doc. UNTAET/REG/2000/11, Section 5.1.

<sup>619</sup> UNMIK, Regulation on the Establishment of the Ombudsperson Institution in Kosovo, UN-Doc. UNMIK/REG/2000/38, Section 4.3: „the Ombudsperson may provide advice and make recommendations to any person or entity concerning the compatibility of domestic laws and regulations with recognized international standards“.

<sup>620</sup> *Chesterman*, UN as Government, S. 4.

einräumen, dass eine effektive gerichtliche Überprüfung vereitelt wird. Beispielfür die erste Vorgehensweise sind die Verordnungen von UNMIK und UNTAET zur Bankenüberwachung, die bestimmen, dass die Entscheidungen der zentralen Bankenlizenzierungs- und Überwachungsbehörden nur auf Willkür oder auf ein Handeln *ultra vires* hin gerichtlich geprüft werden können<sup>621</sup>. Das überprüfungshemmende Potential der zweiten Vorgehensweise wird unter anderem in einer UNMIK-Verordnung zum Waffenbesitz sichtbar, wo es heißt: „The UNMIK Police Commissioner may, *in his or her sole discretion*, refuse to issue a Weapon Authorization Card to an applicant. No reason for refusal need be given to the applicant“<sup>622</sup>. Nachdem die Verordnung keinerlei Kriterien für die Entscheidung der Verwaltung vorgibt und dem Antragsteller auch keine Gründe genannt werden müssen, bietet sich keine Angriffsfläche für eine gerichtliche Nachprüfung. Erschwerend kommt hinzu, dass es Entscheidungen der Übergangsverwaltungen generell an Transparenz mangelt. Ein allgemeines Recht auf Dokumenteneinsicht besteht nicht, außerdem sind Dokumente oft nicht übersetzt, so dass sie dem Rechtssuchenden nicht weiterhelfen. Auch in diesem Transparenzdefizit findet die mangelnde Verantwortlichkeit der Missionen gegenüber den Bevölkerungen der von ihnen verwalteten Gebiete Ausdruck<sup>623</sup>.

Die andere, noch höhere Hürde stellt die Immunität dar, die den Missionen und ihren Angehörigen zukommt. Sie führt dazu, dass selbst bei eindeutig rechtswidrigem oder gar strafbarem Verhalten keine unmittelbare Rechenschaftspflicht vor Gericht besteht. Für den Kosovo sind die Immunitäten in Verordnung 2000/47 geregelt<sup>624</sup>. Die Verordnung stellt KFOR und UNMIK (einschließlich der OSZE- und EU-

---

<sup>621</sup> UNTAET, Regulation on bank licensing and supervision v. 25.2.2000, UN-Doc. UNTAET/REG/2000/8, Section 48; fast wortgleich UNMIK, Regulation on bank licensing, supervision and regulation v. 15.11.1999, UN-Doc. UNMIK/REG/1999/21, Section 48.

<sup>622</sup> UNMIK, Regulation on the authorization of possession of weapons in Kosovo v. 21.2.2001, UN-Doc. UNMIK/REG/2001/7, Section 5.1 (Hervorhebung vom Verfasser). Weitere Beispiele bieten die UNMIK-Verordnungen zur Registrierung von politischen Parteien (v. 21.3.2000, UN-Doc. UNMIK/REG/2000/16) und zur Lizenzierung von Bewachungsgewerben (v. 25.5.2000, UN-Doc. UNMIK/REG/2000/33), wo es ebenfalls jeweils heißt, die Entscheidung über die Zulassung läge „in [the] sole discretion“ der zuständigen UNMIK-Stelle (vgl. Section 2.4 bzw. Section 4.1).

<sup>623</sup> *Caplan*, S. 59; Interview mit *Enver Hasani*, Universität Priština, 16.9.2003.

<sup>624</sup> UNMIK, Regulation on the status, privileges and immunities of KFOR and UNMIK and their personnel in Kosovo v. 18.8.2000, UN-Doc. UNMIK/REG/2000/47.

Komponenten) frei von „any form of legal process“<sup>625</sup>. Das Personal wird zusätzlich für „immune from any form of arrest or detention“<sup>626</sup> erklärt. Die Immunität soll über den Ablauf der Mandate der Missionen hinaus fort dauern<sup>627</sup>. Gerichtliche Verfahren sind damit nur möglich, wenn die Immunität im Einzelfall durch den Befehlshaber des jeweiligen KFOR-Kontingents bzw. den Generalsekretär der Vereinten Nationen aufgehoben wird<sup>628</sup>.

In Ost-Timor wurde keine vergleichbare Verordnung erlassen. Allerdings ging UNTAET offenbar in Übereinstimmung mit den lokalen Gerichten davon aus, dass der Mission und ihrem Personal trotzdem die in der Konvention über die Vorrechte und Immunitäten der Vereinten Nationen<sup>629</sup> festgelegten Immunitäten zukämen. Diese Konvention konkretisiert die allgemeine Immunitätsregelung in Art. 105 der UN-Charta, indem sie den Vereinten Nationen und ihren Bediensteten umfassende Immunitäten zuerkennt, die im Einzelfall nur vom UN-Generalsekretär aufgehoben werden können. Die Konvention gilt ausdrücklich nur im Verhältnis zu den UN-Mitgliedstaaten, ihr wird aber der Status universellen Gewohnheitsrechts beigemessen<sup>630</sup>.

Die Immunität der Missionen und ihrer Angehörigen bedeutet also sowohl im Kosovo wie auch in Ost-Timor ein massives Hindernis für die gerichtliche Nachprüfung von Missionshandlungen. Erklärungen eines Immunitätsverzichts sind selten und meist auf schwere Fälle persönlichen Fehlverhaltens beschränkt<sup>631</sup>. Grundsätzlich besteht somit nur eine sehr eingeschränkte Verantwortlichkeit internationalen Personals

---

<sup>625</sup> UNMIK, Regulation on the status, privileges and immunities of KFOR and UNMIK and their personnel in Kosovo v. 18.8.2000, UN-Doc. UNMIK/REG/2000/47, Sections 2.1, 3.1.

<sup>626</sup> UNMIK, Regulation on the status, privileges and immunities of KFOR and UNMIK and their personnel in Kosovo v. 18.8.2000, UN-Doc. UNMIK/REG/2000/47, Sections 2.4, 3.4.

<sup>627</sup> UNMIK, Regulation on the status, privileges and immunities of KFOR and UNMIK and their personnel in Kosovo v. 18.8.2000, UN-Doc. UNMIK/REG/2000/47, Section 5.

<sup>628</sup> UNMIK, Regulation on the status, privileges and immunities of KFOR and UNMIK and their personnel in Kosovo v. 18.8.2000, UN-Doc. UNMIK/REG/2000/47, Sections 6.1, 6.2.

<sup>629</sup> Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations v. 13.2.1946, UNTS 1, 15.

<sup>630</sup> *Brower*, Virginia JIL 41 (2000), 22ff.; vorsichtiger *Reinisch*, S. 146f. u. 153.

<sup>631</sup> Vgl. beispielhaft UN-DPI, 'Police officers suspected of rape will enjoy no immunity, UN official says', UNTAET News Archive v. 6.7.2001, <<http://www.un.org/peace/etimor/news/01jul06.htm>>.

gegenüber der Lokalbevölkerung<sup>632</sup>. Wie problematisch dies aus rechtsstaatlicher Sicht ist, hat die Ombudsperson im Kosovo in drastischen Worten aufgezeigt:

„With regard to UNMIK’s exercise of its executive and legislative powers for the purpose of granting itself and its security counterpart immunity, the Ombudsperson recalls that the fundamental precept of the rule of law is that the executive and legislative authorities are bound by the law and not above it. He further recalls that, therefore, the actions and operations of these two branches of government must be subject to the oversight of the judiciary, as the arbiter of legality in a democratic society. Finally, he recalls that these precepts govern the relationship between the state and the individual, who is the subject and not the object of the law. UNMIK Regulation 2000/47 contravenes all of these principles.”<sup>633</sup>

Die umfassende Immunität von UNMIK ist mit dem Recht des Einzelnen auf die gerichtliche Nachprüfung von Hoheitsakten in einem fairen Verfahren nicht zu vereinbaren. Grundsätzlich kann das Recht auf ein faires Verfahren zwar Einschränkungen unterliegen<sup>634</sup>. Für diese Einschränkungen muss jedoch ein tragfähiger Rechtfertigungsgrund auszumachen sein. So kann die Angreifbarkeit von Handlungen internationaler Organisationen vor innerstaatlichen Gerichten etwa dann beschränkt werden, wenn sich stattdessen gleichwertige Rechtsschutzmöglichkeiten in einem anderen Forum bieten<sup>635</sup>. Ein solches alternatives Forum besteht jedoch für die Einwohner des Kosovo und Ost-Timors nicht. Vor Ort bleibt ihnen nur die Anrufung der Ombudsperson, deren Entscheidungen einem bindenden Gerichtsurteil aber nicht gleichwertig sind. Extern besteht zwar eine Verantwortlichkeit von UNMIK und UNTAET gegenüber dem Sicherheitsrat, jedoch existiert kein Verfahren, nach dem Individuen den Sicherheitsrat um Überprüfung einzelner Missionshandlungen ansuchen könnten, zumal der Sicherheitsrat angesichts seiner Struktur und Funktion kein geeignetes Gremium für

---

<sup>632</sup> OMIK, Review of the Criminal Justice System (1.2.-31.7.2000), S. 19; *Zimmermann/Stahn*, NorJIL 70 (2001), 448; *Cerone*, EJIL 12 (2001), Fn. 95.

<sup>633</sup> Ombudsperson Institution in Kosovo, Special Report No. 1 v. 26.4.2001, Par. 24 (abrufbar unter <<http://www.ombudspersonkosovo.org>>).

<sup>634</sup> EGMR, *Golder v. United Kingdom*, Urteil v. 21.2.1975, Series A Nr. 18, Par. 37; siehe auch *Reinisch*, S. 284.

<sup>635</sup> EGMR, *Beer and Regan v. Federal Republic of Germany*, Urteil v. 18.2.1999, Reports of Judgements and Decisions 1999-I, Par. 58; vgl. ferner *Reinisch*, S. 306ff.

solche Überprüfungsaufgaben wäre<sup>636</sup>. Auch die in der Theorie vorhandene Möglichkeit, wenigstens bei rechtswidrigen Handlungen einzelner Friedenssoldaten die Gerichte der Entsendestaaten anrufen zu können, bietet Kosovaren und Ost-Timoresen keinen angemessenen Rechtsschutz, da diese Gerichte für die meisten von ihnen aus geografischen und finanziellen Gründen praktisch unerreichbar sind<sup>637</sup>.

Der zentrale Grund, warum einer internationalen Organisation Immunität zuerkannt wird, liegt in der Vereitelung einer unerwünschten Einflussnahme einzelner Staaten auf die Organisation und der Gewährleistung, dass die Organisation ihre Aufgaben unbehindert wahrnehmen kann<sup>638</sup>. Wenn dies zur Wahrung der Funktionsfähigkeit einer internationalen Organisation erforderlich ist, kann die Einschränkung der gerichtlichen Nachprüfbarkeit ihrer Maßnahmen in einem innerstaatlichen Rechtssystem gerechtfertigt sein<sup>639</sup>. Diese Begründung baut auf einem Dreiecksverhältnis zwischen Bürger, eigenem Staat und internationaler Organisation auf. Sie bleibt daher nur solange tragfähig, wie die internationale Organisation ein vom eigenen Staat zu unterscheidender Hoheitsträger ist. Sobald die Vereinten Nationen jedoch wie im Kosovo und in Ost-Timor in die Rolle einer Staatsregierung schlüpfen, ist kein Raum für eine Immunität gegenüber den ‚eigenen‘ Bürgern. Dies hat auch die Kosovo-Ombudsperson mit prägnanten Worten deutlich gemacht:

„The rationale for classical grants of immunity, however, does not apply to the circumstances prevailing in Kosovo, where the interim civilian administration [...] in fact acts as a surrogate state. It follows that the underlying purpose of a grant of immunity does not apply as there is no need for a government to be protected against itself.”<sup>640</sup>

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass UNMIK und UNTAET die Rechte der Bürger auf ein faires Verfahren von Anfang an besser zur Geltung hätten bringen müssen. Die Überprüfbarkeit der Handlungen einer internationalen Organisation, wenn diese quasi-staatliche Aufga-

---

<sup>636</sup> *Stahn*, ZaöRV 61 (2001), 161; *Parker*, S. 50.

<sup>637</sup> *Cerone*, EJIL 12 (2001), 486f. und Fn. 95.

<sup>638</sup> *Reinisch*, S. 233ff.; *Brower*, VirginiaJIL 41 (2000), 35.

<sup>639</sup> EGMR, *Waite and Kennedy v. Federal Republic of Germany*, Urteil v. 18.2.1999, Reports of Judgements and Decisions 1999-I, Par. 63.

<sup>640</sup> Ombudsperson Institution in Kosovo, Special Report No. 1 v. 26.4.2001, Par. 23 (abrufbar unter <<http://www.ombudspersonkosovo.org>>).

ben übernimmt, stellt eine menschenrechtlich-rechtsstaatliche Notwendigkeit dar, die sich auch unmittelbar aus dem Treuhandcharakter einer internationalen Verwaltung ergibt. UNMIK und UNTAET haben durch die Verweigerung einer angemessenen Überprüfbarkeit ihrer Maßnahmen ihre völkerrechtlichen Bindungen folglich in gravierendem Maß verletzt.

Zu welcher eklatanten Rechtlosstellung einzelner Betroffener dies geführt hat, zeigt exemplarisch der Fall der kosovarischen Tageszeitung *Dita*. Wenige Tage nachdem diese Zeitung über die angeblichen früheren Kriegsverbrechen eines bei UNMIK beschäftigten Serben berichtet hatte, war dieser ermordet aufgefunden worden. Weil der Artikel genaue Angaben über den Namen, die Anschrift und den Arbeitsplatz des späteren Opfers enthalten hatte, ordnete UNMIK am 30.5.2000 strafweise die Schließung der Zeitungsredaktion für einen Zeitraum von acht Tagen an<sup>641</sup>. Als *Dita* wieder erschien, setzte die Zeitung ihre Praxis fort, genaue persönliche Angaben zu angeblichen Kriegsverbrechern zu veröffentlichen. Aufgrund der inzwischen eilig erlassenen UNMIK-Verordnung 2000/37 über das Verhalten der Printmedien im Kosovo<sup>642</sup> wurde deshalb vom neu eingerichteten *Temporary Media Commissioner*<sup>643</sup> eine Geldstrafe von 25000 Deutschen Mark gegen *Dita* verhängt. Gegen diese und die früheren Sanktionen rief *Dita* das ebenfalls neu geschaffene *Media Appeals Board*<sup>644</sup> an. Dennoch verfügte der *Temporary Media Commissioner* wenig später die erneute Schließung der Zeitung wegen Nichtzahlung der Geldstrafe<sup>645</sup>.

In seiner Entscheidung hat das *Media Appeals Board* deutlich herausgestellt, welche gravierende Probleme rechtsstaatlicher Natur diese Vorgänge aufwarfen, gleich wie missbilligenswert die Rücksichtslosigkeit der Zeitung war. Gegen *Dita* wurden schwerwiegende Sanktionen verhängt, ohne dass die Zeitung vorher in angemessener Weise angehört worden wäre. Bei der ersten Schließungsanordnung hatte *Dita* keinerlei Möglichkeit, gegen die Anordnung vorzugehen. Bis zur Verhängung der

---

<sup>641</sup> UNMIK, Exekutiventscheidung v. 30.5.2000, UN-Doc. UNMIK/ED/2000/2.

<sup>642</sup> UNMIK, Regulation on the conduct of the print media in Kosovo v. 17.6.2000, UN-Doc. UNMIK/REG/2000/37.

<sup>643</sup> UNMIK, Regulation on the licensing and regulation of the broadcast media in Kosovo, UN-Doc. UNMIK/REG/2000/36, Sections 1 und 3.

<sup>644</sup> UNMIK, Regulation on the licensing and regulation of the broadcast media in Kosovo, UN-Doc. UNMIK/REG/2000/36, Section 4.

<sup>645</sup> Zum genauen Sachverhalt vgl. Media Appeals Board, *Beqai & Dita v. Temporary Media Commissioner*, Entscheidung vom 16.9.2000, <[http://www.osce.org/kosovo/bodies/tmc/pdf/dita\\_fulldecision.pdf](http://www.osce.org/kosovo/bodies/tmc/pdf/dita_fulldecision.pdf)>, Par. 19-38.

Geldstrafe war zwar inzwischen ein Rechtsweg zum *Media Appeals Board* geschaffen worden, das in Verordnung 2000/37 festgelegte Sanktionsverfahren genügte wegen seiner Einseitigkeit und der Doppelrolle des *Temporary Media Commissioners* als Ankläger und Richter jedoch nicht den Anforderungen von Art. 6 Abs. 1 EMRK, was die ‚Waffengleichheit‘ der Parteien in einem fairen Verfahren vor einem unabhängigen und überparteilichen Gremium anbelangt. Dennoch konnte Dita mangels Rechtsweg nichts gegen Verordnung 2000/37 unternehmen. Das *Media Appeals Board* zeigte sich offensichtlich verstimmt über die rechtsstaatlich bedenkliche Lage, in die es von UNMIK hineingeboren worden war. Es erklärte schließlich die Geldstrafe wegen Nichteinhaltung elementarer Verfahrensgarantien für nichtig und verwies den Fall zurück an den *Temporary Media Commissioner* zur neuerlichen Entscheidung, allerdings nicht ohne die Rechtlosigkeit von Dita sowohl gegenüber der Exekutiventscheidung vom 30.5.2000 als auch gegenüber des Legislativakts Verordnung 2000/37 anzuprangern<sup>646</sup>.

#### *dd. Gewaltenteilung*

Das Problem mangelnder gerichtlicher Überprüfbarkeit von Handlungen der Übergangsverwaltungen ist eng verwoben mit einem weiteren schwerwiegenden rechtsstaatlichen Defizit: der fehlenden Gewaltenteilung. Bereits mehrfach wurde erwähnt, dass der Sicherheitsrat UNMIK und UNTAET mit umfassender Autorität ausgestattet hat<sup>647</sup>. In der Hand der Missionschefs ist es zu einer enormen Machtkonzentration gekommen, die die Trennlinie zwischen den drei staatlichen Gewalten verschwimmen lässt<sup>648</sup>. Der SRSG ist oberste Autorität für den Erlass von Verordnungen, die er jederzeit wieder ändern oder aufheben kann. Als Spitze der Exekutive obliegt ihm ferner die Ausführung der von ihm selbst erlassenen Verordnungen. Schließlich

---

<sup>646</sup> Media Appeals Board, *Beqai & Dita v. Temporary Media Commissioner*, Entscheidung vom 16.9.2000, <[http://www.osce.org/kosovo/bodies/tmc/pdf/dita\\_fulldecision.pdf](http://www.osce.org/kosovo/bodies/tmc/pdf/dita_fulldecision.pdf)>, insbesondere Par. 55, 59, 66f. und Fn. 13.

<sup>647</sup> Vgl. SR-Resolution 1244 v. 10.06.1999, UN-Doc. S/RES/1244 (1999), Par. 10 und UNMIK, Regulation on the Authority of the Interim Administration in Kosovo v. 25.7.1999, UN-Doc. UNMIK/REG/1999/1, Section 1; sowie SR-Resolution 1272 v. 25.10.1999, UN-Doc. S/RES/1272 (1999), Par. 1 und UNTAET, Regulation on the Authority of the Transitional Administration in East Timor v. 27.11.1999, UN-Doc. UNTAET/REG/1999/1, Section 1.

<sup>648</sup> *Wagner*, VN 2000, 137; *Brand*, NorJIL 70 (2001), 471; *Zimmermann/Stahn*, NorJIL 70 (2001), 447.

erfüllt er als oberste Instanz für die Interpretation des geltenden Rechts auch gerichtliche Funktionen. Da er außerdem über die Besetzung sämtlicher Posten in Justiz und Verwaltung entscheidet, überrascht es nicht, wenn ein Kommentator kritisch feststellt: „The organisational and juridical status of the UN in East Timor is comparable with that of a pre-constitutional monarch in a sovereign kingdom.“<sup>649</sup>

In der Tat erinnert das im Kosovo und in Ost-Timor verwirklichte System wegen der Abwesenheit der für einen Rechtsstaat typischen gegenseitigen Kontrollen zwischen Exekutive, Legislative und Judikative an das Souveränitätskonzept vergangener Jahrhunderte, das dem Fürsten eine unbeschränkte Machtausübung gestattete<sup>650</sup>. Bedenklich erscheinen vor allem die weitgehenden Einflussnahmemöglichkeiten des SRSG auf die Justiz. Im Kosovo können Richter vom SRSG entlassen werden, ohne dass dieser bei seinen Entscheidungen einem besonderen Rechtfertigungsdruck unterläge<sup>651</sup>. Die Verordnungen zur Richterernennung und -entlassung<sup>652</sup> legen die möglichen Entlassungsgründe nur sehr vage fest. Die Anforderungen an die Begründung einer Entlassungsentscheidung sind daher gering. Eine Anhörung des betroffenen Richters ist nicht vorgesehen. Selbst wenn die Gerichte zur Überprüfung von Exekutiv- oder Legislativmaßnahmen berufen wären, müsste also, da ihre Besetzung vom SRSG ohne weiteres beeinflusst werden kann, ihre Fähigkeit zur objektiven Beurteilung in Frage gestellt werden. Der UN-Generalsekretär handelt somit nicht ohne Widerspruch, wenn er im selben Bericht einerseits die Machtfülle des SRSG im Kosovo darlegt, andererseits aber schreibt: „He shall, furthermore, promote the independence of the judicial system as the guarantor of the rule of law.“<sup>653</sup>

---

<sup>649</sup> *Chopra*, *Survival* 42-III (2000), 29.

<sup>650</sup> Vgl. *Steinberger*, *Sovereignty*, in: *Bernhardt*, *EPIL* Band IV, S. 503.

<sup>651</sup> In Ost-Timor wurde schon bald nach Missionsbeginn eine Kommission für Richterernennungen und -entlassungen geschaffen, so dass der SRSG in der Praxis die Vorschläge der Kommission berücksichtigen musste. Freilich änderte auch dieses System nichts daran, dass das Letztentscheidungsrecht weiterhin beim SRSG verblieb, vgl. UNTAET, *Regulation on the establishment of a Transitional Judicial Service Commission* v. 3.12.1999, UN-Doc. UNTAET/REG/1999/3.

<sup>652</sup> UNMIK, *Regulation on the appointment and removal from office of judges and prosecutors* v. 7.9.1999, UN-Doc. UNMIK/REG/1999/7; UNMIK, *Regulation on the appointment and removal from office of international judges and international prosecutors* v. 15.2.2000, UN-Doc. UNMIK/REG/2000/6.

<sup>653</sup> *Report of the Secretary-General on UNMIK* v. 12.7.1999, UN-Doc. S/1999/779, Par. 40.

### c. Zusammenfassung und Bewertung

Demokratie und Rechtsstaatlichkeit dürfen für internationale Treuhandverwaltungsmissionen nicht nur Fernziele sein, sondern müssen während des Missionszeitraums kontinuierlich gefördert werden. Die eben beschriebenen rechtsstaatlichen Defizite bei UNMIK und UNTAET lassen sich nicht allein mit einem Verweis auf das Gebot einer effizienten Verwaltung rechtfertigen. Es trifft zwar zu, dass zur Stabilisierung eines kriegszerstörten Gebiets eine starke Führung erforderlich ist. Dennoch soll der Ansicht, internationale Verwaltung und demokratisch-rechtsstaatliche Ideale seien grundsätzlich nicht miteinander zu vereinbaren<sup>654</sup>, hier ausdrücklich widersprochen werden.

Die extreme Machtkonzentration in den Händen des SRSG kann selbst für einen kurzen Anfangszeitraum nur toleriert werden, wenn ein Ausschluss willkürlichen Handelns gewährleistet ist. Die Tatsache, dass die Missionen der Vereinten Nationen unter dem Banner des Friedens und der Menschlichkeit geführt werden, genügt nicht, um zentrale Elemente eines Rechtsstaats wie die Verantwortlichkeit gegenüber den der Hoheitsgewalt Unterworfenen und die Unabhängigkeit der Gerichte hintanzustellen. Möglichst bald nach Missionsbeginn muss sich eine internationale Übergangsverwaltung für eine Beteiligung lokaler Kräfte öffnen. Der autoritative Führungsstil muss durch einen integrativen ersetzt werden, damit einerseits eine bessere Machtkontrolle erreicht und andererseits sichergestellt wird, dass die Mission tatsächlich im Interesse der Bevölkerung handelt<sup>655</sup>. „Temporary government should either make a positive difference in the daily lives of the population, or it should go home“<sup>656</sup>, so die zutreffende Position von Jarat Chopra, der im März 2000 aus Protest gegen die mangelnde Effizienz und Rechtsstaatlichkeit von UNTAET von seinem Posten als Chef des *UNTAET Office of District Administration* zurücktrat<sup>657</sup>.

Hält eine Übergangsverwaltung kontinuierlich an der eigenen Macht fest, schadet dies, auch wenn es möglicherweise einen kurzzeitigen Effizienzgewinn bedeutet, langfristig dem Missionsziel der

---

<sup>654</sup> Interview mit *Enver Hasani*, Universität Priština, 16.9.2003; vgl. auch *Gorjão*, *Contemporary Southeast Asia* 24 (2000), 330.

<sup>655</sup> *Kondoch*, *JCSL* 6 (2001), 265; *Chopra*, *Survival* 42-III (2000), 35; *Stahn*, *ZaöRV* 61 (2001), 149.

<sup>656</sup> *Chopra*, *Survival* 42-III (2000), 34.

<sup>657</sup> *Gorjão*, *Contemporary Southeast Asia* 24 (2000), 319.

Etablierung eines funktionierenden Rechtsstaats. Das Regieren mittels Exekutiventscheidungen und Verordnungen, die ohne geregeltes Gesetzgebungsverfahren zustande gekommen sind, setzt ein schlechtes Beispiel<sup>658</sup>. Der Justiz kann es nicht gelingen, das nötige Vertrauen der Bevölkerung zu gewinnen, wenn sie nicht vor Einflussnahme durch die Exekutive geschützt ist. Ein effektives Gerichtswesen ist aber dringend erforderlich, um die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu gewährleisten und auf lange Sicht Stabilität zu schaffen<sup>659</sup>.

Auch im Rahmen von UNMIK und UNTAET wurde die Gefahr erkannt, die ein zu langes Regieren an der Bevölkerung vorbei für die demokratisch-rechtsstaatlichen Ziele der Mission birgt, und deshalb schon frühzeitig versucht, für eine verstärkte Integration der Bevölkerung zu sorgen. Erste Initiativen wie der *National Consultative Council* in Ost-Timor waren wegen ihrer rein konsultativen Funktion allerdings eher kosmetischer Natur<sup>660</sup>. Mit den später realisierten Selbstverwaltungsstrukturen wurde zwar ein Übergang tatsächlichen Einflusses auf lokale Kräfte herbeigeführt. Dennoch enthielten sämtliche hierfür relevanten Verordnungen immer Klauseln, die dem SRSG weiterhin das Letztentscheidungsrecht in allen wichtigen Fragen vorbehielten<sup>661</sup>. De jure änderte sich also nichts an der Machtkonzentration in den Händen des SRSG, bei dem nach wie vor alle Fäden zusammenliefen.

Unter diesen Voraussetzungen hatten es die Missionen schwer, nicht als fremde Kontrollmacht zu gelten, sondern von der Bevölkerung als Partner bei der Verwirklichung einer echten Selbstverwaltung angesehen zu werden. Die rechtsstaatlichen Defizite, insbesondere die Maßnahmen der Missionen, die im auffälligen Widerspruch zu der erklärten Selbstverpflichtung auf die Menschenrechte standen, haben ferner dazu beigetragen, die Integrität und Vertrauenswürdigkeit der Übergangsverwaltungen herabzusetzen. Der Rückhalt in der Bevölkerung ist

---

<sup>658</sup> Caplan, S. 52; Brand, NorJIL 70 (2001), 474.

<sup>659</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK v. 12.7.1999, UN-Doc. S/1999/779, Par. 66: „Only a fully functioning independent and multi-ethnic judicial system will address the existing security concerns in Kosovo and build public confidence.“

<sup>660</sup> UNTAET, Regulation on the Establishment of a National Consultative Council v. 2.12.1999, UN-Doc. UNTAET/REG/1999/2. Siehe auch oben Dritter Teil, A. II. 2. b.

<sup>661</sup> Vgl. etwa UNTAET, Regulation on the Establishment of a National Council v. 14.7.2000, UN-Doc. UNTAET/REG/2000/24, Section 10; UNMIK, Regulation on a Constitutional Framework for Provisional Self-Government v. 15.05.2001, UN-Doc. UNMIK/REG/2001/9, Chapter 9.

jedoch ein entscheidender Faktor für den langfristigen Missionserfolg in den Bereichen Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Gerade in diesen Bereichen, wo UNMIK und UNTAET ihren völkerrechtlichen Pflichten nicht immer nachgekommen sind, lassen sich aus den Erfahrungen im Kosovo und in Ost-Timor Lehren für künftige internationale Verwaltungsmissionen gewinnen. Mit diesen Lehren befasst sich der nachfolgende Vierte Teil.



## Vierter Teil: Die Zukunft umfassender Treuhandverwaltungsmissionen

### A. Nach UNMIK und UNTAET begonnene Friedensoperationen

Als erste Friedensoperation nach UNMIK und UNTAET wurde am 31.6.2000 die *United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea* (UNMEE) eingerichtet, um den Friedensprozess zwischen diesen beiden Ländern zu stabilisieren<sup>1</sup>. Bei der Mission handelt es sich um eine klassische Friedensoperation mit Pufferfunktion zur Sicherung der Umsetzung eines Waffenstillstandsabkommens<sup>2</sup>. Nation Building-Aufgaben hat sie nicht zu erfüllen.

Im Jahr 2001 wurden keine neuen Missionen begonnen. Im März 2002 folgte dann die *United Nations Assistance Mission in Afghanistan* (UNAMA). Nach dem durch die Intervention der USA herbeigeführten Sturz des Taliban-Regimes hatten Vertreter der afghanischen Volksgruppen bei einer Friedenskonferenz in Bonn Regelungen für die Übergangszeit bis zur Errichtung dauerhafter staatlicher Institutionen verabschiedet<sup>3</sup>. Zentrale Elemente waren die Bildung einer einstweiligen Regierung und der Beschluss zur Einberufung einer *Loya Jirga* (Großen Ratsversammlung) zur Einsetzung einer Regierung, die das Land bis zur Abhaltung von demokratischen Wahlen führen sollte. Gleichzeitig wurde der Wunsch nach einer internationalen Truppe zur Unterstützung afghanischer Sicherheitskräfte geäußert sowie festgelegt, dass die Vereinten Nationen die Umsetzung der Bonner Beschlüsse überwachen, die Übergangsregierung unterstützen und Menschenrechtsverletzungen in Afghanistan nachgehen sollten.

Der Sicherheitsrat autorisierte die UN-Mitgliedstaaten umgehend zur Entsendung der *International Security Assistance Force* (ISAF)<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> SR-Resolution 1312 v. 31.6.2000, UN-Doc. S/RES/1312 (2000); 1320 v. 15.9.2000, UN-Doc. S/RES/1320 (2000).

<sup>2</sup> Für Details zur Aufgabenstellung siehe Report of the Secretary-General on Ethiopia and Eritrea v. 4.9.2003, UN-Doc. S/2003/858. Bemerkenswert ist insbes. Par. 33, wo der Generalsekretär Befürchtungen des Sicherheitsrats entgegenzuwirken versucht, UNMEE könnte sich zu einer Langzeitmission (ähnlich wie UNFICYP) entwickeln.

<sup>3</sup> Agreement on Provisional Arrangements in Afghanistan Pending the Re-establishment of Permanent Government Institutions v. 5.12.2001, UN-Doc. S/2001/1154.

<sup>4</sup> SR-Resolution 1386 v. 20.12.2001, UN-Doc. S/RES/1386 (2001).

Wenig später richtete er UNAMA ein, um sämtliche Aktivitäten der Vereinten Nationen in Afghanistan unter einem Dach zu bündeln<sup>5</sup>. Obwohl vom *Department of Peacekeeping Operations* der Vereinten Nationen koordiniert, handelt es sich bei UNAMA mangels militärischer Komponenten – ähnlich wie bei UNMIK – nicht um eine Friedensoperation im herkömmlichen Sinn, sondern um eine politische Mission. UNAMA dient aber anders als UNMIK nicht der Verwaltung Afghanistans, sondern soll den afghanischen Übergangsinstitutionen lediglich unterstützend beiseite stehen, was sowohl politische Fragen wie auch den Wiederaufbau des Landes anbelangt<sup>6</sup>. Dennoch ist die Mission von besonderer Bedeutung, da die Vereinten Nationen mit ihr zum ersten Mal nach UNMIK und UNTAET wieder Nation Building-Aufgaben, wenn auch in geringerem Umfang, übernommen haben. Welche Erkenntnisse sich daraus für die Entwicklung des Nation Building durch die internationale Gemeinschaft gewinnen lassen, wird sogleich im nachfolgenden Abschnitt erörtert.

Zuvor sei der Vollständigkeit halber noch darauf hingewiesen, dass die Vereinten Nationen seither weitere Friedensoperationen in der Elfenbeinküste<sup>7</sup>, Liberia<sup>8</sup>, Haiti<sup>9</sup> und Burundi<sup>10</sup> begonnen haben. Die umfangreichste davon ist die *United Nations Mission in Liberia* (UNMIL). Neben einer Militärkomponente von bis zu 15000 Mann zur Sicherung eines Waffenstillstands zwischen Truppen der liberianischen Regierung und verschiedener Rebellengruppen hat der Sicherheitsrat auch eine bis zu 1150 Personen starke zivile Polizeikomponente vorgesehen, die der liberianischen Regierung beim Aufbau der lokalen Polizei zur Seite

---

<sup>5</sup> SR-Resolution 1401 v. 28.3.2002, UN-Doc. S/RES/1401 (2002).

<sup>6</sup> Zum Mandat und zur Struktur von UNAMA vgl. Report of the Secretary-General on the situation in Afghanistan and its implications for international peace and security v. 18.3.2002, UN-Doc. S/2002/278, Par. 94ff.

<sup>7</sup> Anfänglich handelte es sich um eine politische Mission zur Unterstützung der Friedenstruppen Frankreichs und der ECOWAS (zu deren Aufgaben und Komposition vgl. SR-Resolution 1479 v. 13.5.2003, UN-Doc. S/RES/1479 (2003)). Seit dem 4.4.2004 stellen die Vereinten Nationen eigene Friedenstruppen im Rahmen der *United Nations Operation in Côte d'Ivoire* (UNOCI), vgl. SR-Resolution 1528 v. 27.2.2004, UN-Doc. S/RES/1528 (2004).

<sup>8</sup> *United Nations Mission in Liberia* (UNMIL), seit 19.9.2003, SR-Resolution 1509 v. 19.9.2003, UN-Doc. S/RES/1509 (2003).

<sup>9</sup> *Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en Haiti* (MINUSTAH), seit 1.6.2004, SR-Resolution 1542 v. 30.4.2004, UN-Doc. S/RES/1542 (2004).

<sup>10</sup> *Opération des Nations Unies en Burundi* (ONUB), seit 1.6.2004, SR-Resolution 1545 v. 21.5.2004, UN-Doc. S/RES/1545 (2004).

stehen soll<sup>11</sup>. Trotz dieses zivilen Elements ist UNMIL aber ebenso wie die anderen Missionen im Rahmen einer Untersuchung des Nation Building durch die internationale Gemeinschaft von untergeordneter Bedeutung, da ihre Mandate keine besondere Verantwortung der Vereinten Nationen für den Staatsaufbau vorsehen.

Gleiches gilt für die *United Nations Assistance Mission for Iraq* (UNAMI)<sup>12</sup>. Dabei handelt es sich lediglich um eine politische Unterstützungsmission, die beim Wiederaufbau des Irak nur eine sehr untergeordnete Rolle spielt.

## B. ‚Light Footprint‘ statt Volladministration in Afghanistan

Die Mission der Vereinten Nationen in Afghanistan scheint auf den ersten Blick als Nation Building-Operation kaum von Bedeutung zu sein. Sie besteht nur aus wenigen hundert Personen und ihre Kompetenzen beschränken sich weitestgehend auf die Beratung und Unterstützung der afghanischen Übergangsregierung. Formal reicht das Niveau der Beteiligung und Verantwortung der Vereinten Nationen für die Entwicklung Afghanistans somit bei weitem nicht an das der Kosovo- und Ost-Timor-Missionen heran; es erreicht nicht einmal die Stufe früherer ziviler Unterstützungsmissionen wie UNTAG in Namibia oder UNTAC in Kambodscha.

In der Praxis ist der Einfluss der Vereinten Nationen freilich viel größer, als es der bloße Wortlaut des Mandats von UNAMA vermuten lässt. Der Friedensprozess in Afghanistan ist das Ergebnis der Konferenz in Bonn, die unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen stattfand. Zwischen der afghanischen Übergangsregierung als Produkt dieses Friedensprozesses und UNAMA bestand von Anfang an ein enges Kooperationsverhältnis, das UNAMA eine Mitsprachemöglichkeit bei allen wesentlichen Entscheidungen garantiert. Schon weil die Übergangsregierung finanziell auf ausländische Hilfe angewiesen ist, kann sie die Vorstellungen der Vereinten Nationen nicht ohne weiteres ignorieren. Das in Bonn beschlossene Abkommen hat zudem nicht wie manche Friedensverträge einen bestimmten Status festgeschrieben, sondern bildete lediglich den Ausgangspunkt für einen sich entwickelnden Friedensprozess. Damit hielt es Möglichkeiten für die

---

<sup>11</sup> SR-Resolution 1509 v. 19.9.2003, UN-Doc. S/RES/1509 (2003).

<sup>12</sup> SR-Resolution 1500 v. 14.8.2003, UN-Doc. S/RES/1500 (2003).

Vereinten Nationen offen, ihre Rolle beim Aufbau des afghanischen Staates nach eigenen Vorstellungen mehr oder weniger aktiv zu gestalten<sup>13</sup>.

Für die Vorgehensweise der Vereinten Nationen, den Aufbau des Landes so weit wie möglich den Afghanen selbst zu überlassen, gleichzeitig mit einem kleinen Personalkontingent aber aus dem Hintergrund steuernd auf den Friedensprozess einzuwirken, hat sich die Bezeichnung ‚Light Footprint Approach‘ etabliert<sup>14</sup>. Insbesondere Kommentatoren, die den extensiven Missionen im Kosovo und in Ost-Timor kritisch gegenüberstanden, haben diese Politik des ‚leichten Fußabdrucks‘ begrüßt und als Abkehr von der bisherigen Strategie der Volladministration durch die Vereinten Nationen interpretiert<sup>15</sup>.

In der Tat bietet der Light Footprint Approach einige Vorteile gegenüber einer umfassenden Verwaltungsmission. Für die Vereinten Nationen bedeutet er einen stark reduzierten Personal- und Kostenaufwand. Dadurch wird es erheblich einfacher für den Generalsekretär, die nötigen Mittel von den Mitgliedstaaten einzuwerben, was die tatsächliche Realisierung einer Friedensmission beträchtlich vereinfacht. Die Möglichkeit für die Lokalbevölkerung, den Aufbau ihres Staates von Anfang an selbst in die Hand zu nehmen, bewahrt einerseits die Vereinten Nationen vor Kolonialismuskritik und fördert andererseits die Nachhaltigkeit des Aufbauvorgangs. Im Idealfall führt der Light Footprint Approach zu einem Friedensprozess, der in besonderem Maße auf lokale Gegebenheiten abgestimmt und zudem besser vor übermäßiger Einflussnahme durch Geberstaaten geschützt ist. Nicht zu unterschätzen ist auch, dass die Wirtschaft des Missionsgebiets nicht durch die Präsenz vieler internationaler Kräfte künstlich aufgebläht wird, wie es sonst bei großen Friedensoperationen der Fall ist. Es kommt also beim Abzug der Mission nicht zum Kollaps ganzer Wirtschaftszweige, die sich bis dahin wegen der hohen Verdienstmöglichkeiten exklusiv den Bedürfnissen der Ausländer gewidmet haben.

---

<sup>13</sup> *Chesterman*, *Survival* 44-III (2002), 38ff.

<sup>14</sup> *Chesterman*, *Survival* 44-III (2002), 37. Die Bezeichnung geht auf die Missionsplanungen des Generalsekretärs zurück, wo es hieß, Ziel von UNAMA müsse es sein, lediglich einen „light expatriate footprint“ zu hinterlassen (Report of the Secretary-General on the situation in Afghanistan and its implications for international peace and security v. 18.3.2002, UN-Doc. S/2002/278, Par. 98(d)).

<sup>15</sup> So etwa *Gorjão*, *Contemporary Southeast Asia* 24 (2000), 332. Auch *Chesterman*, *Survival* 44-III (2002), 37, beschreibt UNAMA als „philosophical challenge to the increasing aggregation of sovereign powers exercised in UN peace operations“.

Trotz dieser unbestreitbaren Vorteile kann die in Afghanistan verfolgte Strategie allerdings nur dann als bewusste Abkehr von umfassenden Verwaltungsmissionen verstanden werden, wenn den Vereinten Nationen tatsächlich die freie Wahl zwischen beiden Missionskonzepten offen gestanden hätte. Davon kann aber keine Rede sein. Vielmehr war eine Volladministration durch die Vereinten Nationen unter den in Afghanistan gegebenen Bedingungen von vornherein keine realistische Option gewesen. Der Personal- und Materialaufwand für eine solche Mission hätte die Kapazitäten der Vereinten Nationen um ein Vielfaches überschritten<sup>16</sup>. Schon in Ost-Timor, einem Gebiet mit einem Bruchteil der Fläche und Einwohnerzahl Afghanistans, betrug die Missionskosten knapp 500 Millionen US-Dollar pro Jahr<sup>17</sup>. Außerdem hatte der Sturz der Taliban nicht zum Ende der Kämpfe in allen Landesteilen geführt. Eine umfassende Verwaltungsmission hätte also von einer großen Militärkomponente unterstützt werden müssen. Dafür fehlte aber die notwendige Bereitschaft truppenstellender Staaten, wie in der Beschränkung des ISAF-Einsatzes auf die Hauptstadt Kabul sichtbar wird. Abgesehen vom Aufwand wäre eine umfassende Mission auch an afghanischen Besonderheiten gescheitert. Anders als Ost-Timor und der Kosovo hatte Afghanistan schon lange als selbständiger Staat existiert und wies eine Tradition starken und gewaltsamen Widerstands gegen jede Form von Fremdherrschaft auf. Die Vereinten Nationen wären also Gefahr gelaufen, als neuerliche ausländische Besatzer wahrgenommen und abgelehnt zu werden<sup>18</sup>.

Die Gründe für den Light Footprint Approach sind somit eher pragmatischer Natur gewesen, als dass sie von einem Sinneswandel der Vereinten Nationen zeugen, zumal auch dieser Missionstyp mit gravierenden Nachteilen behaftet ist. Der Vorteil eines ungestörteren, lokal dominierten Friedensprozesses wandelt sich ins Negative, wenn dieser Friedensprozess ins Stocken gerät. Den Vereinten Nationen bieten sich dann wenig Möglichkeiten, aktiv in das Geschehen einzugreifen. Da die Einflusskanäle der Vereinten Nationen nicht formalisiert sind, hängt der tatsächliche Missionserfolg stark davon ab, wie gut es gelingt, ein Vertrauensverhältnis zwischen der Übergangsregierung und der Mission aufzubauen. Mithin werden persönliche Kontakte und insbesondere die

---

<sup>16</sup> *Gorjão*, *Contemporary Southeast Asia* 24 (2000), 332.

<sup>17</sup> Report of the Secretary-General on UNTAET v. 17.1.2002, UN-Doc. S/2002/80, Par. 95.

<sup>18</sup> *Chesterman*, *Survival* 44-III (2002), 38.

Person des SRSG zu einem zentralen Faktor<sup>19</sup>. Nicht immer dürften die Vereinten Nationen über eine Person wie Lakhdar Brahimi verfügen, die sich durch besonderes Ansehen und eine genaue Kenntnis der Verhältnisse im Missionsgebiet auszeichnet<sup>20</sup>.

Ein weiterer Nachteil des Light Footprint Approach ist, dass sich der Unmut der Bevölkerung, wenn Fortschritte beim Aufbau des Landes auf sich warten lassen, unmittelbar gegen die lokale Übergangsregierung richtet. Ob es den lokalen Strukturen gelingt, das Vertrauen der Bevölkerung zu gewinnen, hängt maßgeblich davon ab, ob die Menschen den Friedensprozess als konkret vorteilhaft für ihre persönlichen Lebensverhältnisse empfinden<sup>21</sup>. Die afghanische Übergangsregierung versucht daher beispielsweise, ausländische Hilfsorganisationen dazu zu bewegen, ihre Projekte nicht als großzügige Hilfe von außen darzustellen, sondern als in Zusammenarbeit mit der afghanischen Übergangsregierung getroffene Maßnahmen<sup>22</sup>. Abgesehen von den dadurch entstehenden Reibungspunkten mit ausländischen Geberländern und Hilfsorganisationen, welche natürlich auf eine positive Selbstdarstellung bedacht sind, kann auch eine solche Politik nicht verhindern, dass es im direkten Anschluss an einen Konflikt unweigerlich einige Zeit dauert, bis erste positive Auswirkungen des Aufbauprozesses für die Bevölkerung spürbar werden. Dieser Zeitraum kann genügen, um das Ansehen der lokalen Übergangsregierung und damit auch den Friedensprozess nachhaltig zu schwächen. Eine vollständige Administration eines Gebiets durch die Vereinten Nationen bietet demgegenüber den Vorteil, dass sich der Unmut der Bevölkerung erst einmal gegen die Vereinten Nationen richtet, was diese leichter kompensieren können, da sie das Gebiet ohnehin nur kurzzeitig verwalten. Geben die Vereinten Nationen die Macht nach Überwindung der anfänglichen Schwierigkeiten an lokale Gremien ab, stellt sich die

---

<sup>19</sup> *Chesterman*, *Survival* 44-III (2002), 40.

<sup>20</sup> Lakhdar Brahimi war bereits von Juli 1997 bis Oktober 1999 Sondergesandter des Generalsekretärs für Afghanistan gewesen. Im Oktober 2001 wurde er zum Sonderbeauftragten für Afghanistan ernannt. Dieses Amt versah er für mehr als zwei Jahre, bevor er im Januar 2004 turnusgemäß abgelöst wurde.

<sup>21</sup> Report of the Secretary-General on the situation in Afghanistan and its implications for international peace and security v. 23.7.2003, UN-Doc. S/2003/754, Par. 7.

<sup>22</sup> *Chesterman*, *Survival* 44-III (2002), 41. Ganz anders im Kosovo: dort sind Tafeln, die auf ausländische Hilfe hinweisen, derart häufig zu sehen, dass manche auf den Reisenden fast schon überheblich wirken (etwa der omnipräsente Schriftzug „European Union – Rebuilding Your Roads“, eigene Erfahrung des Verfassers, September 2003).

Ausgangslage für eine positive Wahrnehmung dieser Gremien in den Augen der Bevölkerung wesentlich besser dar.

In der Praxis zeigt sich, dass auch der Light Footprint Approach nicht zu schnellen Erfolgen führt. Der Friedensprozess in Afghanistan verläuft zwar grundsätzlich innerhalb des in Bonn beschlossenen zeitlichen Rahmens, wie der im Januar 2004 erfolgte Beschluss einer Verfassung<sup>23</sup> und die am 9.10.2004 abgehaltene Präsidentschaftswahl<sup>24</sup> zeigen. Dies kann aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass einem stabilen afghanischen Staatswesen weiterhin massive Hürden entgegenstehen. Außerhalb der Hauptstadt Kabul übt die Übergangsregierung nur beschränkt Autorität aus. In vielen Provinzen herrschen lokale *Warlords*, die zum Erhalt ihrer eigenen Machtstellung die Kooperation mit den zentralen Institutionen verweigern. Die afghanische Wirtschaft speist sich nahezu ausschließlich aus dem illegalen Opiumanbau, dessen effektive Bekämpfung durch die nach wie vor schlechte Sicherheitslage und die weitverbreitete Korruption unmöglich gemacht wird<sup>25</sup>.

Nach alledem kann nicht gefolgert werden, dass die Afghanistan-Mission allein wegweisend für zukünftige Nation Building-Einsätze sein müsste. Beide Strategien, Light Footprint Approach und Volladministration, weisen spezifische Vor- und Nachteile auf. Die Annahme, die Vereinten Nationen könnten in einer spezifischen Konfliktsituation frei wählen, nach welcher Strategie sie vorgehen wollen, ist nicht realistisch. Im Fall Afghanistans wäre eine Volladministration überhaupt nicht realisierbar gewesen. Im Gegenzug bietet im hypothetischen Fall eines *failed state*, in dem Chaos in einem Ausmaß herrscht, das die Bildung landeseigener Übergangsstrukturen unmöglich macht, eine Mission nach dem Light Footprint Approach keine hinreichende Lösung. Wie eine Nation Building-Mission im konkreten Fall auszugestaltet ist, muss somit auch in Zukunft danach entschieden werden, welche Anforderungen sich im Missionsgebiet stellen und zu einem wie umfangreichen Engagement die UN-Mitgliedstaaten bereit sind.

---

<sup>23</sup> Frankfurter Allgemeine Zeitung, ‚Eine neue Verfassung für Afghanistan‘, Ausgabe v. 5.1.2004, S. 1.

<sup>24</sup> Süddeutsche Zeitung, ‚Wahlen in Afghanistan: Erstmals dürfen die Menschen am Hindukusch frei ihr Oberhaupt bestimmen‘, Ausgabe v. 9./10.10.2004, S. 9.

<sup>25</sup> Vgl. Report of the Secretary-General on the situation in Afghanistan and its implications for international peace and security v. 12.8.2004, UN-Doc. S/2004/634, Par. 17ff.

### C. Probleme und Lehren im Zusammenhang mit umfassenden Nation Building-Operationen

Wie die Ausführungen im Dritten Teil gezeigt haben, waren die bisherigen Volladministrationsmissionen UNMIK und UNTAET mit erheblichen Defiziten behaftet, vor allem was ihr Verhältnis zur Bevölkerung des Missionsgebiets betraf. Mit Hinblick auf diese Missstände wird teilweise in Zweifel gezogen, ob die Vereinten Nationen derartige Friedensoperationen überhaupt unternehmen sollten<sup>26</sup>. Manche lehnen internationale Treuhandverwaltungen auch deshalb grundsätzlich ab, weil sie der Ansicht sind, solche Missionen seien notwendigerweise mit einer zwangsweisen Verbreitung westlicher Werte wie Demokratie, Liberalismus und Pluralismus verbunden und schaden daher der eigenen Entwicklung eines Territoriums<sup>27</sup>. Letztere Ansicht ist allerdings durch die weltweite politische Entwicklung überholt. Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sind mittlerweile zu universellen Werten geworden, die nicht mehr nur in der westlichen Welt Geltung beanspruchen<sup>28</sup>. Mag es im direkten Anschluss an das Ende des Ost-West-Konflikts noch nachvollziehbar gewesen sein, von einer Bedrohung durch eine neue Form des westlichen Kolonialismus zu sprechen, erscheint dies heute verfehlt, wie nicht zuletzt die Tatsache zeigt, dass sich auch viele nicht-westliche Staaten an internationalen Treuhandverwaltungsmissionen beteiligen<sup>29</sup>.

Für die Zukunft ist zu erwarten, dass die Staatensouveränität noch stärker von einer Einbindung in internationale Systeme geprägt sein wird. Je enger die Staaten miteinander verwoben sind, je größer also die gegenseitige Abhängigkeit ist, desto wahrscheinlicher wird es, dass Staaten ein gemeinsames Interesse entwickeln, eine Krise effektiv zu bekämpfen. Wo eine Krise auf die Abwesenheit oder Desintegration staatlicher Strukturen zurückzuführen ist, hat die internationale Gemeinschaft mit internationalen Treuhandverwaltungen ein erwiesenermaßen

---

<sup>26</sup> *Chopra*, *Survival* 42-III (2000), 35; *Gorjão*, *Contemporary Southeast Asia* 24 (2000), 330f. Auch der Brahimi-Report wirft die Frage auf, „whether the United Nations should be in this business at all“, vgl. Report of the Panel on United Nations Peace Operations v. 21.8.2000, UN-Doc. A/55/305-S/2000/809, Par. 78.

<sup>27</sup> So z.B. *Gordon*, *AUJILP* 12 (1997), 910: „Utilizing the trusteeship model presupposes that Western modes of governance, politics, and social thought should triumph.“

<sup>28</sup> Siehe oben Dritter Teil, C. III. 1. e.

<sup>29</sup> Vgl. zur Personalzusammensetzung z.B. Report of the Secretary-General on UNTAET v. 16.1.2001, UN-Doc. S/2001/42, Par. 43f. bzw. Report of the Secretary-General on UNMIK v. 9.10.2002, UN-Doc. S/2002/1126, Annex I und III.

wirksames Mittel zur Verfügung. Manche Krisensituationen können so beschaffen sein, dass eine Treuhandverwaltung als einzige Alternative zum Nichteingreifen erscheint, etwa wenn viele lokale Splittergruppen untereinander nicht zur Zusammenarbeit bereit sind. Insgesamt besteht somit eine erhöhte Wahrscheinlichkeit, dass es auch in Zukunft internationale Treuhandverwaltungen geben wird<sup>30</sup>. Deshalb ist es realistischer, nicht einen Rückzug von Treuhandverwaltungen zu fordern, sondern Wege zu untersuchen, die bisher aufgetretenen Probleme anzugehen und diese Missionsform weiter zu verbessern.

## I. Selektivität

Ein Kritikpunkt, der nicht nur Nation Building-Missionen, sondern alle Formen von Friedensoperationen betrifft, ist, dass die Vereinten Nationen in manchen Krisensituationen aktiv eingreifen, während sie bei anderen nur in viel geringerem Rahmen oder gar nicht tätig werden<sup>31</sup>. Durch ein derart selektives Handeln kann die Glaubwürdigkeit der Vereinten Nationen insgesamt beschädigt werden.

Allerdings ist zu bedenken, dass es nicht wirklich in der Macht der Vereinten Nationen als Organisation steht, über das Ja oder Nein eines Eingreifens zu entscheiden. Vielmehr ist dies eine politische Frage, die von den Mitgliedstaaten – vor allem von den Vetomächten – zu beantworten ist. Innenpolitische Erwägungen bleiben nicht ohne Einfluss auf die Einsatzentscheidungen, die von der Bereitschaft der Mitgliedstaaten abhängen, Personal und Material zur Verfügung zu stellen und für die Kosten aufzukommen. Selbst wenn eine Entscheidung für einen Einsatz gefällt wurde, kann der Generalsekretär große Schwierigkeiten haben, die für dessen effektive Durchführung notwendige Unterstützung von den Mitgliedstaaten zu erlangen<sup>32</sup>. Dieser Umstand lässt sich freilich nicht den Vereinten Nationen selbst anlasten.

Darüber hinaus berührt die Selektivität, mit der Friedensoperationen durchgeführt werden, deren Legitimität nicht. Auch wenn eine Vielzahl von Krisenherden bestehen sollte, ist es jedenfalls besser,

---

<sup>30</sup> *Matheson*, AJIL 95 (2001), 85; *Beauvais*, NYUJILP 33 (2001), 1178; *Steiner*, Südost-europa Mitteilungen 43-II (2003), 13.

<sup>31</sup> Dazu ausführlich *Hufnagel*, S. 305ff. und 315ff.

<sup>32</sup> Dies wird eindrucksvoll durch den Bericht zum Fall Srebrenicas belegt: Report of the Secretary-General pursuant to General Assembly resolution 53/35 v. 15.11.1999, UN-Doc. A/54/549, aufschlussreich insbes. Par. 124.

nur an manchen von ihnen helfend einzugreifen, als völlig untätig zu bleiben, wie auch Kofi Annan in seinem Millenniumsbericht treffend festgestellt hat: „The fact that we cannot protect people everywhere is no reason for doing nothing when we can.“<sup>33</sup> Der Selektivitätsvorwurf ist folglich nicht zur Kritik an einzelnen Friedensmission geeignet, sondern richtet sich allenfalls gegen grundsätzliche Mängel des UN-Systems in seiner heutigen Ausformung.

## II. Grundsätzliche Eignung der UN als Treuhandverwalter

Obwohl die Vereinten Nationen auf eine Reihe von Einsätzen zurückblicken können, wo sie in mehr oder weniger großem Umfang Territorialverwaltungsaufgaben wahrgenommen haben, ist dies nach wie vor eine für die Organisation eigentlich untypische Funktion. Die Vereinten Nationen sind als Forum des Meinungs austauschs und der friedlichen Streitbeilegung zwischen ihren Mitgliedern konzipiert, weshalb sie ihrer Natur nach unparteilich und neutral gegenüber Staaten auftreten müssen<sup>34</sup>. Verwalten sie selbst ein Gebiet, sind sie aber verpflichtet, dessen Interessen bestmöglich zu vertreten<sup>35</sup>. Ist die UN-Verwaltung so umfassend wie im Kosovo oder in Ost-Timor, wo die Vereinten Nationen de facto in die Rolle eines souveränen Staates geschlüpft sind und ihre Mandatsgebiete auch nach außen hin vertreten haben, lässt sich nicht vermeiden, dass Konflikte zwischen der grundsätzlichen Neutralität der Vereinten Nationen und ihrer Pflicht zur Förderung der Interessen des verwalteten Gebiets auftreten. Als es etwa mit Australien ein Abkommen zur Ausbeutung der vor der Küste Ost-Timors gelegenen unterseeischen Rohstoffvorkommen zu verhandeln galt, mussten die Vereinten Nationen ihre übliche Vermittlerposition verlassen und wie eine Staatsregierung einseitig die Interessen Ost-Timors vertreten<sup>36</sup>.

Auf der Ebene des UN-Personals äußert sich dieses Problem in einem Loyalitätskonflikt. Mitarbeiter von Treuhandverwaltungsmissionen sind einerseits Angehörige einer internationalen Organisation, andererseits aber auch in quasi-nationale Regierungsstrukturen eingebunden.

---

<sup>33</sup> Report of the Secretary-General v. 27.3.2000, UN-Doc. A/54/2000, Par. 219. Ähnlich *Steiner*, Südosteuropa Mitteilungen 43-II (2003), 13.

<sup>34</sup> Vgl. Art. 1 UN-Charta, v.a. Nr. 4.

<sup>35</sup> Vgl. oben Dritter Teil, C. II. 1. c.

<sup>36</sup> *Wilde*, ASIL Proc 95 (2001), 257.

Beide Funktionen müssen sie bei allen ihren Handlungen miteinander vereinbaren. Dabei bleiben Schwierigkeiten nicht aus, wie das Beispiel der *East Timor Transitional Administration* zeigt: Nur mit Mühe konnte SRSG Vieira de Mello das internationale Personal von UNTAET dazu bringen, unter ost-timoresischer Führung zu arbeiten, als im Zuge der Timorisierung leitende Positionen mit lokalen Kräften besetzt wurden. Viele Mitarbeiter verwiesen darauf, dass sie nur ihrem Arbeitgeber, den Vereinten Nationen, Loyalität schuldeten und deshalb keine Anweisungen von Dritten annehmen müssten<sup>37</sup>.

Sind quasi-staatliche Funktionen außergewöhnlich für die Vereinten Nationen, verwundert es nicht, dass innerhalb der Organisation kaum entsprechend qualifiziertes Personal vorhanden war. Üblicherweise verlangt der Dienst in den Vereinten Nationen nach Generalisten, die Staaten unabhängig gegenüberreten können. Für die Einrichtung einer quasi-staatlichen Verwaltung wurden aber Spezialisten mit konkretem Wissen über die grundlegenden Abläufe und alltäglichen Probleme innerhalb eines Verwaltungsapparats benötigt. Da diese fehlten, mussten Stellen mit nicht ausreichend qualifizierten Personen besetzt werden, was nicht nur die Effizienz der Missionen hemmte, sondern auch der Missionsakzeptanz durch die Lokalbevölkerung abträglich war<sup>38</sup>.

Überhaupt haben von den Vereinten Nationen durchgeführte Verwaltungsmissionen vor Ort mit besonderen Akzeptanzschwierigkeiten zu kämpfen, weil das Missionspersonal aus den verschiedensten UN-Mitgliedstaaten rekrutiert wird und sich deshalb auch Personen aus Staaten darunter befinden, in denen keine demokratische Tradition vorherrscht oder wo Korruption und Misswirtschaft an der Tagesordnung sind. Obwohl dies objektiv betrachtet über den einzelnen UN-Mitarbeiter freilich nichts aussagt, führten sowohl im Kosovo als auch in Ost-Timor Vorbehalte gegenüber diesen Mitarbeitern zusammen mit kursierenden Berichten über Verfehlungen einzelner Missionsangehöriger zum Eindruck weiter Teile der Bevölkerung, eine Vielzahl dafür kaum

---

<sup>37</sup> Caplan, S. 60; Wilde, ASIL Proc 95 (2001), 257f.

<sup>38</sup> Befragt nach seiner Meinung über die UNTAET-Distriktsverwalter, sagte José Ramos-Horta: „I know many of them have no experience, no expertise, no academic qualifications at all. I asked one of them – an American lady – what her qualifications were, and she said only that she had worked in Yosemite National Park.“ (zitiert nach Beauvais, NYUJILP 33 (2001), Fn. 153).

geeigneter Ausländer versuche ihnen Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zu lehren<sup>39</sup>.

Unter Verweis auf diese Probleme, die sämtlich auf die für die Vereinten Nationen ungewohnte Rolle als Treuhandverwalter zurückzuführen sind, haben manche Kommentatoren gefordert, umfassende Nation Building-Missionen in Zukunft auf Einzelstaaten bzw. Staatengruppen zu übertragen. Enver Hasani, der insbesondere das zuletzt genannte Akzeptanzproblem betont, hat die Meinung geäußert, der Kosovo hätte statt von den Vereinten Nationen von einigen wenigen hochentwickelten Staaten verwaltet werden sollen. Die Kosovaren fühlten sich als Europäer mit hohem politischen, sozialen und kulturellen Entwicklungsstand und könnten daher eine Fremdherrschaft nur akzeptieren, wenn sie von Ländern ausginge, die als gefestigte Demokratien und Rechtsstaaten eindeutige Vorbildfunktion hätten. Seiner Ansicht nach kämen etwa die Staaten der Balkan-Kontaktgruppe für eine Verwaltung des Kosovo in Betracht<sup>40</sup>. Ganz ähnlich hat Jarat Chopra bei seiner Kritik an UNTAET abschließend festgestellt, dass von einzelnen Staaten geführte Koalitionsmissionen die bessere Alternative für Übergangsverwaltungen sein könnten. Auch er hat das „contact-group concept“ als möglichen Ausgangspunkt für zukünftige Lösungen genannt<sup>41</sup>.

Beiden blieb natürlich nicht verborgen, dass die Errichtung einer Fremdherrschaft durch einzelne Staaten notwendigerweise Anklänge an den Kolonialismus hervorrufen würde. Ihrer Ansicht nach würde dieser Nachteil aber durch den mit einer solchen Vorgehensweise verbundenen Effizienzgewinn aufgewogen; zudem könnte er durch die Einrichtung geeigneter Überwachungsstrukturen auf universeller Ebene, beispielsweise beim UN-Sicherheitsrat, abgemildert werden. Dieser Auffassung kann nicht gefolgt werden. Ein möglicher Effizienzgewinn in einzelnen Bereichen ginge zu Lasten der Legitimität der Mission als Ganzes. Auch bei noch so intensiver Überwachung könnte nicht erwartet werden, dass eine Verwaltung durch einzelne Staaten vollständig frei von Kolonialismuskorruptionen bliebe. Unterliegt die grundsätzliche Legitimität einer Mission aber nur geringsten Zweifeln, ist der Missionserfolg insgesamt bedroht. Allein die Vereinten Nationen als einzige quasi-universelle

---

<sup>39</sup> Interview mit *Enver Hasani*, Universität Priština, 16.9.2003; *Traub*, Foreign Affairs 79-IV (2000), 85.

<sup>40</sup> Interview mit *Enver Hasani*, Universität Priština, 16.9.2003.

<sup>41</sup> *Chopra*, Survival 42-III (2000), 35f.

Organisation sind über den Vorwurf erhaben, die Kontrolle über ein Gebiet zum eigenen Vorteil nutzen zu wollen. Überdies dürfte ein Modell einzelstaatlicher Gebietskontrolle in der Praxis kaum umsetzbar sein. Staaten ohne ein eigenes Interesse an dem betroffenen Gebiet werden nicht bereit sein, sich als Gebietsverwalter zu engagieren. Staaten mit einem eigenen Interesse werden die Aufgabe entweder von sich aus ablehnen, um sich nicht dem Vorwurf übermäßiger Einflussnahme auszusetzen, oder ihr Eingreifen muss den übrigen Staaten eben deshalb inakzeptabel erscheinen.

Im Ergebnis führt daher kein Weg daran vorbei, umfassende Treuhandverwaltungsmissionen den Vereinten Nationen als unabhängige Instanz zu übertragen. Die Rolle als Gebietsverwalter mag zwar dem Grunde nach untypisch für die Organisation sein, völlig wesensfremd ist sie ihr aber nicht, wie ein Blick in die UN-Charta zeigt, die in Art. 81 S. 2 vorsieht, dass Verwaltungsmacht im Rahmen des Treuhandsystems auch „die Organisation selbst“ sein kann. Diese Vorschrift kam zwar nie zum Einsatz, dennoch macht sie deutlich, dass bereits die Verfasser der Charta die Gebietsverwaltung zu den möglichen Aufgaben der Vereinten Nationen gezählt haben. Die Frage der Eignung der Vereinten Nationen für diese Aufgabe muss angesichts der Entwicklung moderner Treuhandverwaltungen neu beurteilt werden. Anders als in Zeiten der Dekolonialisierung bietet die Territorialverwaltung durch einzelne Staaten im heutigen Kontext aus den oben genannten Gründen keine brauchbare Alternative.

### **III. Steigerung der Effizienz der Missionen**

Die Effizienz einer Treuhandverwaltung steht in engem Zusammenhang mit ihrer Legitimität. Gemeint ist nicht nur die völkerrechtliche Legitimität, die eine Mission schon deshalb besitzt, weil sie vom Sicherheitsrat autorisiert wurde, sondern auch und vor allem die tatsächliche Legitimität, die ihr in den Augen der Bevölkerung des Mandatsgebiets zukommt. Nur wenn die Bevölkerung die Regierungsgewalt einer internationalen Verwaltung als legitim anerkennt, kann ein Klima der Kooperation entstehen, das langfristig den Missionserfolg sicherstellt. Will eine Mission tatsächliche Legitimität gewinnen, muss

sie sich gegenüber der Bevölkerung als glaubhaft und vertrauenswürdig erweisen<sup>42</sup>.

### ***1. Verbesserung des Missionsstarts***

Die Anfangsmonate einer Mission sind für ihre gesamte Entwicklung von besonderer Bedeutung. Im Normalfall wird die Bevölkerung der internationalen Verwaltung grundsätzlich positiv gegenüberstehen und ihr einen Vertrauensvorschuss gewähren. Kann die Mission den anfänglichen Erwartungen der Bevölkerung gerecht werden, schafft sie sich eine Legitimitätsbasis, auf der sie später aufbauen kann, um ihr Mandat effizient umzusetzen. Im Gegenteil fehlt diese Basis, wenn es ihr nicht gelingt, den Erwartungen zu entsprechen und sie den Vertrauensvorschuss dadurch verspielt.

Weder in Ost-Timor noch im Kosovo waren die Missionen in der Anfangsphase besonders erfolgreich. In Ost-Timor litt das Vertrauen in UNTAET vor allem darunter, dass im ersten halben Jahr kaum konkrete Fortschritte für die Bevölkerung erkennbar wurden<sup>43</sup>. Im Kosovo gelang es zunächst nicht, das Nachkriegschaos wirkungsvoll einzudämmen und albanische Gewalttäter an Racheakten gegenüber Serben zu hindern<sup>44</sup>. Wie sich gerade dort gezeigt hat, führt ein schlechter Start nicht nur zu einem unmittelbaren Ansehensverlust der Mission, sondern erlaubt ferner, dass sich alternative Machtstrukturen und organisierte Kriminalität ausbreiten<sup>45</sup>. Für deren Bekämpfung werden in der Folgezeit Kräfte der Mission in erheblichem Maß gebunden, die sonst für Staatsaufbaumaßnahmen zur Verfügung stünden.

Soll die Effizienz einer Mission nicht langfristig leiden, muss daher der kritischen Anfangsphase noch mehr Aufmerksamkeit als bisher zuteil werden. Eine internationale Treuhandverwaltung muss von Beginn an entschlossen vorgehen wollen und auch können<sup>46</sup>. Aus den bei UNMIK und UNTAET gemachten Erfahrungen lassen sich diesbezüglich einige Verbesserungsmöglichkeiten ableiten.

---

<sup>42</sup> *Gorjão*, *Contemporary Southeast Asia* 24 (2000), 328; *Chopra*, *Survival* 42-III (2000), 27: „Peace-maintenance will win legitimacy only if global governors lead by example.“

<sup>43</sup> Siehe oben Dritter Teil, A. II. 2. b.

<sup>44</sup> *Hofbauer*, S. 156ff.; *O'Neill*, S. 16.

<sup>45</sup> *Leurdijk/Zandee*, S. 119f.; *O'Neill*, S. 76f.; *Mappes-Niediek*, S. 120ff. und 149ff.

<sup>46</sup> *Steiner*, *Südosteuropa Mitteilungen* 43-II (2003), 8f. und 11.

Zunächst ist festzuhalten, dass die im Zusammenhang mit Peacekeeping-Einsätzen immer wieder erhobene Forderung nach einem klaren Mandat uneingeschränkt auch für Nation Building-Operationen gilt<sup>47</sup>. Sicherheitsratsresolution 1272 äußerte sich nur vage zum Verhältnis zwischen UNTAET und der Lokalbevölkerung<sup>48</sup>. Dadurch bedingte Kurswechsel von UNTAET betreffend Form und Umfang der Einbindung lokaler Kräfte in die Regierungsstrukturen haben der Mission erhebliche Kritik eingebracht<sup>49</sup>. Im Kosovo wird die Arbeit von UNMIK dadurch behindert, dass ein klares politisches Ziel fehlt. Solange die Zukunft des Kosovo nicht geklärt ist, erschweren Zweifel an der Nachhaltigkeit von Missionsmaßnahmen den Wiederaufbau politischer und wirtschaftlicher Strukturen. Freilich ist die Unklarheit der Mandate von Friedenseinsätzen ein grundsätzliches Problem des Sicherheitsratssystems, das mit der Natur der Resolutionen als politische Kompromisse zusammenhängt. Möchte man nicht den Sicherheitsrat als solchen umgestalten, werden sich vage Formulierungen auch in der Zukunft nicht vermeiden lassen.

Andere Schwächen des Missionsstarts können demgegenüber wesentlich einfacher durch eine bessere Vorbereitung auf Nation Building-Einsätze beseitigt werden. In der Planungsphase einer konkreten Mission gilt es, die Eigenheiten des Missionsgebiets zu sondieren und möglichst bereits mit lokalen Kräften zusammenzuarbeiten. So selbstverständlich dies klingt, lag hier doch ein besonderer Schwachpunkt der Ost-Timor-Mission. Nachdem die Zeit drängte und UNMIK nur wenige Monate vorher geplant worden war, übertrug das *Department of Peacekeeping Operations* das Kosovo-Modell weitgehend unverändert auf Ost-Timor. Die Planung für Ost-Timor wurde großenteils von Mitarbeitern vorgenommen, die auch an der Kosovo-Mission

---

<sup>47</sup> Caplan, S. 82; Gorjão, *Contemporary Southeast Asia* 24 (2000), 331; Steiner, *Südosteuropa Mitteilungen* 43-II (2003), 7.

<sup>48</sup> Im einzigen Absatz, der sich mit dieser Frage befasst, heißt es lapidar: „The Security Council [...] [s]tresses the need for UNTAET to consult and cooperate closely with the East Timorese people in order to carry out its mandate effectively with a view to the development of local democratic institutions“, SR-Resolution 1272 v. 25.10.1999, UN-Doc. S/RES/1272 (1999), Par. 8. Siehe dazu auch oben Dritter Teil, A. II. 2. b.

<sup>49</sup> *Chesterman*, *International Peacekeeping* 9-I (2002), 65ff.

beteiligt gewesen waren<sup>50</sup>. Ost-Timorese wurde kein Einfluss auf die Planungen zugestanden und die Vorgehensweise der Vereinten Nationen in einem entscheidenden Punkt nicht an die unterschiedliche Ausgangslage angepasst: Im Kosovo herrschte ein Konflikt zwischen verschiedenen ethnischen Gruppen, der ein Auftreten von UNMIK als neutraler Dritter erforderlich machte. In Ost-Timor gab es keinen solchen Konflikt. Obwohl die Unabhängigkeit Ost-Timors klar als Ziel definiert worden war und der CNRT als politische Dachorganisation der Unabhängigkeitsbefürworter vorhanden war, verweigerte UNTAET zunächst unter Berufung auf die Neutralität der internationalen Verwaltung die Zusammenarbeit mit dem CNRT<sup>51</sup>. Durch diese ungerechtfertigte Gleichstellung des CNRT mit einer Rebellen-Gruppe wurde eine wichtige Möglichkeit zur anfänglichen Sicherung des Einflusses von UNTAET in Ost-Timor verspielt<sup>52</sup>.

Zur besseren Vorbereitung auf Nation Building-Missionen gehört auch die Schaffung von Strukturen, die die Durchführung solcher Missionen ohne lange Vorlaufzeiten ermöglichen. Plötzliche Wendungen in einem Konflikt können innerhalb weniger Tage eine internationale Treuhandverwaltung möglich bzw. erforderlich machen. Für diesen Fall müssen Ressourcen vorhanden sein, die einer Mission von Beginn an ein entschlossenes Vorgehen erlauben. Von zentraler Bedeutung ist dabei insbesondere der gesamte Bereich der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, da eine schnelle Wiederherstellung eines sicheren Umfelds einerseits die Autorität einer internationalen Verwaltung untermauert und andererseits die Grundlage für weitere Wiederaufbaumaßnahmen ist<sup>53</sup>. Polizei, Gerichtswesen und Strafvollzug sollten also von Anfang an funktionieren können. Der Schlüssel dazu liegt in einer Veränderung des Personalrekrutierungssystems der Vereinten Nationen. Einem schnellen und wirkungsvollen Eingreifen stehen bisher Rekrutierungsprozesse im Weg, die einerseits äußerst langwierig sind und sich andererseits nicht

---

<sup>50</sup> So hatte z.B. Eric Morris, der Leiter der Planungsgruppe für UNTAET, auch an den Planungen für UNMIK maßgeblich mitgewirkt. Neben den Planern hatten auch viele Mitarbeiter von UNTAET Erfahrungen im Kosovo gesammelt, allen voran Missionschef Sergio Vieira de Mello, der vorher übergangsweise das Amt des dortigen SRSG bekleidet hatte.

<sup>51</sup> Siehe oben Dritter Teil, A. II. 2. b.

<sup>52</sup> *Beauvais*, NYUJILP 33 (2001), 1168; *Suhrke*, International Peacekeeping 8-IV (2001), 7.

<sup>53</sup> *Strohmeier*, AJIL 95 (2001), 60; *Chesterman*, Justice under international administration, S. 12.

nur an der Qualifikation eines Bewerbers, sondern auch an dessen Herkunft orientieren, damit der Proporz zwischen den UN-Mitgliedstaaten gewahrt bleibt<sup>54</sup>.

In seinem Millenniumsbericht hat Generalsekretär Annan die Vereinten Nationen mit einer freiwilligen Feuerwehr verglichen, die bei jedem Brand erst Löschfahrzeuge Betriebsmittel beschaffen müsse, bevor sie zur Brandbekämpfung ausrücken könne. Unter ausdrücklicher Bezugnahme auf UNMIK und UNTAET hat er die besonderen Schwierigkeiten bei der Anwerbung qualifizierten zivilen Personals herausgestellt und von den Mitgliedstaaten eine systematischere Vorgehensweise eingefordert<sup>55</sup>. Der Generalsekretär zielte damit auf die Schaffung von Standby-Netzwerken von Polizisten, Richtern, Anwälten, Justizpersonal und anderen Spezialisten, die innerhalb weniger Tage einsatzbereit sein könnten. Geeignete Kandidaten könnten ohne Zeitdruck identifiziert und in eine Datenbank aufgenommen werden, aus der sich eine Mission im Bedarfsfall ihr Personal zusammenstellen würde. Ein bestimmter Verteilungsschlüssel nach Herkunftsländern könnte auch in einem solchen System berücksichtigt werden. Obwohl die Vorteile also auf der Hand liegen, Nachteile nicht erkennbar sind und nur ein geringer Aufwand zur Pflege der Datenbank erforderlich wäre, wurden derartige Standby-Netzwerke für ziviles Missionspersonal bis heute bedauerlicherweise nicht realisiert<sup>56</sup>.

Ebenso wichtig wie die zügige Personalrekrutierung ist zu Beginn einer Mission die rasche Festlegung des anwendbaren Rechts, insbesondere des Strafrechts. Weder die anfänglich unter Umständen erforderliche Militärgerichtsbarkeit<sup>57</sup> noch sonstige internationale Juristen noch neu errichtete gebietseigene Sicherheits- und Justizbehörden können ihre Arbeit zur Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung glaubwürdig und frei von Widersprüchen verrichten, wenn es

---

<sup>54</sup> *Suhrke*, International Peacekeeping 8-IV (2001), 12; *Beauvais*, NYUJILP 33 (2001), 1140.

<sup>55</sup> Report of the Secretary-General v. 27.3.2000, UN-Doc. A/54/2000, Par. 224ff.

<sup>56</sup> Vgl. zu Standby-Netzwerken auch Report of the Panel on United Nations Peace Operations v. 21.8.2000, UN-Doc. A/55/305-S/2000/809, Par. 128ff.; *Strohmeier*, AJIL 95 (2001), 61f.; *Beauvais*, NYUJILP 33 (2001), 1157.

<sup>57</sup> Der Einsatz von Militärjuristen ist zwar grundsätzlich nicht wünschenswert, wird sich allerdings in unsicheren Missionsumfeldern auch dann nicht vermeiden lassen, wenn ein Standby-System ziviler Juristen schließlich doch eingerichtet werden sollte, vgl. *Chesterman*, Justice under international administration, S. 12; *Strohmeier*, AJIL 95 (2001), 60f.

dafür an einer eindeutigen Handlungsgrundlage fehlt. Vor allem die im Kosovo gemachten Erfahrungen haben bewiesen, dass das bisher im Missionsgebiet geltende Strafrecht wegen seiner Vergangenheit inakzeptabel für die Bevölkerung sein kann. Dennoch blieb UNMIK nichts anderes übrig, als eine weitgehende Fortgeltung dieses Rechts anzuordnen, wollte die Mission nicht ein rechtliches Vakuum entstehen lassen<sup>58</sup>.

Zur Lösung dieses Problems bietet sich an, auf Seiten der Vereinten Nationen einen Standard-Strafrechtskodex vorzubereiten, der in zukünftigen Fällen der internationalen Territorialkontrolle zur Anwendung gebracht werden könnte<sup>59</sup>. Auch dieser Vorschlag ließe sich mit relativ geringem Aufwand etwa durch eine Konferenz internationaler Strafrechtsexperten und Juristen mit Erfahrungen aus den bisherigen Treuhandverwaltungsmissionen realisieren<sup>60</sup>. Freilich müsste ein solcher Kodex Möglichkeiten zur Berücksichtigung lokaler Besonderheiten vorsehen und könnte nicht mehr als ein Mindestkatalog universell akzeptabler Straftatbestände sein. Er böte aber den Vorteil einer Alternative zum System der selektiven Fortgeltung des bisherigen Rechts, das notwendigerweise mit Unsicherheiten verbunden ist. Außerdem könnten internationale Kräfte auch ohne Bezug zu einem konkreten Einsatz bereits in ihren Heimatländern in dem Standardkodex geschult werden. Wenn eine Mission begonnen wird, müsste sich das internationale Personal dann nicht erst an das lokale Recht anpassen, was mangels der Verfügbarkeit von Gesetzestexten oder wegen der Sprachbarriere einen großen Zeitaufwand bedeutet, sondern könnte seine Arbeit sofort und auf einer zweifelsfreien Basis aufnehmen.

## ***2. Verringerung der Machtkonzentration in den Händen des Sonderbeauftragten des Generalsekretärs***

Die extreme Machtkonzentration in den Händen des SRSG<sup>61</sup> bedeutet eine besondere Gefahr für die Glaubwürdigkeit einer Treuhandverwaltungsmission. Die Bevölkerung wird mit einer Institution konfrontiert, die einen demokratischen Rechtsstaat zu etablieren sucht,

---

<sup>58</sup> Siehe oben Dritter Teil, C. III. 3. b. aa.

<sup>59</sup> Vgl. *Caplan*, S. 35; *Chesterman*, Justice under international administration, S. 6; *Strohmeier*, AJIL 95 (2001), 62f.; *Beauvais*, NYUJILP 33 (2001), Fn. 198.

<sup>60</sup> Report of the Panel on United Nations Peace Operations v. 21.8.2000, UN-Doc. A/55/305-S/2000/809, Par. 83.

<sup>61</sup> Siehe oben Dritter Teil, C. III. 3. b. dd.

gleichzeitig aber selbst die Gewaltenteilung als elementares Prinzip eines Rechtsstaats ignoriert. Um die daraus resultierende Legitimitätsbedrohung zu umgehen, müssen die umfassenden Befugnisse, die den Sonderbeauftragten im Kosovo und in Ost-Timor in Bezug auf alle drei Gewalten zukamen, bei zukünftigen Missionen deutlich entflochten werden.

Dringend erforderlich ist vor allem, die Position der Judikative aufzuwerten. Die Gerichte müssen ihre Arbeit frei von politischen Einflüssen verrichten können. Die Kompetenz zur Auswahl, Ernennung und Entlassung von Richtern darf daher nicht ausschließlich beim SRSG liegen, der auch im exekutiven und legislativen Bereich weitreichende Befugnisse besitzt.<sup>62</sup> Diese Aufgaben sollten vielmehr einem unabhängigen Gremium übertragen werden, das nicht nur aus Missionsangehörigen bestehen darf, sondern auch Personen aus der Justiz selbst und andere lokale Vertreter einschließen muss. Zusammensetzung und Stimmengewichtung sollten gewährleisten, dass Entscheidungen nicht einseitig getroffen werden können. Vorbilder für derartige Organe richterlicher Selbstverwaltung können den Verfassungen verschiedener UN-Mitgliedstaaten entnommen werden<sup>63</sup>. Einer solchermaßen in ihrem Fundament gestärkten Justiz können dann auch mehr Kompetenzen gegenüber den anderen Gewalten eingeräumt werden. Hier ist insbesondere an die Befugnis zur Interpretation der vom SRSG erlassenen Verordnungen zu denken, was freilich voraussetzt, dass das Gerichtswesen bereits so weit wiederaufgebaut ist, dass durch Obergerichte die Gleichmäßigkeit richterlicher Interpretation gewährleistet werden kann.

Zur Entflechtung der Machtkonzentration an der Missionsspitze würde ferner beitragen, die Führungsaufgaben statt einer Einzelperson einem Kollegialorgan zu übertragen. Für die Friedensoperationen der Vereinten Nationen wäre dies ein Novum, das aber geboten ist, da bei einer umfassenden Treuhandverwaltung dem SRSG eine aus bisherigen Friedensoperationen unbekanntes Doppelrolle als Missions- wie auch als

---

<sup>62</sup> Abraham, AULR 52 (2003), 1334f.

<sup>63</sup> Die Verfassung Italiens sieht z.B. in Art. 105 einen Obersten Justizrat (*Consiglio Superiore della Magistratura*) vor, der aus von der Richterschaft bzw. dem Parlament gewählten Mitgliedern besteht. Den Vorsitz führt der Staatspräsident. Alle Richter sind diesem Rat gegenüber verantwortlich. Er entscheidet über Richterernennungen, -beförderungen, -versetzungen und -entlassungen ebenso wie über Disziplinarmaßnahmen.

Quasi-Staatschef zukommt. Verschiedene Modelle eines Kollegialorgans sind denkbar, die von einer schlichten Doppelspitze bis zu einem umfassenden Kabinettsystem reichen. Ein allgemeingültiger Vorschlag lässt sich an dieser Stelle nicht machen, da die konkrete Lösung immer von den Gegebenheiten im Missionsgebiet abhängig sein muss. Wie gerade das Beispiel Ost-Timor gezeigt hat, ist für die Verbesserung der Akzeptanz einer Mission aber jedenfalls unabdingbar, dass die Lokalbevölkerung nicht länger als unbedingt nötig von den zentralen Entscheidungsprozessen ausgeschlossen bleibt. Eine tatsächliche Macht-abgabe an lokale Gremien muss früher und umfassender als in den bisherigen Missionen in Erwägung gezogen werden. Die Einräumung bloßer Beratungsfunktionen hat sich als nicht ausreichend erwiesen<sup>64</sup>. Erst die Übertragung wirklicher Entscheidungskompetenzen an lokale Akteure legt die Grundlage für die Entwicklung des politischen Lebens im Missionsgebiet und schafft so die Basis für ein funktionierendes demokratisches Staatswesen.

### **3. Steigerung der Verantwortlichkeit der Missionen**

Ganz ähnlich wie die fehlende Gewaltenteilung stellt auch die mangelnde Verantwortlichkeit der Treuhandverwaltungsmissionen und ihres Personals eine schwere Bürde für die Glaubwürdigkeit solcher Missionen dar<sup>65</sup>. Auch wenn eine Operation mit besten Absichten wie Friedensstiftung, Demokratisierung und Menschenrechtsförderung durchgeführt wird, ist sie nicht per se davor gefeit, Rechtsverletzungen zu begehen<sup>66</sup>. Eine Mission, die einen Rechtsstaat zu errichten sucht, handelt widersprüchlich in sich selbst, wenn sie die Rolle einer Staatsregierung annimmt, ohne einer wirksamen Kontrolle unterworfen zu sein. Die Schaffung effektiver Kontrollmöglichkeiten ist daher nicht nur eine völkerrechtliche Notwendigkeit<sup>67</sup>, sondern dient auch der Mission selbst, indem sie sie vor einem Legitimitätsverlust bewahrt.

---

<sup>64</sup> Vgl. oben Dritter Teil, A. II. 2. b.; siehe auch *Kondoch*, JCSL 6 (2001), 265; *Beauvais*, NYUJILP 33 (2001), 1133f.

<sup>65</sup> *Stahn*, ZaöRV 61 (2001), 172; *Gorjão*, Contemporary Southeast Asia 24 (2000), 330; *Chopra*, Survival 42-III (2000), 35; *Caplan*, S. 77.

<sup>66</sup> Dies beweisen die im Dritten Teil, C. III. 3. b. untersuchten Fälle.

<sup>67</sup> Oben Dritter Teil, C. III. 3. b. cc.

### a. Kontrolle durch lokale Gerichte

Selbst bei evidenten Rechtsverstößen steht einer Überprüfung der Handlungen internationaler Friedensoperationen und ihrer Angehörigen durch die Gerichte des Missionsgebiets bislang grundsätzlich die weitreichende Immunität entgegen, welche die Vereinten Nationen und ihre Mitarbeiter genießen. Bei Treuhandverwaltungsmissionen führt dies zu nicht tolerierbaren Verstößen gegen die internationalen Menschenrechtsinstrumente, die jedem von hoheitlichen Maßnahmen betroffenen Bürger ein Recht auf ein faires Verfahren garantieren.

Konsequenterweise gilt es, die Reichweite der Immunität abzubauen. Art. 105 der UN-Charta, die grundlegende Vorschrift zu den Vorrechten und Immunitäten der Vereinten Nationen und ihres Personals, sieht einen funktional limitierten Immunitätsstandard vor<sup>68</sup>. Vorrechte und Immunitäten sollen nur so weit reichen, wie dies zur Verwirklichung der Ziele der Organisation bzw. zur unabhängigen Wahrnehmung ihrer Aufgaben erforderlich ist. Trotz dieser eigentlich beschränkten Reichweite der Immunitäten hat sich in der Praxis eine wesentlich umfassendere Immunität etabliert<sup>69</sup>.

Die Konvention über die Vorrechte und Immunitäten der Vereinten Nationen, die Art. 105 UN-Charta näher konkretisiert, geht zwar vordergründig ebenfalls von einem funktionalen Immunitätsstandard aus, stellt aber die Vereinten Nationen und ihre Mitarbeiter außerhalb der Reichweite nationaler Gerichte, solange kein Immunitätsverzicht erklärt wird<sup>70</sup>. Zu dessen Erklärung soll der Generalsekretär verpflichtet sein, wenn die Immunität *seiner Meinung nach* nicht zur Aufgabenwahrnehmung der Vereinten Nationen geboten ist<sup>71</sup>. De facto bedeutet dies, dass die Entscheidung, sich einem Gerichtsverfahren zu unterwerfen oder nicht, vollständig in den Händen der Organisation selbst liegt und für Außenstehende nur schwer nachprüfbar ist. Auch wenn die Entscheidungen des Generalsekretärs zum Immunitätsverzicht einer Überprüfung durch den IGH zugänglich sein sollten<sup>72</sup>, ist diese Möglichkeit für den einzelnen Betroffenen schon deshalb von geringem

---

<sup>68</sup> Gerster/Rotenberg, Article 105, Rn. 7f., in: Simma, UN-Charter, S. 1317.

<sup>69</sup> Reinisch, S. 142 und 148; a.A. Brower, VirginiaJIL 41 (2000), 21.

<sup>70</sup> Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations v. 13.2.1946, UNTS 1, 15, Sections 2, 18 und 22.

<sup>71</sup> Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations v. 13.2.1946, UNTS 1, 15, Sections 20 und 23.

<sup>72</sup> So Brower, VirginiaJIL 41 (2000), 30f.

Wert, weil nur Staaten zur Anrufung des IGH berechtigt sind (vgl. Art. 34 Abs. 1 IGH-Statut). Ein Individuum wäre also vom Willen seines Heimatstaates abhängig, diplomatischen Schutz zu gewähren. Im Fall von Personen, die im Rahmen einer Treuhandverwaltung faktisch der Hoheitsgewalt der Vereinten Nationen unterliegen, würde dies bedeuten, dass die Vereinten Nationen diplomatischen Schutz gegen sich selbst gewähren müssten. Die rein theoretische Natur der Möglichkeit, eine Immunitätsentscheidung des Generalsekretärs anzufechten, liegt damit auf der Hand.

Für die Immunitätsregelungen im Kosovo hat die Konvention über die Vorrechte und Immunitäten der Vereinten Nationen offenbar als Vorlage gedient. Viele Formulierungen in UNMIK-Verordnung 2000/47 wurden wortgetreu aus der Konvention übernommen<sup>73</sup>. Dass sich die Vereinten Nationen gegenüber den Einwohnern des von ihnen verwalteten Gebiets in einer fundamental anderen Position befinden als gegenüber ihren Mitgliedstaaten, wurde dabei außer Acht gelassen. Die Konstruktion der Konvention, den Vereinten Nationen zunächst umfassende Immunität zuzuerkennen und die Entscheidungskompetenzen über die Immunitätsaufhebung beim Generalsekretär zu bündeln, basiert auf der Annahme, dass es nötig sei, die Entwicklung unterschiedlicher Immunitätsstandards in den einzelnen UN-Mitgliedstaaten zu verhindern. Im Verhältnis zu unmittelbar der Hoheitsgewalt der Vereinten Nationen unterstehenden Individuen ist für derartige Erwägungen aber kein Raum. Vielmehr muss es in diesem Verhältnis zwingend bei einem eng begrenzten funktionalen Immunitätsstandard bleiben, damit ungerechtfertigte Beschränkungen des Rechts auf ein faires Verfahren ausgeschlossen sind.

Bei zukünftigen Treuhandverwaltungen ist folglich darauf zu achten, dass nicht wie bei den bisherigen Missionen das Immunitätsinteresse der Vereinten Nationen immer über das Individualinteresse am Zugang zu einem gerichtlichen Verfahren gestellt

---

<sup>73</sup> Insbesondere die entscheidenden Passagen, die Immunität von „any form of legal process“ zuerkennen und bestimmen, der Generalsekretär habe das Recht und die Pflicht, in allen Fällen auf die Immunität zu verzichten, wo dies seiner Ansicht nach aus Gerechtigkeitsgründen erforderlich und ohne Beeinträchtigung der Arbeit der Vereinten Nationen möglich sei, sind identisch, vgl. UNMIK, Regulation on the status, privileges and immunities of KFOR and UNMIK and their personnel in Kosovo v. 18.8.2000, UN-Doc. UNMIK/REG/2000/47, Sections 2.1, 3.1, 3.3 und 6.1; Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations v. 13.2.1946, UNTS 1, 15, Sections 2, 18(a) und 20.

werden darf, sondern beide Interessen zu einem verhältnismäßigen Ausgleich gebracht werden müssen<sup>74</sup>. Die Immunität darf nur so weit reichen, wie dies zur Wahrung der Handlungsfähigkeit der Mission unabdingbar ist. Ergebnis einer derartigen Verhältnismäßigkeitsprüfung wird fast immer sein, dass das Bürgerinteresse am Gerichtszugang dominiert<sup>75</sup>. Das zeigt schon die Überlegung, dass dem Zweck der Immunität, eine ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung zu ermöglichen, durch eine eng begrenzte Immunität eher gedient ist als durch eine umfassende Immunität, weil ein enger Immunitätsstandard zu verhindern vermag, dass der Missionserfolg langfristig durch einen Glaubwürdigkeitsverlust gefährdet wird, wie er bei einer weitreichenden Immunität zu erwarten wäre<sup>76</sup>. Nur wo die Handlungsfähigkeit der Vereinten Nationen unmittelbar berührt ist, etwa wenn versucht wird, in konkret benötigtes Missionsvermögen hinein zu vollstrecken, kann eine Aufrechterhaltung der Immunität im Einzelfall angebracht sein.

Grundsätzlich sollte eine Nation Building-Mission also von vornherein klarstellen, dass sie keine uneingeschränkte Immunität beansprucht. UNMIK-Verordnung 2000/47 darf nicht zum Modell für die Zukunft werden. Im Gegenteil sollte möglichst bald nach dem Beginn einer Mission ein Rechtsakt erlassen werden, der den lokalen Gerichten umfassende Entscheidungskompetenzen auch in Bezug auf Handlungen der Mission zubilligt. Durch eine solche Vorgehensweise könnte eine Mission von Beginn an deutlich machen, dass sie sich nicht über das Recht zu stellen versucht, sondern sich der Rechtsstaatlichkeit auch in ihrem eigenen Handeln verpflichtet fühlt.

Von der Immunitätsproblematik zu unterscheiden ist die Frage, inwiefern die den lokalen Gerichten zuzubilligenden Entscheidungskompetenzen auch die Befugnis zur Nachprüfung und Verwerfung von Legislativakten einer Treuhandverwaltungsmission beinhalten sollten. Hier ist ein vorsichtigeres Vorgehen angebracht. Kann die Gültigkeit von Verordnungen vor lokalen Gerichten angezweifelt werden, droht eine akute Destabilisierung des Staatsaufbauprozesses. Die Übertragung solcher Kompetenzen muss demnach davon abhängig gemacht werden,

---

<sup>74</sup> Vgl. allgemein zum Erfordernis eines verhältnismäßigen Immunitätsstandards EGMR, *Waite and Kennedy v. Federal Republic of Germany*, Urteil v. 18.2.1999, Reports of Judgements and Decisions 1999-I, Par. 64ff.; *Stahn*, ZaöRV 61 (2001), 147; *Reinisch*, S. 330ff.

<sup>75</sup> *Stahn*, ZaöRV 61 (2001), 148.

<sup>76</sup> Vgl. *Reinisch*, S. 256f.

dass vor Ort ein ausreichend gefestigtes Gerichtswesen besteht, das sachfremde Einflüsse politischer oder anderer Natur abzuwehren vermag, und dass die Einheitlichkeit der Rechtsprechung gewährleistet ist.

#### b. Kontrolle durch UN-interne Gremien

Der zuletzt behandelte Punkt zeigt, dass die Kontrolle einer Treuhandverwaltungsmission durch lokale Gerichte nicht immer ein erfolgversprechender Weg sein muss. Diese Gerichte funktionieren anfangs vielleicht nur schlecht und es kann ihnen an Erfahrung im Umgang mit internationalen Menschenrechtsinstrumenten fehlen. Außerdem erreichen Entscheidungen lokaler Gerichte die Weltöffentlichkeit möglicherweise nicht in einem Umfang, wie er für die Entstehung eines ausreichenden Kontrolldrucks auf eine internationale Mission erforderlich wäre. Die Kontrolle des Handelns einer Nation Building-Operation darf daher nicht ausschließlich den lokalen Gerichten übertragen werden. Erforderlich ist, dass auch auf internationaler Ebene effektive Überprüfungsstrukturen eingerichtet werden<sup>77</sup>.

Die Verantwortung für die Überwachung einer Friedensoperation obliegt eigentlich dem UN-Sicherheitsrat als Mandatsgeber einer jeden Mission. Seiner Natur nach ist der Sicherheitsrat allerdings nicht in der Lage, dieser Kontrollfunktion ausreichend gerecht zu werden. Der Sicherheitsrat ist ein hochpolitisches Gremium, dessen Agenda von der Bekämpfung aktueller Krisen dominiert wird. Seine Entscheidungen werden von den verschiedensten innen- und außenpolitischen Interessen seiner Mitglieder beeinflusst. Für die kontinuierliche Überprüfung des alltäglichen Funktionierens einer langfristig angelegten Friedensmission ist er daher nicht geeignet<sup>78</sup>. Die bisherige Praxis der Vereinten Nationen zeigt, dass Einzelfragen der Missionsdurchführung ausschließlich dem Sekretariat überlassen bleiben, und sich die Rolle des Sicherheitsrats darauf beschränkt, auf der Basis regelmäßiger Berichte des Generalsekretärs in bestimmten Abständen über eine Mandatsverlängerung zu entscheiden.

Da durch die vom Sicherheitsrat geschaffenen umfassenden Nation Building-Missionen Treuhandverhältnisse entstehen, liegt die Frage nahe, ob nicht eine Reaktivierung des in Kapitel XIII der UN-Charta

---

<sup>77</sup> *Stahn*, ZaöRV 61 (2001), 149.

<sup>78</sup> *Parker*, S. 50; *Stahn*, ZaöRV 61 (2001), 161.

vorgesehenen Treuhandrats sinnvoll wäre, der seine Arbeit seit 1994 mangels Treuhandgebieten eingestellt hat<sup>79</sup>. Im Rahmen des Treuhandsystems der Vereinten Nationen kam dem Rat die Aufgabe zu, die Entwicklung der diesem System unterstellten Gebiete zu überwachen und insbesondere zu prüfen, ob das Handeln der Verwaltungsmächte mit den allgemeinen Zielen des Treuhandsystems und den individuellen Treuhandabkommen vereinbar war. Eine Missionsüberwachung durch den Treuhandrat hätte mehrere Vorteile gegenüber der Überwachung durch den Sicherheitsrat. Der Treuhandrat besäße keine sonstigen Aufgaben und könnte sich daher ausschließlich der Kontrolle von Nation Building-Missionen widmen. Zudem sähe der Abstimmungsmodus im Treuhandrat kein Vetorecht vor, so dass politische Einflüsse aus einzelnen Ländern keinen überproportionalen Einfluss auf die Entscheidungen des Rates gewinnen könnten (Art. 89 UN-Charta).

Diesen Vorteilen stehen aber gravierende Hürden entgegen, die für eine Wiederbelebung des Treuhandrats überwunden werden müssten. Nach der UN-Charta kann der Treuhandrat nur in Bezug auf solche Gebiete tätig werden, die tatsächlich dem in der Charta beschriebenen Treuhandsystem unterstellt sind. Die Einrichtung umfassender Nation Building-Missionen durch den Sicherheitsrat führt zwar einen Treuhandstatus herbei, die betroffenen Gebiete werden jedoch gerade nicht zu Treuhandgebieten im Sinn der Kapitel XII und XIII der Charta. Selbst wenn dies beabsichtigt wäre, müsste ein solches Vorhaben in den meisten Fällen an Art. 78 UN-Charta scheitern, der die Unterstellung von Hoheitsgebieten der UN-Mitgliedstaaten unter das Treuhandsystem verbietet<sup>80</sup>. Ob Art. 78 durch die Zustimmung des betroffenen Staates überwunden werden kann, ist umstritten<sup>81</sup>. Diese Frage kann allerdings offen bleiben, da auch sonst festzustellen ist, dass das Treuhandsystem auf die moderne Form der Treuhandgebiete kraft Sicherheitsratsentscheidung nicht passt.

Beispielsweise lässt sich die in Art. 79 UN-Charta enthaltene Verpflichtung zum Abschluss eines individuellen Treuhandabkommens nicht immer realisieren, da unklar sein kann, welche Parteien ein solches Abkommen schließen sollten, etwa wenn der Sicherheitsrat eine Mission zur Stabilisierung eines *failed state* anordnet. Auch die Regeln zur

---

<sup>79</sup> Siehe oben Dritter Teil, C. II. 1. c.

<sup>80</sup> *Helman/Ratner*, Foreign Policy 89 (1992/93), 16; *Stahn*, ZaöRV 61 (2001), 119; *Ruffert*, ICLQ 50 (2001), 621f.; *Gordon*, CornILJ 28 (1995), 326.

<sup>81</sup> Ausführliche Diskussion bei *Parker*; S. 37ff.

Zusammensetzung des Treuhandrats lassen sich nicht sinnvoll zur Anwendung bringen. Nach Art. 86 Abs. 1 UN-Charta besteht der Rat aus den UN-Mitgliedstaaten, die Treuhandgebiete verwalten, einer gleichen Anzahl von Mitgliedstaaten, die keine Treuhandgebiete verwalten, sowie aus den ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrats, sofern sie keine Treuhandgebiete verwalten. Nachdem bei Treuhandverwaltungen kraft Sicherheitsratsentscheidung die Verwaltung den Vereinten Nationen selbst obliegt, bestünde der Treuhandrat ausschließlich aus den ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrats, sofern man nicht davon ausginge, diese wären aufgrund ihrer Rolle bei der Anordnung einer Treuhandverwaltung ebenfalls disqualifiziert.

Diese Erwägungen zeigen, dass eine Reaktivierung des Treuhandrats nur möglich wäre, wenn man im Zuge einer Chartareform eine umfassende Überarbeitung des Treuhandsystems vornähme oder jedenfalls den Treuhandrat aus dem Kontext des klassischen Treuhandsystems löste und ihn als allgemeines Instrument zur Überwachung von Treuhandverwaltungsgebieten positionierte. Dass es zu einer solchen Reform der UN-Charta kommt, ist äußerst unwahrscheinlich. Zum einen herrscht grundsätzlich eine extreme Zurückhaltung der Staaten in Bezug auf Änderungen der Charta<sup>82</sup>. Zum anderen stoßen die in der völkerrechtlichen Literatur verschiedentlich erhobenen Forderungen nach einer Wiederbelebung des Treuhandrats<sup>83</sup> nicht nur in der Staatenwelt, sondern auch innerhalb der Vereinten Nationen auf wenig Resonanz<sup>84</sup>. Offenbar wird der Treuhandrat als ein Instrument aus Zeiten der Dekolonialisierung betrachtet, dessen Reaktivierung wegen des

---

<sup>82</sup> Bislang wurde die UN-Charta lediglich dreimal, zuletzt 1973, abgeändert, um die Größe des Sicherheitsrats und des Wirtschafts- und Sozialrats an die stark gestiegene Mitgliederzahl in den Vereinten Nationen anzupassen. Weitere Änderungsvorschläge fanden bislang keine Umsetzung, selbst wenn es sich um vermeintlich klare Fragen wie die Abschaffung der obsolet gewordenen Feindstaatenklauseln in Art. 53 und 107 handelte. Ausführlich dazu *Karl/Mützelburg/Witschel*, Article 108, Rn. 45ff., in: *Simma*, UN-Charter, S. 1356ff.; *Parker*, S. 43f.

<sup>83</sup> Die Diskussion geht auf den vielbeachteten Beitrag von *Helman/Ratner*, Foreign Policy 89 (1992/93), 3ff. zurück, in dem die Autoren verschiedene Formen eines ‚UN-conservatorship‘ als Lösung für *failed states* befürworteten. Siehe auch die Beiträge von *Delbrück*, Failed States, S. 434ff.; *Ruffert*, ICLQ 50 (2001), 631; *Parker*, S. 43ff.

<sup>84</sup> Weder in der *Agenda for Peace* (Report of the Secretary-General v. 17.6.1992, UN-Doc. A/47/277-S/24111), dem dazugehörigen *Supplement* (Report of the Secretary-General v. 3.1.1995, UN-Doc. A/50/60-S/1995/1) noch im Brahimi-Report (Report of the Panel on United Nations Peace Operations v. 21.8.2000, UN-Doc. A/55/305-S/2000/809) wird diese Idee auch nur erwähnt.

möglichen Vorwurfs einer neuen Form des Kolonialismus besser unterbleiben sollte<sup>85</sup>. Eine Verschmelzung von klassischer und neuer Treuhand zu einem einheitlichen Gesamtsystem unter der Kontrolle des Treuhandrats dürfte also kaum Wirklichkeit werden, wenigstens solange die Anzahl internationaler Treuhandverwaltungen kraft Sicherheitsratsentscheidung nicht derart ansteigt, dass sich die Notwendigkeit einer effektiven Überwachung geradezu aufdrängt und eine Institutionalisierung dieses Instruments allgemein konsensfähig wird<sup>86</sup>.

Realistischerweise muss man daher zur Zeit eher nach Wegen außerhalb des Treuhandsystems suchen, wie eine bessere Kontrolle von Treuhandverwaltungsmissionen erreicht werden kann. Wenn man von den Vorgaben ausgeht, dass zum einen keine Chartaänderung erforderlich und zum anderen ein Kontrollgremium nicht beim Sekretariat angesiedelt sein sollte, damit Durchführung und Überwachung einer Mission getrennt bleiben, bietet sich als mögliche Lösung an, dass der Sicherheitsrat eine unabhängige Kommission mit den Überwachungsaufgaben betraut. Die Kompetenz des Sicherheitsrats zur Einrichtung einer Treuhandverwaltung umfasst auch die Einrichtung solcher Nebenorgane, die der Sicherheitsrat für die ordnungsgemäße Durchführung einer derartigen Verwaltung für erforderlich hält (vgl. Art. 29 UN-Charta). Der Sicherheitsrat kann daher seine Überwachungspflichten auf ein von ihm eingerichtetes Gremium delegieren, das anders als der Sicherheitsrat selbst in der Lage wäre, sich ganz auf die Missionsüberwachung zu konzentrieren. Gelingt es, diesem Gremium eine Zusammensetzung zu geben, die seine tatsächliche Unabhängigkeit gewährleistet und Vertreter einer Vielzahl von Kulturkreisen einschließt, könnte ein wesentlicher Schritt zur Verbesserung der Verantwortlichkeit von Treuhandverwaltungsmissionen einerseits und der weltweiten Akzeptanz dieser Missionen andererseits getan werden.

### c. Kontrolle durch sonstige internationale Gremien

Neben einer Missionskontrolle durch die Vereinten Nationen selbst ist auch daran zu denken, Treuhandverwaltungsmissionen einer intensiveren Überwachung durch nicht dem UN-System zugehörige internationale Gremien zu unterwerfen. Dafür kommen besonders internationale Nichtregierungsorganisationen in Frage. Bereits bei den

---

<sup>85</sup> *Stahn*, ZaöRV 61 (2001), 120; *Parker*, S. 21.

<sup>86</sup> Vgl. *Ruffert*, ICLQ 50 (2001), 631.

Einsätzen im Kosovo und in Ost-Timor haben Organisationen wie Amnesty International regelmäßig Berichte über Vorgänge im Missionsgebiet veröffentlicht und so zur Kontrolle der Missionen beigetragen. Diese Rolle könnte durch eine ausdrückliche Einbindung der Organisationen von offizieller Seite her weiter ausgebaut werden, z.B. indem den Nichtregierungsorganisationen von den Missionen Aufträge zur Untersuchung bestimmter Fragen im Menschenrechtsbereich erteilt werden.

Ferner gilt es zu untersuchen, inwiefern die durch internationale Menschenrechtsinstrumente geschaffenen Gremien<sup>87</sup> für den Menschenrechtsschutz bei Treuhandverwaltungsmissionen nutzbar gemacht werden können. Bisher wurden zwar die in diesen Instrumenten festgeschriebenen materiellen Standards für anwendbar erklärt, der Zugang zu Implementierungsverfahren vor Kommissionen und Gerichtshöfen war Kosovaren und Ost-Timorese jedoch verwehrt. Ohne verfahrensrechtliche Umsetzungsmöglichkeiten blieb die Inkorporierung internationaler Menschenrechtsstandards in das Recht der Missionsgebiete aber weitgehend deklaratorisch. Ihr praktischer Wert wurde dadurch beschnitten, dass die Standards in einem von übergeordneten internationalen Verfahren isolierten Umfeld ausschließlich von unerfahrenen lokalen Gerichten zur Umsetzung gebracht werden sollten<sup>88</sup>. Die dadurch entstandene Situation vermochte nicht zu befriedigen. Wie die oben erörterten Menschenrechtsverletzungen durch die UN-Missionen gezeigt haben, darf keineswegs davon ausgegangen werden, besondere Implementierungsverfahren seien schon deshalb nicht nötig, weil Treuhandverwaltungsmissionen von der internationalen Gemeinschaft durchgeführt würden und die Einhaltung der Menschenrechte somit ohne weiteres gesichert sei.

Um die in internationalen Menschenrechtsverträgen geregelten Implementierungsverfahren zur Anwendung zu bringen, muss das Problem überwunden werden, dass diese Verfahren jeweils nur für die Vertragsstaaten gelten, Territorien unter internationaler Verwaltung

---

<sup>87</sup> Gemeint sind hiermit v.a. die zu den im Kosovo und in Ost-Timor für anwendbar erklärten Menschenrechtsinstrumenten gehörenden Ausschüsse (Ausschuss für Sozialrechte, Menschenrechtsausschuss, Ausschuss gegen Rassismus, Ausschuss gegen Frauendiskriminierung, Ausschuss gegen Folter und Ausschuss für die Rechte des Kindes) sowie der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (letztenannter nur für Kosovo relevant).

<sup>88</sup> Interview mit *Enver Hasani*, Universität Priština, 16.9.2003.

jedoch mangels Staatsqualität nicht Vertragspartei werden können bzw. eine Beschwerde daran scheitert, dass die Einwohner der Territorien nicht der Hoheitsgewalt eines Vertragsstaates, sondern der der Vereinten Nationen unterliegen. Scheint dies auf den ersten Blick ein schwerwiegendes Hindernis zu sein, muss doch bedacht werden, dass die Übernahme von Treuhandverwaltungsaufgaben durch die Vereinten Nationen zu der ungewöhnlichen Situation geführt hat, dass Individuen unmittelbar der Hoheitsgewalt einer internationalen Organisation unterliegen. Angesichts des Ziels der Menschenrechtsverträge, eine möglichst umfassende Geltung zu erreichen, ist anzunehmen, dass ihre Reichweite auch auf solche Situationen erstreckt worden wäre, sofern man diese Möglichkeit bei ihrer Abfassung bedacht hätte. Die praktische Wirksamkeit der Menschenrechtsverträge würde jedenfalls gefördert, wenn sie auch im Fall quasi-staatlichen Handelns durch die Vereinten Nationen anwendbar wären.

Entsprechende Zusatzvereinbarungen sind daher denkbar. Für die UN-Menschenrechtspakte und -konventionen könnte in der Generalversammlung der Vereinten Nationen ein Beschluss herbeigeführt werden, der ihre vollständige Anwendbarkeit bei UN-geführten Treuhandverwaltungsmissionen festschreibt. Zur Herstellung eines Zugangs zum Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte wäre es etwa im Fall von UNMIK möglich gewesen, ein diesbezügliches *Memorandum of Understanding* zwischen der Mission und dem Europarat abzuschließen<sup>89</sup>. Auf diese Weise könnte die internationale Gemeinschaft der Bevölkerung eines Treuhandgebiets demonstrieren, dass sie gewillt ist, sich auch selbst an den von ihr propagierten Menschenrechtsstandards messen zu lassen. Der davon ausgehende positive Einfluss auf die Haltung der Bevölkerung gegenüber den Menschenrechten als universell geltende Wertordnung wäre für den langfristigen Missionserfolg nicht zu unterschätzen.

#### **IV. Verbesserung der Integration der Missionen in ein Gesamtkonzept**

Über die bereits im Zusammenhang mit der Verantwortlichkeit der Missionen angesprochenen Maßnahmen hinaus ist erforderlich, Nation Building-Einsätze besser als bisher in die sonstigen Aktivitäten der

---

<sup>89</sup> Interview mit *Enver Hasani*, Universität Priština, 16.9.2003.

internationalen Gemeinschaft zu integrieren. Damit ist zum einen angesprochen, dass das Hauptquartier der Vereinten Nationen in New York Treuhandverwaltungsmissionen ein erheblich besseres Rückgrat bieten sollte. Zum anderen ist damit auch gemeint, mehr darauf zu achten, dass sämtliche verfügbaren Ressourcen innerhalb und außerhalb der Vereinten Nationen für Nation Building-Aufgaben nutzbar gemacht werden.

Umfassende Nation Building-Einsätze zeichnen sich gerade durch ihre Multidimensionalität aus. Die Vielzahl kurz- wie langfristiger, militärischer wie ziviler Ziele und Aufgaben führt zur Entstehung eines Missionstyps, der sich nicht in die klassischen Kategorien *Peacekeeping*, *Peacebuilding* oder Entwicklungszusammenarbeit einteilen lässt, sondern Elemente aller drei Bereiche in sich vereint. Als Gerald Helman und Steven Ratner in ihrem 1992 veröffentlichten Artikel eine internationale Treuhand als Lösung für *failed states* vorschlugen, sind sie deshalb schon damals davon ausgegangen, dass dafür eine zentrale Koordinierungsstelle innerhalb des Sekretariats der Vereinten Nationen geschaffen werden müsste<sup>90</sup>. Nichtsdestotrotz sind die genannten Bereiche noch heute auf das *Department of Peacekeeping Operations* (DPKO), das *Department of Political Affairs* (DPA), beides Hauptabteilungen des Sekretariats, und das *United Nations Development Programme* (UNDP), ein vom Sekretariat unabhängiges Programm der Generalversammlung, aufgeteilt.

Die Kooperation zwischen diesen Gremien verläuft oft nicht zufriedenstellend. Beispielsweise hätten manche Probleme in der Anfangsphase von UNTAET vermieden werden können, wäre nicht im Vorfeld der Mission zwischen DPKO und DPA ein Machtkampf darüber entbrannt, welche Abteilung die Leitung der Mission übernehmen sollte<sup>91</sup>. Für die Vorläufermission UNAMET, die vor allem das Unabhängigkeitsreferendum durchzuführen hatte, war noch das DPA verantwortlich gewesen. Bei UNTAET setzte sich unter Hinweis auf die starke Militärkomponente der Mission aber das DPKO durch. In der Folge plante das DPKO die Mission ohne nennenswerte Zusammenarbeit mit dem DPA. Beim DPA angesammeltes Wissen über Konfliktfolgenmaßnahmen im allgemeinen und über die Situation vor Ort in Ost-Timor im besonderen blieb weitgehend ungenutzt. Vor diesem Hintergrund wird

---

<sup>90</sup> Helman/Ratner, *Foreign Policy* 89 (1992/93), 19.

<sup>91</sup> *Chesterman*, *International Peacekeeping* 9-I (2002), 62; *Suhrke*, *International Peacekeeping* 8-IV (2001), 6f.

verständlich, warum UNTAET sich ursprünglich weigerte, mit dem CNRT zu kooperieren und der Aufbau der Zivilverwaltung wie auch die ost-timoresische Beteiligung daran nur schleppend vorankam. Das DPKO hatte seine bisherigen Erfahrungen mit militärischen Interpositionsmaßnahmen zum Maßstab genommen und besonderen Wert auf die Unabhängigkeit von UNTAET gelegt, obwohl der CNRT in Ost-Timor als Repräsentant für fast die gesamte Bevölkerung agieren konnte und es neben ihm keine weitere Gruppe gab, die eine neutrale Vermittlerposition UNTAETs nötig gemacht hätte<sup>92</sup>.

Innerhalb der Vereinten Nationen bedarf es also dringend einer besseren Kooperation, die sicherstellt, dass die Expertise einer Abteilung auch anderen Ressorts zugute kommt<sup>93</sup>. Angesichts der Abnahme zwischenstaatlicher Konflikte und der vermehrten Notwendigkeit, Territorien langfristig in ihrer Entwicklung zu unterstützen, bestehen Zweifel, ob eine Trennung zwischen Friedenseinsätzen (DPKO) und friedenskonsolidierenden Einsätzen (DPA) weiterhin sinnvoll ist. Durch einen Zusammenschluss könnte eine effektivere Verwertung der Erfahrungen und Ressourcen beider Abteilungen herbeigeführt werden. Ferner würde sich auch für das UNDP und andere relevante Agenturen des UN-Systems die Kooperation erleichtern, wenn sich nach einer solchen Bündelung nur noch ein Ansprechpartner innerhalb des Sekretariats böte.

Ziel einer jeden Veränderung innerhalb des UN-Hauptquartiers in New York muss es sein, die Unterstützung für die Missionen im Feld zu verbessern. Der Brahimi-Report hat offengelegt, wie erschreckend schwach die personelle Besetzung des DPKO ist. So waren lediglich drei Personen für die Rekrutierung des gesamten zivilen Personals von UNMIK und UNTAET verantwortlich<sup>94</sup>. Die zügige Besetzung der Stellen, ein wichtiger Faktor für einen erfolgreichen Missionsstart, wurde dadurch von vornherein unmöglich gemacht. Auch sonst ist die Anzahl der Personen im Hauptquartier, die mit einer Mission befasst sind, so gering, dass nicht einmal gewährleistet werden kann, dass einer Mission

---

<sup>92</sup> *Suhrke*, *International Peacekeeping* 8-IV (2001), 8.

<sup>93</sup> *Beauvais*, *NYUJILP* 33 (2001), 1168; *Steiner*, *Südosteuropa Mitteilungen* 43-II (2003), 11.

<sup>94</sup> Report of the Panel on United Nations Peace Operations v. 21.8.2000, UN-Doc. A/55/305-S/2000/809, Par. 188; siehe auch *Beauvais*, *NYUJILP* 33 (2001), Fn. 89.

rund um die Uhr ein Ansprechpartner in New York zur Verfügung steht<sup>95</sup>. Die Missionen bleiben daher weitgehend auf sich allein gestellt, obwohl gerade bei neuen Einsatztypen wie den umfassenden Treuhandverwaltungen die Unterstützung durch das Hauptquartier besonders wertvoll wäre.

Die Wahrnehmung bislang missionsuntypischer Aufgaben könnte durch eine zentrale Koordination erheblich erleichtert werden. Im Bereich der Rechtssetzung wäre Missionen beispielsweise viel geholfen, wenn im Hauptquartier eine Stelle zur Vorbereitung und Überprüfung von Verordnungsentwürfen eingerichtet würde, da die Rechtssetzung vor Ort mangels Rechtstexten und einer ausreichenden Zahl qualifizierter Juristen regelmäßig problematisch ist<sup>96</sup>. Menschenrechtsverstöße wie durch die Verordnungen von UNMIK und UNTAET hätten auf diese Weise verhindert werden können.

Neben diesen organisatorischen und personellen Verbesserungen innerhalb der Vereinten Nationen gilt es, Nation Building zur Aufgabe der gesamten internationalen Gemeinschaft zu machen. Viele staatliche wie nichtstaatliche Organisationen außerhalb der Vereinten Nationen verfügen über Potentiale, die für Nation Building-Missionen nutzbar gemacht werden könnten. Das im Kosovo verwirklichte Kooperationsmodell zwischen Vereinten Nationen, EU und OSZE war insofern ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung. Ost-Timor bot dagegen ein negatives Beispiel, als UNTAET mit der Weltbank in einen heftigen Streit über das von der Bank vorgeschlagene *Community Empowerment Project* geriet. Weil UNTAET sich am Ausmaß der vorgesehenen ost-timoresischen Beteiligung am Wiederaufbauprozess störte, leistete die Mission anfangs hartnäckigen Widerstand gegen das Projekt, obwohl in dessen Rahmen 35 Millionen US-Dollar zur sofortigen Verwendung für den Wiederaufbau bereitstanden und Fördermittel dringend benötigt wurden. Die Bevölkerung Ost-Timors zeigte sich weitgehend befremdet

---

<sup>95</sup> Report of the Panel on United Nations Peace Operations v. 21.8.2000, UN-Doc. A/55/305-S/2000/809, Par. 182.

<sup>96</sup> *Frowein*, Notstandsverwaltung, S. 54, schlägt vor, die Rechtssetzung für Treuhandgebiete solle insgesamt zentral durch das UN-Hauptquartier erfolgen. Wegen der damit verbundenen Gefahr, dass lokale Eigenheiten nicht ausreichend Berücksichtigung finden und das gesetzte Recht der Bevölkerung zu distanziert erscheint, ist ein solches System aber nicht erstrebenswert.

angesichts dieses Konflikts und der mangelnden Kompromissbereitschaft beider Institutionen<sup>97</sup>.

Dieses Beispiel macht deutlich, wie wichtig es ist, dass interinstitutionelle Rivalitäten um politische Macht und die Kontrolle über Finanzmittel nicht auf dem Rücken der Lokalbevölkerung ausgetragen werden. Bieten Organisationen, gleich ob staatlicher oder nichtstaatlicher Natur, ihre Unterstützung beim Staatsaufbauprozess an, sollten die Vereinten Nationen ihrer Rolle als Treuhänder gerecht werden und diese Hilfsangebote zum Nutzen des von ihnen verwalteten Gebiets verwenden, auch wenn dazu gewisse Mitspracherechte eingeräumt oder andere Zugeständnisse gemacht werden müssen. Durch eine Verbesserung der Einbindung externer Akteure ließen sich mehr Aufgaben als bisher insbesondere auch auf Nichtregierungsorganisationen übertragen<sup>98</sup>, so dass sich die UN-Mission besser auf ihre Kernaufgabe, den Aufbau demokratisch-rechtsstaatlicher Institutionen, konzentrieren könnte.

## V. Langfristige Sicherung des Erreichten

Bei allen Friedensoperationen stellt sich die Frage, wie das während des Einsatzes Erreichte über den Missionszeitraum hinaus gesichert werden kann. Bei Nation Building-Einsätzen ist dies ein besonders gravierendes Problem, weil es nicht nur den Frieden zu erhalten gilt, sondern die jungen Selbstverwaltungsinstitutionen des Missionsgebiets so weit stabil gehalten werden müssen, dass sich ein echter demokratischer Rechtsstaat entwickeln kann.

Unabdingbar für einen langfristigen Missionserfolg ist vor allem, dass eine Mission tatsächlich so lange im Land bleibt, bis die Selbstverwaltung selbsttragend geworden ist. Dafür müssen die Missionsziele realistisch gesteckt werden<sup>99</sup>. Die Abhaltung freier Wahlen bedeutet nicht unbedingt einen Schlusspunkt, der den Vereinten Nationen erlauben würde, guten Gewissens abzuziehen. Bedauerlicherweise hat sich gezeigt, dass die Forderung nach einem ausreichend

---

<sup>97</sup> *Chopra*, *Survival* 42-III (2000), 30f.; *Beauvais*, *NYUJILP* 33 (2001), 1126; *Suhrke*, *International Peacekeeping* 8-IV (2001), 16.

<sup>98</sup> *Gorjão*, *Contemporary Southeast Asia* 24 (2000), 331; *Chopra*, *Survival* 42-III (2000), 36; *Hufnagel*, S. 329.

<sup>99</sup> *Caplan*, S. 61; *Gorjão*, *Contemporary Southeast Asia* 24 (2000), 331.

langfristigen Engagement schwer in die Praxis umzusetzen ist, mag sie auch noch so naheliegend sein und noch so oft von den Missionsverantwortlichen der Vereinten Nationen und in der Literatur erhoben werden<sup>100</sup>.

Das Problem liegt nicht darin, dass die Vereinten Nationen nicht zu einem jahrelangen Engagement bereit wären, sondern in der Gewährleistung der fortdauernden Finanzierung einer Mission. Solange eine Krise die Nachrichten beherrscht, lassen sich Geldquellen leicht erschließen. Wendet sich das Medieninteresse aber einem neuen Krisenherd anderswo auf der Welt zu, schwindet meist auch das Interesse der UN-Mitgliedstaaten an der Finanzierung einer kostspieligen Friedensoperation. Mit dieser Schwierigkeit haben umfangreiche Nation Building-Einsätze in besonderem Maß zu kämpfen. Sie sind im allgemeinen auf einen wesentlich längeren Zeitraum angelegt als militärische Missionen zur Friedenssicherung und können, da ihre Aufgabe weitgehend aus Hintergrundarbeit zur Stabilisierung des Missionsgebiets besteht, keine spektakulären Erfolge vorweisen, die zur Aufrechterhaltung des Medieninteresses beitragen würden.

Zur Zeit erfolgt die Finanzierung von Treuhandverwaltungen lediglich zum Teil über von der Generalversammlung festgesetzte, verpflichtend zu zahlende Beiträge der Mitgliedstaaten. Nur die üblicherweise bei Friedensoperationen anfallenden Kosten werden als ‚Ausgaben der Organisation‘ im Sinne von Art. 17 Abs. 2 UN-Charta angesehen und aus dem jeweiligen Missionsbudget bestritten. Was darüber hinausgeht, also die Kosten für die eigentliche Verwaltung des Gebiets (z.B. für die Unterhaltung von Schulen, Krankenhäusern, Strom- und Wasserversorgung, Abfallbeseitigung etc.) muss aus freiwilligen Leistungen der Staatengemeinschaft finanziert werden<sup>101</sup>.

Dieser Zustand wird dem großen Anteil, den Nation Building-Aufgaben mittlerweile an der Arbeit der Vereinten Nationen erlangt haben, nicht gerecht. Würden speziell durch Nation Building-Maßnahmen verursachte Kosten ebenfalls zu den Ausgaben der Organisation gezählt, ließe sich die Planungssicherheit für die Missionen

---

<sup>100</sup> Vgl. nur Süddeutsche Zeitung, „Meine erste Sorge ist, dass man uns das Geld streicht“ - Interview mit dem neuen UN-Verwalter im Kosovo Harri Holkeri, Ausgabe v. 27.9.2003, S. 7; Steiner, Südosteuropa Mitteilungen 43-II (2003), 10f.; Rohde, Foreign Affairs 79-III (2000), 78f.; Suhrke, International Peacekeeping 8-IV (2001), 10f.

<sup>101</sup> Report of the Panel on United Nations Peace Operations v. 21.8.2000, UN-Doc. A/55/305-S/2000/809, Par. 77; Suhrke, International Peacekeeping 8-IV (2001), 10.

im Feld immerhin etwas verbessern. Freilich könnte auch dadurch nicht das eigentliche Problem gelöst werden, dass der Erfolg einer UN-Mission weitgehend von der Zahlungsbereitschaft der Mitgliedstaaten abhängig ist. Selbst wenn Zahlungsverpflichtungen bindend von der Generalversammlung festgelegt werden, kommen Mitgliedstaaten diesen Pflichten aus politischen Gründen oft nur schleppend nach. Letztlich bleibt daher nur, an die Mitgliedstaaten zu appellieren, den Vereinten Nationen nicht nur ambitionierte Aufgaben zuzumessen, sondern sie auch mit den dafür nötigen Mitteln auszustatten.

Mit entsprechenden Mitteln könnte gerade der für den langfristigen Missionserfolg zentrale Bereich der Zivilgesellschaft mehr als bei den bisherigen Missionen gefördert werden. Auch ohne zusätzliche Geldquellen sollte dieser Bereich aber stärker als bisher in den Mittelpunkt des Interesses einer Nation Building-Mission gerückt werden. Neu geschaffene demokratische Institutionen müssen in einer demokratisch geprägten Gesellschaft verankert werden, wenn sie eine Chance auf ein Fortbestehen auch nach Abzug der Vereinten Nationen haben sollen. Eine Treuhandverwaltungsmission muss daher versuchen, eine Gesellschaftskultur zu entwickeln, in der Konflikte statt durch Gewalt durch demokratischen Diskurs beigelegt werden<sup>102</sup>.

Dies setzt erstens voraus, dass die Entwicklung unabhängiger Medien sowie von Vereinen, Verbänden und politischen Parteien nach Kräften unterstützt wird. Die umfangreichen Programme der OSZE im Kosovo sollten insoweit wegweisend für zukünftige Missionen sein<sup>103</sup>. Das Bestehen gesellschaftlicher Diskussionsplattformen dient nicht nur der Festigung der Demokratie, sondern bietet der Bevölkerung auch Kanäle zur Meinungsäußerung und führt so den positiven Nebeneffekt herbei, dass die Kontrollmöglichkeiten der Bevölkerung gegenüber einer internationalen Treuhandverwaltung faktisch verbessert werden.

Zweitens muss alles getan werden, um schnellstmöglich ein lebendiges Bildungswesen zu etablieren, da durch Bildung der Bevölkerung überhaupt erst die Möglichkeit gegeben wird, die eigenen Belange in selbstbestimmter Weise wahrzunehmen. Bildung legt die Grundlage für eine tolerante Gesellschaft sowie den wirtschaftlichen Erfolg eines Staates und trägt deshalb maßgeblich zur Konfliktprävention bei. Der Förderung nicht nur von Grundschulen, sondern

---

<sup>102</sup> *Hufnagel*, S. 328; *Chesterman*, Justice under international administration, S. 12.

<sup>103</sup> Siehe oben Dritter Teil, C. III. 1. f.

auch von weiterführenden Schulen, Berufsschulen und Universitäten muss folglich besondere Priorität eingeräumt werden. In Ost-Timor konnte im Bildungswesen trotz der großen Zerstörungen in kurzer Zeit viel erreicht werden. Zu Beginn des neuen Schuljahres im Oktober 2001, zwei Jahre nach Missionsbeginn, konnte Ost-Timor wieder ein flächendeckend funktionierendes Schulsystem vorweisen<sup>104</sup>. Dieser Erfolg, der nur durch eine konzertierte Anstrengung von UNTAET, sonstigen Organisationen des UN-Systems (v.a. UNICEF und WFP) sowie vielen weiteren staatlichen, kirchlichen und privaten Hilfsorganisationen möglich gemacht wurde<sup>105</sup>, zeigt, wie wichtig es im Rahmen von Nation Building-Missionen ist, externe Akteure zum Vorteil des Missionsgebiets einzubinden.

Drittens erfordert die Bildung einer demokratischen Gesellschaft, dass Lasten aus der Vergangenheit, die einem innergesellschaftlichen Aussöhnungsprozess entgegenstehen, abgestreift werden. Eine Aufarbeitung von Gräueltaten aus vorangegangenen Konfliktperioden ist daher unerlässlich. Weder im Kosovo noch in Ost-Timor wurde diese Aufgabe zufriedenstellend gelöst. Im Kosovo überließ man die Verfolgung und Aburteilung von Kriegsverbrechen den regulären kosovarischen Strafverfolgungsbehörden. Deren Arbeitsbelastung mit sonstigen Straftaten führte dazu, dass vielen Verdachtsmomenten nicht adäquat nachgegangen werden konnte, was etwa der schon in anderem Zusammenhang erwähnte Fall der Zeitung *Dita*<sup>106</sup> beweist, die wegen der Untätigkeit der Gerichte dazu überging, mutmaßliche Kriegsverbrecher öffentlich anzuprangern. UNMIK entschied sich im September 2000 endgültig gegen die ursprünglich geplante Schaffung eines lokalen Tribunals für Kriegsverbrechen und ethnisch motivierte Straftaten<sup>107</sup>.

---

<sup>104</sup> Dazu waren unter anderem neue Schulen eingerichtet, fast alle beschädigten Klassenräume instandgesetzt, mehrere Hundert neue Lehrer rekrutiert und ein Lehrerfortbildungsprogramm initiiert worden, vgl. Report of the Secretary-General on UNTAET v. 17.1.2002, UN-Doc. S/2002/80, Par. 53.

<sup>105</sup> Report of the Secretary-General on UNTAET v. 26.1.2000, UN-Doc. S/2000/53, Par. 61; Report of the Secretary-General on UNTAET v. 26.7.2000, UN-Doc. S/2000/738, Par. 35ff.

<sup>106</sup> Oben Dritter Teil, C. III. 3. b. cc.

<sup>107</sup> Das durch eine UNMIK-Verordnung (Regulation on recommendations for the structure and administration of the judiciary and prosecution service v. 7.9.1999, UN-Doc. UNMIK/REG/1999/6) eingerichtete ‚Technical Advisory Committee on Judiciary and Prosecution Service‘ hatte in seinem Abschlussbericht vom 13.12.1999 die Errichtung eines ‚Kosovo War and Ethnic Crimes Court‘ vorgeschlagen. Siehe dazu OMIK, Review of the Criminal Justice System (1.2.-31.7.2000), S. 71f.

Damit wurde eine Chance vergeben, die nötigen Ressourcen für eine Bewältigung des mit der Aburteilung solcher Taten verbundenen enormen Ermittlungsaufwands zu bündeln, obwohl das internationale Jugoslawientribunal in Den Haag bereits im September 1999 erklärt hatte, aufgrund seiner beschränkten Kapazitäten nur extrem schwerwiegende Verbrechen und die Verbrechen von Personen der politischen oder militärischen Führungsebene verfolgen zu können<sup>108</sup>.

In Ost-Timor entschloss sich UNTAET zu einem zweigleisigen Vorgehen. Für schwere Straftaten wurde die *Serious Crimes Investigation Unit* geschaffen, sonstige Taten sollten außerhalb des Strafverfolgungssystems von einer Wahrheitskommission (*Commission for Reception, Truth and Reconciliation*) behandelt werden. Während der Dauer der internationalen Verwaltung konnten dadurch allerdings keine befriedigenden Resultate erzielt werden. Die *Serious Crimes Investigation Unit* litt unter einer fortdauernden Unterausstattung mit Personal und Sachmitteln<sup>109</sup>. Die Etablierung der Wahrheitskommission verzögerte sich so lange, dass die Kommission vor Ablauf des Mandats von UNTAET keine nennenswerten Ergebnisse mehr erzielen konnte<sup>110</sup>. Darüber hinaus war UNTAET bei der Aufarbeitung der Menschenrechtsverletzungen von der Mitwirkung Indonesiens abhängig, das sich nie als wirklich kooperationsbereit erwies<sup>111</sup>.

Die Bilanz in Bezug auf Bemühungen zur langfristigen Sicherung des Missionserfolgs fällt für UNMIK und UNTAET nach alledem gemischt aus. Obwohl in einzelnen Bereichen Defizite zu verzeichnen waren, hat sich an anderer Stelle gezeigt, dass die Vereinten Nationen der Nachhaltigkeit ihrer Aktivitäten heute größeren Wert zumessen als noch

---

<sup>108</sup> ICTY, ‚Statement by Carla Del Ponte Prosecutor of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia on the Investigation and Prosecution of Crimes Committed in Kosovo‘, Presseerklärung v. 29.9.1999, <<http://www.un.org/icty/latest/index.htm>>: „ICTY has neither the mandate, nor the resources, to function, as the primary investigative and prosecutorial agency for all criminal acts committed on the territory of Kosovo.“

<sup>109</sup> Amnesty International, *Justice past present and future*, S. 53; *Chesterman*, *Justice under international administration*, S. 8; *Gorjão*, *Contemporary Southeast Asia* 24 (2000), 324.

<sup>110</sup> Die entsprechende Verordnung (Regulation on the establishment of a Commission for Reception, Truth and Reconciliation, UN-Doc. UNTAET/REG/2001/10) erging erst am 13.7.2001. Daraufhin dauerte es nochmals bis zum 21.1.2002, ehe die Kommissionsmitglieder eingeschworen werden konnten, vgl. Report of the Secretary-General on UNTAET v. 17.4.2002, UN-Doc. S/2002/432, Par. 33.

<sup>111</sup> Amnesty International, *Justice past present and future*, S. 55ff.

bei früheren Missionen. Das beweist etwa die Tatsache, dass man Ost-Timor nach Abschluss des Verfassungsgebungsprozesses und Abhaltung der Wahlen nicht wie beispielsweise Kambodscha nach dem Abzug von UNTAC auf sich allein gestellt ließ, sondern bestrebt war, mittels einer Nachfolgemission zu UNTAET einen sanften Übergang in die Unabhängigkeit zu gewährleisten.

## **Fünfter Teil: Zusammenfassung und Schlussbemerkung**

Die Konzeption, Konflikten zu begegnen, indem man ein Territorium einem internationalen Verwaltungsregime unterstellt, weist eine lange Geschichte auf. Bereits zu Zeiten des Völkerbunds konnten damit beträchtliche Erfolge erzielt werden. Dann allerdings wurde die Fortentwicklung dieser Idee durch den Kalten Krieg gehemmt. Stattdessen bildete sich das klassische Peacekeeping als Standardantwort der Vereinten Nationen auf internationale Konflikte heraus. Dessen Grundsätze spiegeln den Blockantagonismus der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts wieder: Die Blauhelmsoldaten fungieren als Puffer zwischen den Konfliktparteien, bleiben dabei strikt neutral und vermeiden jede Provokation, indem sie ihre Waffen ausschließlich zur Selbstverteidigung einsetzen. Erst als die Trennung der Staatenwelt in verfeindete Blöcke überwunden war, war der Weg frei für eine rasante Weiterentwicklung der Friedenssicherung durch die Vereinten Nationen, in deren Zug auch die Konzeption des internationalisierten Territoriums wesentlich ausgebaut wurde.

Mittlerweile hat sich der Schwerpunkt der Aktivitäten der Vereinten Nationen von der klassischen Friedenssicherung auf Konfliktnachsorgemaßnahmen verlagert. Das liegt zum einen daran, dass zwischenstaatliche Konflikte, die sich durch eine internationale Pufferstreitmacht eindämmen ließen, nur mehr einen geringen Teil der weltweiten Krisen ausmachen. Zum anderen entspricht das auf die Gegebenheiten während des Kalten Kriegs ausgerichtete System der Interposition von Blauhelmsoldaten nicht mehr den heutigen Ansprüchen an eine Konfliktlösung. Wie vor allem die jahrzehntelang andauernde UNFICYP-Mission deutlich gemacht hat, mag das klassische Peacekeeping zwar ein probates Mittel sein, um ein Wiederaufflammen der Kampfhandlungen zu verhindern, es läuft jedoch Gefahr, einen Konflikt nur dauerhaft einzufrieren, statt ihn tatsächlich zu beenden. Der Neutralisierung von Konfliktparteien müssen deshalb aktive Bemühungen folgen, um langfristig sämtliche Gründe des Konflikts zu beseitigen. Den Menschen im Konfliktgebiet müssen Mittel an die Hand gegeben werden, ihre Zukunft selbstbestimmt in einer positiven Weise zu gestalten, die den Rückgriff auf Waffengewalt entbehrlich macht. Dafür ist erforderlich, dass effektive staatliche Strukturen entstehen, die Menschenrechte gewahrt bleiben, die Grundlagen für eine positive Wirtschaftsentwicklung gelegt und die Wunden der Vergangenheit

tatsächlich aufgearbeitet werden, damit ein innergesellschaftlicher Umdenkprozess eintreten kann.

Ob der beste Weg für ein solches Nation Building die Einrichtung einer umfassenden internationalen Treuhandverwaltung ist, muss immer unter genauer Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalles beurteilt werden. In manchen Fällen kann es vielversprechender sein, sich darauf zu beschränken, lokalen Kräften eine Hilfestellung von außen zu geben, wie dies etwa in Afghanistan geschieht. In anderen Fällen, wo solche lokalen Kräfte entweder überhaupt nicht vorhanden oder untereinander nicht zur Kooperation bereit sind, wird eine umfassende Verwaltungsmision die einzige Möglichkeit sein, der Situation wirksam zu begegnen. Wie der Vergleich der historischen Entwicklungen im Kosovo und in Ost-Timor gezeigt hat, können die Situationen, die eine internationale Verwaltung erforderlich machen, sehr unterschiedlich sein. Während im Kosovo der tiefe Graben zwischen den ethnischen Gruppen eine Internationalisierung des Gebiets angezeigt erscheinen ließ, handelte es sich bei Ost-Timor letztlich um eine Altlast aus Zeiten der Dekolonialisierung, deren jahrzehntelange Vernachlässigung durch die internationale Gemeinschaft schließlich in der weitreichenden Zerstörung des Landes gipfelte und so die Vereinten Nationen zu einem umfassenden Engagement zwang.

In jedem Fall sollte die internationale Gemeinschaft, wenn sich eine klare Notwendigkeit für eine umfassende Treuhandverwaltungsmision ergibt, nicht zögern, entsprechende Maßnahmen zu ergreifen. Ganz abgesehen von der moralischen Verpflichtung, den Menschen im Konfliktgebiet zu Hilfe zu kommen, erlaubt auch die heute bestehende besondere Interdependenz aller Teile der Erde ein Wegsehen nicht. Wo chaotische Zustände herrschen, finden organisierte Kriminalität und Terrorismus eine ideale Basis. Untätig zu bleiben, kann sich also zu einem späteren Zeitpunkt in Form eines erhöhten Aufwands für die Bekämpfung dieser Übel rächen.

Völkerrechtliche Bedenken stehen umfassenden Treuhandverwaltungen jedenfalls nicht entgegen. Die UN-Charta bietet dem Sicherheitsrat diesbezüglich ausreichende Kompetenzgrundlagen und erlaubt ihm auch, andere internationale Organisationen einzubeziehen. Der zentrale Einwand gegen Volladministrationsmissionen, nämlich dass sie mit einer übermäßigen Einmischung in die Entwicklung eines Gebiets verbunden seien, erweist sich bei näherer Betrachtung als unberechtigt. Angesichts der gegenseitigen Abhängigkeiten, die in der Staatenwelt heute bestehen, ist die Vorstellung überholt, ein Territorium müsse die

Freiheit haben, sich gänzlich frei von äußeren Einflüssen aus sich selbst heraus zu entwickeln. Weil eine erfolgreiche Entwicklung voraussetzt, dass es einem neuen Staat gelingt, sich in das dicht geknüpft Netz internationaler politischer und wirtschaftlicher Verflechtungen zu integrieren, wäre es geradezu kontraproduktiv zu fordern, dass andere Staaten keinerlei Einfluss nehmen dürfen.

Entscheidend ist vielmehr, wie sich diese Einflussnahme gestaltet. Ein weitreichendes Diktat innerstaatlicher Entwicklungen durch die internationale Gemeinschaft wäre aus völkerrechtlicher Sicht in der Tat nicht akzeptabel. Der Aussage, wonach internationale Treuhandverwaltungen als „epitome of a top down approach“ notwendigerweise mit einem solchen Diktat verbunden und deshalb abzulehnen seien<sup>1</sup>, kann aber nicht beigepllichtet werden. Internationale Treuhandverwaltungen müssen über einen längeren Zeitraum hinweg beurteilt werden. Wenngleich die Gebietshoheit über das Missionsgebiet in der Anfangsphase vollständig auf die Vereinten Nationen übergeht, findet mittelfristig eine Rückübertragung auf neu geschaffene Selbstverwaltungsorgane statt. Das Völkerrecht erlaubt einer Treuhandverwaltung nur insoweit Einfluss zu nehmen, wie dies der Lokalbevölkerung nützt und gibt einer Mission demokratisch-rechtsstaatliche Ziele vor, die eine Einbindung der Bevölkerung unabdingbar machen. Was auf den ersten Blick wie ein *Top-Down-Approach* aussieht, entpuppt sich daher – vorausgesetzt eine internationale Verwaltung bewegt sich innerhalb der völkerrechtlichen Vorgaben – als ein *Bottom-Up*-Aufbau eines funktionierenden Staatswesens, durch den im Idealfall der Grundstock für eine langfristig positive, selbstbestimmte Entwicklung eines Gebiets gelegt wird.

Durch ihr Engagement im Kosovo und in Ost-Timor haben die Vereinten Nationen bewiesen, dass sie aufwändige Nation Building-Missionen schultern können<sup>2</sup>. Das ihnen zur Verfügung stehende Repertoire an Friedensoperationen wurde damit um eine Missionsform erweitert, die in der Literatur bereits als „Rolls-Royce of conflict-management strategies“<sup>3</sup> bezeichnet worden ist. Noch hinkt dieser Vergleich jedoch, wie ein Blick auf die im Dritten Teil beschriebenen Probleme zeigt. Ein Fahrzeug der absoluten Luxusklasse dürfte kaum mit ähnlich schwerwiegenden Mängeln behaftet sein. Es gilt daher,

---

<sup>1</sup> Gordon, AUJILP 12 (1997), 972.

<sup>2</sup> Steiner, Südosteuropa Mitteilungen 43-II (2003), 6.

<sup>3</sup> Caplan, S. 84.

Lehren aus den bisherigen Missionen zu ziehen und die im Vierten Teil erwähnten Verbesserungspotentiale zu nutzen. Erst wenn das gelingt, werden internationale Treuhandverwaltungen zu einer Form der Konfliktbekämpfung werden, die mit Fug und Recht höchstes Lob verdient.

Bis dahin bleibt der Vergleich mit dem Rolls-Royce lediglich aus einem anderen Grund treffend: Ähnlich wie von Fahrzeugen der Luxusklasse ist von umfassenden Nation Building-Missionen wegen der immensen Kosten, mit denen sie verbunden sind, nicht zu erwarten, dass sie alltäglich werden. Nichtsdestotrotz ist es aber gut zu wissen, dass ein Einsatz im Einzelfall erprobtermaßen möglich ist.

## Anhang I – Materialien zum Kosovo

### A. Sicherheitsrats-Resolution 1244 (1999)

The Security Council,

Bearing in mind the purposes and principles of the Charter of the United Nations, and the primary responsibility of the Security Council for the maintenance of international peace and security,

Recalling its resolutions 1160 (1998) of 31 March 1998, 1199 (1998) of 23 September 1998, 1203 (1998) of 24 October 1998 and 1239 (1999) of 14 May 1999,

Regretting that there has not been full compliance with the requirements of these resolutions,

Determined to resolve the grave humanitarian situation in Kosovo, Federal Republic of Yugoslavia, and to provide for the safe and free return of all refugees and displaced persons to their homes,

Condemning all acts of violence against the Kosovo population as well as all terrorist acts by any party,

Recalling the statement made by the Secretary-General on 9 April 1999, expressing concern at the humanitarian tragedy taking place in Kosovo,

Reaffirming the right of all refugees and displaced persons to return to their homes in safety,

Recalling the jurisdiction and the mandate of the International Tribunal for the Former Yugoslavia,

Welcoming the general principles on a political solution to the Kosovo crisis adopted on 6 May 1999 (S/1999/516, annex 1 to this resolution) and welcoming also the acceptance by the Federal Republic of Yugoslavia of the principles set forth in points 1 to 9 of the paper presented in Belgrade on 2 June 1999 (S/1999/649, annex 2 to this resolution), and the Federal Republic of Yugoslavia's agreement to that paper,

Reaffirming the commitment of all Member States to the sovereignty and territorial integrity of the Federal Republic of Yugoslavia and the other States of the region, as set out in the Helsinki Final Act and annex 2,

Reaffirming the call in previous resolutions for substantial autonomy and meaningful self-administration for Kosovo,

Determining that the situation in the region continues to constitute a threat to international peace and security,

Determined to ensure the safety and security of international personnel and the implementation by all concerned of their responsibilities under the present resolution, and acting for these purposes under Chapter VII of the Charter of the United Nations,

1. Decides that a political solution to the Kosovo crisis shall be based on the general principles in annex 1 and as further elaborated in the principles and other required elements in annex 2;
2. Welcomes the acceptance by the Federal Republic of Yugoslavia of the principles and other required elements referred to in paragraph 1 above, and demands the full cooperation of the Federal Republic of Yugoslavia in their rapid implementation;
3. Demands in particular that the Federal Republic of Yugoslavia put an immediate and verifiable end to violence and repression in Kosovo, and begin and complete verifiable phased withdrawal from Kosovo of all military, police and paramilitary forces according to a rapid timetable, with which the deployment of the international security presence in Kosovo will be synchronized;
4. Confirms that after the withdrawal an agreed number of Yugoslav and Serb military and police personnel will be permitted to return to Kosovo to perform the functions in accordance with annex 2;
5. Decides on the deployment in Kosovo, under United Nations auspices, of international civil and security presences, with appropriate equipment and personnel as required, and welcomes the agreement of the Federal Republic of Yugoslavia to such presences;
6. Requests the Secretary-General to appoint, in consultation with the Security Council, a Special Representative to control the implementation of the international civil presence, and further requests the Secretary-General to instruct his Special Representative to coordinate closely with the international security presence to ensure that both presences operate towards the same goals and in a mutually supportive manner;
7. Authorizes Member States and relevant international organizations to establish the international security presence in Kosovo as set out in point 4 of annex 2 with all necessary means to fulfil its responsibilities under paragraph 9 below;
8. Affirms the need for the rapid early deployment of effective international civil and security presences to Kosovo, and demands that the parties cooperate fully in their deployment;
9. Decides that the responsibilities of the international security presence to be deployed and acting in Kosovo will include:
  - (a) Deterring renewed hostilities, maintaining and where necessary enforcing a ceasefire, and ensuring the withdrawal and preventing the return into Kosovo of

Federal and Republic military, police and paramilitary forces, except as provided in point 6 of annex 2;

(b) Demilitarizing the Kosovo Liberation Army (KLA) and other armed Kosovo Albanian groups as required in paragraph 15 below;

(c) Establishing a secure environment in which refugees and displaced persons can return home in safety, the international civil presence can operate, a transitional administration can be established, and humanitarian aid can be delivered;

(d) Ensuring public safety and order until the international civil presence can take responsibility for this task;

(e) Supervising demining until the international civil presence can, as appropriate, take over responsibility for this task;

(f) Supporting, as appropriate, and coordinating closely with the work of the international civil presence;

(g) Conducting border monitoring duties as required;

(h) Ensuring the protection and freedom of movement of itself, the international civil presence, and other international organizations;

10. Authorizes the Secretary-General, with the assistance of relevant international organizations, to establish an international civil presence in Kosovo in order to provide an interim administration for Kosovo under which the people of Kosovo can enjoy substantial autonomy within the Federal Republic of Yugoslavia, and which will provide transitional administration while establishing and overseeing the development of provisional democratic self-governing institutions to ensure conditions for a peaceful and normal life for all inhabitants of Kosovo;

11. Decides that the main responsibilities of the international civil presence will include:

(a) Promoting the establishment, pending a final settlement, of substantial autonomy and self-government in Kosovo, taking full account of annex 2 and of the Rambouillet accords (S/1999/648);

(b) Performing basic civilian administrative functions where and as long as required;

(c) Organizing and overseeing the development of provisional institutions for democratic and autonomous self-government pending a political settlement, including the holding of elections;

(d) Transferring, as these institutions are established, its administrative responsibilities while overseeing and supporting the consolidation of Kosovo's local provisional institutions and other peacebuilding activities;

(e) Facilitating a political process designed to determine Kosovo's future status, taking into account the Rambouillet accords (S/1999/648);

(f) In a final stage, overseeing the transfer of authority from Kosovo's provisional institutions to institutions established under a political settlement;

(g) Supporting the reconstruction of key infrastructure and other economic reconstruction;

(h) Supporting, in coordination with international humanitarian organizations, humanitarian and disaster relief aid;

(i) Maintaining civil law and order, including establishing local police forces and meanwhile through the deployment of international police personnel to serve in Kosovo;

(j) Protecting and promoting human rights;

(k) Assuring the safe and unimpeded return of all refugees and displaced persons to their homes in Kosovo;

12. Emphasizes the need for coordinated humanitarian relief operations, and for the Federal Republic of Yugoslavia to allow unimpeded access to Kosovo by humanitarian aid organizations and to cooperate with such organizations so as to ensure the fast and effective delivery of international aid;

13. Encourages all Member States and international organizations to contribute to economic and social reconstruction as well as to the safe return of refugees and displaced persons, and emphasizes in this context the importance of convening an international donors' conference, particularly for the purposes set out in paragraph 11 (g) above, at the earliest possible date;

14. Demands full cooperation by all concerned, including the international security presence, with the International Tribunal for the Former Yugoslavia;

15. Demands that the KLA and other armed Kosovo Albanian groups end immediately all offensive actions and comply with the requirements for demilitarization as laid down by the head of the international security presence in consultation with the Special Representative of the Secretary-General;

16. Decides that the prohibitions imposed by paragraph 8 of resolution 1160 (1998) shall not apply to arms and related matériel for the use of the international civil and security presences;

17. Welcomes the work in hand in the European Union and other international organizations to develop a comprehensive approach to the economic development and stabilization of the region affected by the Kosovo crisis, including the implementation of a Stability Pact for South Eastern Europe with broad international participation in

order to further the promotion of democracy, economic prosperity, stability and regional cooperation;

18. Demands that all States in the region cooperate fully in the implementation of all aspects of this resolution;

19. Decides that the international civil and security presences are established for an initial period of 12 months, to continue thereafter unless the Security Council decides otherwise;

20. Requests the Secretary-General to report to the Council at regular intervals on the implementation of this resolution, including reports from the leaderships of the international civil and security presences, the first reports to be submitted within 30 days of the adoption of this resolution;

21. Decides to remain actively seized of the matter.

### Annex 1

Statement by the Chairman on the conclusion of the meeting of the G-8 Foreign Ministers held at the Petersberg Centre on 6 May 1999

The G-8 Foreign Ministers adopted the following general principles on the political solution to the Kosovo crisis:

- Immediate and verifiable end of violence and repression in Kosovo;
- Withdrawal from Kosovo of military, police and paramilitary forces;
- Deployment in Kosovo of effective international civil and security presences, endorsed and adopted by the United Nations, capable of guaranteeing the achievement of the common objectives;
- Establishment of an interim administration for Kosovo to be decided by the Security Council of the United Nations to ensure conditions for a peaceful and normal life for all inhabitants in Kosovo;
- The safe and free return of all refugees and displaced persons and unimpeded access to Kosovo by humanitarian aid organizations;
- A political process towards the establishment of an interim political framework agreement providing for a substantial self-government for Kosovo, taking full account of the Rambouillet accords and the principles of sovereignty and territorial integrity of the Federal Republic of Yugoslavia and the other countries of the region, and the demilitarization of the KLA;
- Comprehensive approach to the economic development and stabilization of the crisis region.

### Annex 2

Agreement should be reached on the following principles to move towards a resolution of the Kosovo crisis:

1. An immediate and verifiable end of violence and repression in Kosovo.
2. Verifiable withdrawal from Kosovo of all military, police and paramilitary forces according to a rapid timetable.
3. Deployment in Kosovo under United Nations auspices of effective international civil and security presences, acting as may be decided under Chapter VII of the Charter, capable of guaranteeing the achievement of common objectives.
4. The international security presence with substantial North Atlantic Treaty Organization participation must be deployed under unified command and control and authorized to establish a safe environment for all people in Kosovo and to facilitate the safe return to their homes of all displaced persons and refugees.
5. Establishment of an interim administration for Kosovo as a part of the international civil presence under which the people of Kosovo can enjoy substantial autonomy within the Federal Republic of Yugoslavia, to be decided by the Security Council of the United Nations. The interim administration to provide transitional administration while establishing and overseeing the development of provisional democratic self-governing institutions to ensure conditions for a peaceful and normal life for all inhabitants in Kosovo.
6. After withdrawal, an agreed number of Yugoslav and Serbian personnel will be permitted to return to perform the following functions:
  - Liaison with the international civil mission and the international security presence;
  - Marking/clearing minefields;
  - Maintaining a presence at Serb patrimonial sites;
  - Maintaining a presence at key border crossings.
7. Safe and free return of all refugees and displaced persons under the supervision of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees and unimpeded access to Kosovo by humanitarian aid organizations.
8. A political process towards the establishment of an interim political framework agreement providing for substantial self-government for Kosovo, taking full account of the Rambouillet accords and the principles of sovereignty and territorial integrity of the Federal Republic of Yugoslavia and the other countries of the region, and the demilitarization of UCK. Negotiations between the parties for a settlement should not delay or disrupt the establishment of democratic self-governing institutions.
9. A comprehensive approach to the economic development and stabilization of the crisis region. This will include the implementation of a stability pact for South-Eastern Europe with broad international participation in order to further promotion of democracy, economic prosperity, stability and regional cooperation.
10. Suspension of military activity will require acceptance of the principles set forth above in addition to agreement to other, previously identified, required elements, which are specified in the footnote below. A military-technical agreement will then be

rapidly concluded that would, among other things, specify additional modalities, including the roles and functions of Yugoslav/Serb personnel in Kosovo:

#### Withdrawal

- Procedures for withdrawals, including the phased, detailed schedule and delineation of a buffer area in Serbia beyond which forces will be withdrawn;

#### Returning personnel

- Equipment associated with returning personnel;
- Terms of reference for their functional responsibilities;
- Timetable for their return;
- Delineation of their geographical areas of operation;
- Rules governing their relationship to the international security presence and the international civil mission.

#### Footnote to Annex 2

#### Other required elements:

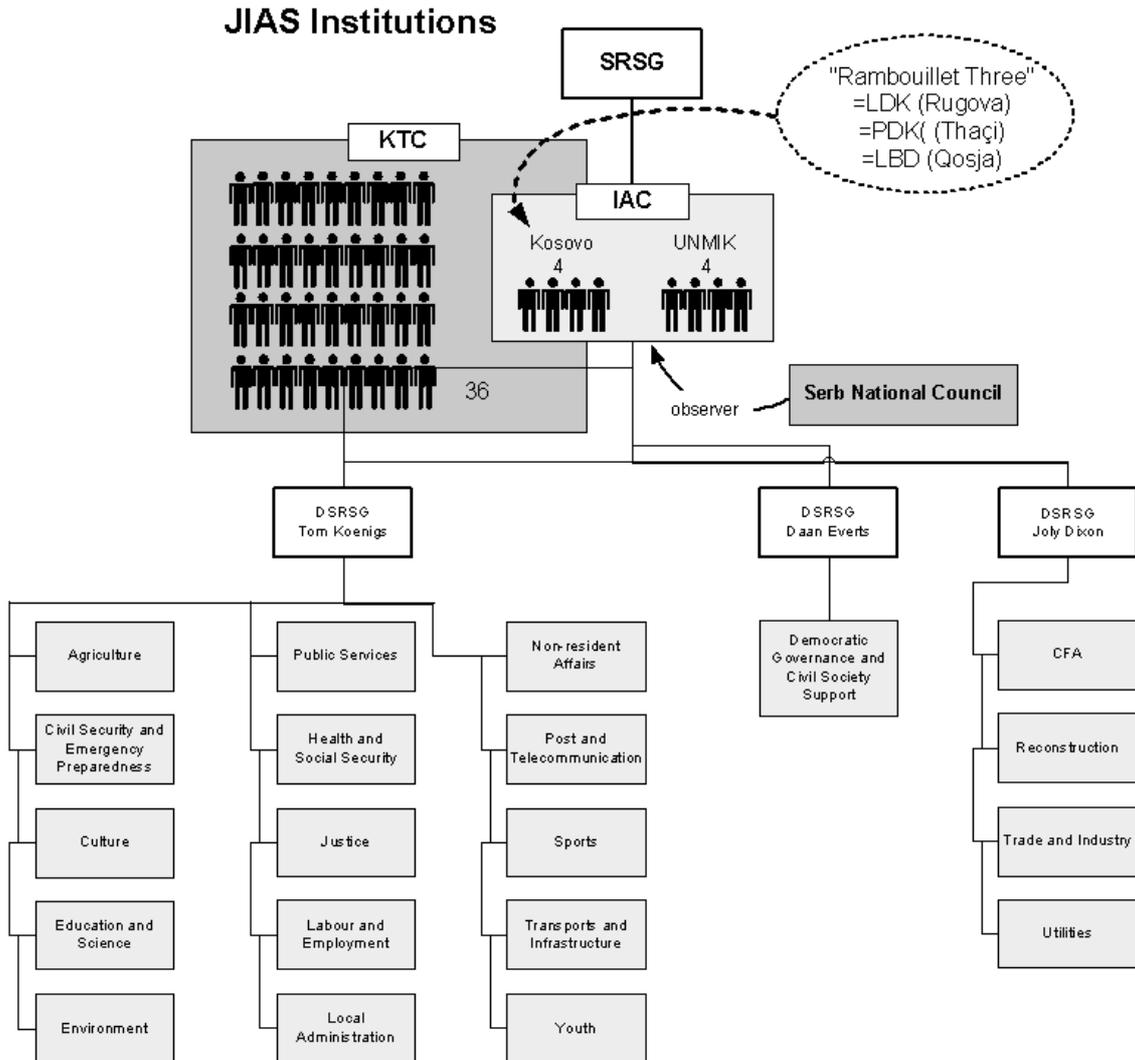
- A rapid and precise timetable for withdrawals, meaning, e.g., seven days to complete withdrawal and air defence weapons withdrawn outside a 25 kilometre mutual safety zone within 48 hours;
- Return of personnel for the four functions specified above will be under the supervision of the international security presence and will be limited to a small agreed number (hundreds, not thousands);
- Suspension of military activity will occur after the beginning of verifiable withdrawals;
- The discussion and achievement of a military-technical agreement shall not extend the previously determined time for completion of withdrawals.

## B. Landkarte



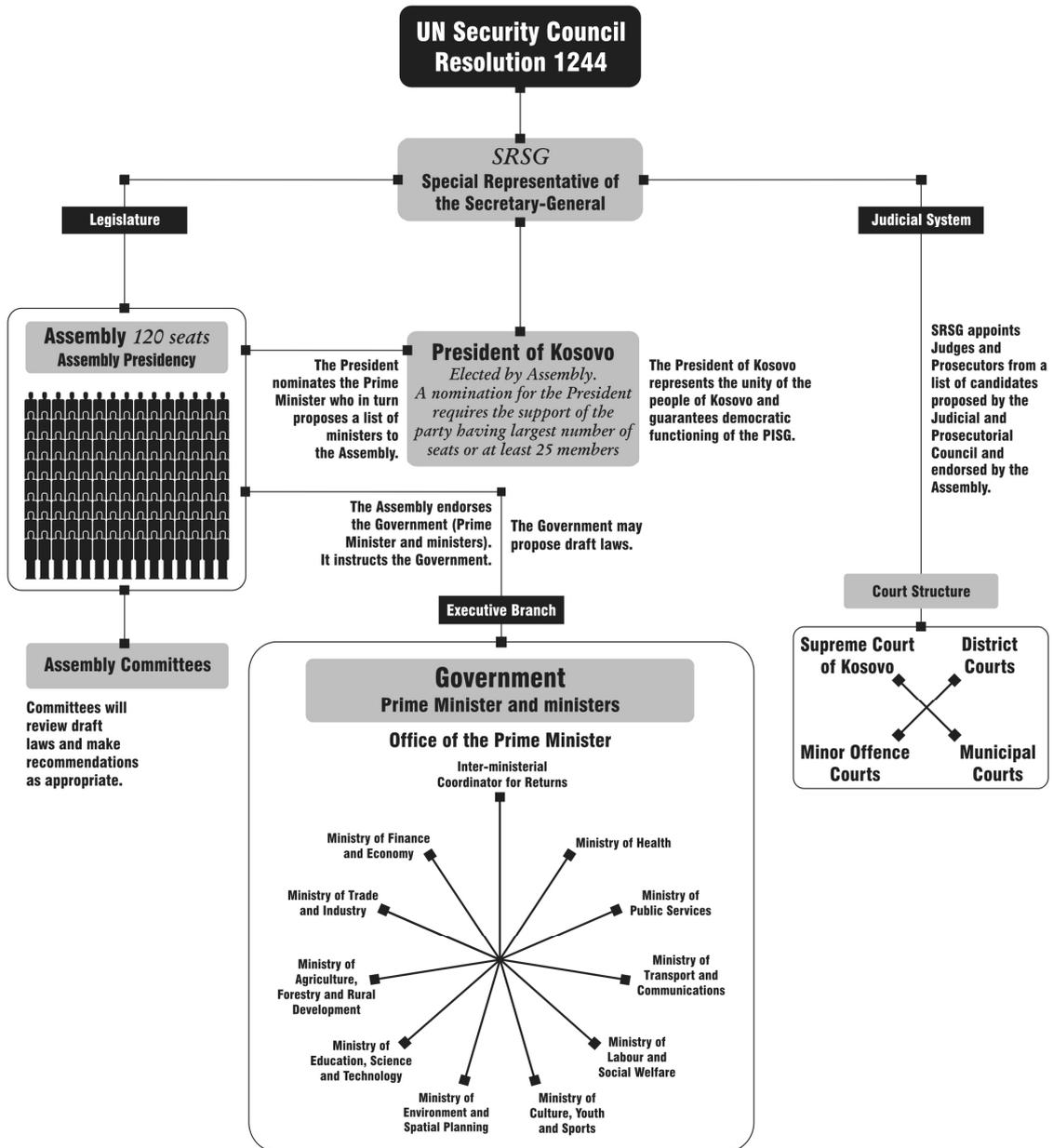
Quelle: UN Cartographic Section, Karte Nr. 4069,  
<http://www.un.org/Depts/Cartographic/map/profile/kosovo.pdf>

### C. Joint Interim Administrative Structure (JIAS)



Quelle: UNMIK, <<http://www.unmikonline.org/1styear/jiaschart.htm>>

D. Provisional Institutions of Self-Government (PISG)



Quelle: UNMIK, <<http://www.unmikonline.org/civiladm/index.html>>

## Anhang II – Materialien zu Ost-Timor

### A. Sicherheitsrats-Resolution 1272 (1999)

The Security Council,

Recalling its previous resolutions and the statements of its President on the situation in East Timor, in particular resolutions 384 (1975) of 22 December 1975, 389 (1976) of 22 April 1976, 1236 (1999) of 7 May 1999, 1246 (1999) of 11 June 1999, 1262 (1999) of 27 August 1999 and 1264 (1999) of 15 September 1999,

Recalling also the Agreement between Indonesia and Portugal on the question of East Timor of 5 May 1999 and the Agreements between the United Nations and the Governments of Indonesia and Portugal of the same date regarding the modalities for the popular consultation of the East Timorese through a direct ballot and security arrangements (S/1999/513, annexes I to III),

Reiterating its welcome for the successful conduct of the popular consultation of the East Timorese people of 30 August 1999, and taking note of its outcome through which the East Timorese people expressed their clear wish to begin a process of transition under the authority of the United Nations towards independence, which it regards as an accurate reflection of the views of the East Timorese people,

Welcoming the decision of the Indonesian People's Consultative Assembly on 19 October 1999 concerning East Timor,

Stressing the importance of reconciliation among the East Timorese people,

Commending the United Nations Mission in East Timor (UNAMET) for the admirable courage and determination shown in the implementation of its mandate,

Welcoming the deployment of a multinational force to East Timor pursuant to resolution 1264 (1999), and recognizing the importance of continued cooperation between the Government of Indonesia and the multinational force in this regard,

Noting the report of the Secretary-General of 4 October 1999 (S/1999/1024),

Noting with satisfaction the successful outcome of the trilateral meeting held on 28 September 1999, as outlined in the report of the Secretary-General,

Deeply concerned by the grave humanitarian situation resulting from violence in East Timor and the large-scale displacement and relocation of East Timorese civilians, including large numbers of women and children,

Reaffirming the need for all parties to ensure that the rights of refugees and displaced persons are protected, and that they are able to return voluntarily in safety and security to their homes,

Reaffirming respect for the sovereignty and territorial integrity of Indonesia,

Noting the importance of ensuring the security of the boundaries of East Timor, and noting in this regard the expressed intention of the Indonesian authorities to cooperate with the multinational force deployed pursuant to resolution 1264 (1999) and with the United Nations Transitional Administration in East Timor,

Expressing its concern at reports indicating that systematic, widespread and flagrant violations of international humanitarian and human rights law have been committed in East Timor, stressing that persons committing such violations bear individual responsibility, and calling on all parties to cooperate with investigations into these reports,

Recalling the relevant principles contained in the Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel adopted on 9 December 1994,

Determining that the continuing situation in East Timor constitutes a threat to peace and security,

Acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations,

1. Decides to establish, in accordance with the report of the Secretary-General, a United Nations Transitional Administration in East Timor (UNTAET), which will be endowed with overall responsibility for the administration of East Timor and will be empowered to exercise all legislative and executive authority, including the administration of justice;

2. Decides also that the mandate of UNTAET shall consist of the following elements:

(a) To provide security and maintain law and order throughout the territory of East Timor;

(b) To establish an effective administration;

(c) To assist in the development of civil and social services;

(d) To ensure the coordination and delivery of humanitarian assistance, rehabilitation and development assistance;

(e) To support capacity-building for self-government;

(f) To assist in the establishment of conditions for sustainable development;

3. Decides further that UNTAET will have objectives and a structure along the lines set out in part IV of the report of the Secretary-General, and in particular that its main components will be:

(a) A governance and public administration component, including an international police element with a strength of up to 1,640 officers;

(b) A humanitarian assistance and emergency rehabilitation component;

(c) A military component, with a strength of up to 8,950 troops and up to 200 military observers;

4. Authorizes UNTAET to take all necessary measures to fulfil its mandate;

5. Recognizes that, in developing and performing its functions under its mandate, UNTAET will need to draw on the expertise and capacity of Member States, United Nations agencies and other international organizations, including the international financial institutions;

6. Welcomes the intention of the Secretary-General to appoint a Special Representative who, as the Transitional Administrator, will be responsible for all aspects of the United Nations work in East Timor and will have the power to enact new laws and regulations and to amend, suspend or repeal existing ones;

7. Stresses the importance of cooperation between Indonesia, Portugal and UNTAET in the implementation of this resolution;

8. Stresses the need for UNTAET to consult and cooperate closely with the East Timorese people in order to carry out its mandate effectively with a view to the development of local democratic institutions, including an independent East Timorese human rights institution, and the transfer to these institutions of its administrative and public service functions;

9. Requests UNTAET and the multinational force deployed pursuant to resolution 1264 (1999) to cooperate closely with each other, with a view also to the replacement as soon as possible of the multinational force by the military component of UNTAET, as notified by the Secretary-General having consulted the leadership of the multinational force, taking into account conditions on the ground;

10. Reiterates the urgent need for coordinated humanitarian and reconstruction assistance, and calls upon all parties to cooperate with humanitarian and human rights organizations so as to ensure their safety, the protection of civilians, in particular children, the safe return of refugees and displaced persons and the effective delivery of humanitarian aid;

11. Welcomes the commitment of the Indonesian authorities to allow the refugees and displaced persons in West Timor and elsewhere in Indonesia to choose whether to return to East Timor, remain where they are or be resettled in other parts of Indonesia, and stresses the importance of allowing full, safe and unimpeded access by humanitarian organizations in carrying out their work;

12. Stresses that it is the responsibility of the Indonesian authorities to take immediate and effective measures to ensure the safe return of refugees in West Timor and other

parts of Indonesia to East Timor, the security of refugees, and the civilian and humanitarian character of refugee camps and settlements, in particular by curbing the violent and intimidatory activities of the militias there;

13. Welcomes the intention of the Secretary-General to establish a Trust Fund available for, inter alia, the rehabilitation of essential infrastructure, including the building of basic institutions, the functioning of public services and utilities, and the salaries of local civil servants;

14. Encourages Member States and international agencies and organizations to provide personnel, equipment and other resources to UNTAET as requested by the Secretary-General, including for the building of basic institutions and capacity, and stresses the need for the closest possible coordination of these efforts;

15. Underlines the importance of including in UNTAET personnel with appropriate training in international humanitarian, human rights and refugee law, including child and gender-related provisions, negotiation and communication skills, cultural awareness and civilian-military coordination;

16. Condemns all violence and acts in support of violence in East Timor, calls for their immediate end, and demands that those responsible for such violence be brought to justice;

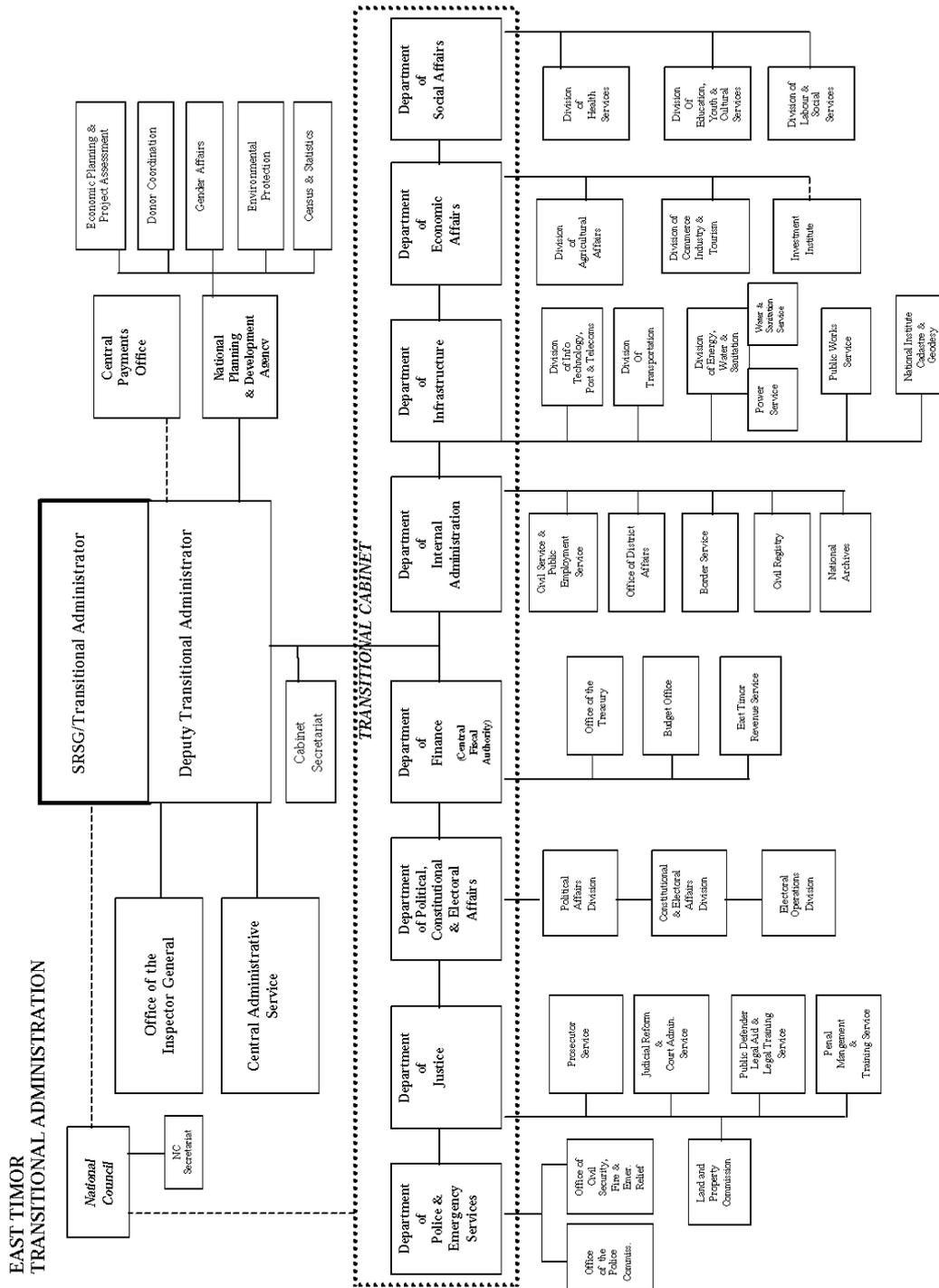
17. Decides to establish UNTAET for an initial period until 31 January 2001;

18. Requests the Secretary-General to keep the Council closely and regularly informed of progress towards the implementation of this resolution, including, in particular, with regard to the deployment of UNTAET and possible future reductions of its military component if the situation in East Timor improves, and to submit a report within three months of the date of adoption of this resolution and every six months thereafter;

19. Decides to remain actively seized of the matter.

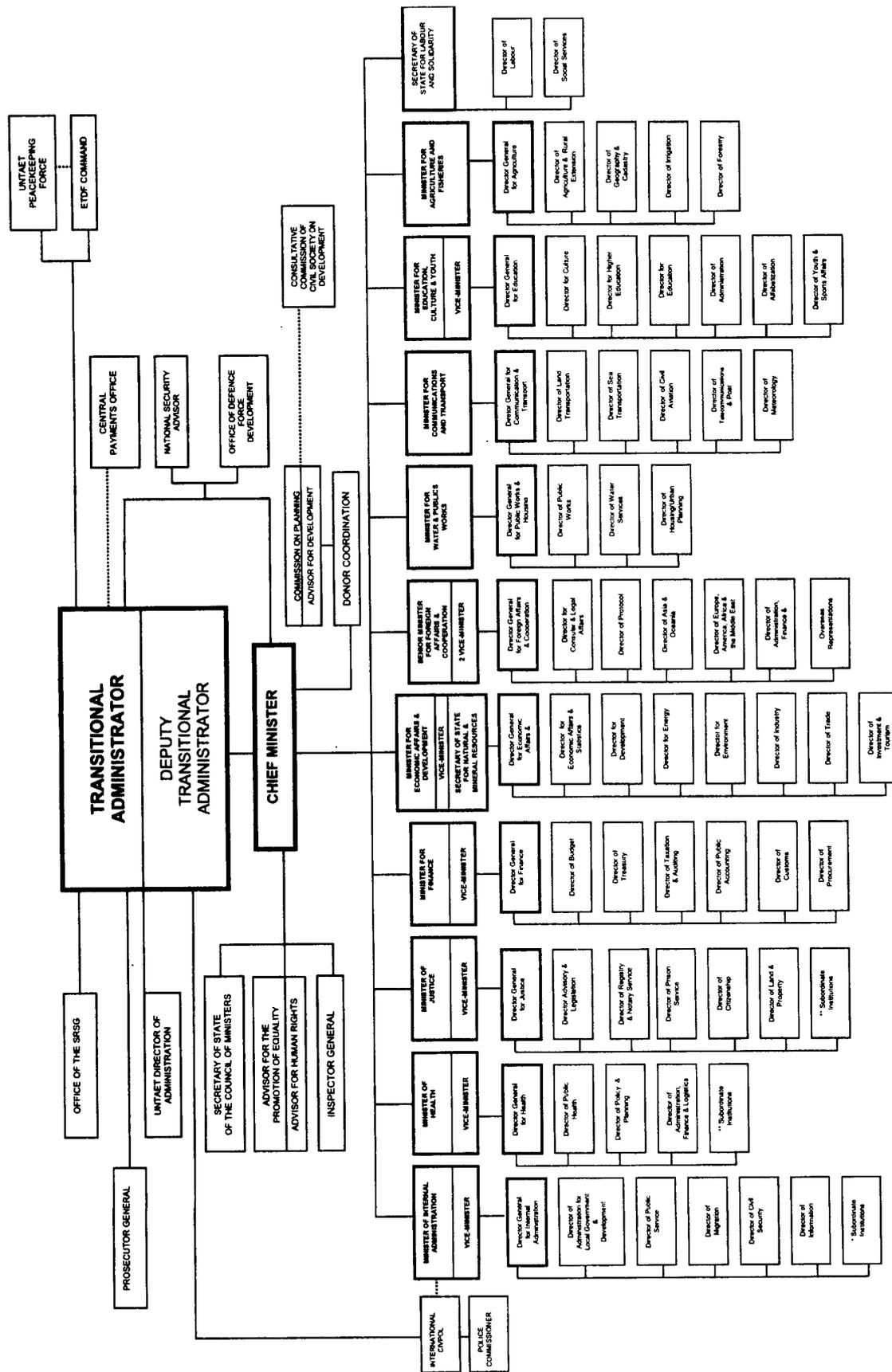


### C. East Timor Transitional Administration (ETTA)



Quelle: Report of the Secretary-General on UNTAET v. 16.1.2001, UN-Doc. S/2001/42, Appendix.

D. East Timor Public Administration (ETPA)



Quelle: Report of the Secretary-General on UNTAET v. 18.10.2001, UN-Doc. S/2001/983, Appendix.



## PERSONEN- UND SACHVERZEICHNIS

- Afghanistan, 215, 217, 219, 221, 254  
 Agenda for Peace, 51, 125, 126, 160, 240  
 Ägypten, 24, 25  
 Aidid, Farrah, 42  
 Albanien, 60, 62, 63, 66, 134  
 Albright, Madeleine, 42  
 Alkatiri, Mari, 90  
 Alvez, Victor, 186  
 Amsfeld, 58, 60, 64  
 Angola, 47  
 Annan, Kofi, 1, 9, 51, 224  
 Annexion, 94, 137, 138  
 Australien, 77, 78, 80, 82, 136, 224  
 Balkanbund, 60  
 Balkan-Kontaktgruppe, 66, 226  
 Barré, Siad, 39  
 Belo, Carlos, 81  
 Bosnien-Herzegowina, 43, 47, 62, 65, 66, 97  
 Boutros-Ghali, Boutros, 10, 40, 51, 125, 160, 170  
 Brahimi, Lakhdar, 51, 220  
 Brahimi-Report, 5, 51, 53, 95, 222, 231, 232, 240, 245, 246, 248  
 Broz, Josip. - s. *Tito*  
 Bulgarien, 60  
 China, 34, 76, 120  
 CNRT, 81, 86, 87, 90, 230, 245  
 Daci, Nexhat, 73  
 Danzig, 15, 16, 17  
 Deutschland, 142  
 Dita, 208, 250  
 EU, 124, 125, 130, 152  
 failed state, 103, 150, 151, 221, 239, 244  
 faires Verfahren. - s. *Menschenrechte*  
 Fischer, Josef, 1  
 Frankreich, 24, 29, 39, 66, 67, 142  
 Fremdbestimmung, 117, 118, 119, 168  
 Friedensabkommen von Dayton, 47, 66, 67  
 Friedensbedrohung, 54, 100, 101, 102, 107, 110  
 Friedensnobelpreis, 45  
 Friedensoperationen. - s. *Nation Building, Peacekeeping*  
 Friendly Relations Declaration, 112, 113, 114, 116, 137  
 Gebietshoheit, 143, 144, 255  
 Gorbatschow, Michail, 30, 32  
 Griechenland, 59, 60  
 Großbritannien, 24, 66, 142  
 Guantánamo, 141  
 Gusmão, José Xanana, 80, 81, 87, 89, 91  
 Habibie, Präsident, 81  
 Haiti, 46, 163  
 Hammarskjöld, Dag, 29  
 Hoher Repräsentant, 47, 97  
 humanitäres Völkerrecht, 189  
 IKRK, 92  
 Immunität, 204-7, 235, 237  
 Indonesien, 20, 27, 28, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 94, 138, 181, 183, 199  
 INTERFET, 83, 91, 92, 99, - s. *Ost-Timor*  
 Internationale Gemeinschaft, 6-9  
 Internationaler Gerichtshof, 7, 8, 31, 56, 112, 113, 122, 149, 157, 163, 190, 192, 235, 236  
 internationalisiertes Territorium, 145  
 Inter-Parlamentarische Union, 160, 172, 200  
 Interventionsverbot, 108  
 Irak, 25, 106  
 Iran, 25  
 ISAF, 215, 219  
 Israel, 20, 24, 25  
 Italien, 19, 61, 66  
 ius cogens, 7, 113, 158  
 Japan, 77, 80  
 Jerusalem, 19  
 Jugoslawien  
     Bundesrepublik, 66, 120, 121, 122, 131, 133, 192  
     Dismembration, 120  
     Kommunismus, 62

- Königreich, 61, 131  
 Kriegsverbrechertribunal, 106, 199, 251  
 Luftangriffe der NATO, 67, 103, 181  
 Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen, 120–24  
 Sozialistische Föderative Republik, 63, 120, 121, 131  
 Umbenennung in Serbien und Montenegro, 134  
 Wortbedeutung, 62  
 Zerfall, 43  
 Kaçak-Bewegung, 61  
 Kalter Krieg, 19, 22, 30, 34, 101, 159, 253  
 Kambodscha, 33–38, 97, 103, 217, 252  
 Kant, Immanuel, 161, 168  
 Kaschmir, 21  
 KFOR, 68, 69, 74, 91, 95, 99, 127, 128, 195, 198, 204  
 Kolonialismus, 77, 87, 137, 150, 171, 218, 222, 226, 241  
 Kongo, 25, 28, 49  
 Konstitutionalisierung des Völkerrechts, 110, 123, 159  
 Korea, 20  
 Kosovo  
   Autonome Provinz, 63, 183  
   Constitutional Framework, 72, 133  
   Interim Administrative Council, 71  
   Joint Interim Administrative Structure, 70, 71, 72, 172  
   Justizsystem, 74, 210  
   Kosovo Police Service, 75, 132, 174  
   Kosovo Protection Corps, 75, 132  
   Kosovo Transitional Council, 71  
   Ombudsperson, 203, 206, 207  
   Provisional Institutions of Self-Government, 72, 74, 172  
   Religionszugehörigkeit, 58  
   Selbstverwaltung, 62, 63, 64, 69, 72, 172  
   serbische Kolonisationspolitik, 61  
   Sicherheitspräsenz. - *s. KFOR*  
   Staat im Staate, 64, 66, 71  
   Staatsterrorismus, 62  
   Statusfrage, 94, 175  
   Stellung des SRSG, 185  
   Urbevölkerung, 58  
   Verwaltungsstruktur, 70  
   Wahlen und Abstimmungen, 65, 71, 72, 73  
   zivile Verwaltungsmission. - *s. UNMIK*  
 Kosovo Polje. - *s. Amselfeld*  
 Kroatien, 43, 48, 62, 65, 66, 98  
 KSZE. - *s. OSZE*  
 Kuba, 141  
 Kumanovo, 67, 123  
 Kuwait, 106  
 Lazar, Fürst, 58  
 Leticia-Trapez, 15, 16, 96  
 Liga von Prizren, 59  
 Light Footprint Approach, 218–21  
 Londoner Botschafterkonferenz, 60  
 Marokko, 38, 39  
 Mazedonien, 43, 58, 59, 62, 65, 67, 134  
 Mediatisierung, 157  
 Menschenrechte  
   Derogation, 195, 196  
   faïres Verfahren, 187, 196, 201, 206, 235  
   Implementierungsverfahren, 195, 203, 242  
   internationale Standards, 181, 186, 188, 196, 200, 242  
 Millenniumserklärung, 160, 161, 169  
 Milošević, Slobodan, 64, 65, 67, 68  
 MINURSO, 38, - *s.a. Westsahara*  
 Montenegro, 43, 60, 62, 66, 120  
 MONUC, 50, - *s.a. Kongo*  
 Namibia, 31, 35, 97, 140, 217  
 Nation Building  
   Bindung an humanitäres Völkerrecht, 189–91  
   Bindung an Menschenrechte, 189, 192, 193  
   Definition, 6  
   Demokratieverpflichtung, 166–70, 177  
   Effizienz, 178, 211, 226  
   Finanzierung, 248  
   funktionale Dualität, 186, 200  
   Rechtsgrundlage, 99–130  
   umfassende Form, 98, 218  
   Verantwortlichkeit, 200, 234, 241, 243  
 NATO, 44, 47, 67, 69, 125, 130, 181

- Nemanjidenreich, 57  
 Niederlande, 77  
 Nol, Lon, 33  
 ONUC, 26, - *s.a. Kongo*  
 Ostslawonien, 48, 98  
 Ost-Timor  
   Aufarbeitung von  
     Menschenrechtsverletzungen, 199, 250, 251  
   East Timor Public Administration, 90, 173  
   East Timor Transitional Administration, 88, 90, 172  
   indonesische Invasion, 79  
   Justizsystem, 92, 186  
   National Consultative Council, 86, 88, 212  
   National Council, 87, 88  
   Nationaler Widerstandsrat. - *s. CNRT*  
   Ombudsperson, 203  
   Polizei, 93, 136  
   Referendum, 81, 85, 86, 138  
   Santa-Cruz-Massaker, 80  
   Selbstverwaltung, 85, 86, 87, 172  
   statistische Daten, 76  
   Stellung des SRSG, 185  
   Transitional Cabinet, 87  
   Unabhängigkeit, 83, 91, 137, 140  
   UN-Beitritt, 1  
   UN-Verwaltung. - *s. UNTAET*  
   Verfassungsgebung, 90, 252  
 OSZE  
   Charta von Paris, 113, 160, 162, 170, 177, 200  
   Mission im Kosovo, 124, 130, 173, 198, 249  
   Regionalorganisation, 125  
   Verifikationsmission im Kosovo, 67  
 Panama, 142  
 Peacekeeping  
   Begriff, 9–10  
   klassische Form, 22, 24, 30, 253  
   Prototyp, 24  
   Rechtsgrundlagen, 54  
   robustes Mandat, 53, 55, 105  
   zweite Generation, 52  
 Pérez de Cuéllar, Javier, 38  
 Portugal, 77, 78, 79, 81, 83, 137, 139, 267  
 Protektorat, 144, 145  
 Rambouillet, 67, 124, 260, 261  
 Ramos-Horta, José, 81, 88  
 Rankovic, Aleksandar, 62  
 Rechtsstaatlichkeit  
   Begriff, 176  
   Klarheit über das anwendbare Recht, 180, 184  
   Rückwirkungsverbot, 183  
   Verhältnis zu Menschenrechten, 177  
   Verhältnis zur Demokratie, 176  
 Regionalorganisation, 125, 127, 128  
 Rexhepi, Bajram, 73  
 Ruanda, 46, 106  
 Rugova, Ibrahim, 64, 65, 66, 73  
 Russland, 13, 61, 66, 69, 120, - *s.a. Sowjetunion*  
 Saarbecken, 14, 16, 17, 96  
 Schutzzonen, 44  
 Selbstbestimmungsrecht, 1, 111–18, 138, 140, 149, 163–65, 166  
 Sen, Hun, 33, 34, 36, 37  
 Serbien und Montenegro, 132, 134  
 Sierra Leone, 49, 163  
 Sihanouk, König, 33, 36  
 Slowenien, 43, 62, 65  
 Somalia, 39, 66, 97, 103, 150  
 Souveränität  
   Begriff, 139, 141, 143, 150, 151, 157  
   Nichteinmischungsgebot, 119, 159  
   nudum ius, 141, 144  
   Relativierung, 8, 148, 159  
   über den Kosovo, 94, 131–35, 181  
   über Ost-Timor, 79, 135–41  
   Verhältnis zum  
     Selbstbestimmungsrecht, 111  
     Volkssouveränität, 156, 157, 170, 171, 176  
 Sowjetunion, 19, 22, 29, 32, 34, 142, - *s.a. Russland*  
 Stimson-Doktrin, 137  
 Südafrika, 31, 97, 140, 164  
 Suharto, Präsident, 78, 81  
 Timor-Leste. - *s.a. Ost-Timor*  
   Demokratische Republik, 1, 84  
 Tito, 62, 63, 64  
 Treuhandbegriff, 146, 147, 201

- Treuhandgebiete, 145, 146, 148, 239, 240  
 Treuhandrat, 146, 239, 240  
 Treuhandsystem der UN-Charta, 118, 146, 147, 227, 239  
 Triest, 19  
 Türkei, 61, 62  
 U Thant, Sithu, 29  
 UÇK, 66, 69, 75, 198  
 UNAMA, 215, 217, - *s.a. Afghanistan*  
 UNAMET, 81, 82, 244, - *s.a. Ost-Timor*  
 UNAMSIL, 50, - *s.a. Sierra Leone*  
 UNCRO, 45, 48, - *s.a. Kroatien*  
 UNDP, 173, 244, 245  
 UNEF, 26, - *s.a. Ägypten*  
 UNFICYP, 30, 253, - *s.a. Zypern*  
 UNHCR, 92  
 UNITAF, 41, - *s.a. Somalia*  
 UNMEE, 215  
 UNMIK. - *s.a. Kosovo, Nation Building*  
   Aufgaben, 69  
   Immunität, 204, 236  
   Kooperation mit anderen  
     Organisationen, 2, 95, 124-30  
   Neuartigkeit, 98  
   Pfeilerstruktur, 70  
   Stellung des SRSG, 70, 71, 72, 209  
 UNMIL, 216  
 UNMISSET, 84, 93, 173, 252, - *s.a. Ost-Timor*  
 UNMOGIP, 24, - *s.a. Kaschmir*  
 UNOSOM, 40, 41, 45, 97, - *s.a. Somalia*  
 UNPROFOR, 43, 45, 47, - *s.a. Kroatien, Bosnien-Herzegowina*  
 UNTAC, 35, 217, 252, - *s.a. Kambodscha*  
 UNTAES, 48, 98, - *s.a. Kroatien, Ostslawonien*  
 UNTAET. - *s.a. Nation Building, Ost-Timor*  
   Aufgaben, 84, 93  
   Immunität, 205  
   Missionsplanung, 244  
   Neuartigkeit, 98  
   Stellung des SRSG, 84, 86, 88, 89, 209  
   Struktur, 84  
 UNTAG, 31, 35, 217, - *s.a. Namibia*  
 UNTEA, 27, 31, 35, - *s.a. West-Neuguinea*  
 UNTSO, 24, - *s.a. Israel*  
 USA, 19, 31, 32, 34, 39, 40, 42, 49, 66, 120, 141, 142, 199, 215  
 Vance, US-Außenminister, 142  
 Verhältnismäßigkeit, 110  
 Vieira de Mello, Sergio, 86, 225, 230  
 Vietnam, 34  
 Vojvodina, 59, 62, 65  
 Völkerbund, 13-18, 28, 96  
 Weltbank, 136, 246  
 Weltverfassung. - *s. Konstitutionalisierung des Völkerrechts*  
 West-Neuguinea, 27, 28, 29, 48, 96, 103  
 Westsahara, 38, 46  
 Wilna, 13, 16  
 Zypern, 25



