

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 worden¹. Generalsekretär Kofi Annan sprach von einem bewegenden Moment, der einen Meilenstein für die Vereinten Nationen und das Volk von Ost-Timor darstelle². Der deutsche Außenminister Fischer sagte, der Beitritt Ost-Timors stehe dafür, dass sich die universellen Prinzipien des Völkerrechts durchgesetzt hätten³.

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.

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

² 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>>.

³ 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>.

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”⁴.

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 Sonderbeauftragten⁵.

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

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

⁵ 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“⁶.

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 worden⁷. 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

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

⁷ *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 WVRK⁸, 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 herausbildet⁹. 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 könne¹⁰.

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

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

⁹ Weiß, Nation-building, in: Nohlen, Wörterbuch zur Politik, S. 589.

¹⁰ 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 Rede¹¹. 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 vage¹². Ähnlich schreibt der ehemalige Missionschef von UNMIK, Michael Steiner, das Ziel im Kosovo sei „nicht ‚nation building‘, sondern ‚institution building‘“¹³.

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

¹¹ *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.).

¹² *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.

¹³ *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“¹⁴, ebenso wie die im Dezember 2001 nach jahrelanger Diskussion verabschiedete Konvention zur Staatenverantwortlichkeit, in der die internationale Gemeinschaft insgesamt vier Mal zitiert wird¹⁵. Auch der Internationale Gerichtshof sprach bereits 1970 von „obligations towards the international community as a whole“¹⁶ und erwähnte 1980 die „complex international community of the present day“¹⁷.

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 erkennen¹⁸. Noch 1987 wurde die internationale Gemeinschaft als „idealistic, almost poetic, but often used concept“ bezeichnet¹⁹. 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

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

¹⁵ 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.

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

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

¹⁸ 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.

¹⁹ *Bledsoe/Boczek*, S. 34.