

**Die Implementierung der  
Resolution 1244 (1999) des VN-Sicherheitsrates  
im Lichte des  
Brahimi-Reports**



Inaugural-Dissertation  
zur Erlangung des akademischen Grades eines  
Dr. rer. pol.  
durch die Fakultät für Sozialwissenschaften  
der  
Universität der Bundeswehr  
München

vorgelegt  
von  
Silke Clausing  
München

## Inhaltsverzeichnis

	<b>Seite</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	
<b>Einleitung</b>	<b>1</b>
I. Problem- und Fragestellung der Arbeit	1
II. Zum Aufbau dieser Arbeit	4
III. Politischer Status des Kosovo von 1974 bis zu den NATO-Luftangriffen	9
IV. Vorgänger-Resolutionen der Resolution 1244	11
V. Allgemeine Situation im Kosovo nach Suspendierung der NATO-Luftangriffe	13
<b>1. Teil: Die Resolution 1244 und ihre Umsetzung</b>	<b>15</b>
<b>A. Grundlagen der Resolution 1244 im Völkerrecht</b>	<b>15</b>
I. Tatbestandsvoraussetzung des Kapitels VII VN-Charta	15
II. Rechtsgrundlage innerhalb des Kapitels VII VN-Charta	16
1. Artikel 41 VN-Charta	16
2. Artikel 42 VN-Charta	17
III. Rechtsgrundlage für die Durchführung der Zwangsmaßnahmen	19
<b>B. Ermächtigung zur Errichtung einer zivilen und militärischen Präsenz</b>	<b>21</b>
I. Grundlagen der zivilen Präsenz (UNMIK)	21
1. Aufbau der zivilen Präsenz	21
2. Machtbefugnisse der zivilen Präsenz	22
II. Grundlagen der militärischen Präsenz (KFOR)	23
1. Aufbau der militärischen Präsenz	23
2. Machtbefugnisse der militärischen Präsenz	24
III. Zivil-militärische Zusammenarbeit	26
<b>C. Die Resolution 1244 und der Status des Kosovo</b>	<b>28</b>
I. Gegenwärtig: Teil Jugoslawiens, Treuhandgebiet, internationalisiertes Territorium?	28
II. Zukünftiger Status des Kosovo	29

<b>D. Das Mandat von KFOR und dessen Umsetzung</b>	<b>31</b>
I. Gewährleistung des Abzugs der militärischen und paramilitärischen Bundesrepublikkräfte	31
II. Demilitarisierung der Kosovo-Befreiungsarmee	31
1. Demilitarisierung	32
2. Wiedereingliederung in das zivile Leben	32
a) Ermächtigung zur Schaffung des „Kosovo-Schutzkorps“	32
b) Rolle, Selbstverständnis des „Kosovo-Schutzkorps“	33
c) Gründung und Entwicklung des „Kosovo-Schutzkorps“	33
3. Beurteilung	35
a) Demilitarisierung	35
b) Wiedereingliederung in das zivile Leben	37
aa) Fehlende Ressourcen	37
bb) Verwicklungen in kriminelle Aktivitäten	39
4. Zusammenfassung	41
III. Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, Schaffung eines sicheren Umfeldes	43
1. Aufgaben von KFOR	43
2. Beurteilung	45
a) Verspätete und inadäquate Reaktion	46
b) Inkonsequente Vorgehensweise	46
c) Fehlende Strategie der internationalen Gemeinschaft	47
d) Polizeiliche Aufgaben sind keine originären Aufgaben des Militärs	48
e) Zusätzliche Faktoren	48
f) Unklarer Status	49
3. Zusammenfassung	49
<b>E. Das Mandat von UNMIK und dessen Umsetzung</b>	<b>51</b>
I. Zivilverwaltung und Regierungsaufgaben	51
1. Mandat und Umsetzung	51
a) Wahrnehmung grundlegender Verwaltungsaufgaben	52
aa) Anfangsphase	52
bb) Gemeinsame Struktur der Übergangsverwaltung	54
(1) Interims-Verwaltungsrat	54
(2) Vergrößerter Kosovo-Übergangsrat	55
(3) „Quasi-Ministerien“	55
(4) Regionale Ebene	55

b)	Übertragung von Verantwortung auf demokratische Institutionen	56
aa)	Kommunalwahlen	56
bb)	Vorläufige Rahmenverfassung für eine provisorische Selbstverwaltung	57
(1)	Institutionen	57
(2)	Kompetenzen	58
(3)	Menschenrechte, Minderheitenschutz	58
cc)	Wahlen für die zentralen Institutionen	58
c)	Politischer Prozess zur Bestimmung des zukünftigen Status	60
2.	Beurteilung	60
a)	Wahrnehmung grundlegender Verwaltungsaufgaben	61
aa)	Fehlendes Personal, fehlende Ressourcen	61
bb)	Fehlende Strategie, mangelnde Qualifikation	62
cc)	Folgen	62
b)	Schaffung multiethnischer Strukturen	63
aa)	Strategie der Nicht-Kooperation Belgrads	63
bb)	Anfängliche Mitarbeit der Minderheiten	64
cc)	Mitarbeit der Minderheiten nach den ersten Kommunalwahlen	65
dd)	Mitarbeit der Minderheiten nach den Wahlen für die zentralen Institutionen	66
c)	Ablauf und Ergebnis der Wahlen	67
aa)	Erste Kommunalwahlen	67
bb)	Wahlen für die zentralen Institutionen	67
cc)	Zweite Kommunalwahlen	68
3.	Zusammenfassung	69
II.	Die internationale Zivilpolizei	71
1.	Mandat und Umsetzung	71
a)	Aufgaben und geplante Übernahme von Verantwortung	71
b)	Zeitliches Eintreffen der internationalen Polizisten	72
c)	Tatsächliche Übernahme von Verantwortung	72
d)	Gemeinsame Operationen mit KFOR	73
e)	Aufbau der lokalen Polizei	74
2.	Beurteilung	76
a)	Internationale Zivilpolizei (CIVPOL)	76
aa)	Bereitstellungsdefizite	77
bb)	Fehlende Spezialisten	78
cc)	Mangel an Ressourcen	79
dd)	Unterschiedliche Ausbildungsstandards und kulturelle Hintergründe	79
ee)	Fehlendes Personal in anderen Bereichen	82
ff)	Mangelnde Koordination zwischen UNMIK und KFOR	82
gg)	Kein funktionierendes Justizsystem	83
hh)	Fehlendes Konzept	84

b) Aufbau der lokalen Polizei	84
aa) Qualität der Ausbildung	85
bb) Mangelnde Ressourcen	86
3. Zusammenfassung	87
III. Justiz	89
1. Mandat und Umsetzung	89
a) Das „anwendbare Recht“ im Kosovo	90
aa) Regulation 1999/1	90
bb) Regulation 1999/24	91
b) Ernennung und Abberufung lokaler Richter und Staatsanwälte	93
c) Rekrutierung internationaler Richter und Staatsanwälte	94
d) Aufbau des Gerichtssystems	95
e) Ausbildung von Richtern, Staatsanwälten und Verteidigern	97
f) Reformierung der Gesetze	98
g) Menschenrechte (Ombudsbehörde)	98
2. Beurteilung	99
a) Rechtsunklarheit	99
b) Veröffentlichung und Verteilung von Gesetzestexten	101
c) Mangelnde Ressourcen	102
d) Ungenügende Anzahl ernannter Richter und Staatsanwälte	104
e) Zugang zu einer effektiven Verteidigung	107
f) Beteiligung von Minderheiten am Justizsystem	109
g) Unparteilichkeit der Richter und Staatsanwälte	110
h) Internationale Richter und Staatsanwälte	111
i) Problem Zeugenschutzprogramm	115
j) Festnahmen per Exekutivanordnungen	115
aa) Ansicht von UNMIK und KFOR hinsichtlich Rechtmäßigkeit	116
bb) Gegenansicht	117
cc) Fazit	118
3. Zusammenfassung	119
IV. Strafvollzugssystem	122
1. Mandat und Umsetzung	122
2. Beurteilung	123
3. Zusammenfassung	124

<b>2. Teil: Die Empfehlungen des Brahimi-Reports und die Resolution 1244</b>	<b>125</b>
<b>A. Doktrin, Strategie und Entscheidungsprozesse für Friedensmissionen</b>	<b>125</b>
I. Einführung	125
1. Bestimmung der Komponenten von Friedensmissionen	125
2. Entwicklung der Aufgaben und Zusammensetzung von Friedensmissionen	127
a) Erste Generation	127
b) Zweite Generation	128
c) Dritte Generation	128
d) Vierte Generation	129
e) Einteilung anderer Autoren	129
f) Gleichsetzung robustes <i>peacekeeping</i> mit <i>peace enforcement</i> ?	129
3. Vergangene Erfahrungen	130
II. Hauptempfehlungen zur Friedenskonsolidierung	131
1. Neuausrichtung des Einsatzes von Zivilpolizisten	132
a) Neue Aufgaben	133
b) Bewaffnung	133
c) Fähigkeit, gegen zivile Unruhen vorzugehen	134
aa) Zusammensetzung und Aufgaben der Spezialeinheiten	134
bb) Beurteilung	135
cc) Ergebnis	136
2. Neuausrichtung im Bereich der rechtsstaatlichen Kräfte	136
a) Teamkonzept zur Stärkung rechtsstaatlicher Institutionen	137
b) „Freie und faire“ Wahlen	138
c) Betonung des „Menschenrechtsanteils“	139
d) Kritik an UNMIK	140
e) Bewertung der Kritik	142
aa) Fehlende Ressourcen und fehlendes Personal	142
bb) Ausnahmesituation	143
cc) Überprüfung von Gesetzen	144
dd) Immunität	145
ee) Ergebnis	148
3. Zusammenfassung	149
4. Exekutivausschuss für Frieden und Sicherheit	150

III. Hauptempfehlungen zur Doktrin und Strategie der Friedenssicherung	152
1. Argumente gegen ein robustes Mandat	153
a) Gewaltanwendung ausschließlich zur Selbstverteidigung	153
b) Unparteilichkeit	155
c) Zustimmung der Konfliktparteien	156
2. Argumente für ein robustes Mandat	156
a) Gewaltanwendung ausschließlich zur Selbstverteidigung?	156
b) Unparteilichkeit	160
aa) Definition während des Kalten Krieges	160
bb) Neues Konzept	161
cc) Illusion absoluter Unparteilichkeit	163
c) Zustimmung der Konfliktparteien	164
aa) Schwächen des Zustimmungserfordernisses	164
bb) Beseitigung dieser Schwächen	165
3. Das robuste Mandat im Kosovo	167
a) Notwendigkeit eines robusten Mandates	167
aa) Sicherung des Rückzugs der serbischen und jugoslawischen Streitkräfte	167
bb) Demilitarisierung der UÇK	168
cc) Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung	168
dd) Nachbarstaaten	169
ee) Zwischenergebnis	169
b) Auswirkungen des robusten Mandates auf die Unparteilichkeit	170
aa) Bedeutung von Unparteilichkeit im Kosovo	170
bb) Anschein der Unparteilichkeit	171
(1) Sicht der Kosovo-Serben	171
(2) Sicht der Kosovo-Albaner	172
(3) Weiteres angeblich unparteiisches Verhalten	173
(4) Fazit	173
cc) Wurden KFOR und UNMIK zu Konfliktparteien?	174
dd) Zwischenergebnis	176
c) Konsens und Kooperation der Konfliktparteien	176
aa) Konsens der Konfliktparteien: völkerrechtliche Grundlagen	176
(1) Befreiungsbewegungen	177
(2) Aufständische	177
bb) Konfliktparteien im Kosovo	178
(1) Rechtliche Einordnung	178
(2) Praktische Aspekte	179
cc) Zustimmung zur Resolution 1244	180
(1) Konkludente Zustimmung der Kosovo-Albaner	181
(2) Nachträgliche Zustimmung der Kosovo-Albaner	182
(3) Einigung zwischen den Konfliktparteien?	182

dd) Tatsächliche Kooperation mit UNMIK und KFOR	183
(1) Kooperation der (Kosovo-) Serben	183
(2) Kooperation der Kosovo-Albaner	185
(3) Zwischenergebnis	186
4. Ergebnis und Schlussfolgerungen	187
IV. Hauptempfehlungen zu klaren, glaubwürdigen und erfüllbaren Mandaten	190
1. Hintergrund der Empfehlungen	191
a) Somalia	192
b) Ruanda	192
c) Srebrenica	192
2. Klares, glaubwürdiges und erfüllbares Mandat im Kosovo	193
a) Mandatierung von KFOR	193
aa) Klarheit des Mandates	193
(1) Bereich öffentliche Sicherheit und Ordnung/ Demilitarisierung	193
(2) Beteiligung russischer Truppen an KFOR	194
bb) Erfüllbarkeit des Mandates	195
b) Mandatierung von UNMIK	196
aa) Klarheit des Mandates	196
(1) Hintergrund des ungeklärten Status des Kosovo	197
(2) Auswirkungen des unklaren Status	199
(a) Frage des anwendbaren Rechts	200
(b) Verzögerungen beim Aufbau vorläufiger Übergangsstrukturen	200
(c) Privatisierung	201
(d) Demilitarisierung	204
(e) Reisedokumente	205
bb) Erfüllbarkeit des Mandates	205
c) Ergebnis	207
3. Klare Befehlswege und einheitliches Vorgehen	207
a) Zivile und militärische Komponente	208
aa) Ideallösung für klare Befehlsstrukturen	208
(1) <i>“Dual-key-approach“</i>	209
(2) Militärische Komponente nicht unter VN-Kommando	209
(3) Alle Komponenten unter VN-Kommando	210
bb) Situation im Kosovo	212
cc) Zwischenergebnis	215
b) Innerhalb der militärischen Komponente	216
c) Ergebnis	218
4. Zusammenfassung	218

V. Hauptempfehlungen zur zivilen Übergangsverwaltung	220
1. Rechtliche Aspekte eines Musterstrafgesetzbuches	221
a) Rechtsgrundlage	221
b) Humanitäres Völkerrecht	222
aa) IV. Genfer Konvention	222
bb) Haager Landkriegsordnung	223
2. Praktische Aspekte	223
a) Vorläufige Strafverfahrensregeln	223
b) Vorläufiges Strafgesetzbuch	224
aa) Ansicht des vom Generalsekretär eingesetzten Gremiums	224
bb) Weitere Gegenargumente	225
cc) Erfahrungen im Kosovo	226
3. Zusammenfassung	228
<b>B. Fähigkeit der Vereinten Nationen zur raschen und wirksamen Verlegung</b>	<b>229</b>
I. Definition des Begriffs „rasche und wirksame Verlegung“	229
1. Definition des Brahimi-Reports	229
2. Situation im Kosovo	230
3. Ergebnis	230
II. Hauptempfehlungen betreffend das Militärpersonal	231
1. Konzept der Verfügungsbereitschaftsabkommen	231
2. Kritik an diesem Konzept	232
3. Verbesserungsvorschläge	232
4. Situation im Kosovo	233
5. Bereits erzielte Verbesserungen	233
III. Hauptempfehlungen zur Missionsführung	235
1. Hintergrund der Empfehlungen	235
2. Situation im Kosovo	236
3. Ergebnis	238
IV. Hauptempfehlungen betreffend die Zivilpolizei	237
1. Bildung nationaler Reserven von Zivilpolizisten	237
a) Gründe für Rekrutierungsprobleme	238
b) Empfehlungen des Brahimi-Reports	239
c) Situation im Kosovo	240
d) Bereits umgesetzte Empfehlungen	240

2.	Einheitliche Ausbildungsstandards	241
a)	Auswahlkriterien	242
aa)	Situation im Kosovo	242
bb)	Bereits umgesetzte Empfehlungen	242
b)	Gewährleistung der Einhaltung der Auswahlkriterien	243
aa)	<i>Selection Assistance Teams</i>	243
bb)	Bildung von Ausbildungspartnerschaften	244
cc)	Bereits umgesetzte Empfehlungen	244
c)	Einsatz geschlossener Polizeieinheiten	245
3.	Zentrale Kontaktstelle	245
4.	Liste mit kurzfristig zur Verfügung stehenden Polizeibeamten	245
5.	Bildung von Rechtsstaatlichkeitsteams	247
6.	Ergebnis	247
7.	Ziviles Fachpersonal	248
<b>C. Finanzierung von Friedenseinsätzen</b>		<b>249</b>
I.	Finanzierung von VN-Friedenseinsätzen	249
1.	Grundsätze der Finanzierung	250
a)	Ordentlicher Haushalt und Haushalt für friedenssichernde Maßnahmen	251
b)	Haushaltsverfahren	251
2.	Empfehlungen des Brahimi-Reports	252
3.	Finanzielle Situation im Kosovo	253
4.	Ergebnis	254
5.	Schlechte Zahlungsmoral der Mitgliedsstaaten	255
II.	Finanzierung von Friedenskonsolidierungsmaßnahmen	255
1.	Beschaffungsprozess der freiwilligen Gelder im Kosovo	256
2.	Finanzierungsengpässe im Kosovo	258
3.	Hintergründe der Finanzierungsengpässe	259
4.	Empfehlungen des Brahimi-Reports	260
a)	Empfehlung zu Demobilisierungsprogrammen	260
b)	Empfehlung zu <i>quick-impact</i> -Projekten	261
5.	Finanzierung weiterer <i>peacebuilding</i> -Maßnahmen durch VN-Haushalt?	262
a)	Rechtliche Voraussetzung	263
b)	Politische Aspekte	264
c)	Ergebnis	265
6.	Zusammenfassung	266

---

<b>Zusammenfassung</b>	<b>268</b>
I.    Erfolge, Probleme im Kosovo	268
II.   Empfehlungen des Brahimi-Reports	272
III.  Ausblick	277
<b>Nachtrag</b>	<b>279</b>
<b>Literaturverzeichnis</b>	

## Abkürzungsverzeichnis

AAK	<i>Aleanca për Ardhmërinë e Kosovës</i> , Allianz für die Zukunft des Kosovo
ACABQ	<i>Advisory Committee Administrative and Budgetary Questions</i> , Beratender Ausschuss für Verwaltungs- und Haushaltsfragen
Add.	<i>Addendum</i>
AJC	<i>Advisory Judicial Commission</i>
Art.	Artikel
CCPR	<i>United Nations Covenant on Civil and Political Rights</i>
CDRC	<i>Criminal Defence Resource Center</i>
CIMIC	<i>Civil-military cooperation</i>
CIVPOL	<i>Civilian Police</i>
COMKFOR	<i>Commander of the Kosovo Force</i>
CINCSOUTH	<i>Allied Forces Southern Europe</i>
CPC	<i>Committee for Program and Coordinations</i> , Programm- und Koordinierungsausschuss
d.h.	das heißt
DPA	<i>Department of Political Affairs</i>
DPKO	<i>Department for Peacekeeping Operations</i>
ECHR	<i>European Convention for Human Rights</i>
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention)
et al.	und andere
EU	Europäische Union
f., ff.	folgende, fortfolgende
FRY	<i>Federal Republic of Yugoslavia</i>
G-8	Gruppe der sieben wichtigsten Industrienationen (USA, Japan, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien und Kanada) sowie Russland
Hrsg.	Herausgeber
IAC	<i>Interim Administrative Council</i> , Interims-Verwaltungsrat
ibid.	<i>ibidem</i>
ICG	<i>International Crisis Group</i>
ICJ	<i>International Court of Justice</i> , Internationaler Gerichtshof
ICTY	<i>International Tribunal for the Former Yugoslavia</i> , Internationaler Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien

ILM	<i>International Legal Materials</i>
IPpbR	Internationaler Pakt für politische und bürgerliche Rechte
ICRC	<i>International Committee of the Red Cross</i>
JAC	<i>Joint Advisory Council on Provisional Judicial Appointments</i>
JIAS	<i>Joint Interim Administrative Structure</i> , Gemeinsame Struktur der Übergangsverwaltung
JIC	<i>Joint Implementation Commission</i>
JPC	<i>Joint Planning Group</i>
KJI	<i>Kosovo Judicial Institute</i>
KLA	<i>Kosovo Liberation Army</i>
KPC	<i>Kosovo Protection Corps</i>
KPS	<i>Kosovo Police Service</i>
KTA	<i>Kosovo Trust Agency</i>
KTC	<i>Kosovo Transitional Council</i> , Kosovo-Übergangsrat
KWECC	<i>Kosovo War and Ethnic Crime Court</i>
LBD	<i>Lëvizja e Bashkuar Demokratike</i> , Vereinte Demokratische Bewegung
LDK	<i>Lidhja Demokratike e Kosovës</i> , Demokratische Liga des Kosovo
LKCK	<i>National Movement for the Liberation of Kosovo</i>
MONUC m.w.N.	<i>Mission des Nations Unies en République Démocratique du Congo</i> mit weiteren Nachweisen
NPWJ	<i>No peace without justice</i>
NATO	<i>North Atlantic Treaty Organization</i>
OLA	<i>Office of Legal Affairs</i>
ONUC	<i>Opération des Nations Unies au Congo</i> , Operation der Vereinten Nationen im Kongo
OSCE	<i>Organization for Security and Co-operation in Europe</i>
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PDK	<i>Partia Demokratike e Kosovës</i> , Demokratische Partei des Kosovo
QLR	<i>The Law Review Association of Quinnipiac University School of Law</i>
REG	Regulation
RES	Resolution
Rn.	Randnummer
SNC	<i>Serb National Council</i>
SRSG	<i>Special Representative of the Secretary General</i> , Sonderbeauftragter des Generalsekretärs

TMK	<i>Trupat Mbrojtëse të Kosovës, Kosovo Schutzkorps</i> (engl.: KPC, <i>Kosovo Protection Corps</i> )
UÇK	<i>Ushtria Çlirimtare e Kosovës, Kosovo Befreiungsarmee</i> (engl.: KLA, <i>Kosovo Liberation Army</i> )
UÇPMB	<i>Ushtria Çlirimtare Presheve, Medgeveje e Bujanovac,</i> Befreiungsbewegung von Presevo, Medvedja und Bujanovac
UN	<i>United Nations</i>
UNEF I	<i>United Nations Emergency Force, Notstandsstreitkräfte der UNO</i>
UNITA	<i>Uniao Nacional para la Independencia Total de Angola</i>
UNMEE	<i>United Nations Mission in Ethiopia an Eritrea</i>
UNMIK	<i>United Nations Interim Administration Mission in Kosovo</i>
UNMOGIP	<i>United Nations Military Observer Group in India and Pakistan</i>
UNPROFOR	<i>United Nations Protection Force</i>
UNTAG	<i>United Nations Transitions Assistance Group in Namibia</i>
UNTSO	<i>United Nations Truce Supervision Organisation</i>
vgl.	vergleiche
VN	Vereinte Nationen
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
Ziff.	Ziffer

## Einleitung

### I. Zur Problem- und Fragestellung dieser Arbeit

Die Vereinten Nationen hatten bei ihrer Gründung den Entschluss gefasst, „künftige Geschlechter vor der Geißel des Krieges zu bewahren“<sup>1</sup> und beabsichtigten, zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit wirksame Kollektivmaßnahmen zu treffen<sup>2</sup>. 1956 wurde die erste multinationale Friedensmission<sup>3</sup> in Ägypten zur Sicherung des Friedens in dieser Region eingesetzt. Das Konzept von „Friedensmissionen“ beziehungsweise *peacekeeping* taucht in der VN-Charta jedoch nirgends auf. Es entwickelte sich als ungeplante Antwort auf die Ereignisse der damaligen Zeit. Die Konzeption der Charta war auf die friedliche Streitbeilegung nach Kapitel VI VN-Charta, und falls nötig auf die Erzwingung des Friedens, insbesondere nach Kapitel VII VN-Charta, ausgerichtet. Solange der Sicherheitsrat aufgrund entgegengesetzter ideologischer und geopolitischer Interessen während des Kalten Krieges zu keiner Einigung kam, waren die Vereinten Nationen weitgehend blockiert.<sup>4</sup> Die Vereinten Nationen konnten allerdings dann tätig werden, wenn sie auf den Konsens der Betroffenen, zumindest nicht auf deren Widerstand stießen. Dies hatte der damalige VN-Generalsekretär Dag Hammarskjöld erkannt; er verzichtete auf Zwang und baute stattdessen auf den Konsens der Konfliktparteien.<sup>5</sup> Hammarskjöld sprach von „Kapitel VI½ Operationen“, um auf die Ausweitung der in Kapitel VI VN-Charta aufgeführten Maßnahmen zur friedlichen Streitbeilegung hinzuweisen.<sup>6</sup> Auf dieser Grundlage wurden folgende Prinzipien für die erste Friedensmission entwickelt, die später als zentrale Prinzipien auch weiteren Friedensmissionen zugrunde gelegt wurden: Erstens muss sich die Mission absolut unparteiisch verhalten, da die politischen und militärischen Kräfteverhältnisse vor Ort nicht berührt werden dürfen. Zweitens darf der Einsatz von Waffengewalt nur zur Selbstverteidigung erfolgen. Drittens ist die Entsendung der Truppen abhängig von der Zustimmung der involvierten Parteien, insbesondere desjenigen Staates, welches den Friedenstruppen erlaubt, sein Territorium zu betreten.<sup>7</sup>

Am 11.12.1988 wurde den Vereinten Nationen der Friedensnobelpreis für ihren Einsatz im Bereich *peacekeeping* verliehen. Diese Verleihung honorierte zum einen die durch die bis-

---

<sup>1</sup> VN-Charta, Präambel.

<sup>2</sup> Art. 1 Ziff. 1 VN-Charta.

<sup>3</sup> Hierbei handelt es sich um die *United Nations Emergency Force*, UNEF I. Zuvor hatten die VN bereits zwei „Missionen“ zur Überwachung von Waffenstillständen entsandt: Die heute noch andauernde *United Nations Truce Supervision Organisation* (UNTSO) nach dem arabisch-israelischen Krieg 1948 sowie die Mission zur Einhaltung des Waffenstillstandes zwischen Indien und Pakistan (UNMOGIP) seit 1949; hierbei handelte es sich um die Entsendung militärischer Beobachter unter VN-Kommando, nicht jedoch um eine organisierte Friedenstruppe; vgl. Ratner, *The UN Peacekeeping*, S. 9; Gareis/Varwick, *Die Vereinten Nationen*, S. 112; vgl. Rikhye, *The Theory & Practice of Peacekeeping*, S. 2.

<sup>4</sup> Siehe hierzu Rikhye, *The Theory & Practice of Peacekeeping*, S. 224ff; zusammenfassend ist folgende Feststellung Rikhyes auf Seite 224 zu zitieren: *“The first major casualty of the cold war was the Security Council”*.

<sup>5</sup> Vgl. Czempiel, *Frühe Projekte internationaler Friedenssicherung*, S. 31f.

<sup>6</sup> Fröhlich, *Dag Hammarskjöld und die Vereinten Nationen*, S. 298.

<sup>7</sup> Hammarskjöld, *Second and Final Report on the Plan for an Emergency International United Nations Force*, 06.11.1956, A/3302, S. 344ff.

herigen Friedensmissionen erbrachten Erfolge, stand aber auch stellvertretend für die hohen Erwartungen, die auf die zukünftige Rolle von Friedensmissionen gerichtet war. Während zu Zeiten des Kalten Krieges die Handlungsfähigkeit des Sicherheitsrats stark eingeschränkt war, schien die Annäherung der Blockführungsmächte der Beginn der Ära eines Friedens, in der den Vereinten Nationen eine zentrale Rolle zugedacht war. Der Sicherheitsrat zeigte sich nicht nur bereit, sondern gerade erpicht darauf, Friedensmissionen als Instrument zur Wahrung des Friedens und der internationalen Sicherheit einzusetzen.<sup>8</sup>

Mit dem gleichzeitigen Aufflammen neuer Konflikte weitete sich das Engagement der Vereinten Nationen bei Friedenseinsätzen sprunghaft aus. Verbunden mit dem zahlenmäßigen Anstieg war auch eine qualitative Ausweitung des Aufgabenspektrums innerhalb der einzelnen Friedensmissionen. Während die anfänglichen Friedensmissionen vornehmlich mit der Überwachung von Waffenstillstandsvereinbarungen betraut waren, gehörten zu den neuen Aufgaben die Unterstützung demokratischer Konsolidierungsprozesse, Entwaffnung und Reintegration von Bürgerkriegsarmeen bis hin zur Übernahme von quasi-hoheitlichen Verwaltungstätigkeiten in Kosovo und Ost-Timor. Prägend für die Friedenseinsätze der 90er Jahre war weiterhin, dass sie zunehmend auf Kapitel VII VN-Charta gestützt wurden. Durch die Anreicherung der Blauhelmeinsätze mit Elementen des militärischen Zwanges ging gleichzeitig einher, dass die zentralen Prinzipien des traditionellen *peacekeeping* in Frage gestellt wurden.

Es zeigte sich, dass die Bemühungen der Vereinten Nationen im Bereich der internationalen Sicherheit nicht nur mit Erfolg gekrönt waren. Die Anfang der 90er Jahre aufkeimende Hoffnung auf einen wirkungsvollen Multilateralismus in der Friedens- und Sicherheitspolitik wich nach kurzer Zeit großer Ernüchterung. Hintergrund war insbesondere das Scheitern der Friedensmission in Somalia, sowie die Unfähigkeit, den Völkermord in Ruanda und die ethnischen Säuberungen in Bosnien zu verhindern.<sup>9</sup> Daraus könnte die Schlussfolgerung gezogen werden, dass die Vereinten Nationen zum Teil an ihrer selbst gestellten Herausforderung gescheitert sind, künftige Geschlechter vor der Geißel des Krieges zu bewahren.

Nachdem der Generalsekretär Untersuchungen zu den Ursachen und Hintergründen der vorgenannten Vorgänge in Ruanda und Srebrenica veranlasst hatte<sup>10</sup>, unternahm er einen weiteren Versuch auf dem Weg zur Verbesserung von Friedenseinsätzen der Vereinten Nationen: Am 07.03.2000 beauftragte der Generalsekretär eine hochrangige, zehnköpfige Sachverständigengruppe unter Leitung des ehemaligen algerischen Außenministers Lakhdar Brahimi, die Schwachstellen im bestehenden System der Friedenssicherung der Vereinten Nationen zu analysieren und freimütige, konkrete und realistische Reformempfehlungen abzugeben. Die Ergebnisse dieser Sachverständigengruppe wurden in

---

<sup>8</sup> Vgl. Jett, *Why Peacekeeping fails*, S. 3ff.

<sup>9</sup> Debiel, *UN-Friedensmissionen in Afrika*, S. 12; Jett, *Why Peacekeeping fails*, S. 3ff.

<sup>10</sup> Report of the Secretary-General pursuant to General Assembly Resolution 53/35, *The Fall of Srebrenica*, 15.11.1999, A/54/549, im Folgenden zitiert als: *Srebrenica-Report*; UN Independent Inquiry into the Actions of the United Nations During the 1994 Genocide in Rwanda, 16.12.1999, S/1999/1257, im Folgenden zitiert als: *Ruanda-Report*.

einem Bericht veröffentlicht, der als Brahimi-Report<sup>11</sup> bekannt wurde. Im Wesentlichen behandelt der Brahimi-Report drei Themenbereiche: erstens den politischen und strategischen Bereich der Friedenseinsätze, zweitens die Fähigkeit der Vereinten Nationen zur raschen und wirksamen Verlegung von Missionen sowie drittens die Stärkung und Verbesserung der Amtssitzressourcen und -strukturen für die Planung und Unterstützung von Friedenseinsätzen. Der Brahimi-Report wurde als hervorragender Bericht gelobt, als er Ende Juli 2000 von Kofi Annan der internationalen Öffentlichkeit übergeben wurde. Er hat seither die Diskussion um eine konzeptionelle Weiterentwicklung der Friedenseinsätze der Vereinten Nationen maßgeblich bestimmt. Der Bericht kann daher als Schlüsseldokument der Friedenssicherung bezeichnet werden.<sup>12</sup>

Jedoch stieß der Brahimi-Report auch auf kritische Stimmen. Die Empfehlungen würden die souveräne Gleichheit der Staaten und die Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten untergraben. Insbesondere sei die Ausweitung von *peacekeeping* auf robuste Mandate falsch und inakzeptabel.<sup>13</sup>

Im Rahmen der vorliegenden Arbeit sollen einige ausgesuchte Empfehlungen des Brahimi-Reports anhand der Friedensmission der Vereinten Nationen im Kosovo, die durch die Resolution 1244 (1999) des Sicherheitsrats vom 12.06.1999<sup>14</sup> ins Leben gerufen wurde, näher untersucht werden. Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, zu überprüfen, inwieweit die Empfehlungen des Brahimi-Reports bei der Implementierung der Resolution 1244 (1999) verwirklicht wurden. Dabei soll beurteilt werden, ob die Empfehlungen des Brahimi-Reports aufgrund der Erfahrungen im Kosovo entweder als sinnvoll zu bestätigen sind, oder ob möglicherweise den Kritikern einzelner Empfehlungen Recht zu geben ist. Hierdurch soll die etwaige Notwendigkeit der Umsetzung der Empfehlungen des Brahimi-Reports zur Verbesserung zukünftiger Friedensmissionen unterstrichen werden.

2001 ging der Friedensnobelpreis erneut an die Vereinten Nationen, diesmal an die Vereinten Nationen insgesamt und an ihren Generalsekretär Kofi Annan. Soll diese Verleihung nun als Hoffnung beziehungsweise als politisches Signal dafür verstanden werden, dass die von Kofi Annan in Gang gebrachten Reformen der Vereinten Nationen diesmal tatsächlich umgesetzt werden?

Für die vorliegende Arbeit wurde die gegenwärtige Friedensmission im Kosovo ausgewählt, da es noch niemals zuvor einen derartig vielfältigen und umfassenden Auftrag für irgendeine internationale Organisation gegeben hat.<sup>15</sup> Aufgrund dessen bieten sich viele Aufgabenbereiche an, die im Lichte der Empfehlungen des Brahimi-Reports betrachtet werden können. Im Wesentlichen beauftragt die Resolution 1244 (1999) den

---

<sup>11</sup> Report of the Panel on United Nations Peace Operations, 21.08.2000, A/55/305-S/2000/809, im Folgenden zitiert als: Brahimi-Report.

<sup>12</sup> Vgl. Griep, Neue Maßstäbe für die UN-Friedensmissionen, S. 61/66.

<sup>13</sup> Berdal, United Nations Peace Operations: The Brahimi-Report in Context, S. 49; vgl. Kühne, UN-Friedenseinsätze verbessern – die Empfehlungen der Brahimi-Kommission, S. 725.

<sup>14</sup> S/RES/1244 (1999), im Folgenden zitiert als: Resolution 1244 (1999), 10.06.1999.

<sup>15</sup> Eisele, Die Vereinten Nationen und das Kosovo, S. 489; Zimmermann/Stahn, Legal Status of Kosovo, S. 424.

Generalsekretär<sup>16</sup>, „mit Hilfe der zuständigen internationalen Organisationen eine internationale zivile Präsenz im Kosovo einzurichten, um eine Übergangsverwaltung im Kosovo bereitzustellen, unter der die Bevölkerung des Kosovo substantielle Autonomie innerhalb der Bundesrepublik Jugoslawien genießen kann und die für eine Übergangszeit die Verwaltung wahrnehmen und gleichzeitig vorläufige demokratische Selbstverwaltungsinstitutionen schaffen und deren Entwicklung überwachen wird, um die Bedingungen für ein friedliches und normales Leben für alle Einwohner des Kosovo sicherzustellen“.<sup>17</sup>

Über die Einrichtung einer solchen Verwaltung hinaus gehört zu den Hauptaufgaben der zivilen Präsenz im Kosovo die Unterstützung des wirtschaftlichen Wiederaufbaus, die humanitäre Hilfe in Abstimmung mit anderen internationalen Hilfsorganisationen, die Aufrechterhaltung der zivilen öffentlichen Ordnung, der Schutz und die Förderung der Menschenrechte sowie die Gewährleistung der sicheren und ungehinderten Rückkehr aller Flüchtlinge und Vertriebenen in ihre Heimat im Kosovo.<sup>18</sup>

Neben der Einrichtung einer zivilen Präsenz ermächtigt die Resolution 1244 (1999) die zuständigen internationalen Organisationen dazu, eine „internationale Sicherheitspräsenz“ im Kosovo zu errichten.<sup>19</sup> Zu ihren Aufgaben zählten insbesondere die Schaffung eines sicheren Umfelds, die Gewährleistung des Truppenrückzugs der jugoslawischen Armee, Demilitarisierung der Kosovo-Befreiungsarmee (UÇK), Minenräumung, sowie die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, bis die internationale zivile Präsenz diese Aufgabe übernehmen kann. Die Sicherheitspräsenz muss gemäß Punkt 4 der Anlage 2 zur Resolution „unter substantieller Beteiligung der Nordatlantik-Organisation“ unter einheitlicher Führung disloziert werden.<sup>20</sup> Dabei haben sich die zivile Präsenz und die Sicherheitspräsenz eng abzustimmen, um sicherzustellen, dass beide Präsenzen auf die gleichen Ziele hinarbeiten und sich gegenseitig unterstützen.

## II. Zum Aufbau dieser Arbeit

Wie eben zum Ausdruck gebracht wurde, ist Ziel der vorliegenden Arbeit, zu überprüfen, inwieweit die Empfehlungen des Brahimi-Reports bei der Implementierung der Resolution 1244 (1999) verwirklicht wurden, um dann die Empfehlungen des Brahimi-Reports aufgrund der Erfahrungen im Kosovo entweder zu bestätigen oder möglicherweise Kritikpunkte am Brahimi-Report herauszuarbeiten. Um dieses Ziel zu erreichen, wird die vorliegende Arbeit im Wesentlichen in zwei Teile aufgeteilt.

---

<sup>16</sup> Vgl. zur grundsätzlichen Rolle des Generalsekretärs bei Friedensmissionen: Gordenker, *The UN Secretary General and the Maintenance of Peace*, S. 235ff; Supplement to an Agenda for Peace, 03.01.1995, A/50/60-S/1995/1, Ziff. 38.

<sup>17</sup> Resolution 1244 (1999), 10.06.1999, Ziff. 10.

<sup>18</sup> Resolution 1244 (1999), 10.06.1999, Ziff. 11.

<sup>19</sup> Resolution 1244 (1999), 10.06.1999, Ziff. 7.

<sup>20</sup> Wohl aufgrund der Empfindlichkeiten einiger Mitglieder des Sicherheitsrates wurde im Resolutionstext selbst nicht von der NATO gesprochen, vgl. Eisele, *Die Vereinten Nationen und das Kosovo*, S. 490.

Der erste Teil behandelt die Friedensoperation im Kosovo, das Mandat der Resolution 1244 (1999) und dessen Umsetzung. Hierfür wird die Resolution 1244 (1999) zunächst in das völkerrechtliche Gefüge der VN-Charta eingeordnet (1. Teil A.). Um das Mandat der Resolution und dessen Umsetzung richtig beurteilen zu können, sind weiterhin Kenntnisse im Aufbau und in den Machtbefugnissen der internationalen zivilen und militärischen Präsenz im Kosovo, zu der die Resolution 1244 (1999) ermächtigt, sowie über die Zusammenarbeit dieser beiden Komponenten notwendig (1. Teil B.). Auch Kenntnisse der Aussagen der Resolution 1244 (1999) über den derzeitigen und zukünftigen Status des Kosovo sind für die Beurteilung des Mandates und dessen Umsetzung von hoher Bedeutung (1. Teil C.). Sodann wird auf die verschiedenen Aufgabenfelder eingegangen, zu denen die Resolution 1244 (1999) die internationale Gemeinschaft mandatiert, weiterhin deren tatsächliche Umsetzung beschrieben, analysiert und beurteilt (1. Teil D. und E.). Bei der Beurteilung der Umsetzung des Mandates werden insbesondere die Schwierigkeiten herausgearbeitet, mit denen sich die Friedensmission bei der Implementierung des Mandates konfrontiert gesehen hat. Durch die Kenntnis der Art und Vielfalt der Probleme bei der Implementierung des Mandates sollen die Bewertung und Einordnung der Empfehlungen des Brahimi-Reports zur Verbesserung von Friedensmissionen erleichtert werden.

Aufgrund der Fülle der Aufgaben der Friedensmissionen im Kosovo, zu denen die Resolution 1244 (1999) ermächtigt, beschränkt sich diese Arbeit bei der Darstellung und Beurteilung des Mandates und dessen Umsetzung auf ausgesuchte Aufgabengebiete. Aus dem umfassenden Aufgabengebiet der militärischen Präsenz werden zunächst die Ergebnisse ihrer zeitlich ersten Aufgabe, nämlich die Gewährleistung des Abzugs der militärischen und paramilitärischen Bundesrepublikkräfte aus dem Kosovo, dargestellt (1. Teil D. I.). Da die Demilitarisierung und Wiedereingliederung ehemaliger Kombattanten einen entscheidenden Faktor für die Stabilität in der unmittelbaren Konfliktfolgezeit und für die Gefahr eines Wiederaufflammens des Konfliktes darstellen<sup>21</sup>, werden anschließend die Art und Weise der Durchführung der Demilitarisierung der UÇK und ihre Wiedereingliederung in die Zivilbevölkerung behandelt (1. Teil D. II.). Weiterhin werden die Ergebnisse der militärischen Präsenz (KFOR) bei der Schaffung eines sicheren Umfeldes für alle Personen im Kosovo sowie bei der Herstellung der öffentlichen Sicherheit dargestellt, untersucht und bewertet (1. Teil D. III.). Denn insbesondere eine sichere Umgebung und die öffentliche Sicherheit sind unabdingbare Voraussetzungen dafür, dass der Wiederaufbau einer von Krieg und ethnischen Spannungen geprägten Region überhaupt durchgeführt werden kann.

Aus dem nicht weniger umfangreichen und weitreichenden Aufgabengebiet der zivilen Präsenz beschränkt sich diese Arbeit auf folgende Bereiche: den Aufbau einer Übergangsverwaltung beziehungsweise -regierung (1. Teil E. I.), den Einsatz internationaler Polizei und den Aufbau der lokalen Polizei (1. Teil E. II.) sowie den Aufbau der Justiz einschließlich des Strafvollzugsystems (1. Teil E. III. und IV.). Diese Bereiche sind besonders interessant, da hier das Mandat der Resolution 1244 (1999) inhaltlich weit über das Mandat herkömmlicher Friedensmissionen hinausgeht: Der Friedensmission im

---

<sup>21</sup> Vgl. Brahimi-Report, Ziff. 42.

Kosovo wurde vorübergehend die Ausübung der alleinigen exekutiven und legislativen Gewalt zugesprochen.<sup>22</sup>

Aufbauend auf den Erkenntnissen des ersten Teils sollen im zweiten Teil ausgesuchte Empfehlungen des Brahimi-Reports zur Verbesserung von Friedensmissionen einschließlich eventueller Kritik hieran erörtert werden. Dabei wird insbesondere untersucht, ob die Empfehlungen des Brahimi-Reports bei der Friedensmission im Kosovo bereits verwirklicht wurden – was möglich wäre, auch wenn der Brahimi-Report zeitlich nach Verabschiedung der Resolution 1244 (1999) erschien. Wenn ja, so soll die Frage beantwortet werden, ob die Verwirklichung der Empfehlungen zum besseren Gelingen der Mission beigetragen haben, um damit die Empfehlungen des Brahimi-Reports am Beispiel des Kosovo als sinnvoll zu bestätigen oder, falls kein Beitrag zum Gelingen der Friedensmission im Kosovo erkannt werden kann, hieran Kritikpunkte aufzudecken. Für den Fall, dass die Empfehlungen nicht verwirklicht waren, soll festgestellt werden, ob bei deren Beachtung die Umsetzung der Resolution 1244 (1999) hätte verbessert werden können, um auch hierdurch wieder die Empfehlungen des Brahimi-Reports am Beispiel des Kosovo zu beurteilen.

Die Untersuchung der vorliegenden Arbeit umfasst schwerpunktmäßig Empfehlungen des Brahimi-Reports aus den folgenden Themenbereichen: Doktrin, Strategie und Entscheidungsprozesse für Friedensmissionen (2. Teil A.) sowie die Fähigkeit der Vereinten Nationen zur raschen und wirksamen Verlegung von Missionen (2. Teil B.). Schließlich werden einzelne Empfehlungen des Brahimi-Reports zur Finanzierung von Friedensmissionen behandelt (2. Teil C.).

Im Bereich Doktrin, Strategie und Entscheidungsprozesse werden in einer Einführung (2. Teil A. I.) zunächst die begrifflichen Bestimmungen der Komponenten für Friedensmissionen klargestellt. Da der Brahimi-Report seine Empfehlungen zur Verbesserung von Friedensmissionen insbesondere auf die geänderte Natur von Friedensmissionen innerhalb des letzten Jahrzehnts stützt, erscheint es weiterhin wichtig, die Entwicklung der Aufgaben und Zusammensetzung von Friedensmissionen seit ihrer „Entstehung“ darzustellen. Die Änderung der Natur und des Aufgabenbereichs von Friedensmissionen wiederum steht im Zusammenhang mit der Änderung der Konflikttypen insbesondere seit Ende des Kalten Krieges. Seitdem haben Konflikte oft im innerstaatlichen Bereich stattgefunden. Aufgrund dessen sind auch die Erfahrungen, die aus der Änderung der Konflikttypen gezogen werden können, zum Verständnis der Empfehlungen des Brahimi-Reports unabdingbar und werden darum kurz zusammengefasst. Im Anschluss zu dieser Einführung werden die Hauptempfehlungen des Brahimi-Reports zu Doktrin, Strategie und Entscheidungsprozessen erörtert.

Entsprechend der Reihenfolge des Brahimi-Reports werden zunächst die Hauptempfehlungen zur Friedenskonsolidierungsstrategie dargestellt, diskutiert und der Bezug zur Friedensmission im Kosovo hergestellt (2. Teil A. II.). Hierbei handelt es sich um die Empfehlungen des Brahimi-Reports zur Neuausrichtung des Einsatzes von

---

<sup>22</sup> Vgl. Stahn, Territorial Administration in the former Yugoslavia, S. 134.

Zivilpolizisten und im gesamten Bereich der rechtsstaatlichen Kräfte sowie zur Betonung des „Menschenrechtsanteils“ einer Mission. Hat eine derartige Neuausrichtung beziehungsweise eine Betonung des Menschenrechtsanteils bei der Friedensmission im Kosovo stattgefunden? Welche Schlussfolgerungen können aus den Erfahrungen aus dem Kosovo für die Empfehlungen des Brahimi-Reports gezogen werden?

Sodann folgt die Auseinandersetzung mit den Empfehlungen des Brahimi-Reports zu Doktrin und Strategie der Friedenssicherung (2. Teil A. III.). Im Wesentlichen fordert der Brahimi-Report ein robustes Mandat für die Friedenssicherungstruppen, damit diese in der Lage sind, sich gegen diejenigen zu verteidigen, die Friedensabkommen nicht einhalten oder auf andere Weise versuchen, sie mit gewaltsamen Mitteln zu untergraben. Die Forderung nach einem robusten Mandat wird von Praktikern und Wissenschaftlern jedoch kontrovers diskutiert. Aus diesem Grund wird zunächst das Für und Wider dieser Forderung dargestellt. Besondere Berücksichtigung findet hier die Frage einer möglichen Kollision des robusten Mandates mit den grundlegenden Prinzipien traditioneller Friedensmissionen, nämlich mit dem Prinzip der Gewaltanwendung ausschließlich zur Selbstverteidigung, Unparteilichkeit und dem Prinzip des Einverständnisses der Konfliktparteien. Anschließend wird die Situation im Kosovo im Hinblick auf die Frage analysiert, ob anhand des Beispiels des Kosovo die Forderung nach einem robusten Mandat grundsätzlich als sinnvoll bestätigt werden kann.

Die nächste Empfehlung des Brahimi-Reports, die in dieser Arbeit behandelt wird, ist unumstritten. Sie behandelt die Forderung nach klaren, glaubwürdigen und erfüllbaren Mandaten (2. Teil A. IV.). Zum Verständnis dafür, warum diese Forderung, die an sich selbstverständlich erscheint, dennoch im Brahimi-Report zu finden ist, müssen zunächst die Hintergründe dieser Forderung beleuchtet werden. Anschließend wird untersucht, welche Defizite bei dem Mandat der Resolution 1244 (1999) bestanden haben und wie sich diese Defizite konkret ausgewirkt haben. Als Teilaspekt hierbei wird die Feststellung des Brahimi-Reports behandelt, dass es klarer Befehlswege und eines einheitlichen Vorgehens bedarf.

Sodann werden die Hauptempfehlungen zur zivilen Übergangsverwaltung analysiert (2. Teil A. V.). Hierbei handelt es sich um die Empfehlung des Brahimi-Reports, ein Gremium internationaler Rechtsexperten einzusetzen, um die Durchführbarkeit und Zweckmäßigkeit der Ausarbeitung eines vorläufigen Strafgesetzbuches zu untersuchen, welches von Friedensmissionen vorübergehend im Einsatzgebiet benützt werden könnte, bis die Rechtsstaatlichkeit und die örtliche Polizeigewalt wiederhergestellt sind. Die Ausarbeitung eines solchen „Musterstrafgesetzbuches“ ist umstritten. Zunächst wird das Für und Wider dargestellt, bevor auf die Situation im Kosovo eingegangen wird. Ist aufgrund der Erfahrungen im Kosovo die Ausarbeitung eines solchen „Musterstrafgesetzbuches“ zu befürworten oder nicht?

Anschließend an den vorgenannten Themenkomplex zu Doktrin, Strategie und Entscheidungsprozessen von Friedensmissionen folgt nun die Auseinandersetzung mit einigen Empfehlungen des Brahimi-Reports zur Fähigkeit der Vereinten Nationen, rasch

und wirksam Friedensmissionen ins Einsatzgebiet zu verlegen (2. Teil B.). Erläutert wird zunächst der Begriff der „raschen und wirksamen Verlegung“ (2. Teil B. I.), bevor auf die einzelnen Empfehlungen zur Verlegung von Militärpersonal (2. Teil B. II.), der Missionsführung (2. Teil B. III.) und der Zivilpolizei (2. Teil B. III.) eingegangen wird. Ausgangspunkt bildet hier die Darstellung des Systems von Verfügungsbereitschaftsabkommen der Vereinten Nationen, wie es im Zeitpunkt des Erlasses der Resolution 1244 (1999) bestanden hatte. Sodann werden die Frage des zeitlichen Eintreffens des Personals im Kosovo untersucht und Schlussfolgerungen hinsichtlich der Empfehlungen des Brahimi-Reports gezogen.

Da die friedenssichernden Maßnahmen zunehmend unter finanziellen Engpässen leiden, wird innerhalb des dritten und letzten Abschnitts dieser Arbeit die Finanzierung von Friedensmissionen erläutert und die diesbezüglichen Empfehlungen des Brahimi-Reports beurteilt. Hier handelt es sich zum einen um die Empfehlung, dass der Generalsekretär bereits vor Verabschiedung einer Resolution über die Entsendung einer Friedensmission zur Vorbereitung dieser Mission über bestimmte Ressourcen verfügen können sollte. Zum anderen werden die Empfehlungen behandelt, bestimmte Komponenten der Friedenskonsolidierung, die bei Verabschiedung der Resolution 1244 (1999) durch freiwillige Spenden finanziert wurden, in den Haushalt für friedenssichernde Maßnahmen mit einzubeziehen.

Im letzten Kapitel erfolgt eine Zusammenfassung der gewonnenen Erkenntnisse. Darüber hinaus soll abschließend ein kurzer Ausblick über die zukünftige Entwicklung im Kosovo aufgezeigt werden.

Außer Betracht bleibt insgesamt der dritte und letzte große Themenbereich des Brahimi-Reports betreffend der Verbesserung und Stärkung der Ressourcen und Strukturen im Hauptquartier der Vereinten Nationen. In diesem Themenbereich unterbreitet die Sachverständigengruppe Verbesserungsvorschläge zu den Problemkreisen Quantität, Struktur und Qualität der Kapazitäten zur Unterstützung der Friedenseinsätze am Amtssitz der Vereinten Nationen, also zur Zahl der für die anstehenden Aufgaben benötigten Mitarbeiter, zu den organisatorischen Strukturen und Verfahren sowie zur Verbesserung der Qualität der Mitarbeiter und deren Arbeitsmethoden innerhalb dieser Strukturen. Die Behandlung auch dieser Aspekte durch die Autorin würde den Umfang dieser Arbeit sprengen, zumal die konkreten Auswirkungen eventueller Defizite im Hauptquartier auf die Umsetzung der Resolution 1244 (1999) nur schwer beurteilt werden können. Kurz angesprochen werden soll lediglich eine grundlegende Strukturänderung innerhalb des Sekretariats, die im Brahimi-Report aus politischen und eigentlich sachfremden Erwägungen bewusst nicht erwähnt wird, nämlich die Zusammenlegung der Abteilung für Friedenseinsätze (*Department for Peacekeeping*, DPKO) und der Abteilung für Politische Angelegenheiten (*Department for Political Affairs*, DPA). Auch folgende weiteren Themen des Brahimi-Reports bleiben aus den vorgenannten Gründen im Rahmen dieser Arbeit außer Betracht: die Verbesserung der Fähigkeiten der Vereinten Nationen auf dem Gebiet der Sammlung und Analyse von Informationen, auf dem Gebiet der Öffentlichkeitsarbeit, logistische Unterstützung, Beschaffungsprozess und

Ausgabenverwaltung sowie die Vorschläge zum Einsatz moderner Informationstechnik. Nicht behandelt werden letztlich auch die Empfehlungen des Brahimi-Reports zur Konfliktprävention, da sich diese Arbeit schwerpunktmäßig mit der Umsetzung der Resolution 1244 (1999) befasst. In zeitlicher Hinsicht behandelt die Arbeit die Ereignisse und Entwicklungen lediglich bis April 2004, dem Zeitpunkt der Abgabe der Arbeit.

Aufgrund des praktischen Bezugs des gewählten Forschungsgegenstandes bilden Grundlage für diese Arbeit neben der allgemein zugänglichen Literatur zu einem großen Teil Dokumente der Vereinten Nationen, insbesondere Berichte des Generalsekretärs, Dokumente des Sicherheitsrates und der Generalversammlung. Auch Berichte und Studien der OSZE, des UNHCR und des Europarates sowie Nichtstaatlicher Organisationen und Berichte über Konferenzen wurden ausgewertet. Durch zwei Aufenthalte der Autorin im Kosovo wurden die aus dieser Literatur gewonnenen Kenntnisse durch praktische Erfahrungen vor Ort abgerundet. Während des ersten Aufenthaltes im September 2002 führte die Autorin Interviews mit verschiedenen Mitarbeitern und Vertretern der militärischen und zivilen Präsenz im Kosovo, einschließlich Zivilpolizisten, durch. Der zweite Aufenthalt der Autorin im Oktober 2003 fand im Rahmen einer Studienreise der Deutschen Gesellschaft der Vereinten Nationen statt. Bei den Vorträgen und anschließenden Diskussionen mit weiteren Vertretern der zivilen und militärischen Präsenz sowie auch mit dem Deutschen Verbindungsbüro konnten zusätzliche wichtige Hintergrundinformationen gesammelt werden.

Bevor mit der eigentlichen Untersuchung, deren Aufbau eben vorgestellt wurde, begonnen wird, soll zum besseren Verständnis des Inhalts der Resolution 1244 (1999) ein kurzer historischer Abriss über den Status des Kosovo gegeben werden. Denn die Statusfrage wird in dieser Arbeit immer wieder eine zentrale Rolle spielen. Wichtig ist weiterhin die Darstellung der Ereignisse kurz vor Erlass der Resolution 1244 (1999) sowie die tatsächlichen Verhältnisse vor Ort im Kosovo, mit denen sich die internationale Gemeinschaft bei der Umsetzung der Resolution 1244 (1999) konfrontiert sah.

### **III. Politischer Status des Kosovo von 1974 bis zu den NATO-Luftangriffen im März 1999**

Unter Tito erhielt das Kosovo gemäß der novellierten Verfassung Jugoslawiens von 1974 neben der Vojvodina den Status einer autonomen Provinz. Kosovo wurde damit den sechs Republiken Serbien, Kroatien, Slowenien, Montenegro, Mazedonien und Bosnien-Herzegowina nahezu gleichgestellt. Kosovo hatte eine unabhängige Verfassungs-, Gesetzgebungs- sowie Budgethoheit. Die Organstruktur der drei Staatsgewalten war denen der sechs Republiken mit einem Präsidium als einer Art „kollektivem Staatsoberhaupt“, dem Parlament, einer Regierung und obersten Gerichten sowie Verfassungsgerichten nachgebildet. Trotz dieser „souveränen Rechte“, die innerhalb der autonomen Provinz

ausgeübt werden durften, wurde dem Kosovo im Gegensatz zu den vorgenannten sechs Republiken Jugoslawiens nicht das Recht auf Unabhängigkeit zugesprochen.<sup>23</sup>

Der privilegierte Status des Kosovo wurde mit dem Aufstieg Slobodan Miloševićs<sup>24</sup> Schritt für Schritt abgeschafft und die Kosovo-Albaner politisch entrechtet. So übernahm Serbien ab 1988 die Kontrolle im Kosovo über die Polizei, die innere Sicherheit, die Justiz sowie über die soziale und wirtschaftliche Planung.<sup>25</sup> Im März 1989 wurde das Selbstverwaltungsrecht des Kosovo aus der jugoslawischen Verfassung von 1974 gänzlich gestrichen. Am 23.03.1989 wurde die Kosovo-Nationalversammlung unter Androhung von Waffengewalt – die serbische Polizei hatte das Gebäude des Kosovo-Parlaments mit Panzern umstellt – dazu gezwungen, ihre nach der Bundesverfassung erforderliche Zustimmung zur Aufhebung ihres Autonomiestatus zu erklären.<sup>26</sup> Zusätzlich folgten 1989/1990 eine Reihe von diskriminierender Gesetze gegenüber den Kosovo-Albanern, wie die Annullierung und Limitierung von Eigentumserwerb durch Kosovo-Albaner, die Schließung der Sozial- und Bildungseinrichtungen sowie die Entlassung von ca. 80.000 Beamten aus dem Staatsdienst.<sup>27</sup> Weiterhin wurde Albanisch als offizielle Sprache im Kosovo abgeschafft.<sup>28</sup> Am 13.07.1989 wurde das Parlament des Kosovo aufgelöst, die Regierung abgesetzt und eine Sonderverwaltung eingesetzt.<sup>29</sup>

Die Kosovo-Albaner reagierten mit passivem Widerstand. Im Juli 1990 wurde von den Kosovo-Albanern symbolhaft die Unabhängigkeit ausgerufen. Im September 1990 trat im Untergrund eine kosovo-albanische Notstandsregierung unter der Führung des Schriftstellers Ibrahim Rugova zusammen, welche eine eigene Verfassung der unabhängigen „Albanischen Republik Kosova“ verabschiedete; diese Verfassung wurde im September 1991 von der kosovo-albanischen Bevölkerung in einem geheimen Referendum angenommen.<sup>30</sup> Im Mai 1992 folgten inoffizielle Parlaments- und Präsidentschaftswahlen, wobei die Liga für ein demokratisches Kosovo (LDK) als siegreiche Partei hervorging und ihr Vorsitzender Ibrahim Rugova in das Präsidentenamt gewählt wurde. Die LDK errichtete einen historisch einmaligen parallelen Staatsapparat mit einer Regierung unter dem Premier Minister Bujor Bukoshi erst in Ljubiljana, später in Bonn, einschließlich eines parallelen Bildungs-, Justiz- und Steuersystems.<sup>31</sup> Weder die Regierung noch die

---

<sup>23</sup> Vgl. zum staatsrechtlichen Status des Kosovo innerhalb der Sozialistischen Bundesrepublik Jugoslawien: Marko, Die staatsrechtliche Entwicklung des Kosovo/a von 1913-1995, S. 15ff; Pichl, Kosovo in den jugoslawischen Verfassungssystemen: 1974 bis 1998, S. 75ff.

<sup>24</sup> Slobodan Milošević hatte ab 1985 das Amt des Vorsitzenden des Bundes der Kommunisten Jugoslawiens inne, war ab 1987 serbischer Parteichef sowie ab 1989 der Präsident der Republik Serbien.

<sup>25</sup> Vgl. Malcom, Kosovo, A Short History, S. 343; Independent International Commission on Kosovo, The Kosovo Report, S. 41.

<sup>26</sup> Weithmann, Balkan Chronik, S. 474.

<sup>27</sup> Malcom, Kosovo, A Short History, S. 349ff; Independent International Commission on Kosovo, The Kosovo Report, S. 41f; Zimmermann/Stahn, Legal Status of Kosovo, S. 426.

<sup>28</sup> Zimmermann/Stahn, Legal Status of Kosovo, S. 426.

<sup>29</sup> Marko, Die staatsrechtliche Entwicklung des Kosovo/a von 1913-1995, S. 22.

<sup>30</sup> Weithmann, Balkanchronik, S. 474; vgl. Marko, Die staatsrechtliche Entwicklung des Kosovo/a von 1913-1995, S. 24.

<sup>31</sup> Independent International Commission on Kosovo, The Kosovo Report, S. 45ff; Malcom, A Short History of Kosovo, S. 347.

„Albanische Republik Kosova“ wurde, außer von Albanien, von einem dritten Staat anerkannt.<sup>32</sup>

Mitte 1995 begann sich die Situation im Kosovo zuzuspitzen. Mit Unterzeichnung des Dayton Friedensvertrages, welcher das Kosovo überhaupt nicht erwähnte, verloren viele Kosovo-Albaner den Glauben daran, dass der bisher geleistete passive Widerstand die richtige Strategie gewesen sei. Es trat eine weitere Untergrundorganisation in Erscheinung, die *Kosovo Liberation Army* (KLA), albanisch UÇK, die auf den bewaffneten Widerstand setzte.<sup>33</sup> Mit dem Heranwachsen der KLA/UÇK und ihren gewaltsamen Aktionen verstärkten sich die Schikanen und Repressionen seitens des von Belgrad aufgebauten serbischen Unterdrückungsapparats aus Miliz, Volksarmee und serbischer Einwohnerwehr.<sup>34</sup> Dies führte seit Oktober 1997 vereinzelt und insbesondere ab März 1998 zur Eskalierung der Menschenrechtsverletzungen im Kosovo.<sup>35</sup> Kosovo rückte nunmehr in das Augenmerk der internationalen Gemeinschaft. Die Situation im Kosovo wurde mehrfach Gegenstand von Sicherheitsratsresolutionen, bis die Resolution 1244 (1999) des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen zu einer internationalen zivilen und militärischen Präsenz im Kosovo autorisierte. Diese Vorgängerresolutionen und das Zustandekommen der Resolution 1244 (1999) werden im nächsten Abschnitt dargestellt.

#### IV. Die Vorgängerresolutionen der Resolution 1244

Die Resolution 1244 (1999) vom 10.06.1999 ist das Ergebnis einer längeren historischen Entwicklung und das Ende einer Reihe von Resolutionen des Sicherheitsrates.

Mit der Resolution 1160 (1998) vom 31.03.1998<sup>36</sup> verhängte der Sicherheitsrat ein Waffenembargo über die Bundesrepublik Jugoslawien und forderte einen sofortigen Waffenstillstand sowie den Beginn politischer Gespräche über Fragen des politischen Status des Kosovo.

Nach Vorlage des Berichts des Generalsekretärs vom 04.09.1998 über die Situation im Kosovo<sup>37</sup>, nach welchem die exzessive und wahllose Gewaltanwendung seitens der serbischen Sicherheitskräfte und der jugoslawischen Armee zu zahlreichen Opfern und zur Vertreibung von mehr als 230.000 Menschen geführt hatte, hat der Sicherheitsrat in seiner Resolution 1199 (1998) vom 23.09.1998<sup>38</sup> festgestellt, dass „*die Verschlechterung der Situation im Kosovo (Bundesrepublik Jugoslawien) eine Bedrohung des Friedens und der Sicherheit in der Region darstellt*“. Obwohl dies nach der VN-Charta zu einem

<sup>32</sup> Weithmann, *Balkan Chronik*, S. 475.

<sup>33</sup> Petritsch/Kaser/Pichler, *Kosovo Kosova, Mythen, Daten, Fakten*, 210ff.; zur KLA/UÇK siehe: Karádi, *Terroristen oder Freiheitskämpfer? – Die Metamorphosen der UÇK*, S. 113ff; Lange, *Die UÇK-Anmerkungen zu Geschichte, Struktur und Zielen*, S. 33ff; Reuter, *Zur Geschichte der UÇK*, S. 171ff.

<sup>34</sup> Independent International Commission on Kosovo, *The Kosovo Report*, S. 50ff.

<sup>35</sup> Siehe zu den Verletzungen des Humanitären Völkerrechts und von Menschenrechten: NPWJ, *Report of Serious Violations of International Humanitarian Law in Kosovo*; OSCE, *Kosovo/a, As seen, As told, Part I*.

<sup>36</sup> UN-Doc. S/RES/1160/1998.

<sup>37</sup> Report of the Secretary General prepared pursuant to Resolution 1160 (1998) of the Security Council, 21.09.1998, S/1998/834/Add. 1.

<sup>38</sup> UN-Doc. S/RES/1199/1998.

militärischen Eingreifen berechtigt<sup>39</sup>, konnte sich der Sicherheitsrat zu einem Eingreifen nicht entschließen<sup>40</sup>. Neben der Bekräftigung des Waffenembargos wurden „lediglich“ weitere konkrete Schritte verlangt, wie der Rückzug der jugoslawischen Armee und der serbischen Polizei, Erleichterung der Rückkehr der Flüchtlinge, freier Zugang von humanitären Organisationen und Beobachtermissionen. Eine Sanktion bei Nichtbefolgung wurde jedoch nicht festgelegt.

Erst nach weiteren intensiven diplomatischen Bemühungen und dem Androhen von Luftschlägen durch die NATO kam es zu einem vorübergehenden Einlenken Milošević. Er erklärte sich im sogenannten Milošević-Holbrooke-Abkommen vom 13.10.1998 mit den internationalen Auflagen und insbesondere mit der Einsetzung einer unbewaffneten Verifikationsmission der OSZE, luftgestützt durch die NATO, einverstanden.<sup>41</sup> Die daraufhin verabschiedete Resolution 1203 (1998) vom 14.10.1998<sup>42</sup> billigt die Einsetzung der Verifikationsmissionen und bekräftigt die sachlichen Feststellungen der Resolution 1199 (1998). Ein Sanktionsmechanismus wurde auch hier nicht beschlossen.<sup>43</sup>

Für eine langfristige friedliche Beilegung der Krise sollten weitere Gespräche dienen, die im Februar 1999 in Rambouillet eröffnet und nach einer kurzen Unterbrechung Mitte März in Paris fortgesetzt wurden. Die Verhandlungen in Rambouillet und Paris scheiterten wegen der Weigerung der jugoslawischen Delegation, den militärischen Teil zu akzeptieren.<sup>44</sup> In der Folgezeit nahmen die Angriffe der jugoslawischen Streitkräfte auf die Kosovo-Albaner und deren Vertreibungen ungeahnte Ausmaße an. Zu einer Sicherheitsratsresolution kam es nicht mehr. Die Verifikationsmission wurde am 20.03.1999 aus dem Kosovo abgezogen. Die Operation der NATO *Allied Force* gegen Jugoslawien begann am 24.03.1999.<sup>45</sup>

Mit Beginn der Luftschläge war das Ringen um eine politische Lösung nicht beendet. Die jugoslawischen und serbischen Truppen intensivierten ihre Angriffe gegen die kosovo-albanische Bevölkerung.<sup>46</sup> Beim Treffen der G-8<sup>47</sup> am 06.06.1999 auf dem Petersberg in

---

<sup>39</sup> In den Präambeln beider Resolutionen, wie auch in der Resolution 1203 (1998) erklärte der Sicherheitsrat, dass er nach Kapitel VII VN-Charta tätig werde; dies setzt nach Art. 39 VN-Charta voraus, dass eine Bedrohung des Friedens und der Sicherheit vorliegt; die Feststellung der Bedrohung des Friedens und der Sicherheit wiederum ist nach Art. 39 VN-Charta Voraussetzung für ein militärisches Eingreifen.

<sup>40</sup> Auf das Insistieren Russlands hin hieß es lediglich, dass für den Fall der Nichterfüllung der Forderung zusätzliche Maßnahmen in Betracht gezogen werden würden, vgl. Gierke, NATO und militärische Diplomatie im Kosovo-Konflikt, S. 450.

<sup>41</sup> Vgl. hierzu: Petritsch/Kaser/Pichler, Kosovo Kosova, Mythen, Daten, Fakten, S. 210ff.

<sup>42</sup> UN-Doc. S/RES/1203 (1998).

<sup>43</sup> In Resolution 1203 (1998) heißt es lediglich: „...dass im Notfall Maßnahmen erforderlich sein können, um die Sicherheit und Bewegungsfreiheit dieser Mission zu gewährleisten“.

<sup>44</sup> Siehe zu den Verhandlungen von Rambouillet und Paris: Petritsch/Kaser/Pichler, Kosovo Kosova, Mythen, Daten, Fakten, 278ff.

<sup>45</sup> Zur völkerrechtlichen Bewertung der Rechtmäßigkeit des Militäreinsatzes soll hier nicht Stellung genommen werden; vgl. hierzu Steinkamm, Völkerrecht, Humanitäre Intervention und Legitimation des Bundeswehreininsatzes. Völker- und wehrrechtliche Aspekte des Kosovo-Konflikts 1999, S. 343ff; Ipsen, Der Kosovo-Einsatz – Illegal? Gerechtfertigt? Entschuldigbar?, S. 101ff; Kühne, Humanitäre Einsätze ohne Mandat?, S. 73 ff.

<sup>46</sup> Vgl. zu den Verletzungen des Humanitären Völkerrechts in diesem Zeitabschnitt: ICG, Reality Demands, Documenting Violations of International Humanitarian Law in Kosovo 1999.

<sup>47</sup> Mit Beginn der NATO-Luftangriffe war die Ära der Kontaktgruppe als gemeinsames Balkanforum der westlichen Großmächte (USA, Großbritannien, Frankreich, Deutschland) und Russland vorerst beendet.

Bonn wurde zum ersten Mal auf internationaler Ebene ins Spiel gebracht, dass die Vereinten Nationen eine Rolle bei der vorübergehenden Verwaltung des Kosovo übernehmen sollten.<sup>48</sup> Es gelang der Durchbruch bei den Verhandlungen, als sich die G-7 Staaten und Russland in der sogenannten Petersberger Erklärung nicht nur auf die Umsetzung der un-verzichtbaren, bereits in den vorangegangenen Resolutionen gestellten Forderungen<sup>49</sup> einigten, sondern auch auf die „*Einrichtung einer vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen zu beschließenden Übergangsverwaltung für das Kosovo*“ sowie auf die „*Stationierung von wirksamen internationalen zivilen und Sicherheitspräsenzen*“. Bei einer erneuten Konferenz konkretisierte man am 01.06.1999 den Forderungskatalog gegenüber der jugoslawischen Regierung und präziserte die „*internationale Sicherheitspräsenz*“ dahingehend, dass sie unter „*substantieller Beteiligung der NATO*“ disloziert werden sollte (Ahtisaari-Chernomyrdin-Dokument<sup>50</sup>). Milošević willigte am 03.06.1999 in diese internationalen Friedensbedingungen ein.

Am 09.06.1999 erzielten die internationalen Militärs zusammen mit jugoslawischen Offizieren eine Regelung über den Abzug der jugoslawischen Streitkräfte aus Kosovo innerhalb von elf Tagen im Rahmen des Militärisch-Technischen Abkommens.<sup>51</sup> Nach Beginn des serbischen und jugoslawischen Rückzugs suspendierte die NATO ihre Luftangriffe am 10.06.1999. Anschließend billigte der Sicherheitsrat die von der G-8 einige Tage zuvor entworfene Resolution 1244 (1999) als Friedensplan für das Kosovo.<sup>52</sup>

## V. Allgemeine Situation im Kosovo nach der Suspendierung der NATO-Luftangriffe

Zu Beginn der Friedensmission gab es im Kosovo kein „normales“ Leben mehr. Die jugoslawischen Streitkräfte waren anfangs noch vertreten und auch die UÇK, die Kosovo-Befreiungsarmee, war bewaffnet und sehr präsent.<sup>53</sup> Ungefähr 500.000 Menschen, vorwiegend Kosovo-Albaner, waren innerhalb des Kosovo auf der Flucht, weitere 800.000 befanden sich als Flüchtlinge außerhalb des Kosovo. Die Mehrheit von ihnen kehrte binnen kurzer Zeit zurück, während im Gegenzug viele der Kosovo-Serben und anderer Minderheiten aus Angst vor Vergeltung flohen.<sup>54</sup> Die Häuser im Kosovo waren zerstört, die Straßen vermint und die Brücken lagen in Trümmern.<sup>55</sup> Es herrschte ein Klima der

---

<sup>48</sup> Vgl. Independent International Commission, The Kosovo Report, S. 95: eine deutsche diplomatischen Initiative hatte die Involvierung der Vereinten Nationen zur Beendigung des Konflikts bereits im April 1999 vorgeschlagen. Der Plan der G-8 orientierte sich stark an dieser Initiative.

<sup>49</sup> Unverzügliches Ende der Gewalt, Rückzug militärischer, polizeilicher und paramilitärischer Kräfte, Rückkehr der Flüchtlinge, Anlage 1 zur Resolution 1244.

<sup>50</sup> Ahtisaari-Chernomyrdin-Dokument, 07.06.1999, S/1999/649.

<sup>51</sup> Military-Technical Agreement between the International Security Force („KFOR“) and the Governments of the Federal Republic of Yugoslavia and the Republic of Serbia, 09.06.1999, UN-Doc. 1999/682.

<sup>52</sup> Vgl. zur geschichtlichen Entwicklung: Steinkamm, Völkerrecht, Humanitäre Intervention und Legitimation des Bundeswehreinsetzes. Völker- und wehrrechtliche Aspekte des Kosovo-Konflikts 1999, S. 335 ff; Giersch, NATO und militärische Diplomatie im Kosovo-Konflikt, S. 443 ff; Gustenau/Feichtinger, Der Krieg in und um Kosovo 1998/99 – Politisch-strategische Zielsetzungen und operative Merkmale, S. 467 ff; Eisele, Die Vereinten Nationen und Kosovo, S. 485ff.

<sup>53</sup> Jackson, Die KFOR: Sicherheit für eine bessere Zukunft des Kosovo, S. 16.

<sup>54</sup> Report of the Secretary General on UNMIK, 12.07.1999, S/1999/779, Ziff. 11ff.

<sup>55</sup> Jackson, Die KFOR: Sicherheit für eine bessere Zukunft des Kosovo, S. 16.

Gesetzeslosigkeit. Die Zivilpolizei sowie das gesamte Justizsystem waren funktionsunfähig. Der Großteil der vor der NATO-Intervention tätigen, vorwiegend kosovo-serbischen Richter, Staatsanwälte, Verwaltungsbeamte, Polizisten, Gefängniswärter und sonstigen Fachkräfte war auf der Flucht. Auch nahezu das gesamte öffentliche Dienstleistungssystem war zusammengebrochen – als Folge jahrelanger Vernachlässigung, aufgrund von Kriegsschäden beziehungsweise der Flucht von fachkundigem Personal. Es gab keine ständige Stromversorgung oder fließendes Wasser, keine Müllabfuhr oder öffentliche Verkehrsmittel. Schulen und Krankenhäuser waren außer Betrieb. Eine legitimierte Regierung gab es nicht mehr. Die Ämter der ehemals vorwiegend kosovo-serbisch besetzten Gemeindeverwaltungen wurden teilweise sofort eigenmächtig von Kosovo-Albanern eingenommen, denen allerdings willkürliche Handlungsweise nachgesagt und von der internationalen zivilen Präsenz (UNMIK) keine Legitimität zuerkannt wurde. Zudem war die wirtschaftliche Lage äußerst prekär. Die Landwirtschaft lag brach. Industrie und privater Dienstleistungssektor litten ebenfalls unter jahrelangen fehlenden Investitionen, Kriegsschäden und Flucht der ehemaligen Fachkräfte.<sup>56</sup> Hinzu kommt, dass die serbische Südprovinz schon vor dem Krieg zu den ärmsten und rückständigsten Regionen Europas zählte.<sup>57</sup>

Die internationale Gemeinschaft war somit vor immense Aufgaben gestellt, um ein normales Leben im Kosovo zu ermöglichen.

---

<sup>56</sup> Report of the Secretary General on UNMIK, 12.07.1999, S/1999/779, Ziff. 16.

<sup>57</sup> Calic, Die internationale Gemeinschaft und der Wiederaufbau Kosovos, S. 523.

## 1. Teil: Die Resolution 1244 und ihre Umsetzung

### A. Grundlagen der Resolution 1244 im Völkerrecht

Der Sicherheitsrat stützt die Resolution 1244 (1999) auf seine Befugnisse aus Kapitel VII VN-Charta. In der Präambel der Resolution heißt es, dass er, der Sicherheitsrat, entschlossen sei, „*die Sicherheit des internationalen Personals zu gewährleisten und dafür zu sorgen, dass alle Beteiligten ihre Verpflichtungen aus dieser Resolution erfüllen*“. Zu diesen Zwecken werde er „*nach Kapitel VII der Charta tätig*“.

#### I. Tatbestandsvoraussetzung des Kapitels VII VN-Charta

Die Tatbestandsvoraussetzung für die Anordnung dieser Maßnahmen nach Kapitel VII VN-Charta, nämlich die Feststellung nach Art. 39 VN-Charta, ob eine Bedrohung oder ein Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung vorliegt, hat der Sicherheitsrat in der Präambel der Resolution 1244 (1999) getroffen. Dort stellt er fest, „*dass die Situation in der Region auch weiterhin eine Bedrohung des Weltfriedens darstellt*“. Er nimmt damit Bezug auf seine vorangegangene Resolution 1199 (1998), in der er erstmals die Feststellung getroffen hatte, „*dass die Verschlechterung der Lage im Kosovo (Bundesrepublik Jugoslawien) eine Bedrohung des Friedens und der Sicherheit der Region darstellt*“ sowie auf die ihr nachfolgende Resolution 1203 (1998).

An der Rechtmäßigkeit der Feststellung<sup>58</sup> dürften, auch wenn man innerstaatliche Konflikte als Friedensbedrohung nicht ausreichen lassen will und einen zwischenstaatlichen Anknüpfungspunkt verlangt<sup>59</sup>, keine Zweifel bestehen. Denn als Begründung für die Friedensbedrohung führt der Sicherheitsrat in Resolution 1199 (1998) zwar zum einen seine Besorgnis über die innerstaatliche Situation im Kosovo an: über „*die Kämpfe*

---

<sup>58</sup> Vgl. zur Problematik, ob dem Sicherheitsrat bei seiner Feststellung rechtliche Grenzen gesetzt sind: Bruha/Krajewski, Funktionswandel des Sicherheitsrats als Verfassungsproblem, S. 16; vgl. Bothe, Friedenssicherung und Kriegsrecht, S. 633f, Rn. 45; Herdegen, Die Befugnisse des UN-Sicherheitsrats, S. 10; Frowein/Krisch in: Simma (Hrsg.), Charter of the United Nations, Art. 39, Rn. 4ff.

<sup>59</sup> Vgl. zur Problematik, ob innerstaatliche Konflikte eine Friedensbedrohung nach Art. 39 VN-Charta darstellen können: Blumenwitz, Friedenstruppen, Rn. 5: zumindest soweit interne Streitigkeiten auf andere Staaten und damit auf internationale Beziehungen ausstrahlen, besteht die Notwendigkeit, die Charta den besonderen Verhältnissen nach 1945 anzupassen, die durch die meist in Bürgerkriegsform auftretende Gewaltanwendung charakterisiert werden; ähnlich auch Brahimi-Report, Ziffer 18: „*Seit dem Ende des Kalten Krieges wurde die VN-Friedenssicherung oft mit Friedenskonsolidierungsmaßnahmen im Rahmen komplexer Friedensmissionen zusammengefasst, die in Situationen innerstaatlicher Konflikte disloziert wurden. Diese Konfliktsituationen wirken sich jedoch auf außenstehende Akteure aus, und diese wiederum auf sie zurück. Zu diesen Akteuren gehören politische Schirmherren, Waffenhändler, Käufer unerlaubter Rohstoffausfuhren, Regionalmächte, die ihrerseits Streitkräfte in den Konflikt entsenden, und Nachbarstaaten, die Flüchtlinge aufnehmen, die zum Teil systematisch zur Flucht aus ihrer Heimat gezwungen werden. Durch diese erheblichen grenzüberschreitenden Wirkungen staatlicher wie nichtstaatlicher Akteure erhalten solche Konflikte oftmals einen entschiedenen transnationalen Charakter*“; vgl. auch: Gareis/Varwick, Die Vereinten Nationen, 82f/87ff; Herdegen, Die Befugnisse des UN-Sicherheitsrates, S. 15, 39; Bothe, Friedenssicherung und Kriegsrecht, Rn. 43ff; Gading, Der Schutz grundlegender Menschenrechte durch militärische Maßnahmen des Sicherheitsrates – das Ende staatlicher Souveränität?, S. 69ff; Dicke, National Interest vs. The interest of the International Community, S. 145ff.

*im Kosovo, insbesondere über die exzessive und wahllose Gewaltanwendung durch die serbischen Sicherheitskräfte und der jugoslawischen Armee, die zu zahlreichen Opfern in der Zivilbevölkerung führten und Ursache von Vertreibungen waren“, sowie über die damit einhergehende „rapide Verschlechterung der humanitären Lage im ganzen Kosovo“ und die „zunehmenden Verstöße gegen Menschenrechte und humanitäres Völkerrecht“. Zum anderen stellt der Sicherheitsrat auch ab auf die zwischenstaatlichen Auswirkungen der Krise, nämlich auf „den Flüchtlingsstrom in das nördliche Albanien, nach Bosnien und Herzegowina sowie in andere europäische Staaten im Gefolge der Gewaltanwendung im Kosovo“. Außerdem verurteilt der Sicherheitsrat „die Unterstützung“ jeglicher Gewalttaten und des Einsatzes terroristischer Mittel „von außen“, „einschließlich der Lieferung von Waffen und der Ausbildung von Terroristen für die Durchführung von Aktionen im Kosovo“.<sup>60</sup>*

## II. Rechtsgrundlage innerhalb des Kapitels VII VN-Charta

Da die Zuständigkeit zur Einsetzung einer Übergangsverwaltung in Kapitel VII VN-Charta nirgendwo ausdrücklich festgelegt ist, stellt sich die Frage, auf welchen Artikel innerhalb des Kapitels VII VN-Charta der Sicherheitsrat seine Befugnisse zur Errichtung der militärischen und zivilen Präsenz im Kosovo stützt.

### 1. Art. 41 VN-Charta

Als Rechtsgrundlage kommt zunächst Art. 41 VN-Charta in Betracht. Nach Art. 41 Satz 1 VN-Charta ist der Sicherheitsrat befugt, Zwangsmaßnahmen unter Ausschluss von Waffengewalt zu beschließen, um seinen Beschlüssen Wirksamkeit zu verleihen. Von diesen Maßnahmen können, wie Art. 41 Satz 2 VN-Charta ausdrücklich aufführt, verschiedene Boykottmaßnahmen umfasst sein. Diese Aufzählung der Boykottmaßnahmen ist jedoch nur beispielhaft und begrenzt sie nicht, so dass der Sicherheitsrat auch weitere Maßnahmen ergreifen kann, die nicht explizit aufgeführt sind.<sup>61</sup> Fraglich ist, ob hierunter auch die Errichtung einer Übergangsverwaltung gefasst werden kann, da hier im besonderen Maße die Souveränität des betroffenen Staates beeinträchtigt wird. Inzwischen wird dies überwiegend bejaht. Zum einen war die Übernahme von Regierungsfunktionen bereits bei der Konferenz in San Francisco unter Kapitel VII VN-Charta vorgesehen. Daher kann die Etablierung einer Übergangsregierung unter die möglichen Maßnahmen unter Art. 41 VN-Charta eingeordnet werden.<sup>62</sup> Darüber hinaus hat der Sicherheitsrat in der jüngeren Vergangenheit, bereits Maßnahmen getroffen, bei denen in die staatliche Souveränität ebenfalls intensiv eingegriffen wurde. So hat der Sicherheitsrat beispielsweise die Errichtung der *Ad-hoc*-Tribunale für das ehemalige Jugoslawien und Ruanda auf Kapitel VII gestützt, wobei nach überwiegender Ansicht Art. 41 VN-Charta die

---

<sup>60</sup> Im Ergebnis auch: Zimmermann/Stahn, Yugoslav Territory, United Nations Trusteeship or Sovereign State? Reflections on the Current and Future Legal Status of Kosovo, S. 437f; Frowein, Die Notstandsverwaltung der Vereinten Nationen, S. 44.

<sup>61</sup> Frowein/Krisch in: Simma (Hrsg.), Charter of the United Nations, Art. 41 Rn. 14.

<sup>62</sup> Frowein/Krisch in: Simma (Hrsg.), Charter of the United Nations, Art. 41 Rn. 21.

Rechtsgrundlage ist.<sup>63</sup> Diese Tribunale hatten Vorrang und ausschließliche Jurisdiktion bezüglich der festgelegten Straftatbestände, und griffen damit in die staatliche Souveränität auf dem Gebiet der Rechtsprechung ein.<sup>64</sup> Weiterhin war der Sicherheitsrat quasi-hoheitlich in materiell-rechtlichen Fragen der Staatenverantwortlichkeit tätig, als er im Falle des Irak eine Entschädigungskommission (*United Nations Compensation Commission*) errichtete, die Regelungen zur Beschlagnahme von Regierungseigentum und für den Ersatz von Kriegsschäden aufstellte und anschließend Entschädigungen auszahlte.<sup>65</sup> Da die vorgenannten Maßnahmen allgemein als zulässig akzeptiert wurden, bestehen nach überwiegender Ansicht auch keine Gründe, warum eine Übergangsverwaltung nicht auf Art. 41 VN-Charta als Rechtsgrundlage gestützt werden kann, wenn dies zur Aufrechterhaltung des Friedens und der Sicherheit notwendig ist.<sup>66</sup>

## 2. Art. 42 VN-Charta

Ist jedoch die Anwendung von Gewalt Teil des Mandates, so scheidet Art. 41 VN-Charta als Rechtsgrundlage aus. Rechtsgrundlage ist dann vielmehr Art. 42 VN-Charta, der bei entsprechender Notwendigkeit auch militärischen Zwangsmittel umfasst.<sup>67</sup> Da die Resolution 1244 (1999) neben der Errichtung einer Übergangsverwaltung gleichzeitig die internationale Sicherheitspräsenz notfalls zur Durchsetzung der Ziele des Mandates mit Waffengewalt ermächtigt, kommt damit als Rechtsgrundlage Art. 42 VN-Charta in Betracht.

---

<sup>63</sup> Frowein/Krisch in: Simma (Hrsg.), *Charter of the United Nations*, Art. 41 Rn. 19; Kritik gab es insbesondere von chinesischer Seite, vgl. Fink, *Kollektive Friedenssicherung*, Teil 2, Kapitel XVII, S. 648ff; der IGH hat in seiner Entscheidung *Prosecutor v. Tadic* Einwände gegen die Rechtmäßigkeit der Errichtung des Tribunals zurückgewiesen, siehe: *International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia, Prosecutor v. Dusko Tadic*, S. 36ff.

<sup>64</sup> Vgl. Partsch, *Der Sicherheitsrat als Gerichtsgründer*, S. 11ff.

<sup>65</sup> Vgl. hierzu Paulus in: Simma (Hrsg.), *Charter of the United Nations*, Art. 29 Rn. 43ff.

<sup>66</sup> Frowein/Krisch in: Simma (Hrsg.), *Charter of the United Nations*, Art. 41 Rn. 20; Matheson, *United Nations Governance of Postconflict Societies*, S. 83f; vgl. Stahn, *International Territorial Administration in the former Yugoslavia: Origins, Developments and Challenges ahead*, S. 131/437ff; vgl. Frowein, *Notstandsverwaltung von Gebieten durch die VN*, S. 44, der keine spezielle Befugnisnorm nennt, aber keine Zweifel daran hat, dass beim Vorliegen einer Friedensbedrohung die Einsetzung einer Territorialverwaltung auf Grundlage des Kapitel VII VN-Charta zulässig ist; vgl. weiterhin Bothe, *Militärische Gewalt als Instrument von Konfliktregelung*, S. 25; Ruffert, *The Administration of Kosovo and East Timor by the international community: Origins, Developments and Challenges ahead*, S. 620f, der aber die Anwendung der *implied powers*-Lehre für überzeugender hält; vgl. auch im Bezug auf Ost-Timor: Kondoch, *The United Nations Administration of East Timor*, S. 257; verneinend dagegen Wagner, *Das erste Jahr der UNMIK*, S. 133, der ohne Begründung die Heranziehung von Art. 41 und Art. 42 VN-Charta als Rechtsgrundlage für die Errichtung der Zivilverwaltung verneint, dann aber die Zulässigkeit der Errichtung von Übergangsverwaltungen aufgrund einer teleologischen Auslegung der Charta sowie unter Berufung auf sofort entstehendes Völkerrecht (*instant customary law*) herleitet; auf diese Rechtsinstitute muss jedoch nicht eingegangen werden, wenn man der hier vertretenen Auffassung folgt, dass sich die Rechtsgrundlage direkt aus der VN-Charta, nämlich aus Art. 41, ergibt; verneinend auch Hoffman, *Peace-enforcement actions and humanitarian law: Emerging rules for "interventional armed conflict"*, S. 198, der allein das humanitäre Völkerrecht als Rechtsgrundlage sieht; siehe restriktivere Ansichten: Gill, *Legal and some political limitations on the power of the UN Security Council to exercise its enforcement powers under chapter VII of the charter*, S. 75.

<sup>67</sup> Stahn, *International Territorial Administration in the former Yugoslavia: Origins, Developments and Challenges ahead*, S. 131; Frowein/Krisch in: Simma (Hrsg.), *Charter of the United Nations*, Art. 41 Rn. 21; vgl. Conforti, *The Law and Practice of the United Nations*, S. 208f.

Fraglich jedoch ist, ob hier überhaupt Zwangsmaßnahmen nach Art. 42 VN-Charta vorliegen können. Denn Zwangsmaßnahmen im Sinne des Kapitels VII VN-Charta sind grundsätzlich dadurch gekennzeichnet, dass sie gegen den Willen des betreffenden Staates erfolgen.<sup>68</sup> Die Bundesrepublik Jugoslawien hat der Errichtung einer internationalen Übergangsverwaltung sowie der Stationierung einer internationalen zivilen und militärischen Präsenz jedoch zugestimmt. Diese Einverständniserklärung zur Resolution 1244 (1999) erfolgte durch die serbische und jugoslawische Regierung einmal durch Billigung des Ahtisaari-Chernomyrdin-Dokuments am 03.06.1999, in dem die Errichtung der Übergangsverwaltung vorgesehen war. Im Militärisch-Technischen Abkommen mit der internationalen Friedenstruppe („KFOR“) vom 09.06.1999 schließlich haben die vorgenannten Regierungen der Dislozierung der Friedenstruppe zugestimmt.<sup>69</sup> In der Präambel der Resolution 1244 (1999) bringt der Sicherheitsrat seine Genugtuung darüber zum Ausdruck, „*dass die Bundesrepublik Jugoslawien die Grundsätze angenommen hat, die in den Punkten 1-9 des am 2. Juni 1999 in Belgrad vorgelegten Papiers (S/1999/649; Anlage 2 dieser Resolution) enthalten sind, und dass sie diesem Papier zugestimmt hat*“.

Allerdings können Friedensmission auch dann rechtlich auf Art. 42 VN-Charta gestützt werden, wenn die Zustimmung eines Territorialstaates vorliegt. Verlässt man sich bei der Durchführung einer Friedensmission für ihre Legitimität allein auf die Zustimmung des Staates, kann dies zu erheblichen Problemen führen, wenn der betreffende Staat seine anfängliche Zustimmung im Laufe der Friedensmission zurückzieht. Wollen die Friedenstruppen dann militärische Maßnahmen zur Durchsetzung ihres Mandates nunmehr gegen den Willen des betreffenden Staates ergreifen, handelt es sich definitiv um Zwangsmaßnahmen. Liegt aber keine Ermächtigung nach Art. 42 VN-Charta zu solchen militärischen Maßnahmen vor, ist deren Durchführung rechtlich ausgeschlossen, so dass die Truppen vor Ort praktisch nicht handlungsfähig sind. Die Friedensmission muss sich dann entweder zurückziehen, oder es muss eine neue Resolution auf der Grundlage der geänderten Sachlage verabschiedet werden, damit die Friedensmission notfalls unter Anwendung von Gewalt fortgesetzt werden kann. Dieses Dilemma kann nur dadurch vermieden werden, dass Resolutionen bei Situationen, in denen die Gefahr besteht, dass die Zustimmung des betreffenden Staates zurückgezogen werden könnte, bereits von Anfang an zu eventuellen Zwangsmaßnahmen ermächtigen. Hierfür kommt als einzige Rechtsgrundlage Art. 42 VN-Charta in Frage.<sup>70</sup> Weiteres Argument für die Möglichkeit, eine Friedensmission auf Art. 42 VN-Charta trotz Zustimmung des betreffenden Staates zu stützen, ist, dass die Zustimmung der Regierung des betroffenen Staates bei Konflikten im vorwiegend inner-staatlichen Bereich an Bedeutung verliert, wenn nicht auch sämtliche Bürgerkriegsparteien mit der Stationierung der Friedenstruppen einverstanden sind. Damit garantiert eine Resolution auf der Grundlage von Kapitel VII VN-Charta unter Umständen

---

<sup>68</sup> Gill, Legal and some political limitations on the power of the UN Security Council to exercise its enforcement powers under Chapter VII of the Charter, S. 52.

<sup>69</sup> Siehe Einleitung, III.

<sup>70</sup> Bereits Resolution 1031 (1995) vom 15.12.1995, die zur Errichtung der *Implementation Force* (IFOR) ermächtigte, stützte sich sowohl auf die Zustimmung der Parteien als auch auf Kapitel VII VN-Charta, für den Fall, dass eine der Parteien gegen die getroffenen Abmachungen zur Kooperation verstößt, vgl. Walter, Vereinte Nationen und Regionalorganisationen, S. 334; Frowein, Das Verhältnis zwischen den Vereinten Nationen und Regionalorganisationen bei der Friedenssicherung und Friedenserhaltung, S. 15f; weitere Beispiele bei Frowein/Krisch in: Simma (Hrsg.), Charter of the United Nations, Art. 42 Rn. 13.

eine größere Stabilität und Legitimität der Operation. Als Minus gegenüber Zwangsmaßnahmen ohne den Willen des Staates sind solche Maßnahmen mit Zustimmung des betroffenen Staates nach Art. 42 VN-Charta also zulässig.<sup>71</sup> Voraussetzung für eine Zwangsmaßnahme nach Art. 42 VN-Charta ist nicht, dass die Zwangsmaßnahme gegen den Willen eines Staates erfolgt, charakteristisch ist vielmehr ihre bindende Wirkung ungeachtet dessen, ob der betreffende Staat zustimmt oder nicht.<sup>72</sup>

Die Resolution 1244 (1999) kann damit auf Art. 42 VN-Charta gestützt werden, auch mit der Zustimmung der Regierung Jugoslawiens und Serbiens. Festzuhalten ist lediglich, dass die Zustimmung der Regierung Jugoslawiens und Serbiens für den Friedenseinsatz im Kosovo keine rechtliche Voraussetzung war, da Kapitel VII VN-Charta als Rechtsgrundlage diente.<sup>73</sup>

### III. Rechtsgrundlage für die Durchführung der Zwangsmaßnahmen

Fraglich ist weiterhin die Rechtsgrundlage für die Durchführung der Zwangsmaßnahmen. Die Resolution 1244 (1999) "*...authorizes Member States and relevant international organizations to establish the international security presence in Kosovo as set out in point 4 of annex 2*". Darin heisst es: "*The international security presence with substantial North Atlantic Treaty Organization participation must be deployed under unified command and control...*".

Hier kommen zwei Möglichkeiten in Betracht: Die Autorisierung der NATO zur Durchführung der Maßnahmen als regionale Organisation nach Kapitel VIII VN-Charta beziehungsweise die Autorisierung der Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen, die durch geeignete internationale Einrichtungen, in denen sie Mitglied sind, handeln können (Art. 42 Satz 2, 48 VN-Charta).<sup>74</sup> Die Einordnung hängt insbesondere davon ab, ob man die NATO als Regionalorganisation im Sinne des Kapitels VIII VN-Charta qualifiziert oder nicht. Während einerseits eine enge Auffassung vertreten wird, die insbesondere kollektive Verteidigungsbündnisse wie die NATO nicht zu dieser Gruppe zählt<sup>75</sup>, werden in der Zwischenzeit auch kollektive Sicherheitsbündnisse darunter gefasst, wenn sie Funktionen einer regionalen Organisation, nämlich die Wahrung des Weltfriedens und der

<sup>71</sup> Frowein/Krisch in: Simma (Hrsg.), Charter of the United Nations, Art. 42 Rn. 14.

<sup>72</sup> Frowein/Krisch in: Simma (Hrsg.), Charter of the United Nations, Chapter VII, Introduction, Rn. 15.

<sup>73</sup> Als praktisch bedeutsam wird man die Zustimmung allerdings ansehen müssen, vgl. Frowein, Notstandsverwaltung von Gebieten durch die VN, S. 44; vgl. auch 2. Teil A. III. 3. c).

<sup>74</sup> Bryde in: Simma (Hrsg.), Charter of the United Nations, Art. 48 Rn. 9.

<sup>75</sup> Bothe, Friedenssicherung und Kriegerrecht, Rn. 51; Körbs, Die Friedenssicherung durch die Vereinten Nationen und Regionalorganisationen nach Kapitel VIII der Satzung der Vereinten Nationen, S. 246/255, 230ff; Pernice, Sicherung des Weltfriedens durch Regionale Organisationen und die Vereinten Nationen, S. 61f; Bothe/Martencuk, Die NATO und die Vereinten Nationen nach dem Kosovo-Konflikt, S. 127; Hummer/Schweitzer in: Simma (Hrsg.), Charter of the United Nations, Art. 52 Rn. 42ff; Beyerlin, Regionalabkommen, Rn. 13; die NATO sei von ihren Gründern bewusst unter Art. 51 gestellt worden, um die erweiterte Informationspflicht des Art. 54 VN-Charta und die Kontrolle durch die VN (Art. 53 VN-Charta) zu vermeiden, vgl. Pernice, Die Sicherung des Weltfriedens durch Regionale Organisationen und die Vereinten Nationen, S. 62.

internationalen Sicherheit, ausüben<sup>76</sup>. Zählt man die NATO nicht zu den Regionalorganisationen im Sinne von Kapitel VIII VN-Charta, kommt nur Art. 48 Abs. 2 VN-Charta in Betracht.<sup>77</sup>

Aber auch unabhängig davon, ob die NATO eine Regionalorganisation im Sinne von Kapitel VIII VN-Charta darstellt, spricht der Wortlaut der Resolution 1244 (1999) für eine Ermächtigung nach Art. 48 Abs. 2 VN-Charta.<sup>78</sup> Zur Durchführung der Maßnahmen werden die „*Mitgliedsstaaten und zuständigen internationalen Organisationen*“ ermächtigt. Von Regionalorganisationen ist nicht die Rede. Außerdem wird die NATO im Haupttext der Resolution nicht erwähnt und nicht explizit zur Durchführung ermächtigt. Festgelegt wird nach Anhang 2 der Resolution nur, dass die Sicherheitspräsenz „*unter substantieller Beteiligung der NATO*“ disloziert werden soll.

Da aus der Wahl der Ermächtigungsgrundlage – ob Art. 48 Abs. 2 oder Kapitel VIII VN-Charta – keine Konsequenzen hinsichtlich der Kontrolle des Sicherheitsrates über die Durchführung der militärischen Zwangsmaßnahme ersichtlich ist<sup>79</sup>, bedarf es hier keiner Entscheidung.<sup>80</sup> Daher wende ich mich nun dem Inhalt der Resolution 1244 (1999) zu.

---

<sup>76</sup> Gareis/Varwick, Vereinte Nationen, S. 105; im Ergebnis auch: Ipsen, Völkerrecht, § 60 Rn. 32; Walter, Vereinte Nationen und Regionalorganisationen, S. 89; Niewerth/Rehr-Zimmermann, Der Einsatz der NATO zur Streitbeilegung nach der UN-Charta, S. 194; Kühne, Friedenssicherung durch regionale Organisationen in Europa, S. 113; vgl. Sidhu, Sharing Political Space in Peacemaking: The United Nations and Regional Organizations, The Case of Europe, S. 27: „*Indeed, too much can be made out of definitions under the Charter, given that Chapter VIII agencies have assumed functions of collective self-defence, and, more recently typical defence organizations have assumed Chapter VIII functions on behalf of the Security Council such as NATO in Bosnia-Herzegovina the traditional distinctions must now be considered obsolete*“.

<sup>77</sup> Vgl. Wolfrum, Der Beitrag regionaler Abmachungen zur Friedenssicherung, S. 594; Frowein, Zwangsmaßnahmen von Regionalorganisationen, S. 60; vgl. Fink, Kollektive Friedenssicherung, Teil 2, Kapitel XXI, S. 919, geht davon aus, dass Resolution 863 (1993), die folgende Ermächtigung zu Luftschlägen enthält: an die „*Member states, acting nationally or through regional organizations or arrangements...*“, auf Art. 48 Abs. 2 VN-Charta gestützt wurde; vgl. Wolf, Regional Arrangements and the UN Charter, S. 99; Bothe/Martenczuk, Die NATO und die Vereinten Nationen nach dem Kosovo Konflikt, S. 128, lehnen ab, die NATO als regionale Organisation im Sinne von Kapitel VIII VN-Charta einzustufen und kommen daher auf Art. 48 VN-Charta als Rechtsgrundlage für die Einsätze der NATO in Adria und Bosnien Herzegowina; so auch Körbs, Die Friedenssicherung durch die Vereinten Nationen und Regionalorganisationen nach Kapitel VIII der Satzung der Vereinten Nationen, S. 255. Nach einer weiteren Ansicht muss Art. 48 Abs. 2 VN-Charta auch dann als Rechtsgrundlage dienen, wenn die NATO zwar als Regionalorganisation einzuordnen wäre, aber außerhalb ihrer Region oder Nichtmitglieder handele: Walter, Vereinte Nationen und Regionalorganisationen, 277ff/374; Wet, The Relationship between the Security Council and Regional Organizations during enforcement Action under Chapter VII of the United Nations Charter, S. 10/32; vgl. Sarooshi, The United Nations and the Development of Collective Security, S. 253ff.

<sup>78</sup> Steinkamm, Völkerrecht, Humanitäre Intervention und Legitimation des Bundeswehr-Einsatzes, S. 357; vgl. Conforti, The Law and Practice of the United Nations, S. 202.

<sup>79</sup> Wolfrum, Deutschlands Mitgliedschaft in NATO, WEU und KSZE, S. 300, § 192 Ziff. 30. Zwar haben nach Art. 54 VN-Charta Regionalorganisationen die Pflicht, den Sicherheitsrat jederzeit vollständig über die von ihr getroffenen und in Aussicht genommenen Maßnahmen auf dem Laufenden zu halten, während eine derartige Berichtspflicht in Kapitel VII VN-Charta nicht ausdrücklich vorgesehen ist; dass dem Sicherheitsrat bei Zwangsmaßnahmen, die unter seiner Autorität und Kontrolle erfolgen, berichtet werden muss, erscheint selbstverständlich, so dass sich auch bei Art. 48 Abs. 2 VN-Charta eine Berichtspflicht bereits aus der Rechtsgrundlage ergibt, vgl. Frowein, Zwangsmaßnahmen von Regionalorganisationen, S. 60.

<sup>80</sup> Die Klassifizierung der Einsätze der NATO durch den Sicherheitsrat bleibt unklar; auch unter den Mitgliedsstaaten der NATO und der WEU besteht keine einheitliche Auffassung, ob Art. 53 oder Art. 48 VN-Charta anwendbar ist, vgl. Frowein, Das Verhältnis zwischen den Vereinten Nationen und Regionalorganisationen bei der Friedenssicherung und Friedenserhaltung, S. 11f.

## **B. Die Ermächtigung zur Errichtung einer zivilen und einer Sicherheitspräsenz**

Die Resolution ermächtigt sowohl zur Errichtung einer zivilen Präsenz als auch zu einer Sicherheitspräsenz. Beide Präsenzen müssen, so die Resolution 1244 (1999), eng zusammenarbeiten, um sicherzustellen, dass sie auf die gleichen Ziele hinarbeiten und sich gegenseitig unterstützen. Aus der Pflicht zur Zusammenarbeit ergibt sich, dass beide Präsenzen gleichrangig nebeneinander eingerichtet wurden und, wohl aus politischen und militärstrategischen Gründen, eine geteilte Führungsverantwortung für zivile und militärische Aufgaben vorgesehen ist. Im Folgenden werden Aufbau und Machtbefugnisse getrennt dargestellt. Anschließend wird die Zusammenarbeit und Koordination zwischen den beiden Komponenten näher beleuchtet.

### **I. Grundlagen der zivilen Präsenz (UNMIK)**

#### **1. Aufbau der zivilen Präsenz**

Ein vorläufiges operatives Konzept für die einzurichtende internationale zivile Präsenz, genannt „Interimsverwaltung der Vereinten Nationen im Kosovo“ (*United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*, UNMIK), beschreibt der Generalsekretär in seinem Bericht an den Sicherheitsrat, den er am 12.06.1999, zwei Tage nach Verabschiedung der Resolution, vorlegte.<sup>81</sup> Höchster Repräsentant von UNMIK ist ein Sonderbeauftragter des Generalsekretärs. Ihm stehen vier Stellvertreter zur Seite, die jeweils für einen der wichtigsten Bereiche, in die sich die Übergangsverwaltung gliedert, verantwortlich sind. Diese vier Bereiche oder „Säulen“ arbeiten unter der Ägide der Vereinten Nationen zusammen und werden wie folgt von verschiedenen internationalen Organisationen geleitet:

Säule I: Humanitäre Unterstützung, wahrgenommen durch das UNHCR

Säule II: Zivilverwaltung unter der direkten Führung der Vereinten Nationen

Säule III: Aufbau demokratischer Strukturen unter der Aufsicht der OSZE

Säule IV: Wirtschaftlicher Wiederaufbau unter Führung der EU

Damit sind erstmals in der Geschichte unter der Führung der Vereinten Nationen verschiedene multilaterale Organisationen als vollberechtigte Partner in einer Mission tätig.<sup>82</sup> Die grundsätzliche Vier-Säulen-Struktur wird durch einige weitere Organe ergänzt, die zum Teil systemumfassend tätig sind, und die die Unterstützung des Sonderbeauftragten des Generalsekretärs zur Aufgabe haben.<sup>83</sup>

Im Juni 2000 hat die UNHCR-Säule aufgrund zufriedenstellender Erfüllung ihres Aufgabenbereichs die Vier-Säulen-Struktur verlassen, auch wenn das UNHCR immer noch

<sup>81</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 12.06.1999, S/1999/672.

<sup>82</sup> Vgl. UNMIK: Mandat, Befugnisse, Ziele, Aufbau, Tätigkeit, verfügbar unter: [www.uno.de/frieden/kosovo/unmik.htm](http://www.uno.de/frieden/kosovo/unmik.htm).

<sup>83</sup> Vgl. Report of the Secretary-General on UNMIK, 12.07.1999, S/1999/779, Ziff. 47ff.

im Kosovo vertreten ist. Am 21.05.2001 wurden die Aufgabenbereiche Polizei und Justiz aus der zweiten Säule ausgegliedert, und es wurde eine neue Säule „Justiz und Polizei“ gegründet unter direkter Aufsicht des Sonderbeauftragten des Generalsekretärs. Die Zusammenfassung der beiden Aufgabenbereiche in eine einheitliche Struktur soll die Bekämpfung der Kriminalität durch einen verstärkten Fokus und eine bessere Koordination effektiver gestalten.<sup>84</sup>

## 2. Machtbefugnisse der zivilen Präsenz

Der Sicherheitsrat ermächtigt in Ziffer 10 der Resolution 1244 (1999) den Generalsekretär, eine internationale zivile Präsenz im Kosovo einzurichten, mit der Aufgabe, eine Übergangsverwaltung für das Kosovo bereitzustellen, die für eine Übergangszeit die Verwaltung wahrnehmen und gleichzeitig vorläufige demokratische Selbstverwaltungsinstitutionen schaffen und überwachen soll. Der Umfang der Ermächtigung des Generalsekretärs wird durch Ziffer 11 der Resolution konkretisiert, in der die Hauptaufgaben der zivilen Präsenz aufgeführt sind. Es wird deutlich, dass eine VN-Verwaltung mit umfassenden Zuständigkeiten eingesetzt werden soll, solange dies für ein friedliches Zusammenleben der Einwohner des Kosovo als notwendig erachtet wird. Es handelt sich also nicht um die „bloße“ Unterstützung und Überwachung bestehender Institutionen. Vielmehr gehören insbesondere *„die Wahrnehmung grundlegender ziviler Verwaltungsaufgaben, wo und solange dies erforderlich ist“* sowie *„bis zu einer politischen Regelung die Organisation und Überwachung der Entwicklung der vorläufigen Institutionen für eine demokratische, und autonome Selbstverwaltung“* zur Aufgabe der internationalen Präsenz.

Dieses Mandat der Resolution 1244 (1999) hat der Generalsekretär in seinem Bericht vom 12.07.1999 dahingehend interpretiert, dass damit alle legislativen und exekutiven Befugnisse, einschließlich der Justizverwaltung, auf UNMIK übertragen seien.<sup>85</sup> Auch die Verwaltung von unbeweglichem Eigentum der Bundesrepublik Jugoslawien und der Republik Serbien wird durch UNMIK ausgeübt.<sup>86</sup> Zur Erfüllung seiner Aufgaben ist der Sonderbeauftragte des Generalsekretärs ermächtigt, die existierenden jugoslawischen und serbischen Gesetze und Verordnungen, die grundsätzlich zu beachten sind, zu ändern, abzuschaffen oder auszusetzen und neue Normen in Form von Regulationen (*regulations*) zu erlassen. Der Sonderbeauftragte ist auch befugt, Personen in Ämter der Zivilverwaltung und der Justiz zu berufen und diese wieder zu entlassen.<sup>87</sup>

Von UNMIK Befugnissen sind jedoch unter anderem folgende Schranken gesetzt: UNMIK hat die existierenden Institutionen zu respektieren, soweit sie mit dem Mandat vereinbar sind. Zugleich hat UNMIK bei der Erfüllung ihres Mandates, wie im vorigen Abschnitt bereits angedeutet, grundsätzlich die Gesetze der Bundesrepublik Jugoslawien und der Republik Serbien zu beachten. Eine Ausnahme hiervon gilt jedoch dann, wenn sie

<sup>84</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 07.06.2001, S/2001/565, Ziff. 38.

<sup>85</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 12.07.1999, S/1999/779, Ziff. 35.

<sup>86</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 12.07.1999, S/1999/779, Ziff. 37.

<sup>87</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 12.07.1999, S/1999/779, Ziff. 39.

international anerkannten Menschenrechtsstandards oder Regulationen widersprechen, die der Sonderbeauftragte in Erfüllung seiner Aufgabe erlassen hat. Darüber hinaus müssen, wie der Generalsekretär klarstellt, von allen Personen die international anerkannten Menschenrechtsstandards beachtet werden.<sup>88</sup>

Im Zuge der fortschreitenden Umsetzung des Mandates wurden die umfassenden Machtbefugnisse von UNMIK Schritt für Schritt auf die geschaffenen lokalen Institutionen übertragen. Diese schrittweise Übertragung soll später im Kapitel über die Umsetzung der Resolution behandelt werden. Dem Sonderbeauftragten des Generalsekretärs verbleiben allerdings bis zum Abschluss dieser Arbeit weite Aufgabenfelder vor allem im Bereich Außenpolitik, Polizei und innere Sicherheit.<sup>89</sup>

## II. Grundlagen der militärischen Präsenz (KFOR)

### 1. Aufbau der militärischen Präsenz

Die Resolution 1244 (1999) enthält in ihrem Hauptteil keinerlei nähere Angaben über den Aufbau der KFOR-Truppen. In Anlage 2 der Resolution, dem Ahtisaari-Chernomyrdin-Dokument, wurde dann bestimmt, dass die NATO bei der zu entsendenden Truppe substantiell beteiligt sein solle und dass diese unter gemeinsamer Führung disloziert werden müsse.<sup>90</sup>

Letztendlich gestaltet sich der Aufbau von KFOR folgendermaßen. Sämtliche KFOR-Truppen im Kosovo wie auch in Mazedonien und Griechenland werden von dem kommandierenden General des Hauptquartiers in Prishtinë/Priština geführt.<sup>91</sup> Der KFOR-Kommandeur (COMKFOR) untersteht dem nach der NATO-Kommandostruktur zuständigen NATO-Oberbefehlshaber. Die NATO berichtet, vertreten durch ihren Generalsekretär, in regelmäßigen Abständen an den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen.<sup>92</sup>

Im Kosovo unterstanden dem KFOR-Kommandeur zunächst fünf Multinationale Brigaden (*Multinational Brigades*, MNBs), die jeweils von einem deutschen, französischen, italienischen, amerikanischen und britischen General geführt wurden.

- Norden, Region Mitrovicë/Mitrovica, unter französischer Verantwortung
- Süden, Region Prizren, unter deutscher Verantwortung
- Westen, Region Pejë/Peć, unter italienischer Verantwortung
- Mitte, Region Prishtinë/Prishtinë/Prishtinë/Priština, unter Verantwortung des Vereinigten Königreiches

---

<sup>88</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 12.07.1999, S/1999/779, Ziff. 36.

<sup>89</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 15.01.2002, S/2002/62, Ziff. 15.

<sup>90</sup> Resolution 1244 (1999), 10.06.1999, Anhang 2 Ziff. 4.

<sup>91</sup> Olshausen, mit KFOR im Kosovo, S. 519; das ursprüngliche Hauptquartier (HQ KFOR) hatte seinen Standort in Skopje, Mazedonien, wurde dann aber nach Priština verlegt, siehe: Weighill, NATO Operations in Kosovo – A Perspective from Headquarters KFOR, S. 79.

<sup>92</sup> Brand, The Development of Kosovo Institutions and the Transition of Authority from UNMIK to Local Self-Government, S. 46.

- Osten, Region Gjilan/Gnjilane, unter Verantwortung der Vereinigten Staaten.

Der deutsche und italienische Sektor sind in der Zwischenzeit im Zuge der Truppenreduzierung zu einem Sektor zusammengelegt worden.

Neben den 19 NATO-Nationen stellen auch eine Reihe von Nicht-NATO-Staaten Kräfte für die Operation, die unter dem jeweiligen Kommando innerhalb der einzelnen Sektoren integriert sind. Insgesamt waren in der Anfangsphase 38 Nationen beteiligt.

Eine Beteiligung russischer Truppen wurde in der Resolution 1244 (1999) nicht geregelt. Dies stellte sich als problematisch heraus, als russische Truppen, die in Bosnien und Herzegowina stationiert waren, sofort nach Erlass der Resolution 1244 (1999) den Flughafen von Prishtinë/Prishtinë/Prishtinë/Priština auf eigene Faust besetzten und einen eigenen Sektor im Kosovo forderten. Vor vollendete Tatsachen gestellt, entschieden sich die Vereinigten Staaten, direkt mit Russland in Verhandlungen über die Beteiligung russischer Truppen an KFOR einzutreten. Eine dahingehende Einigung trafen die Verteidigungsminister der USA und Russlands am 18.06.1999 im so genannten Abkommen von Helsinki (*Agreed Principles for the Participation of Russian Forces in the international security force for Kosovo*). Hierbei handelt es sich um ein bilaterales Abkommen zwischen USA und Russland ohne Einfluss von KFOR.<sup>93</sup> Danach wurde vereinbart, dass russische Bataillone die KFOR-Truppen innerhalb der bereits eingeteilten und bestehenden fünf Sektoren verstärken und mit ihnen zusammenarbeiten; ein eigener Sektor war für Russland nicht vorgesehen.<sup>94</sup> Betont wurde ausdrücklich in Anlage 1 des Abkommens die einheitliche Kommandostruktur (*Unity of Command*) über sämtliche Truppenteile, um den Vorgaben der Resolution 1244 (1999) nach einer einheitlichen Führung gerecht zu werden.<sup>95</sup>

## 2. Machtbefugnisse der militärischen Präsenz

Die Resolution 1244 (1999) ermächtigt die Mitgliedsstaaten, die militärische Präsenz mit allen Mitteln (*all necessary means*) auszustatten, damit diese ihre Aufgaben erfüllen kann. Dies impliziert, dass KFOR auch dazu befugt ist, alle notwendigen Mittel, einschließlich Waffengewalt, zur Erfüllung ihrer Aufgaben einzusetzen. Dies ergibt sich insbesondere auch dadurch, dass der Sicherheitsrat sich in der Präambel der Resolution 1244 (1999) dazu entschlossen erklärte, die Sicherheit des internationalen Personals zu gewährleisten und dafür zu sorgen, dass alle Beteiligten ihre Verpflichtungen aus dieser Resolution

erfüllen, und dass er, der Sicherheitsrat, zu diesem Zweck nach Kapitel VII VN-Charta tätig wird. Die Ermächtigung notfalls zur Anwendung von Waffengewalt ist weiterhin impliziert in den beiden Anlagen der Resolution, in denen es heißt, dass die

---

<sup>93</sup> Weighill, NATO Operations in Kosovo – A Perspective from Headquarters KFOR, S. 79, der auf die Meinungsverschiedenheiten zwischen SACEUR und COMKFOR hinsichtlich des Vorgehens gegenüber den russischen Truppen hinweist.

<sup>94</sup> Helsinki-Agreement, 18.06.1999, einschließlich Anhänge (*Attachments*) 1 - 5.

<sup>95</sup> Helsinki-Agreement, 18.06.1999, Attachment 1, Ziff. 3.

Sicherheitspräsenz im Kosovo in der Lage sein soll, die Erreichung der gemeinsamen Ziele zu garantieren.<sup>96</sup> Dies bedeutet gerade bei einem Einsatz der Sicherheitspräsenz in einem Land, in dem mit Aufflammen des Bürgerkriegs jederzeit zu rechnen ist, dass notfalls auch Waffengewalt eingesetzt werden muss.

Neben der Resolution 1244 (1999) stellt das Militärisch-Technische Abkommen vom 09.06.1999 zwischen der Bundesrepublik Jugoslawien und der Republik Serbien sowie der internationalen Sicherheitspräsenz eine weitere rechtliche Grundlage für die Aktivitäten von KFOR dar. Darin erklären sich die Regierungen der Bundesrepublik Jugoslawien und der Republik Serbien bereit, unverzüglich die Kampfhandlungen einzustellen, sowie zu einem phasenweisen Rückzug ihrer Streitkräfte.<sup>97</sup> Somit hatte dieses Abkommen den Weg zur Dislozierung der internationalen Sicherheitspräsenz geebnet. Außerhalb des Kosovo werden zwei Sicherheitszonen errichtet, eine 25-km-*Air Safety Zone* sowie eine fünf-km-*Ground Safety Zone*, beginnend an der Grenze Jugoslawiens, in die die jugoslawischen und serbischen Streitkräfte nach dem Rückzug ohne Zustimmung von KFOR nicht mehr eintreten dürfen.<sup>98</sup> Daneben enthält das Dokument Erklärungen über Befugnisse von KFOR, einschließlich der Befugnis zur Anwendung von Waffengewalt, falls notwendig:

- *“...to operate without hindrance within Kosovo and with the authority to take all necessary action to establish and maintain a secure environment for all citizens of Kosovo and otherwise carry out its mission...”*;<sup>99</sup>
- *“...to take such actions as are required, including the necessary use of force, to ensure compliance with this agreement and protection of the international security force (“KFOR”), and to contribute to a secure environment for the international civil implementation presence, and other international organisations, agencies and non-governmental organisations...”*;<sup>100</sup>
- *“...to provide appropriate control of the borders of FRY in Kosovo with Albania and FRYROM until the arrival of the civilian mission of the UN...”*.<sup>101</sup>

---

<sup>96</sup> Resolution 1244 (1999), 10.06.1999, Anlage 1: Erklärung des Vorsitzenden zum Abschluss des Treffens der Außenminister der G-8 auf dem Petersberg am 06.05.1999, Abs. 4; Resolution 1244 (1999), 10.06.1999, Anlage 2, Ziff. 3; siehe zum juristischen Rahmen von KFOR: Guillaume/Marhic/Etienne, *Le cadre juridique de l'action de la KFOR au Kosovo*, S. 309ff.

<sup>97</sup> Vgl. Einleitung, III.

<sup>98</sup> Military Technical Agreement between the International Security Force (“KFOR”) and the Governments of Federal Republic of Yugoslavia and the Republic of Serbia, 09.06.1999, Art. I Ziff. 3. und 4.

<sup>99</sup> Military Technical Agreement between the International Security Force (“KFOR”) and the Governments of Federal Republic of Yugoslavia and the Republic of Serbia, 09.06.1999, Art. I Ziff. 2.

<sup>100</sup> Military Technical Agreement between the International Security Force (“KFOR”) and the Governments of Federal Republic of Yugoslavia and the Republic of Serbia, 09.06.1999, Art. I Ziff. 4. b.

<sup>101</sup> Military Technical Agreement between the International Security Force (“KFOR”) and the Governments of Federal Republic of Yugoslavia and the Republic of Serbia, 09.06.1999, Art. II Ziff. 2. h.

### III. Die zivil-militärische Zusammenarbeit

Die Abstimmung und Koordinierung der militärischen Operationsplanung mit den Erfordernissen der zivilen Behörden in Friedensmissionen wird schlagwortartig mit zivil-militärischer Zusammenarbeit beziehungsweise *Civil-Military Cooperation* (CIMIC) umschrieben. Innerhalb der militärischen Komponente von Friedensmissionen sind hierfür spezielle Verbände zuständig.<sup>102</sup> Der deutsche CIMIC-Verband beispielsweise leistete in enger Zusammenarbeit mit rund 60 Hilfsorganisationen einen Beitrag zur Stabilisierung der Lage im Kosovo. Eng zusammen mit ihm arbeiteten österreichische und schweizer CIMIC-Kräfte: In der Anfangszeit, als Tausende Vertriebene innerhalb kurzer Zeit in das Kosovo zurückströmten, wurde im deutschen Sektor eine Feldküchenkompanie zur Versorgung der Bevölkerung eingesetzt. Sie bereitete in den ersten Monaten 600.000 warme Mahlzeiten zu und verteilte ca. 155 t Nahrungsmittel. Parallel dazu erfolgte eine detaillierte Landeserkundung über den Stand der Zerstörungen und Planung für eine winterfeste Unterbringung der Bevölkerung. Im Rahmen eines Programms „Hilfe zur Selbsthilfe“ wurden obdachlos gewordene Familien mit Material zur Winterbefestigung ihrer Häuser versorgt. Insgesamt wurden mehr als 1.600 Häuser mit geringen Schäden instand gesetzt. Weitere ca. 1.000 Häuser mit schweren Schäden wurden mit CIMIC-Hilfe wieder aufgebaut. Für viele Probleme mussten Behelfslösungen gefunden werden: Österreichische CIMIC-Soldaten organisierten Schneepflüge, um die Hauptverbindungsstraßen zu räumen. Zur Winterzeit organisierte man die Heizölversorgung für mehrere Krankenhäuser. Weitere Projekte waren beispielsweise die Wiederherstellung von 28 Schulgebäuden sowie die Verbesserung der infrastrukturellen und medizinischen Lage der Krankenhäuser in Prizren und Mališevo. Schweizer Soldaten mit CIMIC-Aufträgen setzten Brücken mit schwerem Pioniergerät instand. Schweizer Pioniere und Geologen untersuchten zudem Standorte für Mülldeponien und erarbeiteten diesbezügliche Expertisen; österreichische Experten arbeiteten an der Sicherstellung der Stromversorgung.<sup>103</sup>

Über diese Zusammenarbeit im zivil-organisatorischen beziehungsweise humanitären Bereich hinaus, verpflichtet die Resolution 1244 (1999) UNMIK und KFOR grundsätzlich zur engen Abstimmung und Koordination: Der Sonderbeauftragte des Generalsekretärs hat sich eng mit der Sicherheitspräsenz abzustimmen<sup>104</sup>, eine der Aufgaben der Sicherheitspräsenz wiederum ist es, die zivile Präsenz gegebenenfalls zu unterstützen und mit ihrer Arbeit zu koordinieren.<sup>105</sup>

Hierfür wurden folgende Strukturen innerhalb von UNMIK und KFOR aufgebaut: Hervorzuheben sind die anfänglich täglichen Treffen zur Besprechung der Situation

---

<sup>102</sup> Vgl. zum Konzept der zivil-militärischen Zusammenarbeit der NATO sowie zum deutschen Konzept: Braunstein, CIMIC 2000, *Zivil-militärische Kooperation*, S. 47ff; Braunstein/Meyer/Vogt, *Zivil-militärische Zusammenarbeit im Balkan-Einsatz*, S. 37ff.

<sup>103</sup> Braunstein/Meyer/Vogt, *Zivil-militärische Zusammenarbeit im Balkan-Einsatz*, S. 42.

<sup>104</sup> Resolution 1244 (1999), 10.06.1999, Ziff. 6.

<sup>105</sup> Resolution 1244 (1999), 10.06.1999, Ziff. 9 f).

zwischen dem Sonderbeauftragten des Generalsekretärs und dem KFOR-Kommandeur.<sup>106</sup> Der Sonderbeauftragte des Generalsekretärs Kouchner und der KFOR-Kommandeur Reinhardt wurden aufgrund ihrer engen Zusammenarbeit bald als „Zwillingsbrüder“ bekannt.<sup>107</sup> UNMIK hat weiterhin zur Koordinierung ihrer Tätigkeiten mit KFOR innerhalb ihrer Strukturen eine *Military Liaison Unit* eingerichtet, die Verbindungsoffiziere ins Hauptquartier von KFOR und zu den fünf multinationalen Brigaden entsandt hat.<sup>108</sup> Zudem koordiniert eine gemeinsame Planungsgruppe innerhalb von UNMIK (*Joint Planning Group*, JPG), bestehend aus führendem Personal der vier Säulen von UNMIK sowie einem Vertreter von KFOR, organisationsübergreifend die verschiedenen Tätigkeiten der Friedensmission und überprüft diese auf ihre Übereinstimmung. Insbesondere soll diese *Joint Planning Group* Aufgaben der Friedensmission identifizieren und ein umfassendes Strategiepapier für die Vorgehensweise hinsichtlich politischer und operativer Fragestellungen erarbeiten (*Strategic Planning Document*).<sup>109</sup>

Besonders eng arbeiteten die zivile und militärische Komponente zusammen bei der Herstellung der öffentlichen Sicherheit. Dies war erforderlich angesichts des intensiven Einsatzes von KFOR im Bereich von sicherheitspolizeilicher Tätigkeit. Da es anfangs weder eine funktionsfähige Polizei noch Gerichte gab, betrieben Soldaten zunächst in subsidiärer Kompetenz Gefängnisse, Soldaten übernahmen polizeiliche und kriminalistische Aufgaben. Als schließlich internationales Polizeipersonal im Kosovo eingetroffen war, wurden von KFOR und UNMIK-Polizei gemeinsame Aktionen, beispielsweise gemeinsame Patrouillen, durchgeführt.<sup>110</sup>

Abschließend zu diesem Kapitel soll ein Zitat des Sonderbeauftragten des Generalsekretärs Michael Steiner die Notwendigkeit einer engen Zusammenarbeit zwischen den beiden Komponenten verdeutlichen: *“We are bound together. UNMIK can’t do without KFOR, and KFOR can’t do without UNMIK. We are totally interdependent”*.<sup>111</sup>

---

<sup>106</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 12.07.1999, S/1999/779, Ziff. 24f.

<sup>107</sup> Kouchner, A First-Hand Perspective from Kosovo, S. 137; Reinhardt, KFOR – Streitkräfte für den Frieden, S. 51. Diese täglichen Besprechungen waren jedoch abhängig vom Willen der wechselnden Sonderbeauftragten des Generalsekretärs beziehungsweise der jeweiligen KFOR-Kommandeure; unter Haekkerup als Sonderbeauftragten wurde diese Praxis ausgesetzt, vom späteren Sonderbeauftragten des Generalsekretärs Steiner wieder aufgenommen.

<sup>108</sup> Vgl. Report of the Secretary-General pursuant to Paragraph 10 of Security Council Resolution 1244 (1999), 12.06.1999, S/1999/672, Ziff. 7; Report of the Secretary-General on UNMIK, 12.07.1999, S/1999/779, Ziff. 24 f/50; *ibid.*, 03.03.2000, S/2000/177, Ziff. 36; *ibid.*, 06.06.2000, S/2000/538, Ziff. 29; *ibid.*, 15.12.2000, S/2000/1196, Ziff. 26.

<sup>109</sup> Vgl. Report of the Secretary-General on UNMIK, 12.07.1999, S/1999/799, Ziff. 48; *ibid.*, 23.12.1999, S/1999/1250, Ziff. 20; vgl. *ibid.*, 03.03.2000, S/2000/177, Ziff. 34; *ibid.*, 06.06.2000, S/2000/538, Ziff. 30. Die erste Sitzung der Leiter der vier UNMIK-Säulen mit Kouchner und KFOR fand allerdings erst am 14.12.1999 statt: vgl. Reinhardt, KFOR – Streitkräfte für den Frieden, S. 263.

<sup>110</sup> Siehe 1. Teil E. II.

<sup>111</sup> Zitiert in: ICG, Two to Tango: An Agenda for the New Kosovo SRSG, S. 1; vgl. auch zur Zusammenarbeit der zivil-militärischen Zusammenarbeit unter dem Sonderbeauftragten Kouchner: Kouchner, A First-Hand Perspective from Kosovo, S. 137ff, sowie Reinhardt, KFOR – Streitkräfte für den Frieden, S. 51.

## C. Die Resolution 1244 und der Status des Kosovo

Die Resolution 1244 (1999) ist hinsichtlich des Status des Kosovo sehr vage.

### I. Gegenwärtig: Teil Jugoslawiens, Treuhandgebiet, internationalisiertes Territorium?

Die Resolution 1244 (1999) bekräftigt in der Präambel die Souveränität und territoriale Unversehrtheit der Bundesrepublik Jugoslawiens: „...in Bekräftigung des Eintretens aller Mitgliedsstaaten für die Souveränität und territoriale Unversehrtheit der Bundesrepublik Jugoslawien...“. Innerhalb der Souveränität Jugoslawiens soll die Bevölkerung des Kosovo substantielle Autonomie genießen. Die Resolution 1244 (1999) „...ermächtigt den Generalsekretär (...), eine internationale Präsenz im Kosovo einzurichten, um eine Übergangsverwaltung bereitzustellen, unter der die Bevölkerung substantielle Autonomie innerhalb der Bundesrepublik Jugoslawien genießen kann“. <sup>112</sup>

Die Souveränität und territoriale Unversehrtheit Jugoslawiens wird ebenfalls in Anlage 1 der Resolution, welche die G-8 Minister auf dem Petersberg am 06.05.1999 ausgearbeitet hatten, sowie in der Anlage 2 (Ahtissari-Chernomyrdin-Dokument) bekräftigt. <sup>113</sup> Einer der Grundsätze der Anlage 1 lautet: „ein politischer Prozess zur Schaffung einer politischen Übergangsrahmenvereinbarung, die eine substantielle Selbstverwaltung für das Kosovo unter voller Berücksichtigung des Rambouillet-Abkommens und der Prinzipien der Souveränität und territorialen Unversehrtheit der Bundesrepublik Jugoslawiens (...) vorsieht“. <sup>114</sup> In Anlage 2 lautet der entsprechende Grundsatz: „...Einrichtung einer (...) Übergangsverwaltung für das Kosovo (...), unter der die Bevölkerung des Kosovo substantielle Autonomie innerhalb der Bundesrepublik Jugoslawien genießen kann“. <sup>115</sup> Kosovo ist damit gegenwärtig völkerrechtlich ein Teil Jugoslawiens.

Die Feststellung, dass das Kosovo Teil Jugoslawiens ist, kann allerdings durch den Umfang der Aufgaben, die UNMIK und KFOR im Kosovo auszuüben befugt sind, erschüttert werden. UNMIK übt alle exekutiven und legislativen Befugnisse, einschließlich der Justizverwaltung aus. <sup>116</sup> Auch KFOR übt souveräne Rechte im Kosovo aus; die jugoslawischen und serbischen Streitkräfte mussten das Kosovo entsprechend dem Militärisch-Technischen Abkommen vom 09.06.2002 verlassen. <sup>117</sup> Die Bundesrepublik Jugoslawien ist damit gehindert, souveräne Rechte im Kosovo auszuüben. Rechtlich eingeordnet wird die Übergangsverwaltung als ein neuer Fall eines „*Internationalised*

---

<sup>112</sup> Resolution 1244 (1999), 10.06.1999, Ziff. 10.

<sup>113</sup> Siehe hierzu 1. Teil, Einleitung III.

<sup>114</sup> Resolution 1244 (1999), 10.06.1999, Anlage 1, 6. Spiegelstrich.

<sup>115</sup> Resolution 1244 (1999), 10.06.1999, Anlage 2, Ziff. 5.

<sup>116</sup> Siehe 1. Teil B. I. 2.

<sup>117</sup> Siehe 1. Teil B. II. 2.

*Territory*<sup>118</sup>, als *“De facto Trusteeship”*<sup>119</sup> beziehungsweise als *“unique example of a trusteeship administration”*.<sup>120</sup>

## II. Zukünftiger Status des Kosovo

Während die Resolution 1244 (1999) auf der einen Seite die Souveränität Jugoslawiens bekräftigt, lässt sie auf der anderen Seite auch erkennen, dass die von der internationalen Übergangsverwaltung herzustellende substantielle Autonomie vorläufiger Natur ist. So gehört es zu den Aufgaben der zivilen Präsenz: *„...bis zu einer endgültigen Regelung die Förderung der Herstellung substantieller Autonomie...“* sowie *„...bis zu einer politischen Regelung die Organisation und Überwachung der Entwicklung vorläufiger Institutionen für eine demokratische und autonome Selbstverwaltung...“*. Darüber hinaus hat die zivile Präsenz folgende Aufgabe: *„...Erleichterung eines politischen Prozesses mit dem Ziel unter Berücksichtigung des Rambouillet-Abkommens den künftigen Status des Kosovo zu bestimmen...“*.<sup>121</sup>

Was bedeutet die Bezugnahme auf das Rambouillet-Abkommen<sup>122</sup>?

Das Rambouillet-Abkommen sah vor, dass Kosovo innerhalb der Republik Serbien verbleibt, aber durch eine Verfassung weitgehende Autonomie erhält, mit ähnlichen Rechten und ähnlicher Verantwortung wie die beiden Republiken Serbien und Montenegro. Dieses verfassungsmäßige Regime sollte nach dem Rambouillet-Abkommen jedoch nur für eine Übergangszeit dauern.

Nach Kapitel 8 Abs. 3 des Abkommens sollte innerhalb von drei Jahren über den endgültigen Status des Kosovo wie folgt entschieden werden: *“Three years after the entry of force of this Agreement, an international meeting shall be convened to determine a mechanism for a final settlement for Kosovo, on the basis of the will of the people, opinions of relevant authorities, each Party’s efforts regarding the implementation of this Agreement, and the Helsinki Final Act, and to undertake a comprehensive assessment of the implementation of this Agreement and to consider proposals by any Party for additional measures”*.

---

<sup>118</sup> Ringelheim, *The Legal Status of Kosovo*; Zimmermann/Stahn, *Yugoslav Territory, United Nations Trusteeship or Sovereign State? Reflections on the Current and Future Legal Status of Kosovo*, S. 429; vgl. Wilde, *From Danzig to East Timor and Beyond: The Role of International Territorial Administration*, S. 583ff, spricht von *“International Territorial Administration”*.

<sup>119</sup> Franckx/Pauwels/Smis, *An International Trusteeship for Kosovo: Attempt to find a Solution to the Conflict*, S. 164; vgl. weiterhin zum rechtlichen Status: Steinkamm, *Völkerrecht, Humanitäre Intervention und Legitimation des Bundeswehr-Einsatzes. Völker- und wehrrechtliche Aspekte des Kosovo-Konfliktes*, S. 355ff; Bothe/Marauhn, *UN Administration of Kosovo and East Timor: Concept, Legality and Limitations of Security Council-Mandated Trusteeship Administration*, S. 242: *“Security Council mandated trusteeship administration”*; vgl. auch Maziau/Pech, *L’Administration Internationale de la Bosnie-Herzégovine: un Modèle pour le Kosovo?*, S. 72.

<sup>120</sup> Stahn, *Territorial Administration in the former Yugoslavia*, S. 134.

<sup>121</sup> Resolution 1244 (1999), 10.06.1999, Ziff. 11 a), c) und e).

<sup>122</sup> Rambouillet-Abkommen, 07.06.1999, S/1999/648 (1999).

Berücksichtigt werden sollte bei einer endgültigen Regelung des Status also der Wille der Bevölkerung und der maßgeblichen internationalen Organisationen sowie auch die Grundsätze der KSZE-Schlussakte von Helsinki.

Resolution 1244 (1999) selber sieht die Schaffung eines „Mechanismus“ zur Regelung des künftigen Status nicht vor. Es wird offen gelassen, wann der vorgenannte politische Prozess zur Bestimmung des künftigen Status des Kosovo begonnen werden und wie der „Mechanismus“ zur Bestimmung des Status aussehen solle.

Es macht den Anschein, als ob die Resolution 1244 (1999) jegliche Auseinandersetzung mit dem Thema des endgültigen Status des Kosovo vermeiden wollte, daher keine ausdrückliche Aussage trifft und sich alle Möglichkeiten implizit offen hält. Jedenfalls gehört es nicht zur primären Aufgabe von UNMIK, einen politischen Prozess zur Bestimmung des künftigen Status herbeizuführen, Aufgabe ist lediglich, diesen Prozess zu „erleichtern“.

## D. Das Mandat von KFOR und dessen Umsetzung

Im diesem Kapitel werden nun die einzelnen, für diese Arbeit ausgesuchten Aufgabenbereiche von KFOR dargestellt und analysiert. Hierfür wird am Anfang jedes neuen Aufgabenbereichs zunächst das betreffende Mandat aus der Resolution 1244 (1999) zitiert.

### I. Gewährleistung des Abzugs der militärischen und paramilitärischen Bundesrepublikkräfte

*„...Gewährleistung des Abzugs der militärischen, polizeilichen und paramilitärischen Bundes- und Republikkräfte aus dem Kosovo sowie Verhinderung ihrer Rückkehr...“*<sup>123</sup>

Der Rückzug der serbischen Truppen und paramilitärischen Kräfte aus dem Kosovo erfolgte entsprechend des Militärisch-Technischen Abkommens vom 09.06.1999.<sup>124</sup> KFOR rückte diesen abziehenden Truppen in den Kosovo nach und begegnete lediglich zu vernachlässigendem Widerstand von einzelnen serbischen Sicherheitseinheiten. Anschließend stationierte sich KFOR derart im Kosovo, dass die jugoslawischen Truppen keine unmittelbare Bedrohung mehr für das Kosovo darstellen konnten.<sup>125</sup>

Die Erfüllung dieser Aufgabe durch KFOR war ein voller Erfolg.

### II. Demilitarisierung der Kosovo-Befreiungsarmee

*„...Demilitarisierung der Kosovo-Befreiungsarmee (UÇK) und anderer bewaffneter kosovo-albanischer Gruppen, wie in Ziffer 15 verlangt wird“. Nach Ziffer 15 der Resolution wird verlangt, „dass die UÇK und andere kosovo-albanische Gruppen alle Offensivhandlungen unverzüglich einstellen und den vom Leiter der internationalen Sicherheitspräsenz im Benehmen mit dem Sonderbeauftragten des Generalsekretärs festgelegten Demilitarisierungsbedingungen nachkommen...“.*

Einen weiteren Erfolg hatte KFOR durch die Verhandlung und den Abschluss einer Vereinbarung zur Demilitarisierung der UÇK (*Undertaking of Demilitarisation and Transformation by the UÇK*)<sup>126</sup> am 20.06.1999 zu verzeichnen. In dieser Vereinbarung erklärte sich die UÇK zum Waffenstillstand, zum Rückzug aus den Konfliktgebieten und anschließender Demilitarisierung innerhalb von 90 Tagen sowie zur Wiedereingliederung

<sup>123</sup> Resolution 1244 (1999), 10.06.1999, Ziff. 9 a).

<sup>124</sup> Military-Technical Agreement between the International Security Force (“KFOR”) and the Governments of the Federal Republic of Yugoslavia and the Republic of Serbia, 09.06.1999, UN-Doc. 1999/682; vgl. Einleitung, III. sowie 1. Teil B. II. 2.

<sup>125</sup> Vgl. ICG, Kosovo Report Card, S. 9; Assembly of WEU, The situation in Kosovo III: military and security aspects, S. 2; Reinhardt, Lessons Learned as Commander KFOR in Kosovo, S. 150; vgl. auch die monatlichen Berichte über die Aktivitäten der KFOR, erhältlich unter: <[www.un.org/Depts/dhl/da/kosovo/kosovo3a/htm](http://www.un.org/Depts/dhl/da/kosovo/kosovo3a/htm)>.

<sup>126</sup> Erhältlich unter: <[www.nato.int/kfor/resources/documents/UCK.htm](http://www.nato.int/kfor/resources/documents/UCK.htm)>.

in die Zivilgesellschaft einverstanden. Darüber hinaus soll die Zusammenarbeit der UÇK mit KFOR und der zivilen Präsenz sichergestellt werden. Die UÇK verpflichtet sich demnach: *“To provide for the support and authorisation of the KFOR (...) and to contribute to a secure environment for the international civil implementation presence, and other international organizations and the civil populace”*.<sup>127</sup>

## 1. Demilitarisierung

Das *Undertaking of Demilitarisation* beinhaltet die schrittweise Sammlung und Übergabe der in Ziffer 5 d) des *Undertakings* für verboten erklärten Waffen an KFOR.<sup>128</sup> Zur Überprüfung der Umsetzung der Vereinbarung einigte man sich auf die Errichtung einer Kommission, bestehend aus COMKFOR, den *senior commanders* von KFOR und der UÇK sowie einem Vertreter von UNMIK.<sup>129</sup> Als Frist für die Waffenabgabe wurde der 20.09.1999 bestimmt. Es wurden ca. 10.000 Waffen an KFOR übergeben, 5,5 Millionen Ladungen Munition und 27.000 Granaten.<sup>130</sup>

## 2. Wiedereingliederung in das zivile Leben

### a) Ermächtigung zur Schaffung des „Kosovo-Schutzkorps“

Offiziell wurde die Demilitarisierung der UÇK am 20.09.1999 durch Erlass der Regulation 1999/8 abgeschlossen. Diese Regulation ermächtigte zur Schaffung des „Kosovo-Schutzkorps“ (*Kosovo Protection Corps*, KPC), einem zivilen, unpolitischen und multi-ethnischen Korps, in dem ausgewählte Männer und Frauen der ca. 20.000 ehemaligen Kämpfer der UÇK eine neue Arbeit finden sollten.<sup>131</sup> Das KPC soll Aufgaben im Bereich des Zivil- und Katastrophenschutzes erfüllen. Weiterhin soll es humanitäre Hilfe leisten, bei der Entminung und beim Wiederaufbau der Infrastruktur helfen. Die Regulation 1999/8 stellt ausdrücklich klar, dass dem KPC keine Kompetenz in Sachen Rechtsdurchsetzung zustehen darf.<sup>132</sup>

Dadurch, dass ehemaligen UÇK-Kämpfern ermöglicht wird, eine Tätigkeit außerhalb des militärischen Bereichs wahrzunehmen, soll ihre Integration in die Zivilgesellschaft erreicht werden. Es soll der Gefahr entgegenwirkt werden, dass arbeitslose und verärgerte ehemalige Soldaten eine Quelle der Instabilität bedeuten und die Umsetzung der Resolution 1244 (1999) durch kriminelle Aktivitäten verhindern.<sup>133</sup> Die autorisierte

---

<sup>127</sup> Undertaking of Demilitarisation and Transformation by the UÇK, Ziff. 6. b).

<sup>128</sup> Undertaking of Demilitarisation and Transformation by the UÇK, Ziff. 23.

<sup>129</sup> Undertaking of Demilitarisation and Transformation by the UÇK, Ziff. 20f.

<sup>130</sup> Vgl. ICG, Kosovo Report Card, S. 10.

<sup>131</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 23.12.1999, S/1999/1250, Ziff. 9.

<sup>132</sup> UNMIK/REG/1999/8, 20.09.1999, Ziff. 2.1.; vgl. weiterhin das *COMKFOR Statement of Principles* vom September 1999.

<sup>133</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 16.09.1999, S/1999/987, Ziff. 6/48.

Mitgliederzahl des KPC beträgt 5.052 einschließlich 2.000 Reservisten.<sup>134</sup> 10 % der Mitglieder sind für Minderheiten reserviert. Das KPC darf zur Selbstverteidigung 750 Waffen behalten, darunter 200 Kalaschnikows, und darüber hinaus unter KFOR-Überwachung 1.800 Waffen anderer Art benutzen.<sup>135</sup>

b) Rolle, Selbstverständnis des „Kosovo-Schutzkorps“

Offiziell stellt das KPC die Gründung einer völlig neuen Organisation dar, offen für alle Bürger des Kosovo einschließlich der Kosovo-Serben und anderer Minderheiten. Der *International Crisis Group* zufolge zweifelte jedoch niemand ernsthaft daran, dass das KPC eine Fortführung der UÇK ist, mit den gleichen Anführern und gleichen Loyalitäten.<sup>136</sup> Die Fortführung der Traditionen der UÇK im KPC kommen in der Tat durch die sich ähnelnden Uniformen und Abzeichen zum Ausdruck, und selbst die „alten“ Kommandostrukturen der UÇK wurden übernommen: Frühere „Zonen“-Kommandeure werden nun als „*Regional Task Group Commanders*“ bezeichnet und sind zuständig für dasselbe Gebiet wie zu Zeiten der UÇK.<sup>137</sup> Die unterschiedlichen Auffassungen über Funktion und Aufgaben des KPC von der internationaler Gemeinschaft einerseits, die von einer rein zivilen Organisation ausgeht, und von den Kosovo-Albaner andererseits, die das KPC als zukünftige Armee eines unabhängigen Kosovo ansehen, findet bereits Ausdruck im albanischen Namen für das KPC: *Trupat Mbrojtëse të Kosovës* (TMK). „*Mbrojtë*“ bedeutet zwar auch „Schutz“, in erster Linie aber „Verteidigung“. <sup>138</sup> Für die Kosovo-Albaner bedeutet KPC übersetzt daher „Kosovo-Verteidigungskorps“.

c) Gründung und Entwicklung des „Kosovo-Schutzkorps“

Nach einem Auswahlprozess, in dem ca. 18.000 Bewerbungen geprüft wurden, sowie langen Verhandlungen über Details der Organisation, wurde das Korps am 21.01.2000 mit der Vereidigung des Führungspersonals offiziell gegründet.<sup>139</sup> Trotz der unterschiedlichen Auffassungen der Kosovo-Albaner über die Rolle des KPC – zukünftige Armee statt

---

<sup>134</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 03.03.2000, S/2000/177, Ziff. 28; neben der Möglichkeit, eine Beschäftigung beim KPC zu finden, konnten ehemalige UÇK-Kämpfer auch beim *Kosovo Police Service* unterkommen, wo ihnen 50 % der Ausbildungsplätze zugesichert wurden, vgl. Heinemann-Grüder/Paes, Bonn International Center for Conversion (Hrsg.), *Wag the Dog: The Mobilization and Demobilization of the Kosovo Liberation Army*, S. 27; wiederum andere kamen in der Politik unter, vgl. ICG, *What happened to the KLA*, S.11ff.

<sup>135</sup> Assembly of the WEU, Latest developments in south-eastern Europe, Document 1666, Ziff. 32.

<sup>136</sup> Vgl. ICG, *What happened to the KLA?*, S. 6ff.

<sup>137</sup> Heinemann-Grüder/Paes, Bonn International Center for Conversion (Hrsg.), *Wag the Dog: The Mobilization and Demobilization of the Kosovo Liberation Army*, S. 22.

<sup>138</sup> ICG, *What happened to the KLA?*, S. 6f; auch die kosovo-serbische Gemeinschaft befürchtete den Nukleus einer Verteidigungsarmee und kündigte aus Protest gegen die Ermächtigung zur Gründung des KPC ihre Zusammenarbeit mit UNMIK im KTC auf, Report of the Secretary-General on UNMIK, 23.12.1999, S/1999/1250, Ziff. 3.

<sup>139</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 03.03.2000, S/2000/177, Ziff. 28; Heinemann-Grüder/Paes, Bonn International Center for Conversion (Hrsg.), *Wag the Dog: The Mobilization and Demobilization of the Kosovo Liberation Army*, S. 23; vgl. Brand, *The Development of Kosovo Institutions and the Transition of Authority from UNMIK to Local Self-Government*, S. 47.

ziviler Hilfsorganisation – akzeptierten die designierten Führer des KPC offiziell die ausschließlich zivilen Aufgaben.<sup>140</sup> Das KPC untersteht als zivile Organisation in seiner Gesamtheit dem Sonderbeauftragten des Generalsekretärs. KFOR ist für die technischen Rahmenbedingungen zuständig.<sup>141</sup>

Die Mitglieder erhalten unter anderem Training in Menschenrechtsangelegenheiten, Zivilschutz, Vorschriften des KPC, im Bereich Feuerwehr, strategische Planung, erste Hilfe, Management von Notfall-Operationen sowie in einer Reihe von weiteren Spezialfunktionen, beispielsweise Minenräumung. Neben der Ausbildung haben die Mitglieder zahlreiche Projekte durchgeführt wie Müllsäuberungen, Straßenbau, Aufbau von Schulen<sup>142</sup>, später auch Notfalleinsätze bei (Natur-) Katastrophen.<sup>143</sup> Mitte 2001 wurde damit begonnen, reguläres KPC-Personal in die Reserve zu überführen.<sup>144</sup> Am 02.09.2002 waren in einer neuen Struktur alle 5.052 autorisierten Posten nach Rang, Aufgabenbereich und Gehalt definiert. Es wurden sieben Einheiten mit folgenden verschiedenen Aufgabenbereichen gebildet: *rapid response*, *search and rescue*, *explosive ordnance disposal*, *engineering capability* und *protection brigades*.<sup>145</sup> Anfang 2003 war die Rückführung aktiver Mitglieder in die Reserve weitgehend abgeschlossen. Die Anzahl der aktiven KPC-Mitglieder betrug im Januar 2003 3.048 (von 3.052 autorisierten).<sup>146</sup>

Die Beteiligung von Minderheiten im KPC war marginal. Insbesondere die Kosovo-Serben verweigerten ihre Mitgliedschaft wohl unter anderem aufgrund der Erklärungen einiger KPC-Mitglieder, dass das KPC die künftige Armee eines unabhängigen Kosovo sein werde. Im April 2003 gehörten 134 KPC-Mitglieder Minderheiten an, hiervon waren aber nur drei Kosovo-Serben.<sup>147</sup> Durch intensive Rekrutierungsbemühungen konnte die Beteiligung von Kosovo-Serben erhöht werden. Anfang 2004 waren 132 Angehörige von

---

<sup>140</sup> Vgl. Reinhardt, KFOR – Streitkräfte für den Frieden, S. 283ff/338; ihr Ziel, das KPC in die Armee des künftig unabhängigen Kosovo umzuwandeln, ließen sie jedoch nicht aus den Augen; auch noch im Januar 2003 ließen KPC-Führer verlauten, dass das KPC der Nukleus einer neuen Armee des Kosovo sei, vgl. Report of the Secretary-General on UNMIK, 29.01.2003, S/2003/113, Ziff. 58.

<sup>141</sup> UNMIK/REG/1999/8, 20.09.1999, Ziff. 3; die Rekrutierung und Ausbildung der in Frage kommenden Kandidaten wurde mit Hilfe der Internationalen Organisation für Migration (IOM) durchgeführt.

<sup>142</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 06.06.2000, S/2000/538, Ziff. 90ff; *ibid.*, 15.12.2000, S/2000/1196, Ziff. 73ff; vgl. *ibid.*, 13.03.2001, S/2001/218, Ziff. 44; *ibid.*, 15.12.2000, S/2000/1196, Ziff. 75; *ibid.*, 13.03.2001, S/2001/218, Ziff. 44f.

<sup>143</sup> Vgl. Report of the Secretary-General on UNMIK, 09.10.2002, S/2002/1126, Ziff. 17; *ibid.*, 29.01.2003, S/2003/113, Ziff. 55: beispielsweise leistete das KPC im Jahre 2002 auch Unterstützung nach einem Erdbeben in der Region Gjilan/Gnjilane und nach dem Blitzeinschlag in einem der beiden Hauptelektrizitätswerke des Kosovo; vgl. *ibid.*, 26.01.2004, S/2004/71, Ziff. 48: das KPC war durchschnittlich 30 Mal monatlich eingesetzt, einschließlich zur Bekämpfung von Waldbränden und Überschwemmungen.

<sup>144</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 07.06.2001, S/2001/565, Ziff. 44f; vgl. *ibid.*, 09.10.2002, S/2002/1126, Ziff. 16; um den Reservisten einen Einstieg in das "normale" Berufsleben zu erleichtern, wurde den KPC-Mitgliedern eine Berufsausbildung angeboten, vgl. Heinemann-Grüder/Paes, Bonn International Center for Conversion (Hrsg.), *Wag the Dog: The Mobilization and Demobilization of the Kosovo Liberation Army*, S. 25f.

<sup>145</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 09.10.2002, S/2002/1126, Ziff. 16; vgl. zur Struktur des KPC im Jahre 2004: UNMIK, *The Kosovo Protection Corps Plan 2004*; ein bereits 2001 erarbeiteter Gesetzesentwurf über die Aufgaben und Zuständigkeiten des KPC ist bis zum Abschluss dieser Arbeit nicht verabschiedet worden.

<sup>146</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 29.01.2003, S/2003/113, Ziff. 54ff.

<sup>147</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 14.04.2003, S/2003/421, Ziff. 48.

Minderheiten Mitglied im KPC, davon 32 Kosovo-Serben.<sup>148</sup> Insgesamt lag die Beteiligung von Minderheiten jedoch bei weitem unter dem für sie vorgesehenen Anteil von 10 %.

### 3. Beurteilung

#### a) Demilitarisierung

Das Ergebnis der Waffenabgabe war nach NATO-Angaben angesichts der beeindruckenden Menge des abgegebenen Materials erfolgreich. Von anderen Seiten wird dieses Ergebnis als zweifelhafter Erfolg kritisiert, da bei weitem nicht alle Waffen abgegeben worden seien.<sup>149</sup> Kritische Stimmen werfen KFOR sogar vor, bei der ersten Etappe der Waffenabgabe „schlichtweg zu betrügen: Ein paar Waffen wurden abgegeben, der größere Rest zurückbehalten, wie spektakuläre Funde belegen“.<sup>150</sup> Tatsächlich erscheint die Zahl der abgegebenen Waffen erstaunlich gering, wenn man diese mit der Stärke der UÇK von ca. 20.000 Mann ins Verhältnis setzt. So wurden auch nach der offiziellen Entwaffnung noch große Waffenverstecke von KFOR entdeckt<sup>151</sup> – das größte umfasste ca. 60 t Waffenmaterial.<sup>152</sup> Die übergebenen Waffen sind daher eher als Zeichen guten Willens denn als eine effektive Entwaffnung der UÇK anzusehen.

KFOR bekämpfte die Existenz illegaler Waffen durch Razzien und Festnahmen, später in Zusammenarbeit mit der UNMIK-Polizei. Bei den regelmäßigen Waffendurchsuchungen von KFOR und UNMIK wurden beispielsweise von April bis September 2000 insgesamt ca. 4.000 Sturmgewehre konfisziert.<sup>153</sup> Darüber hinaus wurde mit zeitlich begrenzten Amnestien, versucht, die Bevölkerung zur Abgabe ihrer illegalen Waffen zu bewegen und damit die Anzahl zu reduzieren.<sup>154</sup> Diese Aktionen wurden teilweise nicht ausreichend

---

<sup>148</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 30.04.2004, S/2004/348, Ziff. 44.

<sup>149</sup> Positive Bewertung durch: Weighill, NATO Operations in Kosovo – A Perspective from Headquarters KFOR, S. 81, nach dessen Angaben 11.000 Waffen und 4.5 Millionen Ladungen Munition von KFOR „eingesammelt“ wurde. A.A. Jurecovic/Feichtinger, Zur Neuordnung des Südslawischen Raumes, Bilanz über ein Jahr im Kosovo, S. 337; ICG, Kosovo Report Card, S. 10; Heinemann-Grüder/Paes, Bonn International Center for Conversion (Hrsg.), Wag the Dog: The Mobilization and Demobilization of the Kosovo Liberation Army, S. 23.

<sup>150</sup> Oschlies, Alptraum Kosovo, S. 48.

<sup>151</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 23.12.1999, S/1999/1250, Ziff. 12; vgl. Independent International Commission on Kosovo, The Kosovo Report, S. 119; ICG, Kosovo Report Card, S. 11; Heinemann-Grüder/Paes, Bonn International Center for Conversion (Hrsg.), Wag the Dog: The Mobilization and Demobilization of the Kosovo Liberation Army, S. 20.

<sup>152</sup> Heinemann-Grüder/Paes, Bonn International Center for Conversion (Hrsg.), Wag the Dog: The Mobilization and Demobilization of the Kosovo Liberation Army, S. 20.

<sup>153</sup> Heinemann-Grüder/Paes, Bonn International Center for Conversion (Hrsg.), Wag the Dog: The Mobilization and Demobilization of the Kosovo Liberation Army, S. 20; bis März 2000 wurden durchschnittlich ca. zehn bis 15 Waffen pro Woche bei Angehörigen aller Volksgruppen beschlagnahmt, Report of the Secretary-General on UNMIK, 03.03.2000, S/2000/177, Ziff. 26; vgl. für spätere Zeiträume: *ibid.*, 02.10.2001, S/2001/926, Ziff. 8: “Since May 2001, KFOR reports that nearly 1,100 individuals have been detained and processed. Over 1,100 rifles and pistols, close to 1,700 grenades, nearly 1,100 anti-tank weapons and about 170,000 rounds of ammunition have been seized throughout Kosovo”; *ibid.*, 15.01.2002, S/2002/62, Ziff. 22, 43; *ibid.*, 09.10.2002, S/2002/1126, Ziff. 23.

<sup>154</sup> Vgl. UNMIK, Pillar 1, Police and Justice, Presentation Paper, Fourth Quarter, November 2002, S. 33; vgl. Report of the Secretary-General on UNMIK, 22.04.2002, S/2002/436, Ziff. 27; *ibid.*, 09.10.2002, S/2002/1126, Ziff. 23.

angesehen, um eine vollständige Entwaffnung durchzusetzen.<sup>155</sup> Die Anzahl der mit Waffen begangenen Straftaten bleibt jedenfalls inakzeptabel hoch.<sup>156</sup>

Die unterschiedliche Beurteilung des Erfolges der Entwaffnung hängt damit zusammen, wie man das Mandat zur Demilitarisierung interpretiert. Fraglich ist, ob hierfür eine vollständige Entwaffnung notwendig ist.

Der seinerzeitige KFOR-Kommandeur erklärte in einem Interview, dass die UÇK „nur“ demilitarisiert werden sollte, was nicht eine vollständige Entwaffnung bedeute. Eine vollständige Entwaffnung sei nur in einem Polizeistaat möglich, in dem von Haus zu Haus gegangen und Waffen konfisziert werden. Eine solche Funktion solle KFOR nicht ausführen und sei dazu auch nicht in der Lage.<sup>157</sup> Jedoch sei zumindest eine teilweise Entwaffnung Voraussetzung dafür gewesen, dass sich die UÇK in eine zivile Organisation umwandeln konnte.<sup>158</sup> Nach anderer Ansicht sieht Resolution 1244 (1999) ein vollständiges Entwaffnungsmandat vor. Die von KFOR und der zivilen Polizei ansatzweise durchgeführte Entwaffnung von Teilen der UÇK habe nicht zu der erhofften durchgreifenden Entwaffnung der betreffenden Teile der Bevölkerung, geschweige denn der UÇK selbst geführt.<sup>159</sup>

Das Mandat lässt nach seinem Wortlaut tatsächlich eine vollständige Entwaffnung zu. Ihr hätte in der Anfangszeit durchaus mehr Priorität eingeräumt werden können.<sup>160</sup> Eine vollständige Entwaffnung war jedoch, zusätzlich zu den von den vorgenannten Gründen dadurch erschwert, wenn nicht gar unmöglich gemacht:

Zum Ersten war infolge des ungeklärten politischen Status des Kosovo gleichzeitig die Frage offen, wer im Falle der Unabhängigkeit des Kosovo, in Zukunft die Außenverteidigung übernehmen solle. Die Mehrheit der ehemaligen UÇK-Anhänger verfolgte die Absicht, die „demilitarisierte“ UÇK in die nationale Armee des ihrer Meinung nach künftig unabhängigen Kosovo umzuwandeln, wozu sie dann die Waffen als „Verteidigungsmittel“ benötigen würde.<sup>161</sup> Auch wurden die Waffen für den Fall

---

<sup>155</sup> ICG, Kosovo Report Card, S. 11; vgl. Buwitt, Internationale Polizeieinsätze bei UNO-Friedensmissionen, S. 9; vgl. auch Heinemann-Grüder/Paes, Bonn International Center for Conversion (Hrsg.), *Wag the Dog: The Mobilization and Demobilization of the Kosovo Liberation Army*, S. 23/40: es habe kein umfassendes System gegeben, sämtliche Waffen zu konfiszieren: es habe innerhalb von KFOR keine Spezialeinheiten gegeben, die für die Einsammlung von Waffen zuständig waren, die Waffenfunde seien meistens zufällig gewesen, die Grenzen seien nicht ausreichend kontrolliert worden, um Waffenschmuggel zu verhindern, außerdem hätte die Kopplung eines Anti-Waffenprogramms an die Auszahlung von weiteren Geldern abhängig gemacht werden können.

<sup>156</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 02.10.2001, S/2001/926, Ziff. 8: *“The number of incidents involving the use of weapons remain unacceptable high”*.

<sup>157</sup> Dieterich, „Abenteuerlich dumm“: KFOR-Kommandant Klaus Reinhardt über die Versäumnisse des Westens im Kosovo, S. 23.

<sup>158</sup> So auch Weighill, *NATO Operations in Kosovo – A Perspective from Headquarters KFOR*, S. 80f.

<sup>159</sup> Buwitt, Internationale Polizeieinsätze bei UNO-Friedensmissionen, S. 9.

<sup>160</sup> Gegenüber dem Internationalen Konversionszentrum Bonn hatten Vertreter der KFOR erklärt, dass die Entwaffnung während des ersten Jahres keine Priorität dargestellt habe, da man die UÇK nicht als Problem gesehen habe, vgl. Heinemann-Grüder/Paes, Bonn International Center for Conversion (Hrsg.), *Wag the Dog: The Mobilization and Demobilization of the Kosovo Liberation Army*, S. 19.

<sup>161</sup> Gemäß dem *Undertaking of Demilitarisation and Transformation by the UÇK*, 20.06.1999, Ziff. 25 b), wurde der Aufbau einer Armee des Kosovo von dem politischen Prozess zur Bestimmung des politischen

zurückgehalten, dass das Kosovo nach dem Willen der internationalen Gemeinschaft keine Unabhängigkeit erhalten und faktisch wieder in die Bundesrepublik Jugoslawien eingegliedert werden solle. Denn in diesem Falle würden sie zu ihren Waffen greifen und für die Unabhängigkeit kämpfen.<sup>162</sup>

Zum Zweiten wurden die Waffen der UÇK nach der NATO-Intervention „privatisiert“, so dass die Waffen als persönliches Eigentum betrachtet wurden, und teilweise auf dem Waffenmarkt auch in kriminelle Kreise gelangten.

Zum Dritten herrscht in Kosovo eine „Waffenkultur“, die Waffe gehört demzufolge zum „Männlichkeitsbild“.<sup>163</sup>

Viertens gab es bis Anfang 2001 kaum gesetzliche Möglichkeiten, die Ausbreitung der Waffen zu verhindern.<sup>164</sup> Schließlich sorgt auch der lukrative Waffenschmuggel an den kosovo-albanischen Grenzen dafür, dass ständig Waffen im Kosovo verfügbar sind.<sup>165</sup>

#### b) Wiedereingliederung in das zivile Leben

Die Bemühungen der internationalen Gemeinschaft, die UÇK in eine zivile Organisation zu transformieren, wurden aufgrund folgender Faktoren wesentlich erschwert.

##### aa) Fehlende Ressourcen

Nach Abschluss des *Undertaking of Demilitarisation and Transformation of the UÇK* am 20.06.1999 wurde das KPC von der internationalen Gemeinschaft finanziell vernachlässigt. Während des Auswahlprozesses von geeigneten Kandidaten für das KPC wurden mehrere Monate kaum Zahlungen geleistet. Die meisten ehemaligen Kämpfer wurden bis Anfang

---

Status des Kosovo abhängig gemacht: „...*the formation of an Army in Kosovo on the lines of the US National Guard in due course as part of a political process designed to determine Kosovo's future status*“; da es für die Kosovo-Albaner nur eine Antwort auf die Statusfrage gibt, nämlich die Unabhängigkeit des Kosovo, konnte ihrer Ansicht nach bereits jetzt mit der Bildung einer Armee begonnen werden, vgl. ICG, Kosovo Report Card, S. 13.

<sup>162</sup> ICG, Kosovo Report Card, S. 12; Dieterich, Helfer als Komplizen, S. 22/23: Der ehemalige UÇK-Kommandeur Azemi soll klargestellt haben: „*Natürlich behalten wir unsere Waffen*“; Heinemann-Grüder/Paes, Bonn International Center for Conversion (Hrsg.), *Wag the Dog: The Mobilization and Demobilization of the Kosovo Liberation Army*, S. 21.

<sup>163</sup> Dieterich, „Abenteuerlich dumm“: KFOR-Kommandant Klaus Reinhardt über die Versäumnisse des Westens im Kosovo, S. 23; Heinemann-Grüder/Paes, Bonn International Center for Conversion (Hrsg.), *Wag the Dog: The Mobilization and Demobilization of the Kosovo Liberation Army*, S. 8/21.

<sup>164</sup> Dies änderte sich erst mit Regulation 2001/7, 21.02.2001, *On the Authorization of Possession of Weapons in Kosovo*.

<sup>165</sup> Vgl. ICG, *Who's killing whom in Kosovo*, S. 5; zitiert in *Assembly of the WEU, International Policing in south-east Europe*, Document A/1721, Ziff. 51: „*Kosovo Albanian traffickers are also known for their involvement in international weapons trafficking*“; vgl. Heinemann-Grüder/Paes, Bonn International Center for Conversion (Hrsg.), *Wag the Dog: The Mobilization and Demobilization of the Kosovo Liberation Army*, S. 21.

2000 weitgehend sich selbst überlassen.<sup>166</sup> Für das Jahr 2000 sah das Budget von UNMIK lediglich einen Betrag von 20,7 Mio. DM vor, ca. 5 % der Gesamtausgaben.<sup>167</sup> Ausschließlich auf Spendengelder angewiesen, war der Geldfluss unregelmäßig und drohte im August 2000 ganz zu versiegen.<sup>168</sup> Der Generalsekretär musste immer wieder zu freiwilligen Zahlungen der Mitgliedsstaaten aufrufen, da ihm die Geldmittel ausgingen.<sup>169</sup>

Aufgrund fehlender Ressourcen wurde im KPC über mangelnde Ausrüstung und mangelndes Training für ihre zivilen Aufgaben geklagt.<sup>170</sup> So saßen, wie der seinerzeitige KFOR-Kommandeur in seinem Tagebuch am 17.11.1999 festhielt, die Masse der ehemaligen UÇK-Kämpfer noch immer in ihren Einrichtungen herum und konnten wegen fehlender Geldmittel nicht ausreichend beschäftigt werden. Dies habe zu Langeweile und Enttäuschung und damit zu einer besorgniserregenden Stimmung unter den künftigen Mitgliedern des KPC geführt.<sup>171</sup> Noch im Jahr 2001 machte es den Anschein, dass die KPC-Mitglieder mit Ausnahme einzelner weniger medienwirksamer Einsätze aufgrund fehlender Geldmittel weitgehend in ihren Baracken blieben.<sup>172</sup>

Fehlende Ressourcen machten das KPC dafür anfällig, zur Finanzierung illegale Wege einzuschlagen. Es wurde berichtet, dass KPC-Angehörige unzulässigerweise von Privatpersonen und privaten Betrieben „Spendengelder“ erpressten.<sup>173</sup> Außerdem war das KPC empfänglicher für die Einflussnahme politischer Gruppierungen. So erhielt das KPC beispielsweise Gelder von Bukoshi, dem Ministerpräsidenten der „Schattenregierung“ Rugovas, was als erster Versuch politischer Einflussnahme gewertet werden kann.<sup>174</sup> Erst im Februar 2001 gab es die ersten Lieferungen von Ausrüstung wie Werkzeuge zum Wiederaufbau, Bürogegenstände, Fahrzeuge.<sup>175</sup> Weitere Folge fehlender Ressourcen war, dass den KPC-Angehörigen nur ein äußerst niedriges Gehalt gezahlt werden konnte. Dieses lag ab Anfang 2000 zwischen 170 und 670 DM<sup>176</sup>, kaum ausreichend, um eine Familie zu ernähren. Aufgrund dessen sahen sich KPC-Angehörige wohl dazu gezwungen, ihre Einkünfte anderweitig aufzubessern.<sup>177</sup> Dies war insbesondere deswegen bedenklich, da kriminelle Aktivitäten und – seit Beginn des Konflikts in der ehemaligen

---

<sup>166</sup> Heinemann-Grüder/Paes, Bonn International Center for Conversion (Hrsg.), *Wag the Dog: The Mobilization and Demobilization of the Kosovo Liberation Army*, S. 25.

<sup>167</sup> UNMIK Central Fiscal Authority, 22.12.1999, Kosovo Consolidated Budget.

<sup>168</sup> Vgl. Report of the Secretary-General on UNMIK, 06.06.2000, S/2000/538, Ziff. 127; ICG, Kosovo Report Card, S. 11f.

<sup>169</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 03.03.2000, S/2000/177, Ziff. 30; *ibid.*, 06.06.2000, S/2000/538, Ziff. 127.

<sup>170</sup> Heinemann-Grüder/Paes, Bonn International Center for Conversion (Hrsg.), *Wag the Dog: The Mobilization and Demobilization of the Kosovo Liberation Army*, S. 23; vgl. ICG, Kosovo Report Card, S. 12.

<sup>171</sup> Reinhardt, KFOR – Streitkräfte für den Frieden, 17.11.1999, S. 205.

<sup>172</sup> Heinemann-Grüder/Paes, Bonn International Center for Conversion (Hrsg.), *Wag the Dog: The Mobilization and Demobilization of the Kosovo Liberation Army*, S. 23.

<sup>173</sup> ICG, Kosovo Report Card, S. 12; vgl. Heinemann-Grüder/Paes, Bonn International Center for Conversion (Hrsg.), *Wag the Dog: The Mobilization and Demobilization of the Kosovo Liberation Army*, S. 23.

<sup>174</sup> Reinhardt, KFOR – Streitkräfte für den Frieden, 24.10.1999, S. 140, und 27.10.1999, S. 150.

<sup>175</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 13.03.2001, S/2001/218, Ziff. 44.

<sup>176</sup> Heinemann-Grüder/Paes, Bonn International Center for Conversion (Hrsg.), *Wag the Dog: The Mobilization and Demobilization of the Kosovo Liberation Army*, S. 23; ICG, Kosovo Report Card, S. 12.

<sup>177</sup> Bundesministerium der Verteidigung, *Ein Jahr danach – Die Bundeswehr im Kosovo-Einsatz*, S. 13.

jugoslawischen Republik Mazedonien – der dortige Kampf für die albanische Sache wesentlich mehr Verdienst versprochen.<sup>178</sup>

In seinem Bericht vom 26.01.2004 machte der Generalsekretär nochmals eindringlich auf die fehlenden Ressourcen für das KPC aufmerksam: *“The most serious challenge facing the KPC is a lack of resources at a time when the organization urgently requires funding to improve its equipment holdings, complete its relocation plan and continue the training work...”*.<sup>179</sup>

#### bb) Verwicklungen in kriminelle Aktivitäten

In der Tat machte das KPC durch die mutmaßliche Verwicklung einige ihrer Mitglieder in Korruption und Kriminalität auf sich aufmerksam.<sup>180</sup> Es hielten sich Gerüchte, dass KPC-Angehörige ihre Position dazu ausnutzten, um politische oder materielle Vorteile zu erlangen, Straftaten begingen, die von Schmuggel bis Erpressung reichten, einschließlich Gewalttaten gegen Kosovo-Serben und andere Minderheiten, sowie radikale albanische Bewegungen in anderen Ländern unterstützten.<sup>181</sup> So schreibt beispielsweise O’Neill: (It is) *“impossible for even the TMKs apologists in UNMIK and KFOR to deny the mushrooming evidence of the corps’ participation in premeditated violence against minorities and in organised crime (smuggling, trafficking in woman, extortion, illegal seizure of apartments, prostitution)”*.<sup>182</sup>

Vereinzelt kam es zu Suspendierungen von KPC-Angehörigen, da ihnen Straftaten zur Last gelegt wurden.<sup>183</sup> Im Zeitpunkt eines Berichts des Generalsekretärs vom 29.01.2003 waren 57 Fälle von größeren Verstößen gegen die Verhaltensregeln des KPC (*KPC Code of Conduct*) anhängig. Dies sind 20 % mehr als im Vorjahr. Zu diesen Verstößen zählen kriminelle Handlungen, Missbrauch der Position und mehrfache unerlaubte Abwesenheit.<sup>184</sup> Der Verdacht der Verwicklung von Angehörigen des KPC in Aktivitäten extremistischer beziehungsweise terroristischer Organisationen sowie im organisierten Verbrechen erhärtete sich insbesondere bei Untersuchungen im Zusammenhang mit der

<sup>178</sup> Heinemann-Grüder/Paes, Bonn International Center for Conversion (Hrsg.), *Wag the Dog: The Mobilization and Demobilization of the Kosovo Liberation Army*, S. 23, mit dem Hinweis darauf, dass Kämpfer in der mazedonischen NLA, wie verlautet wurde, ca. DM 1000,- pro Monat verdienen würden.

<sup>179</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 26.01.2004, S/2004/71, Ziff. 49.

<sup>180</sup> Assembly of the WEU, *International Policing in south-east Europe*, Document A/1721, Ziff. 51.

<sup>181</sup> Heinemann-Grüder/Paes, Bonn International Center for Conversion (Hrsg.), *Wag the Dog: The Mobilization and Demobilization of the Kosovo Liberation Army*, S. 23; vgl. Report of the Secretary-General on UNMIK, 23.12.1999, S/1999/1250, Ziff. 12 ff; *ibid.*, 03.03.2000, S/2000/177, Ziff. 62; *ibid.*, 06.06.2000, S/2000/538, Ziff. 90; Oshlies, *Alptraum Kosovo*, S. 49; ICG, *Kosovo Report Card*, S. 12; vgl. ICG, *Violence in Kosovo: Who is killing whom?* S. 5ff; vgl. ICG, *What happened to the KLA?*, S. 7/14ff.

<sup>182</sup> O’Neill, *Kosovo – An Unfinished Peace*, S. 121.

<sup>183</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 06.06.2000, S/2000/538, Ziff. 90; *ibid.*, 02.10.2001, S/2001/926, Ziff. 23; *ibid.*, 09.10.2002, S/2002/1126, Ziff. 16; Heinemann-Grüder/Paes, Bonn International Center for Conversion (Hrsg.), *Wag the Dog: The Mobilization and Demobilization of the Kosovo Liberation Army*, S. 23f.

<sup>184</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 29.01.2003, S/2003/113, Ziff. 57; vgl. zum *Code of Conduct*: Report of the Secretary-General on UNMIK, 15.12.2000, S/2000/1196, Ziff. 76; *ibid.*, 07.06.2001, S/2001/565, Ziff. 44: Ende 2000 wurde der Entwurf disziplinarischer Vorschriften fertiggestellt, zu deren internen Überwachung seit Mitte 2001 ein Gremium von KPC-Inspektoren zuständig war.

Sprengung einer Brücke am 12.04.2003. Die Untersuchungen ergaben, dass hierbei KPC-Angehörige beteiligt waren, die Verbindungen zu einer terroristischen Organisation und organisiertem Verbrechen hatten. Als Folge der Untersuchung wurden vom Sonderbeauftragten zwölf Angehörige aus dem KPC entlassen.<sup>185</sup> Weitere vier KPC-Mitglieder wurden im Februar 2004 festgenommen, da sie mutmaßlich in kriminelle Handlungen verwickelt waren.<sup>186</sup>

Trotz Verwicklungen in Straftaten oder Menschenrechtsverletzungen beurteilte der Generalsekretär das Verhalten der KPC-Angehörigen im ersten Jahr grundsätzlich als durchaus positiv. In der Regel, von einzelnen Zwischenfällen abgesehen, hielten sie sich an die Vorschriften für KPC-Operationen, und leisteten insgesamt durch einzelne Aktionen einen positiven Beitrag zum Wiederaufbau.<sup>187</sup> Der Generalsekretär bezeichnete die Demilitarisierung und die Errichtung in seinem Bericht vom 06.06.2000 daher als Schlüsselerfolg von UNMIK.<sup>188</sup>

Mit anhaltenden Verstößen gegen Verhaltensregeln des KPC mehren sich jedoch kritische Stimmen. KFOR und UNMIK hätten stärker gegen kriminelle Elemente innerhalb des KPC vorgehen müssen.<sup>189</sup> Auch nach Ansicht des Sonderbeauftragten des Generalsekretärs Michael Steiner sei man in der Anfangsphase nicht entschieden genug gegen die Überbleibsel der UÇK aufgetreten. Aufgrund dessen würde das Korps der UNMIK fast täglich Ärger und Schwierigkeiten bescheren. Auf der anderen Seite habe das KPC gerade bei dem jüngsten Erdbeben hervorragende Hilfe geleistet und in diesem Fall sein Mandat erfüllt.<sup>190</sup> Mit zunehmendem Zeitablauf wird auch der Ton des Generalsekretärs gegenüber dem KPC härter. In seinem Bericht vom 29.01.2003 äußerte er sich hinsichtlich des Bestrebens des KPC, die neue Armee des Kosovo zu werden, wie folgt: *“KPC leaders continued to make statements portraying themselves as the nucleus of a future independent Kosovo. This does not comply with the legal mandate of the KPC: In light of cumulative instances of the KPC moving away from benchmarks in this manner, UNMIK and KFOR have redoubled efforts to deliver a strong, joint message that this is unacceptable and to exert concerted oversight and control over KPC”*.<sup>191</sup>

Damit hat die Schaffung des *Kosovo Protection Corps* einerseits durchaus seinen Zweck erfüllt, nämlich dass ausgewählte, ehemalige UÇK-Kämpfer an eine neue Arbeit im zivilen

---

<sup>185</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 26.06.2003, S/2003/675, Ziff. 55ff; *ibid.* 26.01.2004, S/2004/71, Ziff. 47.

<sup>186</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 30.04.2004, S/2004/348, Ziff. 45.

<sup>187</sup> Vgl. Report of the Secretary-General on UNMIK, 03.03.2001, S/2001/218, Ziff. 44f.

<sup>188</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 06.06.2000, S/2000/538, Ziff. 127; so auch: Independent International Commission on Kosovo, *The Kosovo Report*, S. 118; Reinhardt, *KFOR and UNMIK, Sharing a common vision for Kosovo*, S. 15.

<sup>189</sup> Vgl. Heinemann-Grüder/Paes, *Bonn International Center for Conversion (Hrsg.), Wag the Dog: The Mobilization and Demobilization of the Kosovo Liberation Army*, S. 24; O'Neill, *Kosovo – An Unfinished Peace*, S. 121; a.A. ICG, *What happened to the KLA*, S. 21f, welche im Interesse des Aufbaus einer Zukunft für das Kosovo der Meinung ist, dass nur die schweren Straftaten verfolgt werden sollen, aber all diejenigen ehemaligen UÇK-Mitglieder, die sich in der Vergangenheit mutmaßlich kleinerer Vergehen schuldig gemacht hatten, von der internationalen Gemeinschaft mit Respekt behandelt werden sollen.

<sup>190</sup> Vetter, Interview mit Michael Steiner, *“Wir dürfen nicht Ruinen eines internationalen Engagements hinterlassen”*, S. 152.

<sup>191</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 29.01.2003, S/2003/113, Ziff. 58.

Bereich herangeführt wurden und durch ihre Tätigkeiten zum Aufbau des Kosovo beigetragen haben. Andererseits konnte nicht erreicht werden, dass ein Teil der ehemaligen Soldaten dennoch kriminelle Aktivitäten aufgenommen haben und eine Quelle der Instabilität bedeuteten. Diese Umstände sind jedoch nicht ohne weiteres als Misserfolg zu werten. Ohne die Schaffung des KPC wäre es für die internationale Gemeinschaft wesentlich schwerer gewesen, die ehemaligen UÇK-Kämpfer zu kontrollieren und zu zügeln.<sup>192</sup> Ihre destabilisierende Rolle wäre erheblich größer gewesen.

#### 4. Zusammenfassung

Bei der Entwaffnung der UÇK ist positiv hervorzuheben, dass eine beeindruckende Anzahl von Waffen aus dem Verkehr gezogen werden konnte. Nicht verhindert werden konnte jedoch, dass eine weitere beträchtliche Anzahl zurückbehalten wurde, welche Grundlage vieler insbesondere ethnisch motivierter Gewaltverbrechen sind.

Dies lag zum einen an der Interpretation des Mandates, wonach eine vollständige Entwaffnung für die Demilitarisierung nicht vorgesehen sei. Nach dem Wortlaut der Resolution 1244 (1999) hatte KFOR jedoch das Mandat zur Demilitarisierung, was auch eine vollständige Entwaffnung mit einschließt. Dennoch wurde der Entwaffnung im ersten Jahr von KFOR keine hohe Priorität eingeräumt, da die UÇK nicht als Problem betrachtet wurde. Darüber hinaus war die Entwaffnung der ehemaligen UÇK-Kämpfer dadurch wesentlich erschwert, dass die Frage des zukünftigen Status des Kosovo und damit die Frage der Verteidigung nicht geklärt war. Die Waffen wurden in großem Umfang in geheimen Waffenlagern versteckt, um diese später zur Verteidigung des Kosovo nutzen zu können, beziehungsweise für den Fall, dass die internationale Gemeinschaft sich gegen die Unabhängigkeit des Kosovo aussprechen würde, diese notfalls mit Gewalt zu erkämpfen. Weitere Schwierigkeiten bei der vollständigen Entwaffnung der Kosovo-Albaner war die Ansicht der ehemaligen UÇK-Kämpfer, dass die Waffen ihr persönliches Eigentum seien, welches sie nicht herausgeben wollten, sowie die Kultur des Kosovo, in der Waffen eine große Rolle spielen. Zusätzlich sorgte der Waffenschmuggel über die Grenzen von der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien und Albanien dafür, dass ständig Waffen im Kosovo verfügbar waren, und machten die Durchsetzung einer vollständigen Entwaffnung nahezu undurchführbar.

Durch Schaffung des *Kosovo Protection Corps* als zivile Hilfsorganisation ist es gelungen, einen großen Teil der ehemaligen UÇK-Kämpfer zu einer Tätigkeit im zivilen Bereich zu bewegen und durch Hilfsaktionen beim Wiederaufbau des Kosovo einzubinden. Andere dagegen konnten nicht abgehalten werden, kriminelle Aktivitäten aufzunehmen oder fortzusetzen beziehungsweise sich militanten pro-albanischen Gruppen außerhalb des Kosovo anzuschließen. Die Bemühungen der internationalen Gemeinschaft beim Aufbau

---

<sup>192</sup> So auch: Yannis, *Kosovo Under International Administration – An Unfinished Conflict*, S. 42; vgl. auch Heinemann-Gründer/Paes, *Bonn International Center for Conversion* (Hrsg.), *Wag the Dog: The Mobilization and Demobilization of the Kosovo Liberation Army*, S. 22: "...better in the KPC and under control than in the hills and on the loose"; vgl. Zygojannis, *Die Staatengemeinschaft und das Kosovo*, S. 192.

des KPC wurden durch die fehlende Bereitschaft der VN-Mitgliedsstaaten behindert, Ressourcen sowohl für Ausrüstung und Infrastruktur bereitzustellen. Dies hatte einerseits zur Folge, dass das KPC insbesondere in der Anfangsphase kaum einsatzfähig war, sowie dass einige KPC-Angehörige andere, auch illegale Wege zur Finanzierung suchten. Im Jahre 2004 verhindern zurückgehende Spendengelder die dringend notwendigen Verbesserung der Ausrüstung und die Fortsetzung des Trainings. Darüber hinaus wurden derart geringe Gehälter gezahlt, dass einige KPC-Angehörige wohl zur Kriminalität verleitet wurden, um ihr Gehalt aufzubessern. Aufgrund der Verwicklung einiger KPC-Mitglieder in Kriminalität und terroristische Handlungen ist die Schaffung des KPC jedoch nicht insgesamt als Misserfolg zu werten. Die destabilisierende Rolle der ehemaligen UÇK-Kämpfer wäre ohne die Errichtung des KPC wesentlich größer gewesen.

### III. Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, Schaffung eines sicheren Umfeldes

Die Resolution 1244 (1999) beauftragt KFOR weiterhin mit folgenden Aufgaben:

*„...Schaffung eines sicheren Umfeldes, in dem Flüchtlinge und Vertriebene sicher in ihre Heimat zurückkehren können, die internationale zivile Präsenz arbeiten kann, eine Übergangsverwaltung eingerichtet und humanitäre Hilfe geleistet werden kann...“.*<sup>193</sup>

*„...Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, bis die internationale zivile Präsenz die Verantwortung für diese Aufgabe übernehmen kann...“.*<sup>194</sup>

KFOR war in der Anfangsphase der Friedensmission allein für die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zuständig. Die ersten internationalen Polizeibeamten trafen nach ca. zwei Monaten im Kosovo ein und waren selbst dann aufgrund der anfänglich geringen Anzahl nicht voll einsatzfähig. Überhaupt konnte KFOR in den ersten zwei Monaten der Friedensmission kaum mit Unterstützung von UNMIK und OSZE rechnen, deren Mitarbeiter in der Regel erst nach diesem Zeitraum im Kosovo eintrafen.<sup>195</sup>

In diesem Kapitel soll der Zeitraum untersucht werden, in dem KFOR die Verantwortung für die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung innehatte. Die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit nach der (zunächst teilweisen) Übernahme der Verantwortung durch die UNMIK-Polizei wird später bei der Untersuchung der Umsetzung des Mandates durch UNMIK behandelt werden.<sup>196</sup>

#### 1. Aufgaben von KFOR

Die Sicherheitslage im Kosovo bei Eintreffen von KFOR war geprägt von einer enorm hohen Gewaltbereitschaft und ethnischen Hass. Menschenrechtsverletzungen sowie schwere Verbrechen einschließlich Mord, Brandstiftung, Körperverletzung, Vergewaltigung, Folter und Entführungen oder Bedrohungen waren an der Tagesordnung.<sup>197</sup> Die Kriminalitätsrate war extrem hoch.<sup>198</sup>

Erste Zielgruppe der Verbrechen waren die im Kosovo verbliebenen Kosovo-Serben. Zu einem geringeren Prozentsatz wurden andere Minderheiten, welche die Kosovo-Albaner als Kollaborateure der Serben ansahen, zu Opfern von Racheakten. Nach Angaben des

---

<sup>193</sup> Resolution 1244 (1999), 10.06.1999, Ziff. 9 c).

<sup>194</sup> Resolution 1244 (1999), 10.06.1999, Ziff. 9 d).

<sup>195</sup> Independent International Commission on Kosovo, The Kosovo Report, S. 105.

<sup>196</sup> Siehe 1. Teil E. II.

<sup>197</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 12.07.1999, S/1999/779, Ziff. 5f; *ibid.*, 16.09.1999, S/1999/987, Ziff. 10; *ibid.*, 23.12.1999, S/1999/1250, Ziff. 15ff/70ff/110; *ibid.*, 03.03.2000, S/2000/177, Ziff. 20ff/43ff; *ibid.*, 06.06.2000, S/2000/538, Ziff. 21ff; *ibid.*, 15.12.2000, S/2000/1196, Ziff. 35ff; *ibid.*, 07.06.2001, S/2001/565, Ziff. 6ff, 16ff; vgl auch OSCE Mission in Kosovo, Kosovo/a – As seen as told, Part II, S. 133.

<sup>198</sup> UNMIK Police-Crime Statistics, verfügbar unter: <[www.civpol.org/unmik/stats/1999/99whole.htm](http://www.civpol.org/unmik/stats/1999/99whole.htm)>.

Jugoslawischen Roten Kreuzes sind in den ersten fünf Wochen nach Ende der NATO-Luftangriffe die Hälfte der ca. 200.000 Kosovo-Serben, darüber hinaus aber auch andere Minderheiten, nach Serbien und Montenegro geflohen, teils freiwillig, teils aus Angst vor Racheakten der Kosovo-Albaner.<sup>199</sup> Über 50 serbisch-orthodoxe Klöster wurden von Juni bis November 1999 zerstört.<sup>200</sup> Die ca. 100.000 verbliebenen Kosovo-Serben gruppieren sich in monoethnische Enklaven beziehungsweise im vorwiegend von Kosovo-Serben bewohnten nördlichen Teil des Kosovo. In den Enklaven werden sie teilweise zu ihrem Schutz von KFOR rund um die Uhr bewacht. Ihre Bewegungsfreiheit ist stark eingeschränkt.<sup>201</sup>

Neben Minderheiten wurden aber auch Kosovo-Albaner Opfer von Gewalt. Zum einen waren Gewalttaten zwischen den rivalisierenden politischen Gruppierungen festzustellen. Zum anderen hatte sich eine große Anzahl albanischer Verbrecher seit Juni 1999 die offenen Grenzen Kosovos zunutze gemacht, sich den kosovo-albanischen Flüchtlingen bei ihrer Rückkehr in das Kosovo angeschlossen und ihre kriminellen Aktivitäten dort weiter ausgeübt. So wird ein Großteil des organisierten Verbrechens im Kosovo albanischen Staatsangehörigen zugeschrieben.<sup>202</sup>

Zum weitaus größeren Teil als Kosovo-Albaner wurden aber die Minderheiten Opfer von Verbrechen. So wurden 40 % der Morde an Kosovo-Albanern verübt, 60 % an Minderheiten (34 % an Kosovo-Serben und 26 % an anderen Minderheiten).<sup>203</sup> Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Minderheiten nur ca. 10 % der Bevölkerung des Kosovo ausmachen. Die Zahl der Mordopfer, die Minderheiten angehörten, ist damit im Verhältnis zur Gesamtzahl der Bevölkerung extrem hoch.

Die Aufgaben für KFOR zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung umfassten in dieser ersten Zeit aufgrund ihrer alleinigen Verantwortung Aufgaben wie die Festnahmen von straffälligen Personen, das Durchführen von Ermittlungen und Befragungen, einschließlich der Arbeit am Tatort, Personen- und Kfz-Kontrollen, Verkehrsregelung und Verkehrsunfallaufnahme sowie die Bewachung von Gefängnissen.<sup>204</sup> Darüber hinaus gehörten zu den Maßnahmen von KFOR die ständige Überwachung kosovo-serbischer Gemeinden, der Schutz und die Eskortierung einzelner Familien, älterer Personen oder Kinder sowie die ständige Überwachung orthodoxer Klöster und Kirchen und regelmäßige Patrouillen.<sup>205</sup>

---

<sup>199</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 16.09.1999, S/1999/987, Ziff. 10; Ward, The failure to protect minorities in Post-War Kosovo, S. 37; vgl. ICG, Violence in Kosovo: Who's killing Whom? S. 1f; Independent International Commission on Kosovo, The Kosovo Report, S. 108.

<sup>200</sup> Assembly of WEU, Latest developments in south-eastern Europe, Document 1666, Ziff. 41.

<sup>201</sup> Vgl. ICG, Kosovo's Linchpin: Overcoming Division in Mitrovicë/Mitrovica; Report of the Secretary-General on UNMIK, 16.09.1999, S/1999/987, Ziff. 10; *ibid.*, 03.03.2000, S/2000/177, Ziff. 22; Yannis, Kosovo Under International Administration – An Unfinished Conflict, S. 36f.

<sup>202</sup> ICG, Who is killing whom?, S. 11.

<sup>203</sup> UNMIK Police-Crime Statistics, verfügbar unter: <[www.civpol.org/unmik/stats/1999/99whole.htm](http://www.civpol.org/unmik/stats/1999/99whole.htm)>.

<sup>204</sup> Bundesministerium der Verteidigung, Ein Jahr danach – die Bundeswehr im Kosovo-Einsatz, S. 16.

<sup>205</sup> Reinhardt, KFOR and UNMIK – Sharing a Common Vision for Kosovo, S. 16; Olshausen, Mit KFOR im Kosovo, S. 520; Independent International Commission on Kosovo, The Kosovo Report, S. 109.

## 2. Beurteilung

Der Erfolg von KFOR bei der Wiederherstellung von Sicherheit und Ordnung wird unterschiedlich beurteilt.

Einerseits wird hervorgebracht, dass die zu Beginn des Einsatzes hohe Kriminalitätsrate durch die Maßnahmen von KFOR deutlich gesenkt werden konnte.<sup>206</sup> Dies ist zutreffend. Nach der Statistik der UNMIK-Polizei wurden von Juni 1999 bis Dezember 1999 beispielsweise 454 Morde, 190 Entführungen und 1.327 Fälle von Brandstiftung verzeichnet. Dabei lag die Zahl der Verbrechen im Juli und August 1999 extrem hoch und nahm bis zum Dezember langsam ab: im Juni/Juli 1999 wurden 30-40 Morde pro Woche gezählt, bis zu 20 Entführungsfälle sowie bis zu 200 Fälle von Brandstiftungen. Im November/Dezember 1999 hatten sich die Mordfälle auf ca. drei bis 20, Fälle von Entführung auf unter zehn und die Zahl der Brandstiftungen auf 0-30 pro Woche reduziert.<sup>207</sup> Allerdings, ist das Zurückgehen der Kriminalitätsrate, neben den verstärkten Bemühungen von KFOR<sup>208</sup>, ebenfalls Folge der Trennung der ethnischen Gruppen im Kosovo.<sup>209</sup>

Auch wenn sich die Anzahl der Verbrechen wie Mord, Brandstiftung und Entführung verringert haben, so wird die Ansicht vertreten, dass es in der unmittelbaren Anfangsphase der Friedensmission nicht gelungen sei, das Ziel, friedliche und normale Lebensbedingungen für alle Einwohner des Kosovo herzustellen, zu erreichen. Denn die Sicherheit der Minderheiten konnte nicht hinreichend gewährleistet und die Racheakte der Kosovo-Albaner nicht verhindert werden.<sup>210</sup> Diese Ansicht findet seine Bestätigung in der hohen Anzahl Angehöriger von Minderheiten, die aus dem Kosovo geflüchtet sind, beziehungsweise in der Tatsache, dass Minderheiten, gemessen an der Einwohnerzahl, zu einem unproportional hohen Prozentsatz Opfer von Gewalttaten wurden.

Angesichts dieser Kritik stellt sich die Frage, warum die Sicherheitslage gerade für Minderheiten nicht verbessert werden konnte, obwohl das Kosovo im Jahre 1999 mehr diplomatische, militärische und wirtschaftliche Unterstützung erhielt als jede andere Krisenregion der Welt.

---

<sup>206</sup> Vgl. Reinhardt, KFOR and UNMIK – Sharing a Common Vision for Kosovo, S. 14, unter Berufung auf die UNMIK Police – Crime Statistics, <[www.civpol.org/unmik/stats/1999/99whole.htm](http://www.civpol.org/unmik/stats/1999/99whole.htm)>.

<sup>207</sup> Vgl. UNMIK Police – Crime Statistics, <[www.civpol.org/unmik/stats/1999/99whole.htm](http://www.civpol.org/unmik/stats/1999/99whole.htm)>.

<sup>208</sup> Vgl. beispielsweise: Rohde, Kosovo Seething, S. 74.

<sup>209</sup> Yannis, Kosovo Under international Administration – An Unfinished Conflict, S. 37; ICG, Starting from Scratch in Kosovo, S. 2 Fn. 1; O'Neill, Kosovo – An Unfinished Peace, S. 107.

<sup>210</sup> ICG, Kosovo Report Card, S. 14; Ward, The failure to protect minorities in Post-War Kosovo, S. 37ff; Rohde, Kosovo Seething, S. 70; Yannis, Kosovo Under International Administration – An Unfinished Conflict, S. 35f; Independent International Commission in Kosovo, The Kosovo Report, S. 105.

## a) Verspätete und inadäquate Reaktion

Teilweise wird KFOR vorgeworfen, zu spät beziehungsweise nicht adäquat auf die ethnisch motivierte Gewalt reagiert zu haben.<sup>211</sup> Nach Ansicht der *International Crisis Group* hätte KFOR von Anfang an härter gegen die Rechtsverstöße vorgehen müssen. So hätte KFOR in den verschiedenen Sektoren mehr Patrouillen durchführen müssen, um sichtbare Präsenz zu zeigen und dadurch Verbrechen zu verhindern. Insbesondere im amerikanischen Sektor wurde KFOR in der Anfangsphase vorgeworfen, sich in ihrem *Camp Bondsteel* zu verstecken.<sup>212</sup>

Allerdings muss die *International Crisis Group* zugestehen, dass Patrouillen kein Allheilmittel gegen die Vertreibung der Minderheiten war: Die Erfahrung im britischen Sektor hatte gezeigt, dass regelmäßige Patrouillen die Schikanierung und Verfolgung von Minderheiten nicht verhindern konnten.<sup>213</sup> Stattdessen wäre eine ständige Bewachung sämtlicher Angehörigen von Minderheiten notwendig gewesen, was in Einzelfällen auch tatsächlich gemacht wurde. Aufgrund der begrenzten Anzahl von Soldaten war es KFOR jedoch nicht möglich, jeden Angehörigen einer Minderheit als potentiell Opfer von Racheakten rund um die Uhr zu überwachen.<sup>214</sup> In Prishtinë/Priština beispielsweise lebten Kosovo-Albaner und Minderheiten in denselben Hochhäusern als Nachbarn zusammen, eine große Anzahl von Roma und Sinti lebte verstreut im Lande.<sup>215</sup> Daher wird die Auffassung vertreten, dass KFOR alles getan hat, was in ihren Möglichkeiten stand.<sup>216</sup>

## b) Inkonsequente Vorgehensweise

Weiterhin kritisierte das *Lawyers Committee for Human Rights*, dass von den verschiedenen KFOR-Brigaden mit unterschiedlicher Stärke gegen Rechts- und Ordnungsverstöße vorgegangen wurde und dass teilweise ein unterschiedliches Verständnis von Menschenrechtsstandards bestanden hätte. Dadurch seien falsche Signale ausgesendet worden.<sup>217</sup>

---

<sup>211</sup> ICG, Kosovo Report Card, S. 14ff, beurteilte die Maßnahmen von KFOR: “KFOR seemed unprepared and unwilling to accept the practical consequences of its role of the only international organisation with the capacity to maintain public order in Kosovo immediately after the war”; vgl. weiterhin: Ward, The failure to protect minorities in Post-War Kosovo, S. 44; Yannis, Kosovo Under International Administration – An Unfinished Conflict, S. 35; vgl. O’Neill, Kosovo – An Unfinished Peace, S. 46ff.

<sup>212</sup> ICG, Starting from Scratch in Kosovo, S.4: Kritik gab es aber auch am italienischen Kontingent, welches nicht genügend Patrouillen in abseits gelegene Bergdörfer durchgeführt habe. Das deutsche Kontingent habe von den Kosovaren großes Lob erhalten, schnell den Anschein von Ordnung um Prizren wiederherzustellen; dennoch sei es nicht gelungen, die türkische Minderheit zu schützen oder kriminelle Handlungen von ehemaligen UÇK-Angehörigen zu verhindern.

<sup>213</sup> ICG, Starting from Scratch in Kosovo, S. 3/14.

<sup>214</sup> Weighill, NATO Operations in Kosovo – A Perspective from Headquarters KFOR, S. 81, der KFOR insgesamt ein gutes Abschneiden bei der Herstellung der Sicherheit bescheinigt.

<sup>215</sup> Vgl. Olshausen, Mit KFOR im Kosovo, S. 520.

<sup>216</sup> Vgl. Assembly of the Western European Union, Latest developments in south-eastern Europe, Document 1666, Ziff. 41.

<sup>217</sup> Human Rights First, Kosovo: Protection and Peace-Building, S. 5f; vgl. zur unterschiedlichen Vorgehensweise gegen verschiedene Rechtsverstöße innerhalb des französischen Kontingents: ICG, Kosovo Report Card, S. 19.

## c) Fehlende Strategie der internationalen Gemeinschaft

Ungeachtet dessen, ob man die vorgenannten Kritikpunkte als gerechtfertigt ansieht, brauchte es jedenfalls einige Zeit, bis KFOR und UNMIK die Situation vor Ort tatsächlich begriffen: Nämlich dass der Rückzug der jugoslawischen Streitkräfte das Kräfteverhältnis im Kosovo drastisch verändert hatte und dass dies nun den ehemals Unterdrückten erlaubte, zu Unterdrückern zu werden. Damit dauerte es auch einige Zeit, bis KFOR und UNMIK Gegenmaßnahmen ansteuerten.<sup>218</sup> Der Schutz der Minderheiten wurde erst Gegenstand ernsthafter Diskussion, als die Mehrheit der Kosovo-Serben bereits aus dem Kosovo geflohen waren.<sup>219</sup> Ethnisch motivierte Gewalttaten mögen in diesem Ausmaß nicht vorhergesehen und unterschätzt worden<sup>220</sup>, oder befürchtet, aber als unvermeidlich angesehen worden sein<sup>221</sup>. So soll es außerhalb der Bundesrepublik Jugoslawien anfänglich eine Art stillschweigende Übereinkunft gegeben haben, dass der kosovo-albanische Terror zwar verwerflich, aber auch verständlich sei. Schließlich hätten die Kosovo-Albaner hinreichend unter den Serben gelitten, und es sei wohl eine Art historisch legitimierte Gericht, wenn jetzt Serben unter den Kosovo-Albanern litten.<sup>222</sup> Mc Namara, der Vorsitzende der UNHCR-Säule während des ersten Jahres der Mission, äußerte sich gegenüber der New York Times in ähnlicher Weise: *“There was from the start an environment of tolerance for intolerance and revenge”*.<sup>223</sup>

Festzuhalten ist, dass, gleichgültig aus welchen Gründen, es vor dem Einsatz im Kosovo keinerlei Strategie der internationalen Gemeinschaft gab, wie die Kosovo-Serben oder andere Minderheiten vor den kosovo-albanischen Racheakten geschützt werden sollten.<sup>224</sup>

Folge der fehlenden Strategie der internationalen Gemeinschaft war, dass KFOR unmittelbar bei Beginn des Friedenseinsatzes weder mental noch operativ auf die Bekämpfung derartigen ethnischen Hasses der Kosovo-Albaner gegen die Kosovo-Serben und anderer Minderheiten vorbereitet war. Vielmehr war KFOR hervorragend darauf vorbereitet, das Territorium des Kosovo gegen den Wiedereinmarsch der serbischen Truppen zu schützen und konzentrierte sich in der Anfangsphase verständlicherweise auf den Abzug der jugoslawischen und serbischen Truppen.<sup>225</sup> Für diese Aufgaben war KFOR gerüstet mit schweren Waffen einschließlich Panzer und Artillerie. Dies deutet gleichzeitig daraufhin, dass die Soldaten psychisch nicht darauf vorbereitet waren, die Kosovo-Serben

---

<sup>218</sup> Vgl. Yannis, Kosovo Under International Administration – An Unfinished Conflict, S. 36.

<sup>219</sup> Ward, The Failure to protect minorities in Post-War Kosovo, S. 45.

<sup>220</sup> ICG, Kosovo Report Card, S.15; vgl. Oschlies, Alptraum Kosovo, S. 51; Yannis, Kosovo Under International Administration – An Unfinished Conflict, S. 36.

<sup>221</sup> Ward, The failure to protect minorities in Post-War Kosovo, S. 45; vgl. hierzu auch: Blettner/Dometeit/Gruber/Ljubic/Mrozek/Stauch/Kukan, Fallen und Minen: „Man muss bei Null anfangen“, S. 234: nach Berichten des Focus hätten NATO-Experten vor Beginn der Friedensmission eine Massenflucht von ca. 100.000 Kosovo-Serben in Richtung Jugoslawien befürchtet.

<sup>222</sup> Oschlies, Alptraum Kosovo, S. 47ff; vgl. auch O’Neill, Kosovo – An Unfinished Peace, S. 46f.

<sup>223</sup> Zitiert in: ICG, Kosovo Report Card, S. 15.

<sup>224</sup> ICG, Kosovo Report Card, S. 14; Independent International Commission on Kosovo, The Kosovo Report, S. 105: *“KFOR troops should have been alerted and told what to do before they entered Kosovo”*; vgl. Ward, The failure to protect minorities in Post-War Kosovo, S. 37.

<sup>225</sup> Vgl. Yannis, Kosovo Under International Administration – An Unfinished Conflict, S. 35.

zu schützen, vor denen sie eigentlich schützen sollten und die sie für den Krieg verantwortlich machten.

d) Polizeiliche Aufgaben sind keine originären Aufgaben des Militärs

Hinzu kommt, dass KFOR für die umfangreichen polizeilichen Aufgaben, die anfangs übernommen werden mussten, nicht adäquat ausgebildet und ausgerüstet war.<sup>226</sup> Diese gehören nicht zu den originären Aufgaben des Militärs, sondern vielmehr zu denen der Zivilpolizei, die aber nicht vor Ort war. Weiterhin konnte KFOR aufgrund limitierter Ressourcen nur die „Spitze des Eisberges“ der vielseitigen und hohen Kriminalität im Kosovo bekämpfen.<sup>227</sup> Das *Lawyers Committee for Human Rights* stellte diesbezüglich fest: *“KFOR is facing serious constraints in discharging its task of ensuring public order and safety. This is related not only to a shortage in manpower but also to its lack of expertise in policing techniques. KFOR is a military force, trained to ensure area security, which together with demilitarising, is clearly a priority”*.<sup>228</sup> Hier muss der Hauptvorwurf an die internationale Gemeinschaft gerichtet werden, dass sie keine einsatzbereiten Zivilpolizisten und Kriminalbeamte zur Verfügung stellen konnte.<sup>229</sup>

e) Zusätzliche Faktoren

Weiterhin behinderten zusätzliche Faktoren die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit, auf die KFOR keinerlei Einfluss hatte.

Hierzu gehören fehlende Verwaltungsstrukturen, nicht ausreichende GefängnisKapazitäten sowie ein nicht funktionierendes Justizsystem.<sup>230</sup> Festgenommene Personen wurden oft gleich nach ihrer Festnahme wieder entlassen.<sup>231</sup> Angesichts dessen, so müssen selbst die Kritiker der Bemühungen von KFOR feststellen, konnte KFOR die Dinge nicht besser versehen.<sup>232</sup> Auch Mutz, der das Ziel, friedliche und normale Lebensbedingungen im Kosovo herzustellen noch im Juni 2000 als *„in Gänze verfehlt“* ansieht, sieht die Ursache nicht bei den KFOR-Soldaten: *„Daraus ist den Soldaten am wenigsten ein Vorwurf zu machen. Ihre Rolle hat kaum etwas gemein mit dem Auftrag, für den sie ursprünglich vorgesehen waren. (...) Den Friedensprozess absichern, Widersetzlichkeiten notfalls entgegentreten, dafür war die internationale Militärpräsenz vorgesehen. Aber Soldaten sind weder Richter noch Verwaltungsfachleute, weder Streifenpolizisten, noch Gefängniswärter. Engagement und Improvisation allein ersetzt keine fehlende*

<sup>226</sup> Vgl. Stodiek, Einordnung internationaler Polizei in den Bereich der Konfliktbearbeitung, S. 66/68; vgl. Eide, *The Internal Security Challenge in Kosovo*, S. 62.

<sup>227</sup> *Lawyers Committee for Human Rights, Laying the Foundations for Justice in Kosovo*, S. 67f.

<sup>228</sup> *Human Rights First, Kosovo: Protection and Peace-Building*, S. 5.

<sup>229</sup> Siehe 1. Teil E II. 1. b) und 2. a).

<sup>230</sup> Vgl. Ward, *The failure to protect minorities in Post-War Kosovo*, S. 45; vgl. Yannis, *Kosovo Under International Administration – An Unfinished Conflict*, S. 38f; vgl. Caplan, *A New Trusteeship? The International Administration of War-torn societies*, S. 34f; Guillaume/Marhic/Etienne, *Le cadre juridique de l'action de la KFOR au Kosovo*, S. 333.

<sup>231</sup> *Human Rights First, Kosovo: Protection and Peace-Building*, S. 6; vgl. ICG, *Kosovo Report Card*, S. 16.

<sup>232</sup> Vgl. Oschlies, *Alptraum Kosovo*, S. 51.

*Qualifikation. Auch wenn sich KFOR noch so sehr bemühte, das administrative Vakuum kann sie nicht füllen, und ebenso wenig den Hass zwischen den Volksgruppen beseitigen. Sie muss nicht den Sündenbock spielen für Versäumnisse, die von der Politik zu verantworten sind“.*<sup>233</sup>

#### f) Unklarer Status

Noch ein weiterer Aspekt erschwert die Herstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung: Die Unsicherheit über die Zukunft des Kosovo aufgrund der ungeklärten Statusfrage in Resolution 1244 (1999) schürt Angst und ermutigt Extremismus.<sup>234</sup> Keine der beiden Seiten ist überzeugt, dass der Kampf um das Kosovo beendet war.

Letztendlich können alle Bemühungen der internationalen Gemeinschaft nicht erfolgreich sein, wenn die Bevölkerung des Kosovo nicht bereit ist, die Gewalt zu beenden, und auch die örtlichen Politiker diese nicht vehement verurteilen.<sup>235</sup>

### 3. Zusammenfassung

KFOR ist es gelungen, die in der Anfangsphase extrem hohe Verbrechensrate in den ersten Monaten signifikant zu senken und damit eine gewisse Normalität im Kosovo herzustellen.

Der Schutz der Minderheiten gelang jedoch nicht. Dies wird von einigen teilweise auf die inadäquate, verspätete und inkonsistente Reaktion von KFOR auf die Gewalttaten und Verbrechen zurückgeführt. Andere wiederum sind der Auffassung, dass KFOR alles getan hat, was in ihren Möglichkeiten stand. Jedenfalls war festzustellen, dass die internationale Gemeinschaft vor dem Einsatz keinerlei Strategie hatte, wie die Kosovo-Serben oder andere Minderheiten vor den kosovo-albanischen Racheakten geschützt werden sollten. Sie reagierte erst, als die Mehrheit der Kosovo-Serben geflohen war. Die Bemühungen von KFOR wären außerdem effektiver gewesen, wenn es im Kosovo ein funktionierendes Rechtssystem einschließlich eines Strafvollzugssystems gegeben hätte, sowie zusätzlich internationale Polizisten einsatzfähig vor Ort gewesen wären, um die originären Polizeiaufgaben selbst wahrzunehmen. Schließlich können alle Bemühungen der internationalen Gemeinschaft den nicht ohne weiteres erkennbaren Willen der Bevölkerung des Kosovo, der Gewalt ein Ende zu bereiten, ersetzen.

Trotz Kritik ist es KFOR zu verdanken, dass wenigstens ein Mindestmaß an Sicherheit hergestellt werden konnte.<sup>236</sup> Aufgrund der extremen Rahmenbedingungen ist dem Sonderbeauftragten des Generalsekretärs insgesamt in folgendem Ausspruch zuzustimmen:

---

<sup>233</sup> Mutz, Was ist aus den Kriegszielen der NATO geworden? Vor einem Jahr stellte die NATO ihre Luftangriffe ein; vgl. bereits: Mutz, Auge um Auge, Im Kosovo rückt der Frieden in weite Ferne.

<sup>234</sup> Vgl. Yannis, Kosovo Under International Administration – An Unfinished Conflict, S. 39.

<sup>235</sup> Vgl. Report of the Secretary-General on UNMIK, 03.03.2000, S/2000/177, Ziff. 153; vgl. *ibid.*, 23.12.1999, S/1999/1250, Ziff. 110.

<sup>236</sup> Lawyers Committee for Human Rights, Laying the Foundations for Justice in Kosovo, S. 67.

*“KFOR deserves great credit for its efforts to provide a secure environment under extremely difficult conditions”.*<sup>237</sup>

---

<sup>237</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 16.09.1999, S/1999/987, Ziff. 4.

## **E. Das Mandat von UNMIK und dessen Umsetzung**

Auch bei der Besprechung des Mandates von UNMIK und dessen Umsetzung werden am Anfang jedes neuen Aufgabenbereiches die betreffenden Passagen aus der Resolution 1244 (1999) zitiert.

### **I. Zivilverwaltung und Regierungsaufgaben**

*„...Wahrnehmung grundlegender Verwaltungsaufgaben, wo und solange dies erforderlich ist...“;*

*„...bis zu einer politischen Regelung die Organisation und Überwachung der Entwicklung vorläufiger Institutionen für demokratische und autonome Selbstverwaltung, einschließlich der Abhaltung von Wahlen...“;*

*„...Übertragung ihrer Verwaltungsaufgaben auf diese Institutionen, nachdem sie geschaffen werden, bei gleichzeitiger Überwachung und Unterstützung der Konsolidierung der örtlichen vorläufigen Institutionen des Kosovo, sowie weitere Frieden konsolidierende Tätigkeiten...“;*

*„...Erleichterung eines politischen Prozesses mit dem Ziel, unter Berücksichtigung des Rambouillet-Abkommens (S/1999/648) den künftigen Status des Kosovo zu bestimmen...“;*

*„...in einer Endphase die Überwachung der Übertragung der Machtbefugnisse von den vorläufigen Institutionen des Kosovo auf die im Rahmen einer politischen Regelung geschaffenen Institutionen...“.<sup>238</sup>*

#### **1. Mandat und Umsetzung**

Die Resolution 1244 (1999) gibt mit den vorgenannten Aufgaben die schrittweise Entwicklung der staatlichen Autorität im Kosovo vor. Zunächst soll UNMIK die grundlegenden Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. Sodann sollen durch Wahlen demokratisch legitimierte vorläufige Selbstverwaltungsinstitutionen geschaffen werden. In einem nächsten Schritt überträgt UNMIK die Verantwortung für seine Verwaltungsaufgaben an diese vorläufigen Institutionen. Währenddessen ist es die Aufgabe von UNMIK, einen politischen Prozess zur Bestimmung des zukünftigen Status zu unterstützen. Wenn der Status bestimmt ist, soll UNMIK die Übertragung der Verantwortung von den vorläufigen Institutionen auf die dann zu schaffenden, endgültigen Institutionen überwachen. Nachfolgend wird die Umsetzung der verschiedenen Stufen bis zum Zeitpunkt des Abschlusses dieser Arbeit dargestellt.

---

<sup>238</sup> Resolution 1244 (1999), 10.06.1999, Ziff. 11.

## a) Wahrnehmung grundlegender Verwaltungsaufgaben

Das Mandat zur Wahrnehmung grundlegender Verwaltungsaufgaben wurde vom Sonderbeauftragten des Generalsekretärs dahingehend interpretiert, dass UNMIK die alleinige Verantwortung für alle Verwaltungsaufgaben trägt.<sup>239</sup> Jedoch wurde erkannt, dass ein Erfolg von UNMIK nicht ohne Beteiligung der örtlichen Bevölkerung möglich sein kann. Schritt für Schritt wurde den Kosovaren eine Beteiligung an der Verwaltung ihrer Region ermöglicht.

## aa) Anfangsphase

Am 16.07.1999 wurde als erster Schritt zur Einbeziehung der Bevölkerung beim Wiederaufbau ihrer Provinz der Kosovo-Übergangsrat (*Kosovo Transitional Council*, KTC), ein Konsultationsgremium auf zentraler Ebene, errichtet. Hier waren die großen politischen Parteien und ethnischen Gruppen des Kosovo vertreten, die beratende Beiträge zur Beschlussfassung von UNMIK leisten konnten. Zudem sollte der Rat als ein Forum für ein breites Spektrum von Fragen im Zusammenhang mit dem Wiederaufbau des Verwaltungsapparates im Kosovo dienen.<sup>240</sup>

Auf regionaler beziehungsweise Gemeindeebene blieb die alleinige Autorität von UNMIK zunächst unbeachtet. So beanspruchte die so genannte „Übergangsregierung für das Kosovo“ unter der Führung des ehemaligen politischen Chefs der UÇK, Hashim Thaçi, für sich die ausschließliche Regierungsgewalt.<sup>241</sup>

Gegen Ende der Verhandlungen von Rambouillet, am 23.02.1999, und als sich die NATO-Intervention bereits abzeichnete, hatten die drei wichtigsten Repräsentanten der kosovo-albanischen Delegation (Ibrahim Rugova, Vorsitzender der LDK<sup>242</sup>, Rexhep Qosja, Vorsitzender der Vereinten Demokratischen Bewegung (LBD) sowie Hashim Thaçi, (politischer Führer der UÇK) eine Vereinbarung getroffen, dass eine neue Übergangsregierung im Kosovo gebildet werden sollte. Deren Ministerpräsident sollte ein Mitglied der UÇK sein, womit Bujar Bukoshi, der Ministerpräsident der 1990 „gewählten“ Parallelregierung abgelöst werden sollte.

---

<sup>239</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 12.07.1999, S/1999/779, Ziff. 35; *ibid.*, 23.12.1999, S/1999/1250, Ziff. 35; UNMIK/REG/1999/1, 25.07.1999, On the Interim Administration in Kosovo, Section I.

<sup>240</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 16.09.1999, S/1999/987, Ziff. 2. Zur Miteinbeziehung der örtlichen Bevölkerung in den Entscheidungsprozess waren auch weitere Mechanismen vorgesehen, wie etwa gemeinsame Ausschüsse (*Joint Civilian Commissions*) für Gesundheit, Energie, öffentliche Dienstleistungen, Post- und Telekommunikation, bei denen lokale Vertreter unter dem (Co-)Vorsitz eines UNMIK-Verwalters zusammenarbeiten, siehe *ibid.*, 12.07.1999, S/1999/799, Ziff. 19; *ibid.*, 16.09.1999, S/1999/987, Ziff. 23, sowie weitere beratende Gremien in den Bereichen Justiz, Medien und Wirtschaft unter der (Co-)Führung von UNMIK (*Joint Advisory Council on Legislative Matters*, *the Media Advisory Board*, *the Economic Policy Board*, vgl. *ibid.*, 23.12.1999, S/1999/1250, Ziff. 4; *ibid.*, 03.03.2000, S/2000/177, Ziff. 15.

<sup>241</sup> ICG, Waiting for UNMIK, S. 7f; ICG, What happened to the KLA?, S. 3f; vgl. Assembly of WEU, Latest developments in south-eastern Europe, Document 1666, Ziff. 39; vgl. Lipsius, Kosovo: Politische Führung zerstritten, 359ff.

<sup>242</sup> Siehe Einleitung, III.

Diese Vereinbarung wurde von den drei Parteien jedoch nie gemeinsam umgesetzt. Stattdessen bildete Hashim Thaçi ohne weitere Konsultationen mit den anderen Parteien diese „Übergangsregierung“ eigenmächtig im Exil am 02.04.1999. Während der Fortsetzung des Luftkrieges plante er seine zukünftige Rolle. Diese „Übergangsregierung“ war daher in der Lage, innerhalb weniger Tage nach Einrücken der NATO-Truppen Gemeindeverwaltungen zu errichten und Verwaltungsaufgaben zu übernehmen.<sup>243</sup>

Dagegen beanspruchte auch die LDK, die in inoffiziellen Wahlen 1990 als stärkste Partei hervorgegangen war<sup>244</sup> und seitdem ihr Netzwerk aufrechterhielt, ebenfalls die Regierungsgewalt. Da Hashim Thaçi die vorgenannte Vereinbarung verletzt hatte, indem sie die neue „Übergangsregierung“ einseitig ohne Konsultationen der anderen politischen Kräfte gebildet hatte, versagte die „gewählte“ Parallelregierung unter Bujar Bukoshi der neuen „Übergangsregierung“ die Anerkennung, und weigerte sich zurückzutreten. Die bis in die 60er Jahre zurückreichende Spaltung der politischen Klasse des Kosovo erhielt mit der Existenz zweier konkurrierender Regierungen eine neue Dimension.<sup>245</sup>

Die Kosovo-Serben errichteten in Mitrovicë/Mitrovica und in den anderen von Kosovo-Serben dominierten Gebieten ihre eigenen Regierungsstrukturen, basierend auf der serbischen Vorkriegsverwaltung und unterstützt von Belgrad.<sup>246</sup> Im Nordkosovo bildete sich in der Nordhälfte der Stadt Mitrovicë/Mitrovica mit Unterstützung Belgrads der *Serb National Council Mitrovica* (SNC-Mitrovica), angeführt von Oliver Ivanović.<sup>247</sup> Weiterhin wurde am 18.10.1999 der *Serb National Council of Kosovo and Metohia*, bekannt als SNC-Gračanica, unter dem Vorsitz von Bischof Artemije gegründet, der in Opposition zur jugoslawische Regierung Milošević stand.<sup>248</sup>

UNMIK versuchte ihren Anspruch auf alleinige Autorität auf Regional- und Gemeindeebene durchzusetzen, indem sie internationale Administratoren in die fünf Distrikte des Kosovo sowie in die einzelnen Gemeinden entsandte. Aufgabe der regionalen Administratoren war die Überwachung der Gemeindeadministratoren. Die Gemeindeadministratoren wiederum sollten die Aufgaben der örtlichen öffentlichen Dienstleistungsbetriebe und Gemeindeverwaltungen kontrollieren oder übernehmen; für Entscheidungen und Initiativen dieser Institutionen sollte die Zustimmung des Gemeindeadministrators eingeholt werden.<sup>249</sup>

---

<sup>243</sup> ICG, Waiting for UNMIK, S. 2f; Assembly of WEU, Latest developments in south-eastern Europe, Document 1666, Ziff. 39.

<sup>244</sup> Siehe Einleitung, III.

<sup>245</sup> Vgl. ICG, Violence in Kosovo: Who's killing Whom?, S. 12; ICG, What happened to the KLA?, S. 2f; Lipsius, Kosovo: Politische Führung zerstritten, S. 361; Reuters, zur Geschichte der UÇK, S. 181.

<sup>246</sup> ICG, Kosovo Report Card, S. 28. So wurden beispielsweise in Nord-Mitrovicë/Mitrovica die Gehälter der dort eingesetzten Beamten und Angestellten der kosovo-serbischen Parallelverwaltung gezahlt, und die Verwaltung dort auch sonst bezuschusst, vgl. ICG, Kosovo's Linchpin: Overcoming Division in Mitrovicë/Mitrovica, S. 4.

<sup>247</sup> Vgl. Yannis, Kosovo Under International Administration – An Unfinished Conflict, S. 47; vgl. Report of the Secretary-General on UNMIK, 15.12.2000, S/2000/1196, Ziff. 15; vgl. ICG, Kosovo's Linchpin: Overcoming Division in Mitrovicë/Mitrovica, S. 4.

<sup>248</sup> Vgl. Report of the Secretary-General on UNMIK, 23.12.1999, S/1999/1250, Ziff. 8, vgl. *ibid.*, 03.03.2000, S/2000/177, Ziff. 4.

<sup>249</sup> UNMIK/REG/1999/14, 21.10.1999, On the Appointment of Regional and Municipal Administrators,

## bb) Gemeinsame Struktur der Übergangsverwaltung

Durch Regulation 2000/1 vom 14.01.2000 wurde die „Gemeinsamen Struktur der Übergangsverwaltung“ (*Joint Interim Administrative Structure*, JIAS) errichtet.<sup>250</sup> Der Einrichtung der JIAS liegt eine Vereinbarung vom 15.12.1999 zwischen dem Sonderbeauftragten des Generalsekretärs und den Führern der drei wichtigsten kosovo-albanischen Parteien zugrunde.<sup>251</sup> Zum einen sollte auf zentraler Ebene die Verantwortung der Bevölkerung des Kosovo erhöht und ihre Vertreter stärker in den Entscheidungsprozess eingebunden werden. Zum anderen sollten die illegalen parallelen Verwaltungsstrukturen auf Gemeindeebene umgewandelt und Schritt für Schritt in die JIAS eingegliedert werden.

Die JIAS umfasste auf zentraler Ebene zwei beratende Gremien, den Interims-Verwaltungsrat (*Interim Administrative Council*, IAC) als eine Art Mini-Regierung sowie den Kosovo-Übergangsrat (*Kosovo Transitional Council*, KTC) als eine Art Parlament. Darüber hinaus gab es mehrere „Quasi-Ministerien“.

### (1) Interims-Verwaltungsrat

Der Interims-Verwaltungsrat setzte sich aus acht Mitgliedern unter der Führung des Sonderbeauftragten des Generalsekretärs zusammen. Geplant war, dass vier der Mitglieder der Bevölkerung angehören, davon drei Kosovo-Albaner verschiedener Parteien sowie ein Kosovo-Serbe, während die übrigen vier von UNMIK gestellt werden. Obwohl es ursprünglich nicht vorgesehen war, nahmen auch der KFOR-Kommandeur und der *Police Commissioner* an den Sitzungen teil.<sup>252</sup> Aufgabe des IAC sollte es sein, Vorschläge für die Änderung von bestehenden Gesetzen und für neue Regulationen zu unterbreiten, sowie Richtlinien für die Ministerien zu entwerfen.<sup>253</sup> Zum Entwurf solcher Texte kam es jedoch nicht. Dafür entwickelte sich das IAC in ein *de facto* gesetzgebendes Organ: Der Sonderbeauftragte des Generalsekretärs legte die von ihm zu verabschiedenden neuen Regulationen dem IAC zur „Billigung“ vor, welchem das Recht eingeräumt wurde, Änderungen vorzuschlagen. Das letzte Wort über die zu treffenden Entscheidungen lag allerdings beim Sonderbeauftragten des Generalsekretärs.<sup>254</sup>

---

Ziff. 3.1.: „...control, discharge or otherwise supervise the functions entrusted to public services and the local government bodies in the respective municipalities...“.

<sup>250</sup> UNMIK/REG/2000/1, 14.01.2000, On the Kosovo Joint Interim Administrative Structure.

<sup>251</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 23.12.1999, S/1999/1250, Ziff. 5.

<sup>252</sup> Brand, The Development of Kosovo Institutions and the Transition of Authority from UNMIK to Local Self-Government, S. 16.

<sup>253</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 23.12.1999, S/1999/1250, Ziff. 5.

<sup>254</sup> Brand, The Development of Kosovo Institutions and the Transition of Authority from UNMIK to Local Self-Government, S. 18.

## (2) Vergrößerter Kosovo-Übergangsrat

Der Kosovo-Übergangsrat (KTC) wurde von zwölf auf 36 Mitglieder vergrößert, damit die pluralistische Bevölkerungsstruktur des Kosovo besser repräsentiert werden konnte. Seine ursprünglich konsultative Funktion behielt der Kosovo-Übergangsrat auch in der JIAS bei. Vorgesehen war, dass er insbesondere über die Entscheidungen des Interims-Verwaltungsrates beraten solle und, wenn er mit einer seiner Entscheidungen nicht einverstanden wäre, eine alternative Lösung des Problems vorschlagen könne.<sup>255</sup> Tatsächlich wurden Fragen des öffentlichen Interesses diskutiert, oft auf *ad hoc* Basis. Der KTC entwickelte sich damit nicht annähernd zu einer Vorstufe eines Parlaments, auch wenn dies angedacht war.<sup>256</sup>

## (3) „Quasi-Ministerien“

Neben diesen zwei Gremien wurden zur Ausführung der vorläufigen administrativen Aufgaben „Quasi-Ministerien“ (*Administrative Departments*) errichtet, die im Wesentlichen die üblichen Funktionen von Ministerien eines europäischen Staates ausübten – mit Ausnahme der Außenbeziehung wie Verteidigung und Außenhandel.<sup>257</sup> Ursprünglich waren 14 Administrative Departments vorgesehen, die Anzahl weitete sich dann bis zu 20 aus.<sup>258</sup> Jedes „Ministerium“ wurde von einem internationalen und einem lokalen Vertreter gemeinsam geleitet.<sup>259</sup>

## (4) Regionale Ebene

Nachdem UNMIK in der Anfangsphase weitgehend vergeblich versucht hatte, wirksam ihre Autorität auf regionaler Ebene auszuüben, konnte die Regulation 2000/1 über die Errichtung der JIAS vom 14.01.2000 den kosovo-albanischen Parallelverwaltungen wenigstens auf dem Papier ein Ende setzen. Entsprechend der Regulation 2000/1 wurden „neue“ Gemeindeverwaltungen gebildet, bestehend jeweils aus einem *Municipal Administrative Board* mit exekutiven Befugnissen, dem ein Administrator von UNMIK vorstand, sowie aus einem beratenden Gemeinderat, in dem ein größtmögliches Spektrum der Bevölkerung vertreten sein sollte. Die jeweiligen UNMIK-Administratoren ernannten

---

<sup>255</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 23.12.1999, S/1999/1250, Ziff. 6; *ibid.*, 03.03.2000, S/2000/177, Ziff. 14.

<sup>256</sup> Brand, *The Development of Kosovo Institutions and the Transition of Authority from UNMIK to Local Self-Government*, S. 20: des Weiteren wurde das Gremium dazu benutzt, Proklamationen abzugeben, sich über UNMIK und KFOR zu beschweren oder um eigene Interessen zu fördern.

<sup>257</sup> Den Mitarbeitern der Quasi-Ministerien wurde jedoch nicht die unabhängige Stellung eines Ministers eines typischen europäischen Staates eingeräumt, vgl. hierzu Brand, *The Development of Kosovo Institutions and the Transition of Authority from UNMIK to Local Self-Government*, S. 21f.

<sup>258</sup> Siehe zur Funktion, zum Zeitpunkt der Errichtung sowie zum Vorsitz der einzelnen *Administrative Departments*: Brand, *The Development of Kosovo Institutions and the Transition of Authority from UNMIK to Local Self-Government*, S. 23.

<sup>259</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 03.03.2000, S/2000/177, Ziff. 8.

die Vertreter der *Municipal Administrative Boards* und der Gemeinderäte.<sup>260</sup> Die Eingliederung der von den Kosovo-Albanern errichteten parallelen Verwaltungsstrukturen in die JIAS war nach Berichten des Generalsekretärs im Februar 2000 weitgehend erreicht.<sup>261</sup>

#### b) Übertragung von Verantwortung auf demokratische Institutionen

Im zweiten Jahr ihres Mandates hat sich UNMIK auf die stufenweise Übertragung der öffentlichen Verwaltungsaufgaben auf die lokalen Behörden auf Gemeindeebene konzentriert. Regulation 2000/45 regelte die Aufgaben und Zuständigkeiten der in Kommunalwahlen zu wählenden Gemeindeversammlungen und die der weiteren Organe lokaler Selbstverwaltung<sup>262</sup> sowie die Übertragung der Verwaltungsaufgaben auf diese Organe<sup>263</sup>. Diese Regulation stellt den ersten Schritt für ein juristisches Rahmenwerk einer substantiellen Selbstverwaltung im Kosovo dar.

##### aa) Kommunalwahlen

Am 28.10.2000 wurden zum ersten Mal überhaupt freie Kommunalwahlen im Kosovo abgehalten.<sup>264</sup> Organisiert wurde der Ablauf der Wahlen vornehmlich von der OSZE. Im Ganzen waren 913.179 Einwohner des Kosovo zur Wahl berechtigt.<sup>265</sup> Die Wahlbeteiligung lag mit 79 % enorm hoch. Allerdings verweigerten die Kosovo-Serben ihre Teilnahme an der Wahl, die Teilnahme der anderen Minderheiten war gering. Als Sieger ging mit 58 % die gemäßigte Demokratische Liga des Kosovo (LDK) unter Ibrahim Rugova hervor, gefolgt von der Demokratischen Partei des Kosovo (PDK) unter Hashim Thaçi mit 27 % und der *Alliance for the Future of Kosovo* (AAK) mit 8 %.<sup>266</sup> In 27 der 30 Gemeinden waren die Gemeindevertreter nun demokratisch gewählt. In Gemeinden, in denen Minderheiten vertreten waren, ernannte der Sonderbeauftragte des Generalsekretärs zusätzliche Minderheitenvertreter. Am 11.11.2000 wurden die Vertreter der 27 Gemeindeversammlungen in ihr Amt eingeschworen und begannen in der Folgezeit mit ihrer Arbeit. In den restlichen drei, überwiegend von Kosovo-Serben bewohnten

<sup>260</sup> Vgl. UNMIK/REG/2000/1, 14.01.2000, On the Kosovo Joint Interim Structure, Section 8; Report of the Secretary-General on UNMIK, 23.12.1999, S/1999/1250, Ziff. 35; *ibid.*, 03.03.2000, S/2000/177, Ziff. 10.

<sup>261</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 03.03.2000, S/2000/177, Ziff. 12; *ibid.*, 06.06.2000, S/2000/538, Ziff. 11.

<sup>262</sup> Die gewählten Gemeindeversammlungen wählen jeweils einen Präsidenten, auf dessen Vorschlag diese eine Art „Vorstand“ (*board of directors*) ernennen sowie einen „Vorstandsvorsitzenden“ (*chief executive officer*).

<sup>263</sup> UNMIK/REG/2000/45, 11.08.2000, On Self-Government of Municipalities in Kosovo.

<sup>264</sup> Vgl. Report of the Secretary-General on UNMIK, 06.06.2000, S/2000/538, Ziff. 131.

<sup>265</sup> Notwendige Voraussetzung für Wahlen war die Registrierung der Bevölkerung; die meisten besaßen keinerlei Ausweispapiere, weil auf Anweisung von Milošević systematisch die Identitätsnachweise der Kosovo-Albaner zerstört und vernichtet wurden; OSZE und UNMIK richteten eine gemeinsame Spezialeinheit zur Registrierung von Wählern (*Registration Task Force*) ein, die ihre Arbeit im April 2000 aufnahm und Anfang Oktober mit der Registrierung begann, vgl. Report of the Secretary-General on UNMIK, 06.06.2000, S/2000/538/ Ziff. 111; Eisele, Die Vereinten Nationen und das Krisenmanagement, S. 206; ICG, Elections in Kosovo: Moving Towards Democracy?, S. 5ff.

<sup>266</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 15.12.2000, S/2000/1196, Ziff. 4.

Gemeinden, in denen die Wahlbeteiligung verweigert wurde, ernannte der Sonderbeauftragte des Generalsekretärs die Gemeindevertreter.<sup>267</sup> Die Verwaltungsverantwortung konnte damit in den Gemeinden von UNMIK auf die gewählten (beziehungsweise ernannten) Gemeindevertretungen gemäß der Regulation 2000/45 übertragen werden.<sup>268</sup>

Am 26.10.2002 haben zum zweiten Mal Kommunalwahlen im Kosovo stattgefunden. Die Amtszeit der Gewählten beträgt diesmal vier Jahre. Die LDK war wiederum die Gewinnerin der Wahl, hat ihre absolute Mehrheit in den meisten Gemeinden jedoch eingebüßt.<sup>269</sup> In 13 Gemeinden hat die Oppositionspartei gewonnen. Die Wahlbeteiligung lag nur noch bei 53,9 %, in Nord-Mitrovicë/Mitrovica hatten die Kosovo-Serben die Teilnahme verweigert; insgesamt lag die Wahlbeteiligung der Kosovo-Serben bei ca. 20 %.<sup>270</sup>

#### bb) Vorläufige Rahmenverfassung für eine provisorische Selbstverwaltung

Um den Weg für die Abhaltung der Wahlen im gesamten Kosovo zu ebnen, musste zunächst ein juristisches Konzept für die Kompetenzen und die Organe der vorläufigen Selbstregierung festgelegt werden. Nach Beratungen auf verschiedenen politischen Ebenen hat der Sonderbeauftragte des Generalsekretärs am 15.05.2001 die vorläufige Rahmenverfassung für eine provisorische Selbstverwaltung des Kosovo per UNMIK-Regulation 2001/9 erlassen.<sup>271</sup> In der Präambel wird, ohne die Zugehörigkeit des Kosovo zur Bundesrepublik Jugoslawien zu betonen, deutlich gemacht, dass die vorläufigen Institutionen die Festlegung des künftigen Status des Kosovo im Einklang mit Resolution 1244 (1999) zu einem späteren Zeitpunkt ermöglichen sollen. Hierbei sollen alle relevanten Faktoren einschließlich des Willens der Bevölkerung mit einbezogen werden.<sup>272</sup>

#### (1) Institutionen

Der verfassungsmäßige Rahmen sieht als höchstes legislatives Organ das Parlament (*Assembly*) mit 120 Sitzen vor, wobei zehn Sitze ausschließlich für Kosovo-Serben und

---

<sup>267</sup> Vgl. Report of the Secretary-General on UNMIK S/2000/1196, Ziff. 6ff; *ibid.*, 13.03.2001, S/2001/218, Ziff. 23.

<sup>268</sup> Siehe zu den Fortschritten bei der Übertragung von Verantwortlichkeit: Report of the Secretary-General on UNMIK, 07.06.2001, S/2001/565, Ziff. 35; vgl. *ibid.*, 02.10.2001, S/2001/926, Ziff. 25ff.

<sup>269</sup> Brand, The Development of Kosovo Institutions and the Transition of Authority from UNMIK to Local Self-Government, S. 41.

<sup>270</sup> Reljic, Taucht Kosovo in eine „graue Zone“ ein?

<sup>271</sup> UNMIK/REG/ 2001/9, 16.05.2001, On a Constitutional Framework for Provisional Self-Government in Kosovo; vgl. Stahn, Constitution Without a State? Kosovo Under the United Nations Constitutional Framework, S. 531ff; Hajrullahu/Salamun, Der Verfassungsrahmen für die Provisorische Selbstverwaltung in Kosova, S. 122ff; vgl. Brand, The Development of Kosovo Institutions and the Transition of Authority from UNMIK to Local Self-Government, S. 3ff; Report of the Secretary-General on UNMIK, 13.03.2001, S/2001/218, Ziff. 21ff; *ibid.*, 07.06.2001, S/2001/565, Ziff. 21ff; vgl. ICG, Kosovo: Landmark Election, S. 3ff.

<sup>272</sup> Constitutional Framework for Provisional Self-Government, 15.05.2001, Präambel.

weitere zehn Sitze für andere Minderheiten reserviert sind.<sup>273</sup> Die Versammlung wählt den Präsidenten.<sup>274</sup> Höchstes exekutives Organ ist die Regierung.<sup>275</sup>

## (2) Kompetenzen

Diesen Institutionen werden insbesondere die Zuständigkeiten in den Bereichen Wirtschaft und Finanzen, Erziehungs- und Gesundheitswesen, Kultur, Sport, Infrastruktur und Telekommunikation sowie Handel und Industrie übertragen.<sup>276</sup>

Dem Sonderbeauftragten des Generalsekretärs verbleibt über viele Bereiche die Oberaufsicht. Ihm ist beispielsweise die letzte Zustimmung zum konsolidierten Haushalt des Kosovo vorbehalten, er hat die letzte Entscheidungsgewalt über die Ernennung und Abberufung von Richtern und Staatsanwälten, und er übt die oberste Kontrolle über das *Kosovo Protection Corps*, die Polizei, den Strafvollzug und die Zollbehörden aus. Im ausschließlichen Zuständigkeitsbereich des Sonderbeauftragten des Generalsekretärs verbleiben weiterhin insbesondere die Bereiche Verteidigung und innere Sicherheit, Außenpolitik sowie die Verwaltung der staatlichen und gemeinschaftseigenen Liegenschaften.<sup>277</sup> Unangetastet bleibt außerdem die Befugnis des Sonderbeauftragten des Generalsekretärs, auch bei Angelegenheiten, die in die Zuständigkeit der Übergangsinstitutionen fallen, sein Veto einzulegen und notfalls Entscheidungen selbst zu treffen.<sup>278</sup>

## (3) Menschenrechte, Minderheitenschutz

Neben der Festlegung von Kompetenzen der zu errichtenden Institutionen werden vor allem die Achtung der Menschenrechte betont sowie weit reichende Minderheitenrechte garantiert.<sup>279</sup>

### cc) Wahlen für die zentralen Institutionen

Bei den Wahlen für die zentralen Institutionen am 17.11.2001 waren im Gegensatz zu den ersten Kommunalwahlen auch die Kosovo-Serben vertreten.<sup>280</sup> Dies war möglich nach Vereinbarung des so genannten *Common Document*, das am 05.11.2001 vom

---

<sup>273</sup> Constitutional Framework for Provisional Self-Government, 15.05.2001, Chapter 9.1.3.(b); vgl. zu weiteren garantierten Rechten der Minderheiten: Schwarz, *Communities and Minorities in UNMIKs Virtual World of a Multicultural Kosovo*, S. 770ff.

<sup>274</sup> Constitutional Framework for Provisional Self-Government, 15.05.2001, Chapter 9.2.8.

<sup>275</sup> Constitutional Framework for Provisional Self-Government, 15.05.2001, Chapter 9.3.1. ff; vgl. zur Judikative: Constitutional Framework for Provisional Self-Government, 15.05.2001, Section 4.

<sup>276</sup> Constitutional Framework for Provisional Self-Government, 15.05.2001, Chapter 5.

<sup>277</sup> Constitutional Framework for Provisional Self-Government, 15.05.2001, Chapter 8.

<sup>278</sup> Constitutional Framework for Provisional Self-Government, 15.05.2001, Preamble.

<sup>279</sup> Constitutional Framework for Provisional Self-Government, 15.05.2001, Chapter 4.

<sup>280</sup> Siehe zu den übrigen kandidierenden Parteien: Oschlies, *Parlamentswahlen im Kosovo, Wahlen im Kosovo: Kandidaten und Wahlkampf*.

Sonderbeauftragten des Generalsekretärs Haekkerup und Covic als Sondergesandten der Bundesrepublik Jugoslawien unterzeichnet wurde. In diesem Dokument wird bekräftigt, dass die neuen, zu wählenden Institutionen nicht dazu autorisiert sind, Entscheidungen hinsichtlich des zukünftigen Status des Kosovo zu treffen; weiterhin werden eine Reihe von gemeinsamen Interessen aufgezählt und die weitere Zusammenarbeit von UNMIK und Belgrad geregelt.<sup>281</sup>

Die Wahlbeteiligung lag bei insgesamt 64,3 %; die kosovo-serbische Wahlbeteiligung lag allerdings deutlich unter 50 %, in kosovo-serbischen Ballungsgebieten wie im Norden von Mitrovicë/Mitrovica tendierte sie gegen Null.<sup>282</sup> Keine Partei erhielt die regierungsfähige Mehrheit. Als stärkste Kraft ging Rugovas Demokratische Liga des Kosovo (LDK) mit 47 Abgeordneten (45,65 % der Stimmen) hervor, gefolgt von Thaçis Demokratischer Partei des Kosovo (PDK) mit 26 Sitzen (25,7 %);<sup>283</sup> die Kosovo-Serben sind mit 22 Sitzen (11,43 %) durch die Koalition „*Povratak*“ vertreten. Am 10.12.2002 hat das Parlament seine Eröffnungssitzung abgehalten. Bei dieser Gelegenheit sollte auch der vorläufige Präsident des Kosovo gewählt werden, wozu es aber erst später kommen konnte. Der einzige Kandidat für dieses Amt, Ibrahim Rugova, erhielt in den ersten drei Wahlgängen nicht die notwendige Mehrheit. Eine Regierung mit Ibrahim Rugova als Präsidenten und Bajram Rexhepi als Ministerpräsidenten konnte erst am 28.02.2002 nach einer Einigung zwischen den Parteien gebildet werden.<sup>284</sup> Ab dem 15.03.2002 konnte das Kabinett mit seinen wöchentlichen Sitzungen beginnen.<sup>285</sup> Mit Bildung der Regierung sind die ihr gemäß dem verfassungsmäßigen Rahmen übertragenen Aufgaben von der JIAS gänzlich übertragen worden. Die JIAS hörte auf zu existieren. Die 20 *Administrative Departments* der JIAS sind in neun, später zehn Ministerien zusammengefasst worden.<sup>286</sup> Ende 2003 war die Übertragung der Verantwortungen von UNMIK auf die Übergangsinstitutionen gemäß dem Verfassungsrahmen beendet.<sup>287</sup>

---

<sup>281</sup> Vgl. ICG, Kosovo: Landmark Election, S. 15; Report of the Secretary-General on UNMIK, 15.01.2002, S/2002/62, Ziff. 16. Zu den gemeinsamen Interessen zählen: verbesserte Sicherheit und Bewegungsfreiheit; Rückkehr der Flüchtlinge und Integration der Kosovo-Serben in die vorläufigen Institutionen der Selbstverwaltung; Errichtung eines multi-ethnischen und unparteiischen Justizsystems; weiterer Aufbau des *Kosovo Police Service*; verstärkte Bemühungen in der Klärung von Eigentumsfragen sowie grenzüberschreitende Kooperation in Polizeiangelegenheiten.

<sup>282</sup> Oshlies, Parlamentswahlen im Kosovo, Wahlen im Kosovo: Ungewissheit nach dem Urnengang; ders., Parlamentswahlen im Kosovo, Kosovo-Wahl: „...und alle Fragen offen“.

<sup>283</sup> Vgl. zum Wahlergebnis: Oshlies, Parlamentswahlen im Kosovo, Wahlen im Kosovo: Ungewissheit nach dem Urnengang; ICG, Kosovo: Landmark Election, S. 8ff.

<sup>284</sup> Vgl. Brand, The Development of Kosovo Institutions and the Transition of Authority from UNMIK to Local Self-Government, S. 37f; vgl. Süddeutsche Zeitung vom 05.03.2002.; Oshlies, Parlamentswahlen im Kosovo, Ein Kompromiß, bei dem alle verlieren...?

<sup>285</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 22.05.2002, S/2002/436, Ziff. 2ff.

<sup>286</sup> UNMIK/REG/2001/19, 13.09.2001, On the Executive Branch of the Provisional Institutions of Self-Government in Kosovo, Ziff. 2.2; UNMIK/REG/2001/5, 4.03.2002, Amending UNMIK Regulation No. 2001/19, Ziff. 1.1; vgl. Report of the Secretary-General on UNMIK, 22.04.2002, S/2002/436, Ziff. 4; vgl. *ibid.*, 15.01.2002, S/2002/62, Ziff. 9; vgl. *ibid.*, 02.10.2001, S/2001/926, Ziff. 15.

<sup>287</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 26.01.2004, S/2004/71, Ziff. 5.

c) Politischer Prozess zur Bestimmung des zukünftigen Status

Wann der politische Prozess zur Bestimmung des zukünftigen Status des Kosovo und damit die Schaffung „endgültiger“ Institutionen beginnen soll, ist bis heute nicht in Sicht.

Bis zum Abschluss dieser Arbeit wurde folgender Konsens hinsichtlich der zukünftigen Klärung der Statusfrage getroffen: „Standards vor Status“. Dies bedeutet, dass innerhalb des Kosovo erst gewisse Standards oder *Benchmarks* erreicht werden müssen, bevor über die Statusfrage überhaupt gesprochen werden kann. Zu den *Benchmarks* gehören funktionierende Institutionen im Kosovo, Bewegungsfreiheit, eine funktionierende Wirtschaft, ein funktionierendes Justiz- und Polizeisystem, eine faire, anständige und angemessene Behandlung der Minderheiten sowie die Rückkehr derjenigen, die 1999 oder später das Land verlassen haben, sowie schließlich ein Dialog mit Belgrad.<sup>288</sup> Die Fortschritte bei der Einhaltung der Standards sollen vierteljährlich überprüft werden, eine erste umfassende Beurteilung soll Mitte 2005 stattfinden. Danach wird entschieden, ob der „politische Prozess zur Bestimmung des zukünftigen Status des Kosovo“ beginnen kann.<sup>289</sup>

Inzwischen haben erste offizielle Gespräche zwischen Prishtinë/Priština und Belgrad stattgefunden. Thema war jedoch nicht der Status des Kosovo, sondern ausschließlich „praktische Fragen von gemeinsamem Interesse“, die den Endstatus nicht berühren.<sup>290</sup>

## 2. Beurteilung

Die Beurteilung der Implementierung des Mandates wird sich auf folgende Schwerpunkte konzentrieren: Erstens wird untersucht, wie es der internationalen Gemeinschaft gelungen ist, in der ersten Phase der Friedensmission Verwaltungsaufgaben selbst zu übernehmen und welchen Schwierigkeiten sie sich konfrontiert sah. Sodann soll das Problem der Beteiligung von Minderheiten an den verschiedenen, von UNMIK geschaffenen Institutionen erörtert werden. Zuletzt wird der Ablauf der Wahlen beurteilt. Nicht Stellung genommen wird hier zu dem für den Friedenskonsolidierungsprozess förderlichsten Zeitpunkt zur Bestimmung der Statusfrage. Das Problem des unbestimmten zukünftigen Status ist ein Problem des Mandates an sich.<sup>291</sup> In diesem Abschnitt geht es jedoch „nur“ um die Beurteilung der Umsetzung des von der Resolution 1244 (1999) vorgegebenen Rahmens.

---

<sup>288</sup> Feilcke-Tiemann, Interview mit Michael Steiner, Sonderbeauftragter des UN-Generalsekretärs und Leiter der United Nations Mission in Kosovo, S. 61; vgl. auch: Ernst, „Standards vor Status!“ – Die Doktrin der UNO-Mission in Kosovo führt in die Sackgasse, S. 355ff.

<sup>289</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 26.01.2004, S/2004/71, Ziff. 2.

<sup>290</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 15.12.2003, S/2003/996, Ziff. 47f.

<sup>291</sup> Vgl. 1. Teil C.

## a) Übernahme grundlegender Verwaltungsaufgaben

Der Aufbau von UNMIK erfolgte langsam und wurde deshalb wegen seiner anfänglichen Untätigkeit kritisiert.<sup>292</sup>

## aa) Fehlendes Personal und fehlende Ressourcen

Am 29.05.2000, also knapp ein Jahr nach Beginn der Friedensmission, waren erst 292 der 435 autorisierten internationalen zivilen Fachkräfte eingetroffen. Im Hauptquartier in Prishtinë/Priština konnte somit 86 % des autorisierten Fachpersonals eingestellt werden, in den Regionen nur 42 % und in den Gemeindeverwaltungen 60 %. Die OSZE-Säule von UNMIK, zuständig für den Institutionenaufbau, hatte zu diesem Zeitpunkt lediglich 564 von 751 autorisierten Fachkräften eingesetzt.<sup>293</sup>

Den Parallelstrukturen konnte UNMIK mangels Mitarbeiter und mangels Ressourcen nicht wirksam entgegenreten. Im Juli gab es nur fünf Administratoren, die sich auf die Städte Prishtinë/Priština, Mitrovicë/Mitrovica, Pejë/Peć, Gjilan/Gnjilane und Prizren konzentrierten, verantwortlich für fünf oder sechs Gemeinden. Im September 1999 gab es jeweils einen VN-Beamten in jeder Gemeinde, zunächst ohne dauerhaftes Büro. In manchen Rathäusern war es den VN-Administratoren anfangs gar nicht möglich, Büros einzurichten, da ihnen von der Parallelverwaltung der Zutritt verweigert wurde. Erst später konnten Büros in den Rathäusern mit jeweils zwei bis drei Beamten und einem Computer eingerichtet werden. Aber auch dann wurden die Dienstleistungen meist nicht vom VN-Administrator, sondern von den lokalen Verwaltungen erbracht; Entscheidungen wurden weiterhin von den lokalen, selbsternannten Bürgermeistern getroffen. In den ersten Monaten erinnerte die UNMIK-Verwaltung daher an eine Farce.<sup>294</sup>

Erst im Dezember 1999 wurde die Mindestanzahl an internationalen Fachkräften erreicht, um die notwendigsten Aufgaben im Bereich der Zivilverwaltung zu erledigen.<sup>295</sup> Auch nachdem mehr internationale Verwaltungsbeamte im Kosovo eingetroffen waren, wären gerade in ethnisch gemischten Gebieten mit hohem Gewaltpotential, wie in Mitrovicë/Mitrovica, mehr Verwaltungsbeamte zur Spannungsreduzierung notwendig gewesen. Wichtig ist der Kontakt der internationalen Verwaltung zu sämtlichen ethnischen Gruppen, um Informationen auszutauschen und Gewalttaten, die auf Fehlinformationen beruhen, verhindern zu können. Ende April 2000 waren in Mitrovicë/Mitrovica erst die Hälfte der autorisierten Beamten eingesetzt.<sup>296</sup>

---

<sup>292</sup> Independent International Commission on Kosovo, *The Kosovo Report*, S. 107.

<sup>293</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 06.06.2000, S/2000/538, Ziff. 28: weiterhin hatte UNHCR zu diesem Zeitpunkt insgesamt 78 internationale Mitarbeiter stationiert, der EU-Pfeiler 63 Mitarbeiter sowie das Freiwilligenprogramm der Vereinten Nationen (*United Nations Volunteer Programm*, UNV) 547 Freiwillige aus 83 verschiedenen Ländern.

<sup>294</sup> Vgl. ICG, *Waiting for UNMIK*, S. 5; vgl. Brand, *The Development of Kosovo Institutions and the Transition of Authority from UNMIK to local Self-Government*, S. 26; vgl. Independent International Commission on Kosovo, *The Kosovo Report*, S. 115.

<sup>295</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 23.12.1999, S/1999/1250, Ziff. 34.

<sup>296</sup> ICG, *Kosovo's Linchpin: Overcoming Division in Mitrovicë/Mitrovica*, S. 8.

## bb) Fehlende Strategie, mangelnde Qualifikation

Neben dem Mangel an Personal und Geldmitteln kritisierte die *International Crisis Group*, dass es anfänglich keine Strategie der internationalen Gemeinschaft gab, wie die

Administratoren ihre Aufgabe zu erledigen hätten: *“The new administrators arrived with a brief take over, but not much detailed instruction how to do it. Policy is still evolving, and although there is a daily coordination at the level of the region the new staff have only a sketchy idea of what exactly is expected of them”*.<sup>297</sup> Zu dem gleichen Bild kommt ein Bericht der Westeuropäischen Union vom 09.11.1999, in dem die Situation wie folgt zusammengefasst wurde: *“Von UNMIK administrators arrived months after the KLA representatives, with little clear guidance, and they suffer from a lack of funds and a shortage of staff. Although, officially, UNMIK does not recognise the self-appointed mayors and their staffs, in most cases it has no choice other than to accept their presence and try to make the best of things”*.<sup>298</sup>

Kritik geübt wurde weiterhin an der mangelhaften Qualifikation einiger VN-Mitarbeiter, eine Stadt zu verwalten.<sup>299</sup> Aber auch motivierte und ausgebildete Beamte waren durch Warten auf entsprechende Regulationen am Handeln gehindert, was eine Kettenreaktion des Wartens und der Unsicherheit auslöste, welcher den ganzen Aufbau behinderte.<sup>300</sup> Als Beispiel hierfür kann dienen, dass erst am 25.07.1999, sechs Wochen nach Kriegsende, die erste Regulation, die die Befugnisse von UNMIK kodifizierte, erlassen wurde.

## cc) Folgen

Aufgrund der vorgenannten Mängel bei der Errichtung einer UNMIK-Verwaltung konnten sich illegale lokale Parallelstrukturen zunächst weitgehend ungestört aufbauen.<sup>301</sup> Das Problem der kosovo-albanischen „Parallelverwaltungen“ wurde besonders akut, als diese begannen, staatliches Vermögen wie Tankstellen, Hotels oder andere Geschäftsräume zu übernehmen und einige selbsternannte Bürgermeister Steuern von den Bewohnern einzogen.<sup>302</sup> Darüber hinaus wurden viele der Gewalttaten und Verbrechen, die nach der

---

<sup>297</sup> ICG, *Waiting for UNMIK*, S. 5f; vgl. auch Brand, *The Development of Kosovo Institutions and the Transition of Authority from UNMIK to Local Self-Government*, S. 28: *“Guidance from the central level was not always available, and many a Municipal Administrator, often completely inexperienced in how to run a*

*municipality, improvised and shaped the municipality according to their own plans”*.

<sup>298</sup> Assembly of WEU, *Latest developments in south-eastern Europe*, Document 1666, Ziff. 40.

<sup>299</sup> Vgl. Independent International Commission on Kosovo, *The Kosovo Report*, S. 115; Wedgwood/Jacobson, *Symposium: State Reconstruction after civil conflict*, Foreword, S. 2; vgl. O’Neill, *Kosovo – An Unfinished Peace*, S. 38; vgl. Brand, *The Development of Kosovo Institutions and the Transition of Authority from UNMIK to Local Self-Government*, S. 28.

<sup>300</sup> ICG, *Waiting for UNMIK*, S. 6.

<sup>301</sup> Vgl. insbesondere ICG, *Waiting for UNMIK*, S. 2ff.; vgl. auch Report of the Secretary-General on UNMIK, 23.12.1999, S/1999/1250, Ziff. 35; Human Rights First, *Kosovo: Protection and Peace-Building*, S. 3.

<sup>302</sup> Vgl. Assembly of WEU, *Latest developments in south-eastern Europe*, Document 1666, Ziff. 39; Yannis, *Kosovo Under International Administration – An Unfinished Conflict*, S. 25; Pichl, *Kosovo – „Kriegsrecht“, Faustrecht und UN- Recht, Rechtliche Aspekte des Wiederaufbaus*, S. 649.

Ankunft der KFOR-Truppe verübt wurden, mit Personen, die der UÇK nahe standen, in Verbindung gebracht.<sup>303</sup> UNMIK sah sich damit vor die Schwierigkeit gestellt, die selbsternannten Strukturen durch legitimierte und repräsentative zu ersetzen.<sup>304</sup> Eine Übernahme der Verantwortungen, die Mitte Juni wohl noch ohne wesentliche Opposition von den kosovo-albanischen Parteien möglich gewesen wäre, wurde unmöglich, nachdem die PDK ihre Strukturen gestärkt hatte.<sup>305</sup> Mit jedem Tag, an dem UNMIK nicht wirksam tätig werden konnte, wurde die Aufgabe schwieriger, die illegalen Strukturen zu beseitigen. Hierdurch wurden die Bemühungen von UNMIK, Rechtsstaatlichkeit herzustellen und die Achtung von Menschenrechten zu erreichen, wesentlich unterminiert.<sup>306</sup>

Auch den kosovo-serbischen Parallelverwaltungen konnte aus den vorgenannten Gründen nicht viel entgegen gesetzt werden. Zusätzlich kam hier die massive finanzielle und politische Unterstützung seitens Belgrads hinzu, welche dazu führte, dass die Kosovo-Serben teilweise bis zum Abschluss dieser Arbeit ihre Mitarbeit in den von UNMIK geschaffenen Institutionen verweigerten.<sup>307</sup> Dies soll im nächsten Abschnitt dargestellt werden.

#### b) Schaffung multiethnischer Strukturen

Schwierigkeiten gab es von Anfang an, Minderheiten in die Verwaltungsstrukturen zu integrieren. Dieses Problem erstreckte sich auf nahezu alle geschaffenen Einrichtungen.<sup>308</sup> Die Beteiligung der Kosovo-Serben besserte sich erst am 05.11.2001 mit Unterzeichnung des *Common Document*, welches deren Beteiligung an der Kosovo-weiten Wahl am 17.11.2001 und die zukünftige Zusammenarbeit von Belgrad und UNMIK regelt.

---

<sup>303</sup> Human Rights First, Kosovo: Protection and Peace-Building, S. 7; vgl. Assembly of WEU, Latest developments in south-eastern Europe, Document 1666, Ziff. 33.

<sup>304</sup> Diese Gruppierungen wurden von UNMIK mangels demokratischer Legitimierung nicht offiziell anerkannt, vgl. Report of the Secretary-General on UNMIK, 23.12.1999, S/1999/1250, Ziff. 35; Pichl, Kosovo – “Kriegsrecht”, S. 647; a.A. Mappes-Niedeck, Warum die Kosovo-Mission gescheitert ist, S. 49, wonach die Übernahme von Verwaltungsaufgaben durch die internationalen Administratoren nicht förderlich war, da diese dort, wo sie direkte, operative Aufgaben übernahmen, versagten; vgl. zur Vorgehensweise von UNMIK gegenüber der Parallelverwaltung insbesondere: ICG, Waiting for UNMIK, S. 2ff.

<sup>305</sup> ICG, Waiting for UNMIK, S. 5.

<sup>306</sup> O’Neill, Kosovo – An Unfinished Peace, S. 38; vgl. auch: Human Rights First, Kosovo: Protection and Peace-Building, S. 7; vgl. dagegen ICG, Waiting for UNMIK, S. 12ff: “*There is widespread concern about the international communities failure to take a more assertive stance with the KLA’s illegal exercise of authority and alleged responsibility of human rights abuses. The manner in which UNMIK and various governments, in particular the U.S., treat the KLA as the de facto authority in Kosovo without making it publicly clear to the leaders that human rights abuses and undemocratic structures will not be tolerated, is particular dangerous*”.

<sup>307</sup> Vgl. Zu den Parallelstrukturen: OSCE Mission in Kosovo, Parallelstructures in Kosovo, S. 1ff.

<sup>308</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 16.09.1999, S/1999/987, Ziff. 23; vgl. *ibid.*, 03.03.2000, S/2000/177, Ziff. 14; ICG, Kosovo Report Card, S. 28.

## aa) Strategie der Nicht-Kooperation Belgrads

Das Milošević-Regime in Belgrad und dessen Unterstützer im Kosovo verfolgten eine Strategie der Nicht-Kooperation. Ziel der Regierung Belgrads war es, ihren Einfluss im Kosovo zu bewahren, indem sie durch ihre Propaganda, nicht mit UNMIK zu kooperieren, zur Radikalisierung des politischen Prozess beitrug.<sup>309</sup> Die von den Kosovo-Albanern gegenüber den Kosovo-Serben verübten Gewalttaten und Vertreibungen lieferte Nahrung für die Propaganda Miloševićs. Das Schicksal der Kosovo-Serben bestärkte ihre Überzeugung, dass die Kosovo-Albaner diese vertreiben wollen, und dass die internationale Gemeinschaft den Kosovo-Albanern hierbei als Komplize fungiere.<sup>310</sup> Weiterhin drohte Belgrad den kosovo-serbischen Angestellten bei UNMIK, dass ihnen ihre aus früheren Tätigkeiten zustehenden Renten gestrichen würden, wenn sie weiterhin mit UNMIK zusammenarbeiten.<sup>311</sup>

## bb) Anfängliche Mitarbeit der Minderheiten

Im Kosovo gibt es zwei Hauptgruppierungen der Kosovo-Serben: Den *Serb National Council Mitrovica* (SNC-Mitrovica) und den SNC-Gračanica.<sup>312</sup>

Der *Serb National Council Mitrovica* (SNC-Mitrovica) verhält sich bis zum Abschluss dieser Arbeit prinzipiell unkooperativ gegenüber UNMIK und versucht, die Arbeit von UNMIK zu unterminieren.<sup>313</sup>

Die gemäßigten Kosovo-Serben des SNC-Gračanica haben anfangs an den Treffen des Kosovo-Übergangsrats (KTC) teilgenommen, jedoch ihre Teilnahme zwei Monate später aus Protest gegen die Errichtung des *Kosovo Protection Corps* sowie gegen anhaltende Gewalttaten gegenüber Angehörigen ihrer ethnischen Gruppe widerrufen.<sup>314</sup> Ein wichtiger Schritt in Richtung einer multi-ethnischen Übergangsregierung war die Entscheidung der Kosovo-Serben des SNC-Gračanica im April 2000, der JIAS zunächst als Beobachter beizutreten. Dies geschah, nachdem sie sich über ein Abkommen zur Verbesserung der Sicherheitslage mit dem Sonderbeauftragten des Generalsekretärs geeinigt hatten.<sup>315</sup> Dem

---

<sup>309</sup> ICG, Kosovos's Linchpin: Overcoming Division in Mitrovicë/Mitrovica, S. 4: beispielsweise erklärte Miloševićs Sozialistische Partei Serbiens (SPS) im Mai 2000, dass die internationale Gemeinschaft ein Feind Serbiens sei.

<sup>310</sup> Vgl. Yannis, Kosovo Under International Administration – An Unfinished Conflict, S. 46f.

<sup>311</sup> ICG, Kosovos's Linchpin: Overcoming Division in Mitrovica, S. 4.

<sup>312</sup> Siehe I. Teil E. I. 1. a) aa).

<sup>313</sup> Vgl. Yannis, Kosovo Under International Administration – An Unfinished Conflict, S. 47; vgl. Report of the Secretary-General on UNMIK, 15.12.2000, S/2000/1196, Ziff. 15; vgl. ICG, Kosovos's Linchpin: Overcoming Division in Mitrovica, S. 4: auch wenn Ivanović gegenüber der internationalen Gemeinschaft erklärte, mit ihr zusammenarbeiten zu wollen, hinderte er diese dennoch an der Ausübung ihrer Aufgaben.

<sup>314</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 23.12.1999, S/1999/1250, Ziff. 3; vgl. Assembly of WEU, Latest developments in south-eastern Europe, Document 1666, S. 36.

<sup>315</sup> Nach Brand, The development of Kosovo Institutions and the Transition of Authority from UNMIK to Local Self-Government, S. 14, sind die Kosovo-Serben niemals wirklich der JIAS-Vereinbarung beigetreten, trotz der Entscheidung eines kleinen Teils der kosovo-serbischen Minderheit, als Beobachter beizuwohnen; die Kosovo-Serben betrachteten die JIAS als eine Verletzung der Resolution 1244 (1999) und verlangten stattdessen eine Selbstverwaltung für die im Kosovo verbleibenden Kosovo-Serben.

Interims-Verwaltungsrat (IAC) gehörten dann ein kosovo-serbischer Vertreter, dem Kosovo-Übergangsrat (KTC) vier kosovo-serbische Vertreter an. Außerdem konnten zwei kosovo-serbische „Minister“ ernannt werden.<sup>316</sup> Der KTC traf sich – mit Unterbrechungen – auch unter bosniakischer und türkischer Beteiligung. Im Mai 2000 nahm zum ersten Mal ein Vertreter der Roma am KTC teil.<sup>317</sup>

### cc) Mitarbeit der Minderheiten nach den ersten Kommunalwahlen

Nach den Kommunalwahlen im Oktober 2000, an denen die Kosovo-Serben nicht teilgenommen hatten, versuchte UNMIK durch die Ernennung von zusätzlichen Minderheitenvertretern, Minderheiten in die neu gewählten Strukturen zu integrieren. Kosovo-Türken, Bosniaken, Roma, Ashkaljia und Ägypter akzeptierten ihre Ernennung, die Integration der Kosovo-Serben in die 27 gewählten Gemeinden gestaltete sich jedoch schwieriger. Letztere verlangten eigene Gemeindeverwaltungen außerhalb der gewählten Strukturen.<sup>318</sup> Kosovo-Serben befürchteten, bei Aufnahme einer Tätigkeit in den von UNMIK errichteten Gemeindeverwaltungen ihre Renten und andere Vergünstigungen zu verlieren, die sie aus der Zeit vor Beginn des Krieges erworben haben.<sup>319</sup>

Der Machtwechsel in Belgrad Anfang Oktober 2000 hat eine konstruktivere Einstellung der Kosovo-Serben gegenüber UNMIK feststellen lassen. Diese Einstellung ging jedoch nicht soweit, dass sich neben dem SNC-Gračanica auch der SNC-Mitrovica dazu bereit erklärte, an den gemeinsamen Verwaltungsstrukturen teilzunehmen.<sup>320</sup> Auch hörte die finanzielle Unterstützung der kosovo-serbischen Parallelverwaltungen nicht auf. In den ersten Monaten des Jahres 2001 wurden mindestens 50 Millionen in die Parallelverwaltungen im Kosovo investiert, 29.800 kosovo-serbische Bewohner standen auf der Gehaltsliste Serbiens.<sup>321</sup>

---

<sup>316</sup> Vgl. Report of the Secretary-General on UNMIK, 03.03.2000, S/2000/177, Ziff. 7; *ibid.*, 06.06.2000, S/2000/538, Ziff. 12; bei dem Abkommen handelt es sich um die *Agenda for Coexistence*, eine Initiative zur Verbesserung der Sicherheit und Rechtsstaatlichkeit, und sollte auch das Angebot von öffentlichen Dienstleistungen in Gebieten mit vorwiegend kosovo-serbischer oder anderen Minderheiten sicherstellen; vgl. weiterhin: Brand, *The Development of Kosovo Institutions and the Transition of Authority from UNMIK to Local-Self-Government*, S. 17.

<sup>317</sup> Vgl. Report of the Secretary-General on UNMIK, 23.12.1999, S/1999/1250, Ziff. 3; *ibid.*, 03.03.2000, S/2000/177, Ziff. 4; vgl. *ibid.*, 06.06.2000, S/2000/538, Ziff. 12.

<sup>318</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 15.12.2000, S/2000/1196, Ziff. 6f; *ibid.*, 13.03.2001, S/2001/218, Ziff. 23.

<sup>319</sup> Vgl. Report of the Secretary-General on UNMIK, 06.06.2000, S/2000/538, Ziff. 17; Independent International Commission on Kosovo, *The Kosovo Report*, S. 116f.

<sup>320</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 15.12.2000, S/2000/1196, Ziff. 14f.

<sup>321</sup> Vgl. Muharremi/Peci/Malazogu/Knaus/Murati, *Administration and Governance in Kosovo: Lessons Learned and Lessons to be Learned*, S. 52.

## dd) Mitarbeit der Minderheiten nach den Wahlen für die zentralen Institutionen

Die demokratischen Veränderungen in Belgrad mit der Entmachtung Slobodan Miloševićs eröffneten jedenfalls die Möglichkeit für einen konstruktiven Dialog<sup>322</sup>, in dem die Kosovo-Serben schließlich aufgefordert wurden, sich für die Wahlen für die zentralen Institutionen registrieren zu lassen.<sup>323</sup> Die tatsächliche Teilnahme an den Wahlen ermöglichte, wie bereits angesprochen, das *Common Document* vom 05.11.2001. Aufgrund dessen sind die Kosovo-Serben im Parlament vertreten, mit zwölf gewählten Sitzen plus zehn weiteren Sitzen, die ihnen nach dem vorläufigen Verfassungsrahmen zustehen, und stellen einen Minister. Zehn weitere Sitze im Parlament und ein weiterer Ministerposten sind gemäß dem vorläufigen Verfassungsrahmen von anderen Minderheiten besetzt.<sup>324</sup>

Der erneute Boykott der Kosovo-Serben in Nord-Mitrovicë/Mitrovica bei den zweiten Kommunalwahlen am 26.10.2002 zeigte, dass diese noch nicht davon überzeugt waren, dass ihnen die Zusammenarbeit mit UNMIK einen Nutzen bringen würde. Nach der Bildung der neu gewählten Gemeindeversammlungen zeichnete sich ein gemischtes Bild hinsichtlich der Zusammenarbeit von Kosovo-Albanern und Kosovo-Serben ab. Während in einzelnen Gemeinden ein vernünftiges Maß an Kooperation vorherrschte, zögerten die Kosovo-Serben in anderen Gemeinden vornehmlich aus Sicherheitsbedenken, in den Gemeindeversammlungen teilzunehmen.<sup>325</sup> Noch Anfang 2004 stellte der Sonderbeauftragte des Generalsekretärs fest, dass insgesamt die Beteiligung von Minderheiten am Entscheidungsprozess in den Gemeinden gering sei.<sup>326</sup> Die von Belgrad unterstützten kosovo-serbischen Parallelverwaltungen konnten durch die gewählten Gemeindeversammlungen immer noch nicht verdrängt werden, und unterminierten weiterhin deren Arbeit.<sup>327</sup>

Nach den Unruhen im März 2004 setzten die Kosovo-Serben die Teilnahme an den zentralen Institutionen aus. Auch auf regionaler Ebene hatten die Unruhen negative Auswirkungen auf die Zusammenarbeit der ethnischen Gruppen.<sup>328</sup>

Neben der Propaganda Belgrads und der schlechten Sicherheitslage trug auch der ungeklärte Status dazu bei, dass die Kosovo-Serben die Teilnahme an den gemeinsamen Strukturen vermieden. Denn dadurch, dass der endgültige Status nicht sicher ist, konnten die Kosovo-Serben vermeiden, sich darüber klar zu werden, in was für einem Kosovo sie leben wollen.<sup>329</sup> Es hat vielmehr den Willen genährt, durch Rückzug in Enklaven und in den von mehrheitlich von Kosovo-Serben bewohnten nördlichen Teil des Kosovo zu zeigen, dass sie jedenfalls nicht in einem Kosovo leben können, das nicht von Belgrad regiert ist.

---

<sup>322</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 13.03.2001, S/2001/218, Ziff. 58ff.

<sup>323</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 02.10.2001, S/2001/926, Ziff. 61.

<sup>324</sup> Constitutional Framework for Provisional Self-Government, 15.05.2001, Ziff. 9.1.3 (b); 9.3.5 (a).

<sup>325</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 26.06.2003, S/2003/675, Ziff. 9; *ibid.*, 14.04.2003, S/2003/421, Ziff. 9.

<sup>326</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 26.01.2004, S/2004/71, Ziff. 12.

<sup>327</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 26.01.2004, S/2004/71, Ziff. 14.

<sup>328</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 30.04.2004, S/2004/348, Ziff. 30/37.

<sup>329</sup> ICG, Kosovo Report Card, S. 23.

## c) Ablauf und Ergebnis der Wahlen

## aa) Erste Kommunalwahlen

Bei den Vorbereitungen der Kommunalwahlen am 28.10.2000 kam es trotz Gegenmaßnahmen der internationalen Gemeinschaft zu einigen Fällen von Einschüchterungen, Drohungen sowie zu unzulässigem Gebrauch der Medien. Auch Korruption wurde festgestellt.<sup>330</sup> Der Wahltag selbst lief völlig ruhig ab. Es traten nur wenige technische Probleme auf, die im Laufe des Tages gelöst werden konnten. Sicherheitsprobleme tauchten nahezu keine auf. Der KFOR-Kommandeur erklärte, dass der Wahltag der erste gewaltfreie Tag im Kosovo seit Beginn der Friedensmission gewesen sei. Der leitende OSZE-Vertreter im Kosovo nannte die Wahlen die besten bisher im Balkan. Alle Kriterien für glaubhafte Wahlen in einer Übergangsregion wurden eingehalten.<sup>331</sup> Auch das Ergebnis der Wahl war erfreulich: Die gemäßigten Politiker wurden gegenüber den radikaleren bevorzugt. Insgesamt kann daher von einem Erfolg gesprochen werden.<sup>332</sup>

## bb) Wahlen für zentrale Institutionen

Die Wahlen für die zentralen Institutionen am 17.11.2001 wurden als deutliche Verbesserung gegenüber den Kommunalwahlen beurteilt. Die Wahlen wurden allgemein als Erfolg bezeichnet, da sie ohne Gewalttätigkeiten und diesmal auch unter Beteiligung aller Minderheiten abliefen. Es gab lediglich kleinere Zwischenfälle, die kaum der Rede wert waren. Die OSZE äußerte sich positiver: Die Wahlbeteiligung sei hoch gewesen, die Wähler hätten ein „*beispielhaftes Verhalten gezeigt*“, was beides „*als ein Beweis für die Reife der Demokratie im Kosovo*“ gelten könne. Nach NATO-Generalsekretär George Robinson habe das ruhige Wahlklima gezeigt, dass die Menschen im Kosovo auf dem richtigen Weg zur Überwindung von Traumata aus der Vergangenheit wären, und die Wahl selber sei ein guter Anfang zur Herstellung normaler Verhältnisse im Kosovo.

Auf jeden Fall war dank tausender heimischer und internationaler Beobachter die Transparenz der Wahlen in jeder Hinsicht gewährleistet. Die Parteien vor Ort waren ebenfalls mit dem Ablauf der Wahl grundsätzlich zufrieden.<sup>333</sup> Der Trend zur Bevorzugung gemäßigter Politiker gegenüber den extremistischeren setzte sich auch bei diesen Wahlen durch.

---

<sup>330</sup> Vgl. hierzu: ICG, Elections in Kosovo: Moving Towards Democracy? S. 8ff.

<sup>331</sup> Beshiri, The 2000 Elections: The First Free and Fair Elections in Kosovo, S. 588f/596; vgl. Schmidt, Toward the Rule of Law: Kosovo 2000 Elections, S. 471; vgl. Mappes-Niedeck, Warum die Kosovo-Mission gescheitert ist, S. 449: „Die Erstellung eines Melde- und Wählerregisters und die Durchführung der Kommunalwahl, bei der die Gemäßigten siegten, waren unter den chaotischen Verhältnissen administrative Großtaten“.

<sup>332</sup> Vgl. Chevallier, L'ONU au Kosovo: leçons de la première MINUK, S. 15.

<sup>333</sup> Oshlies, Parlamentswahlen im Kosovo, Die Wahlen im Kosovo: Der Wahltag; ders., Parlamentswahlen im Kosovo, Die Wahlen im Kosovo: Resultate und Perspektiven; Report of the Secretary-General on UNMIK, 15.01.2002, S/2002/62, Ziff. 3; vgl. ICG, Kosovo: Landmark Election, S. 17.

Nun liegt es bei den politischen Führern zu zeigen, ob sie verantwortlich regieren können und ob ihnen mit der Zeit mehr Verantwortung übertragen werden kann. Die monatelange Unfähigkeit, eine Regierung zu bilden, war ein denkbar schlechter Start. Problematisch ist weiterhin die Unwilligkeit der Mehrheit, berechnete Interessen der Minderheiten zu berücksichtigen.<sup>334</sup> Darüber hinaus hält die Mehrzahl der kosovarischen Bevölkerung sowie der örtlichen Politiker die beim Sonderbeauftragten des Generalsekretärs verbleibenden Kompetenzen für zu weitgehend. Einige Entscheidungen des Parlaments, in denen es die ihm zustehenden Kompetenzen überschritt, spiegeln diese Unzufriedenheit wider. Kompetenzüberschreitende Entscheidungen werden vom Sonderbeauftragten des Generalsekretärs sofort wieder annulliert.<sup>335</sup> Ein Streit hinsichtlich der weiteren Übertragung von Kompetenzen zwischen den lokalen politischen Kräften und der internationalen Gemeinschaft ist vorprogrammiert. Entscheidend für die Zukunft wird sein, dass die lokalen politischen Kräfte weiterhin mit der internationalen Gemeinschaft zusammenarbeiten. Es hilft keiner Seite, wenn man für vermeintliche Verzögerungen jeweils die andere Seite verantwortlich macht. Den Kosovo-Serben dagegen gehen die bisher an die lokalen Institutionen übertragenen Kompetenzen schon zu weit.<sup>336</sup>

Trotz aller Schwierigkeiten lässt sich nunmehr eine stetige Verbesserung in der gesetzgeberischen Tätigkeit des Parlaments erkennen. Bedenklich bleibt weiterhin das bewusste Ignorieren legitimer Bedürfnisse der Minderheiten durch die Mehrheit im Parlament.<sup>337</sup>

### cc) Zweite Kommunalwahlen

Die zweiten Kommunalwahlen am 26.06.2002 liefen ruhig und transparent ab. Jedoch ließ die gesunkene Wahlbeteiligung die Unzufriedenheit der Bevölkerung mit den lokalen Institutionen und Politikern erkennen.<sup>338</sup> Das Verhalten der Gewählten nach den Wahlen war ebenfalls nicht ermutigend. In den Gemeinden, in denen die ehemaligen Oppositionsparteien die Mehrheit erreicht haben, gestaltete sich die Übergabe der Verantwortlichkeit äußerst schwierig. Vertreter in den Gemeindeversammlungen verweigerten ihre Teilnahme an den Sitzungen oder boykottierten diese.<sup>339</sup> Jedoch lässt sich nunmehr in den meisten Gemeinden ein positiver Trend hin zur Entwicklung funktionierender Gemeindeverwaltung erkennen.<sup>340</sup>

## 3. Zusammenfassung

<sup>334</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 09.10.2002, S/2002/1126, Ziff. 49.

<sup>335</sup> Vgl. Report of the Secretary-General on UNMIK, 26.01.2004, S/2004/71, Ziff. 9.

<sup>336</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 26.01.2004, S/2004/71, Ziff. 5.

<sup>337</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 26.01.2004, S/2004/71, Ziff. 7ff: beispielweise verabschiedete das Parlament am 22.12.2003 eine Deklaration, in der die Abschaffung des Wahlrechts für Kosovo-Serben in den serbischen Parlamentswahlen gefordert wurde; vgl. auch *ibid.*, 30.04.2004, S/2004/348, Ziff. 28.

<sup>338</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 29.01.2003, S/2003/113, Ziff. 18.

<sup>339</sup> Siehe hierzu: OSCE, Boykott at the Municipal Level, S. 1ff; vgl. auch Reljic, Taucht Kosovo in eine „graue Zone“ ein?

<sup>340</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 26.01.2004, S/2004/71, Ziff. 11.

Die internationale Gemeinschaft hat wesentliche Fortschritte für die Schaffung substantieller Autonomie und Selbstverwaltung im Kosovo erreicht.

Der Weg dorthin war steinig. Mangels sofort verfügbaren und qualifizierten Fachkräften und geringer Ressourcen gelang es der internationalen Gemeinschaft in den ersten Monaten nicht, den sich sofort nach der NATO-Intervention etablierenden, illegalen „Übergangsverwaltungen“ etwas entgegenzusetzen. Mitursächlich für die Unfähigkeit von UNMIK, gegen die undemokratischen Strukturen vorzugehen, war eine fehlende Strategie, wie die VN-Administratoren vorzugehen hatten. Die *De-facto*-Tolerierung undemokratischer Strukturen und teilweise auch der begangenen Menschenrechtsverletzungen war äußerst bedenklich.

Als Erfolg war zu verzeichnen, dass die illegale kosovo-albanische „Übergangsverwaltung“ unter Führung der PDK Anfang 2000 umgewandelt und in die Gemeinsame Übergangsverwaltungsstruktur JIAS eingegliedert wurde. Die kosovo-serbischen Parallelverwaltungen in den Gemeinden existieren bis zum Abschluss dieser Arbeit zum Teil noch immer und unterminieren das Ziel von UNMIK, multiethnische Verwaltungsstrukturen zu schaffen.

Ein signifikanter Mangel hinsichtlich der Einbindung von Kosovo-Serben und anderer Minderheiten in die Verwaltungsstrukturen zog sich von Anfang an durch die Bemühungen von UNMIK. Grund hierfür war zum einen die schlechte Sicherheitslage, die die Kosovo-Serben empfänglicher für Belgrads Propaganda machte. Zum anderen hinderte die Angst vor dem Verlust von Pensionen und Rentenansprüchen die Kosovo-Serben an der Mitarbeit in den von UNMIK geschaffenen Verwaltungsstrukturen. Weiterhin trug der ungeklärte Status des Kosovo zu der mangelhaften Beteiligung der Kosovo-Serben an den Verwaltungsstrukturen bei. Es wurde der Wille genährt, durch Rückzug in Enklaven und in den vorwiegend von Kosovo-Serben bewohnten nördlichen Teil des Kosovo zu zeigen, dass sie nicht in einem Kosovo leben können, das nicht von Belgrad regiert ist.

Innerhalb der zentralen Institutionen der Übergangsverwaltung konnte die mangelnde Beteiligung der Minderheiten mit den Wahlen vom 17.11.2001 weitgehend behoben werden. Die Kosovo-Serben sind nunmehr grundsätzlich im Parlament vertreten und stellen einen Minister. Dies war möglich aufgrund eines Richtungswechsels in Belgrad und nachdem UNMIK eine Vereinbarung über die weitere Zusammenarbeit mit Belgrad geschlossen hatte. Allerdings setzten die Kosovo-Serben ihre Beteiligung an den Kosovo-weiten Institutionen nach den Unruhen im März 2004 bis auf weiteres aus. Auch die anderen Minderheiten sind in Parlament und Regierung entsprechend der Minderheitengarantien des vorläufigen Verfassungsrahmens vom 15.05.2001 vertreten. Auf Gemeindeebene gestaltete sich die Zusammenarbeit der unterschiedlichen ethnischen Gruppen aufgrund der existierenden kosovo-serbischen Parallelverwaltungen schwieriger.

Die bisherigen Wahlen im Kosovo wurden als Erfolg beurteilt. Dabei wurden die Wahlen für die zentralen Institutionen am 17.11.2001 als wesentliche Verbesserung gegenüber den

ersten Kommunalwahlen vom 28.10.2000 bewertet: Weniger Zwischenfälle passierten und es beteiligten sich diesmal alle Volksgruppen am Urnengang. Die Kriterien für transparente Wahlen waren gewährleistet. Bei beiden vorgenannten Wahlen gab es eine hohe Wahlbeteiligung von 79 % beziehungsweise 64,3 %. Bei den zweiten Gemeindewahlen am 26.10.2002 ging die Wahlbeteiligung auf 53,9 % zurück, was die Unzufriedenheit einiger Wähler über die lokalen Institutionen zum Ausdruck bringt. Enttäuschend war außerdem die geringe Wahlbeteiligung der Kosovo-Serben, die nur bei 20 % lag.

Auf dem Weg zur Herstellung substantieller Autonomie und Selbstverwaltung verbleiben weitere Herausforderungen. Die neugewählten Institutionen müssen lernen, zu funktionieren. Während auf zentraler Ebene sich der Arbeitsprozess und die Arbeitsweise des Parlaments und der Regierung langsam verbesserten, wurden die Gemeindeversammlungen teilweise von den Volksvertretern boykottiert, wobei sich aber auch hier ein bescheidener positiver Trend erkennen ließ.

## II. Die internationale Zivilpolizei

„...Aufrechterhaltung der zivilen öffentlichen Ordnung, namentlich durch die Schaffung örtlicher Polizeikräfte und in der Zwischenzeit durch die Dislozierung internationalen Polizeipersonals für den Dienst im Kosovo...“.<sup>341</sup>

### 1. Mandat und Umsetzung

Zum ersten Mal in der Geschichte der Vereinten Nationen hat diese eine Polizeitruppe mit exekutiven Befugnissen entsandt. Die Herausforderungen waren immens.<sup>342</sup> Ursprünglich war eine 3.155 Mann starke internationale Polizeitruppe vorgesehen, bestehend aus drei verschiedenen Komponenten: erstens aus der Zivilpolizei mit 1.800 Beamten, zweitens aus zehn Spezialeinheiten mit jeweils ca. 115 Beamten (*Special Police Units*, SPU) sowie drittens der Grenzpolizei mit 205 Beamten.<sup>343</sup> Nach kurzer Zeit allerdings zeigte sich, dass die geplante Zahl der Polizisten nicht ausreichend war. Die Anzahl der Polizisten im Verhältnis zur Bevölkerungsdichte lag auch bei vollständiger Dislozierung sogar niedriger, als das Verhältnis in anderen europäischen Ländern. Der Sonderbeauftragte des Generalsekretärs schlug deshalb vor, die geplante Zahl der Polizisten auf ca. 6.100 zu erhöhen, während der Generalsekretär die notwendige Anzahl auf 4.718, einschließlich 1.100 Polizisten in Spezialeinheiten, bezifferte. Letztere Anzahl wurde dann vom Sicherheitsrat autorisiert.<sup>344</sup> Dabei sollte die Anzahl der Grenzpolizisten von 205 auf 364 gesteigert werden.<sup>345</sup>

#### a) Aufgaben und geplante Übernahme von Verantwortung

Die Aufgaben der internationalen Polizeitruppe sollten innerhalb von drei Phasen variieren: In der ersten Phase sollte KFOR im Einklang mit Ziffer 9 d) der Resolution 1244 (1999) für die Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zuständig sein. Bis zur Übernahme der Verantwortung für diese Aufgabe durch die UNMIK-Polizei sollte diese beratende Aufgaben übernehmen, einschließlich im Bereich Grenzpolizei. Die Spezialpolizeieinheiten sollten bereits, wenn notwendig, die Überwachung von VN-Einrichtungen übernehmen.

In der zweiten Phase sollte die UNMIK-Polizei die Verantwortung für die polizeilichen Aufgaben übernehmen. Aufgabe der zehn Spezialeinheiten sollte insbesondere sein, gegen öffentliche Unruhen vorzugehen und die UNMIK-Zivilpolizei in ihren Aufgaben zu unterstützen.<sup>346</sup> Die Grenzpolizei sollte für die Überwachung der Einhaltung von

---

<sup>341</sup> Resolution 1244 (1999), 10.06.1999, Ziff. 11 i).

<sup>342</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 06.06.2000, S/2000/538, Ziff. 126.

<sup>343</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 12.07.1999, S/1999/779, Ziff. 60.

<sup>344</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 23.12.1999, S/1999/1250, Ziff. 61; vgl. *ibid.*, 06.06.2000, S/2000/538, Ziff. 31.

<sup>345</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 16.09.1999, S/1999/987, Ziff. 28.

<sup>346</sup> Vgl. zu den Spezialeinheiten: UNMIK Police, Annual Report 2000, S. 26; UNMIK, Police in Kosovo 2001, S. 45f.

Einfuhrbestimmungen und anderer Grenzbestimmungen zuständig sein.<sup>347</sup> Soweit notwendig, sollte KFOR in dieser Phase die UNMIK-Polizei unterstützen. Parallel sollte während der ersten beiden Phasen eine örtliche, multiethnische Polizei, der *Kosovo Police Service* (KPS) aufgebaut werden.

In einer dritten Phase sollte UNMIK die von ihr ausgeübte polizeiliche Verantwortung Schritt für Schritt auf die örtliche Polizei übertragen und weitgehend nur noch beratende und überwachende Funktionen ausüben. Die Spezialeinheiten würden eventuell auch in dieser Phase zur Absicherung benötigt.<sup>348</sup>

#### b) Zeitliches Eintreffen der internationalen Polizisten

Um eine frühzeitige Präsenz von Zivilpolizisten im Kosovo zu gewährleisten, wurden zunächst ca. 200 unbewaffnete Zivilpolizisten, die in der Friedensmission in Bosnien und Herzegowina eingesetzt waren, ins Kosovo umstationiert. Diese waren bis Ende Juni 1999 die einzigen internationalen Polizisten, die vor Ort waren.<sup>349</sup> Sechs Wochen nach Beginn der Mission, Anfang August 1999, waren dann 600 und Mitte September 1999 1.100 (davon 81 Grenzpolizisten)<sup>350</sup> der zuerst 3.155 autorisierten Polizisten im Kosovo eingetroffen. Mitte Dezember 1999 waren 1.817 (davon 149 Grenzpolizisten) der inzwischen 4.718 autorisierten Polizisten im Kosovo vor Ort<sup>351</sup>, Anfang März 2000 2.361 Polizisten<sup>352</sup>, Ende Mai 2000 dann 3.626 Polizisten (davon 207 Grenzbeamte und erstmals 595 Spezialpolizisten). Dies stellte 77 % der autorisierten Stärke dar<sup>353</sup>, die Anfang Dezember 2000 schließlich auf 90 % (davon 221 Grenzpolizisten und 933 Polizisten in acht Spezialeinheiten) erhöht werden konnte<sup>354</sup>. Die autorisierte Zahl von 4.718 Polizisten wurde niemals erreicht. Noch am 26.02.2001, mehr als eineinhalb Jahre nach Beginn der Mission, waren erst 4.446 internationale Polizisten im Kosovo, davon 247 Grenzpolizisten und 970 Beamte in acht verschiedenen Spezialeinheiten.<sup>355</sup> Die höchste Anzahl war mit 4.582 Polizisten am 31.03.2002 erreicht.<sup>356</sup>

#### c) Tatsächliche Übernahme von Verantwortung

Aufgrund des zögerlichen Eintreffens der Polizisten im Kosovo gestaltete sich die Übertragung der Verantwortung für polizeiliche Aufgaben von KFOR auf die UNMIK-Polizei schwierig. Die Übertragung der Verantwortlichkeit erfolgte durch

<sup>347</sup> Vgl. UNMIK Police, Annual Report 2000, S. 28, sowie UNMIK, Police in Kosovo 2001, S. 10ff; vgl. zur aktuellen Stärke der UNMIK-Polizei: <[www.unmikonline.org/justice/police.htm](http://www.unmikonline.org/justice/police.htm)>.

<sup>348</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 12.07.1999, S/1999/779, Ziff. 61ff.

<sup>349</sup> Muharremi/Peci/Malazogu/Knaus/Murati, Administration and Governance in Kosovo: Lessons Learned and Lessons to be Learned, S. 21.

<sup>350</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 16.09.1999, S/1999/987, Ziff. 28f.

<sup>351</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 23.12.1999, S/1999/1250, Ziff. 61.

<sup>352</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 03.03.2000, S/2000/177, Ziff. 37.

<sup>353</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 06.06.2000, S/2000/538, Ziff. 31.

<sup>354</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 15.12.2000, S/2000/1196, Ziff. 27.

<sup>355</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 13.03.2001, S/2001/218, Ziff. 33.

<sup>356</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 22.04.2002, S/2002/436, Annex V.

Einzelvereinbarungen (*memorandum of understanding*) zwischen KFOR und UNMIK. Je nach Möglichkeiten der UNMIK-Polizei beziehungsweise nach Beurteilung der Sicherheitslage in einem bestimmten Gebiet wurde vereinbart, dass UNMIK die Ermittlungshoheit (*investigative primacy*) und/oder die Verantwortung für den Gesetzesvollzug (*police and tactical primacy*) übernehmen sollte.<sup>357</sup> Ab 22.08.1999 konnten die UNMIK-Polizisten die Ermittlungshoheit in der Stadt Prishtinë/Priština übernehmen. Am 19.09.1999 wurde die Verantwortung für den Gesetzesvollzug in Prishtinë/Priština sowie am 27.10.1999 auch in Prizren auf die UNMIK-Polizei übertragen. Nach Angaben des damaligen KFOR-Kommandeurs Reinhardt bedeutete die Übernahme der Verantwortung für den Gesetzesvollzug durch die Polizei in der Anfangszeit allerdings nicht, dass KFOR von ihrer Aufgabe, für die innere Sicherheit und Ordnung zu sorgen, weitgehend entbunden war. Weil festgestellt wurde, dass UNMIK die Aufgaben allein nicht bewältigen konnte, hat KFOR zunächst ihre Maßnahmen beinahe in der Intensität weitergeführt wie zu dem Zeitpunkt, als sie die Verantwortung hatte.<sup>358</sup> In den anderen Städten und Regionen, in denen die Hoheit für den Gesetzesvollzug von der UNMIK-Polizei noch nicht übernommen werden konnte, übernahm die UNMIK-Polizei zunächst nur die Verantwortung für Ermittlungen.<sup>359</sup>

Erst am 12.05.2000, also beinahe ein Jahr nach Beginn der Friedensmission, konnte in der Region um Gjilan/Gnjilane die Verantwortung für den Gesetzesvollzug und damit für die Durchführung der täglichen Operationen von KFOR an UNMIK übertragen werden, in Pejë/Peć im Juni 2000.<sup>360</sup> KFOR leistete immer noch Unterstützung.<sup>361</sup> Damit hatte die UNMIK-Polizei die Verantwortung für den Gesetzesvollzug in allen Regionen bis auf die Region Mitrovicë/Mitrovica inne. In dieser Region wurde die Verantwortung für den Gesetzesvollzug schließlich am 06.11.2003 von KFOR an die UNMIK-Polizei und den *Kosovo Police Service* übergeben.<sup>362</sup> Die Verantwortung für sämtliche Grenzübergänge waren am 29.01.2002 durch ein *memorandum of understanding* von KFOR auf UNMIK übertragen worden.<sup>363</sup>

#### d) Gemeinsame Operationen mit KFOR

Von Anfang an, unabhängig von der primären Zuständigkeit für die Sicherheit und Ordnung, führten UNMIK und KFOR gemeinsame Operationen durch. Zu diesen gemeinsamen Operationen gehörten insbesondere gemeinsame Patrouillen sowie

---

<sup>357</sup> Interview mit internationalen Polizeibeamten in Priština und Prizren, 06.09.-15.09.2001. Die sog. *memorandum of understanding* sind NATO klassifiziert und konnten von der Autorin nicht eingesehen werden.

<sup>358</sup> Marburg, Gewalt neutralisieren, "Die Frage einer Truppenreduzierung geht völlig an der Realität vorbei" – Ein Interview mit dem Befehlshaber der KFOR, General Dr. Klaus Reinhardt, S. 95.

<sup>359</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 23.12.1999, S/1999/1250, Ziff. 63; *ibid.*, 03.03.2000, S/2000/177, Ziff. 38; *ibid.*, 06.06.2000, S/2000/538, Ziff. 32.

<sup>360</sup> UN Police, Annual Report 2000, S. 11.

<sup>361</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 15.01.2002, S/2002/62, Ziff. 30.

<sup>362</sup> ICG, Collapse in Kosovo, S. 12.

<sup>363</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 22.04.2002, S/2002/436, Ziff. 30: zuvor war bereits die Kontrolle über einzelne Grenzübergänge und über den Flughafen Priština UNMIK übertragen worden; vgl. auch: UNMIK Police, Annual Report 2000, S. 13.

Hausdurchsuchungen nach Waffen oder Drogen, aber auch die Absicherung politischer Veranstaltungen, die Bekämpfung politischer Gewalt sowie Sicherheitsmaßnahmen für bedrohte Minderheiten.<sup>364</sup>

Um hierbei eine bessere Zusammenarbeit zu gewährleisten, wurden gemeinsame Operationszentren<sup>365</sup> sowie zum Zwecke des Informationsaustauschs eine eigene Einheit im KFOR-Hauptquartier eingerichtet.<sup>366</sup> Auch im Bereich der Grenzpolizei gab es intensive Zusammenarbeit.<sup>367</sup> Die Zusammenarbeit zwischen UNMIK und KFOR entwickelte sich später gerade bei der Bekämpfung von Terrorismus und organisiertem Verbrechen zum Eckpfeiler der zivilen Rechtsdurchsetzung.<sup>368</sup> Als Reaktion auf die fortdauernde politisch motivierte Gewalt schufen UNMIK und KFOR schließlich bis Ende 2000 gemeinsam eine *Task Force (Political Violence Task Force)*, die die Arbeit von UNMIK und KFOR auf lokaler, regionaler und zentraler Ebene koordinierte.<sup>369</sup>

#### e) Aufbau der lokalen Polizei

Parallel wurde in den ersten beiden Phasen die örtliche Polizei, der *Kosovo Police Service*, aufgebaut.<sup>370</sup> Die theoretische Ausbildung lag bei dem Pfeiler der OSZE, die eine Polizeischule errichtete. Am 07.09.1999 konnte die erste Gruppe von 200 Kadetten mit der Ausbildung beginnen.<sup>371</sup> Die Grundausbildung bestand bei der ersten Gruppe aus einem vierwöchigen theoretischen Kurs, der dann später erst auf neun<sup>372</sup>, dann auf zwölf Wochen ausgedehnt wurde<sup>373</sup>. Im Anschluss an die theoretische Ausbildung folgte eine 19-wöchige praktische Unterrichtung der KPS-Polizisten, für die die UNMIK-Polizei zuständig war. Ziel war zunächst die Ausbildung von 4.000 KPS-Polizisten. Hiervon haben im Juni 2000 796 KPS-Polizisten, im Dezember 2000 2.516 die theoretische Ausbildung absolviert, im Juni 2001 dann 3.847.<sup>374</sup> Als die anvisierte Zahl von ca. 4.000 Polizisten nahezu erreicht war, wurde begonnen, den Schwerpunkt der Ausbildung von grundlegendem Training auf spezialisiertes Training auszuweiten.<sup>375</sup> Es wurde geplant, bis Ende 2002 die Zahl der

<sup>364</sup> Vgl. Report of the Secretary-General on UNMIK, 17.09.1999, S/1999/987, Ziff. 26; *ibid.*, 03.03.2000, S/2000/177, Ziff. 38; *ibid.*, 06.06.2000, S/2000/538 Ziff. 34; *ibid.*, 15.12.2000, S/2000/1196 Ziff. 18/28/31; Fallbeispiele der Zusammenarbeit in: Büllsbach, Aufgaben öffentlicher Sicherheit für KFOR – Soldaten im Kosovo, S. 87ff; vgl. auch O'Neill, Kosovo – An Unfinished Peace, S. 106.

<sup>365</sup> Vgl. Report of the Secretary-General on UNMIK, 06.06.2000, S/2000/538 Ziff. 34.

<sup>366</sup> ICG, Finding the Balance: The Scales of Justice in Kosovo, S.12.

<sup>367</sup> UNMIK, Police in Kosovo 2001, S. 12f.

<sup>368</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 15.12.2000, S/2000/1196, Ziff. 18/28.

<sup>369</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 15.12.2000, S/2000/1196, Ziff. 16.

<sup>370</sup> Siehe UNMIK Police, Annual Report 2000, S. 31ff.

<sup>371</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 16.09.1999, S/1999/987, Ziff. 30.

<sup>372</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 03.03.2000, S/2000/177, Ziff. 43; begleitend zu diesem Praxistraining fanden weiterhin theoretische Kurse statt, koordiniert von OSZE und UNMIK-Polizei; nach Angaben der UNMIK Police, Annual Report 2000, S. 32, betrug die Länge der theoretischen Ausbildung im Jahr 2000 lediglich acht Wochen.

<sup>373</sup> UNMIK, Pillar 1, Police and Justice, Presentation Paper, Fourth Quarter, November 2002, S. 9.

<sup>374</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 13.03.2001, S/2001/218, Ziff. 36; *ibid.*, 07.06.2001, S/2001/565, Ziff. 43.

<sup>375</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 07.06.2001, S/2001/565, Ziff. 43; vgl. *ibid.*, 02.10.2001, S/2001/926, Ziff. 52; *ibid.*, 22.04.2002, S/2002/436, Ziff. 31; UNMIK, Pillar 1, Police and Justice, Presentation Paper, Fourth Quarter, November 2002, S. 9; vgl. UNMIK Police, Annual Report 2000, S. 33; vgl. UNMIK, Policing Kosovo 2001, S. 53f.

Polizisten auf 6.000 zu erhöhen<sup>376</sup>, wobei die Gesamtstärke – nach verschiedenen Angaben – später insgesamt 6.500<sup>377</sup> beziehungsweise 10.000<sup>378</sup> betragen sollte. Im Oktober 2002 überstieg die Zahl der KPS-Polizisten mit 5.240 (davon 14,78 % Angehörige von Minderheiten) zum ersten Mal die Zahl der UNMIK-Polizisten mit 4.274.<sup>379</sup> Anfang 2003 waren 5.200 Beamten ausgebildet, 15 % waren hiervon Angehörige von Minderheiten<sup>380</sup>, Anfang 2004 gab es insgesamt 5.704 Beamte<sup>381</sup>.

Die Übertragung von Aufgaben von der UNMIK-Polizei auf die KPS begann im September 2000, angefangen mit der vereinzelt, selbständigen Durchführung von Patrouillen.<sup>382</sup> Aufgrund logistischer Schwierigkeiten konnte der Übergang nicht einheitlich in ganz Kosovo stattfinden.<sup>383</sup> Zum Zeitpunkt des Berichts des Generalsekretärs vom Januar 2002 haben KPS-Polizisten dann bereits vermehrt selbständige Operationen durchgeführt, welche neben Patrouillen beispielsweise Untersuchungen von Mordfällen umfassten.<sup>384</sup> Daneben führten sie zahlreiche Operationen zusammen mit UNMIK durch. Aufgrund des spezialisierten Trainings der KPS-Polizisten in der Durchführung strafrechtlicher Untersuchungen, im Bereich Forensik sowie bei der Bekämpfung des organisierten Verbrechens und der Betäubungsmittelkriminalität konnten diese in die meisten der spezialisierten Untersuchungseinheiten der UNMIK-Polizei integriert werden.<sup>385</sup> Im Oktober 2002 wurde damit begonnen, die KPS-Polizisten in die Grenzpolizei einzugliedern, um ihnen später Verantwortung hierfür zu übertragen.<sup>386</sup> Mitte November 2002 wurde dem KPS die Verantwortung für die ersten zwei Polizeidienststellen übertragen.<sup>387</sup> Anfang 2004 hatte der KPS die Verantwortung für insgesamt zehn Polizeidienststellen inne.<sup>388</sup> Zusammen mit der UNMIK-Polizei haben die KPS-Polizisten Anfang 2003 begonnen, Aufgaben der öffentlichen Sicherheit und Ordnung wahrzunehmen, welche zuvor von KFOR ausgeübt wurden. Anfang 2003 gelang es dann, im nördlichen Teil von Mitrovicë/Mitrovica kosovo-serbische KPS-Polizisten einzusetzen. Dies wurde ermöglicht aufgrund eines Abkommens mit Belgrad, in dem vereinbart wurde, dass Belgrad die Parallelstrukturen in Nord-Mitrovicë/Mitrovica nicht weiter unterstützen würde.<sup>389</sup>

---

<sup>376</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 07.06.2001, S/2001/565, Ziff. 43.

<sup>377</sup> So UNMIK, Pillar 1, Police and Justice, Presentation Paper, Fourth Quarter, November 2002, S. 11.

<sup>378</sup> So Report of the Secretary-General on UNMIK, 15.01.2002, S/2002/62, Ziff. 29.

<sup>379</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 09.10.2002, S/2002/1126, Ziff. 24 und Annex I.; vgl. auch: UNMIK, Pillar 1, Police and Justice, Presentation Paper, Fourth Quarter, November 2002, S. 8.

<sup>380</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 15.01.2002, S/2002/62, Ziff. 29.

<sup>381</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 26.01.2004, S/2004/71, Ziff. 24.

<sup>382</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 13.03.2001, S/2001/218, Ziff. 35f; vgl. allgemein hierzu: UNMIK Police, Annual Report 2000, S. 33.

<sup>383</sup> UNMIK Police, Annual Report 2000, S. 33.

<sup>384</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 15.01.2002, S/2002/62, Ziff. 29; vgl. *ibid.*, 22.04.2002, S/2002/436, Ziff. 31; vgl. UNMIK, Police in Kosovo 2001, S. 49.

<sup>385</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 22.04.2002, S/2002/436, Ziff. 31; vgl. *ibid.*, 26.01.2004, S/2004/71, Ziff. 24.

<sup>386</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 02.10.2001, S/2001/926, Ziff. 52; Report of the Secretary-General, 22.04.2002, S/2002/435, Ziff. 30.

<sup>387</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 29.01.2003, S/2003/113, Ziff. 18.

<sup>388</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 26.01.2004, S/2004/71, Ziff. 24.

<sup>389</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 29.01.2003, S/2003/113, Ziff. 15ff.

Mit der fortschreitenden Funktionsfähigkeit des KPS wurde damit begonnen, die Zahl der internationalen Polizisten zu reduzieren. So wurde Mitte 2003 eine Einheit der internationalen Spezialpolizisten repatriiert.<sup>390</sup> Anfang 2004 war die Anzahl der internationalen Polizisten auf 3.689 reduziert.<sup>391</sup>

## 2. Beurteilung

Beurteilt wird der Zeitraum in der so genannten zweiten Phase, in dem die UNMIK-Polizei weitgehend die Verantwortung übernommen hat, grob also der Zeitraum ab Januar 2000. Die Sicherheitslage unmittelbar nach Ende der NATO-Luftangriffe, als KFOR die alleinige Verantwortung für die Gewährleistung der Sicherheit und Ordnung innehatte, wurde bereits oben erörtert.<sup>392</sup>

### a) Internationale Zivilpolizei (CIVPOL)

Betrachtet man die VN-Statistiken, nahmen im Jahr 2000 im Vergleich zu dem Zeitraum von Juni bis Dezember 1999 die Anzahl schwerer Verbrechen ab.<sup>393</sup> Nach der Statistik der UNMIK-Polizei hat sich im Jahr 2000 die Anzahl der Verbrechen derart reduziert, dass insgesamt „nur“ noch 246 Morde, 191 Entführungsfälle und 526 Fälle von Brandstiftung registriert wurden.<sup>394</sup> Allerdings sind in dieser Statistik nur einige Beispiele bestimmter schwerer Straftaten erfasst. Insgesamt hatte die Polizei schon im ersten Quartal 2000 9.281 Straftaten registriert, davon 411 schwere Verbrechen einschließlich (versuchter) Mord, schwere Körperverletzung, Vergewaltigung und (versuchte) Entführung. Im Juni 2000 hatte die Polizei nur in 178 dieser schweren Fälle Verdächtige festgenommen. Zwei Drittel dieser schweren Verbrechen waren ethnisch motiviert.<sup>395</sup> Nach Berechnungen der *International Crisis Group* bestand in der ersten Hälfte des Jahres 2000 für einen Kosovo-Serben die zehnfache Gefahr ermordet zu werden als für einen Kosovo-Albaner. Auch 2001 blieb die Anzahl der ermordeten Personen, die Minderheiten angehörten, disproportional hoch zu ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung. Damit muss festgestellt werden, dass auch nach Beendigung der ersten Phase, als die UNMIK-Polizei Schritt für Schritt Verantwortung für die Sicherheit und Ordnung übernahm, es nicht gelang, die Gewalt gegen die Kosovo-Serben und andere Minderheiten zu stoppen.<sup>396</sup> Auch wenn im Jahr 2002 die Anzahl der Straftaten einschließlich schwerer Verbrechen wie Mord signifikant auf ein „normales“ Maß zurückging<sup>397</sup>, ist bis zum Abschluss dieser Arbeit

<sup>390</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 26.06.2003, S/2003/675, Ziff. 25.

<sup>391</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 26.01.2004, S/2004/71, Ziff. 24.

<sup>392</sup> Siehe 1. Teil D. III. 2.

<sup>393</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 03.03.2000, S/2000/177, Ziff. 24; vgl. UNMIK Police, Annual Report 2000, S. 35f.

<sup>394</sup> UNMIK Police-Crime Statistics, verfügbar unter: <[www.civpol.org/unmik/stats/1999/99whole.htm](http://www.civpol.org/unmik/stats/1999/99whole.htm)>.

<sup>395</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 06.06.2000, S/2000/538, Ziff. 22.

<sup>396</sup> Vgl. ICG, Kosovo Report Card, S. 16; Report of the Secretary-General on UNMIK, 06.06.2000, S/2000/538, Ziff. 39ff.

<sup>397</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 22.04.2002, S/2002/436, Ziff. 21; *ibid.*, 22.04.2002, S/2002/436, Ziff. 21, vgl. auch die Statistiken der ethnischen Zugehörigkeit der Mordopfer in: UNMIK,

immer wieder ein Aufflammen der Gewalttaten beziehungsweise Angriffe auf Einzelpersonen und deren Eigentum zu verzeichnen, häufig davon in Mitrovicë/Mitrovica<sup>398</sup>. Der Generalsekretär musste in seinen Berichten wiederholt feststellen, dass die anhaltende ethnisch und politisch motivierte Gewalt im Kosovo eine ernsthafte Gefahr für die Erfüllung der Aufgaben der internationalen Gemeinschaft darstellt.<sup>399</sup> Weiterhin sind Wirtschaftskriminalität und Korruption im Vordringen.<sup>400</sup>

Eine große Herausforderung für die internationale Gemeinschaft stellt bis heute das organisierte Verbrechen dar.<sup>401</sup> Formen des organisierten Verbrechens umfassen (Schutzgeld-) Erpressung, Schmuggel und Drogenhandel sowie Prostitution, Menschen- und Organhandel.<sup>402</sup> EU-Mitarbeiter äußerten sich hierüber wie folgt: “...gangs based in Kosovo have become important factions in an increasingly far-flung, notoriously violent Albanian mafia engaged in international rackets, including drug smuggling and forced prostitution”.<sup>403</sup> Das organisierte Verbrechen trägt zur Instabilität der Region bei und behindert den Aufbau der Rechtsstaatlichkeit wesentlich.<sup>404</sup>

Die Sicherheitssituation ist damit bis zum Abschluss dieser Arbeit nicht zufriedenstellend, sondern vielmehr Anlass zur Sorge. Trotz Erfolge bei der weitgehenden Stabilisierung der öffentlichen Ordnung sieht sich die internationale Zivilpolizei noch immer vor große Aufgaben gestellt. Die bisherigen Tätigkeiten waren von folgenden Defiziten geprägt:

#### aa) Bereitstellungsdefizite

Die vorgenannten Zahlen hinsichtlich der personellen Stärke der internationalen Zivilpolizei zeigen auf, dass es der internationalen Gemeinschaft nicht gelang, rechtzeitig eine ausreichende Anzahl von Polizisten zu rekrutieren und rechtzeitig einzusetzen. Die Ankunft der internationalen Polizei ging nur schleichend voran.<sup>405</sup> Auch nach Eintreffen

---

Pillar 1, Police and Justice, Presentation Paper, Fourth Quarter, November 2002, 29f; vgl. weiterhin UNCIVPOL Report, UNMIK, Police Report for 2002, A Year of Transition.

<sup>398</sup> Vgl. Report of the Secretary-General on UNMIK, 03.03.2000, S/2000/177, Ziff. 20; im Februar 2000 wurde ein deutlich mit UNHCR markierter Bus mit 49 kosovo-serbischen Passagieren von einer Rakete getroffen, woraufhin Unruhen in Nord-Mitrovicë/Mitrovica begannen; *ibid.*, 13.03.2001, S/2001/218, Ziff. 6ff; *ibid.*, 07.06.2001, S/2001/565, Ziff. 6ff; *ibid.*, 22.04.2002, S/2002/436, Ziff. 22, 24; *ibid.*, 09.10.2002, S/2002/1126, Ziff. 18; *ibid.*, 29.01.2003, S/2003/113, Ziff. 26; *ibid.*, 15.10.2003, S/2003/996, Ziff. 16f; auch ICG, Kosovo Report Card, S. 16.

<sup>399</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 13.03.2001, S/2001/218, Ziff. 6; *ibid.*, 07.06.2001, S/2001/565, Ziff. 6ff; *ibid.*, 02.10.2001, S/2001/926, Ziff. 7; *ibid.*, 29.01.2003, S/2003/113, Ziff. 63; vgl. zu den bisher schwersten Unruhen im März 2004: *ibid.*, 30.04.2004, S/2004/348, Ziff. 2ff.

<sup>400</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 09.10.2002, S/2002/1126, Ziff. 21.

<sup>401</sup> UNMIK, Pillar 1, Police and Justice, Presentation Paper, Fourth Quarter, November 2002, 31f; vgl. zu den Maßnahmen gegen das organisierte Verbrechen: UNMIK, Pillar 1, Police and Justice, Presentation Paper, Fourth Quarter, November 2002, 22f; Report of the Secretary-General on UNMIK, 03.03.2000, S/2000/177, Ziff. 42; *ibid.*, 02.10.2001, S/2001/926, Ziff. 48; z.B. Errichtung eines *Organized Crime Bureau*; weiterhin: *ibid.*, 15.01.2002, S/2002/62, Ziff. 22; *ibid.*, 22.04.2002, S/2002/436, Ziff. 28f; *ibid.*, 29.01.2003, S/2003/113, Ziff. 31; *ibid.*, 14.04.2003, S/2003/421, Ziff. 21; *ibid.*, 26.01.2004, S/2004/71, Ziff. 23.

<sup>402</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 23.12.1999, S/1999/1250, Ziff. 19.

<sup>403</sup> Zitiert in: Assembly of the WEU, International Policing in south-east Europe, Document A/1721, Ziff. 51.

<sup>404</sup> Vgl. Report of the Secretary-General on UNMIK, 23.12.1999, S/1999/1250, Ziff. 19.

<sup>405</sup> Beispielsweise zeigte sich der Mangel an zur Verfügung stehenden Polizisten insbesondere in Mitrovicë/Mitrovica, als sich die Sicherheitslage im Februar 2000 verschlechterte. Um den Mangel zu

der ersten Polizeibeamten zeigt die hohe Kriminalitätsrate gerade im ersten Jahr der Mission, dass ein Klima der Gesetzeslosigkeit im Kosovo vorherrschte. Die marginale Anzahl von Polizisten bis Mitte 2000 führte auch dazu, dass die illegalen polizeilichen Parallelstrukturen nicht sogleich aufgelöst werden konnten. Somit konnten auch die Menschenrechtsverletzungen, die mit den illegalen Parallelstrukturen einhergingen, in der Anfangsphase nicht wirksam bekämpft werden.<sup>406</sup> Der Generalsekretär hat angesichts der hohen Kriminalität immer wieder festgestellt, dass die Dislozierung der internationalen Polizisten beschleunigt werden müsse, damit das Mandat, nämlich insbesondere die Herstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, erfüllt werden könne.<sup>407</sup> Die steigende Anzahl von Polizisten und der Einsatz größerer Ressourcen trug schließlich dazu bei, dass die Kriminalität erheblich zurückging.<sup>408</sup>

#### bb) Fehlende Spezialisten

Neben dem Problem, generell zu wenig Polizeipersonal rekrutieren zu können, hatte sich im Kosovo gezeigt, dass ein hoher Bedarf an besonders spezialisierten Beamten bestand. Die Polizisten waren keinesfalls „nur“ mit der so genannten täglichen Polizeiarbeit, der so genannten Kleinkriminalität, befasst. Es zeigte sich, dass sie sich in besonderer Weise mit schwerer und Schwerstkriminalität bis hin zur extrem verbreiteten organisierten Kriminalität und mafiosen internationalen Strukturen befassen müssen.<sup>409</sup> Die Bewältigung dieser Formen von Schwerstkriminalität erforderte besonders qualifizierte Beamte<sup>410</sup>, forensische Ausrüstung, sowie auch Zeugenschutzprogramme und Möglichkeiten zu verdeckten Ermittlungen. Auch die Bekämpfung terroristischer Handlungen im Kosovo erforderte besondere Spezialeinheiten<sup>411</sup>, die beispielsweise auch riskante Festnahmen und Personenschutzmaßnahmen durchführen können<sup>412</sup>. Dem Mangel an qualifiziertem und spezialisiertem Personal war laut eines Berichtes der UNMIK-Polizei im Laufe des Jahres 2002 wirksam begegnet worden.<sup>413</sup>

---

beheben, wurden Polizisten aus einer anderen Region (Peć) abgezogen und dort eingesetzt. Dies wiederum hatte zur Folge, dass in der Region, in der die Polizisten abberufen wurden, KFOR allein die Verantwortung für die Einhaltung von Recht und Gesetz achten musste, vgl. Report of the Secretary-General on UNMIK, 03.03.2000, S/2000/177, Ziff. 39.

<sup>406</sup> Vgl. Brand, *The Development of Kosovo Institutions and the Transition of Authority from UNMIK to Local Self-Government*, S. 44; vgl. Report of the Secretary-General on UNMIK, 23.12.1999, S/1999/1250, Ziff. 64/111.

<sup>407</sup> Vgl. Report of the Secretary-General on UNMIK, 16.09.1999, S/1999/987, Ziff. 46; *ibid.*, 23.12.1999, S/1999/1250, Ziff. 111; *ibid.*, 03.03.2000, S/2000/177, Ziff. 154; *ibid.*, 06.06.2000, S/2000/538, Ziff. 126.

<sup>408</sup> Vgl. UNMIK, *Pillar 1, Police and Justice, Presentation Paper, Fourth Quarter, November 2002*, S. 27f.

<sup>409</sup> Vgl. Independent International Commission on Kosovo, *The Kosovo Report*, S. 112; ICG, *Kosovo Report Card*, S. 44.

<sup>410</sup> Buwitt, *Internationale Polizeieinsätze bei Friedensmissionen*, S. 14.

<sup>411</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 03.03.2000, S/2000/177, Ziff. 40.

<sup>412</sup> Vgl. Feller, *Police Aspects*, S. 52.

<sup>413</sup> United Nations Civilian Police, UNMIK, *Police Report for 2002, A Year of Transition*.

## cc) Mangel an Ressourcen

Zu Beginn der Mission fehlten alle Basisvoraussetzungen. Polizeibeamten berichteten, dass es bei ihrer Ankunft an Polizeiwachen fehlte, und wenn es welche gab, fehlten Tische, Schreibwaren, Telefonleitungen oder Funkgeräte, und es waren nur wenige Fahrzeuge vorhanden.<sup>414</sup> Obwohl ein Jahr nach Beginn der Mission der Großteil der Ausrüstung vor Ort war, blieben immer noch Defizite bei der Ausrüstung und logistischer Unterstützung, so dass einige Arbeitsbereiche an der Ausführung ihrer Aufgaben behindert waren, vor allem im Bereich der forensischen Untersuchungen.

Der Bericht der OSZE über den Zeitraum vom September 2000 bis Februar 2001 identifizierte gravierende Mängel bei der forensischen Untersuchung von Kriminalfällen. Forensisches Beweismaterial wurde, mangels eines eigenen forensischen Labors im Kosovo, zur Prüfung und Auswertung in ein Labor nach Bulgarien geschickt.<sup>415</sup> Jedoch kam von diesem Labor oft keine oder ungenügende Rückmeldung, so dass Verfahren verzögert oder mit zweifelhaften forensischen Gutachten durchgeführt wurden. In den regionalen Polizeistationen im Kosovo gab es darüber hinaus mangels Ressourcen kaum Möglichkeiten, überhaupt Beweise zu sammeln: *“Due to the lack of resources, police stations can rarely take blood and breath samples. They further do not possess enough field drug kits. Although portable finger print equipment is available, there is insufficient ink”*.<sup>416</sup> Zur wirksamen Bekämpfung des organisierten Verbrechens und Kriminalität mit terroristischen Hindergründen hätte es aber gerade einer gut ausgestatteten Polizei bedurft.<sup>417</sup> Bis zum darauf folgenden Bericht der OSZE vom Oktober 2001 hatte sich daran kaum etwas geändert. Projekte wie die Einrichtung eines voll ausgerüsteten forensischen Labors (*Police Forensic Laboratory*) kamen nicht über die Planungsphase hinaus. Dies behinderte die effektive Ermittlung und Verfolgung schwerer Verbrechen wesentlich, auch wenn die forensische Abteilung der Polizei (*Police Forensic Unit*) die bereits existierenden Kapazitäten verbesserte.<sup>418</sup> Hinsichtlich der Bekämpfung des organisierten Verbrechens räumte die Säule „Polizei und Justiz“ von UNMIK in einem Bericht vom November 2002 unumwunden ein: *“While efforts to build up the necessary resources have been slow, organised crime has continued to expand and increase its capabilities. The fight against it is just beginning (...)”*.<sup>419</sup>

## dd) Unterschiedliche Ausbildungsstandards und kulturelle Hintergründe

Im Gegensatz zur militärischen Komponente, die sich aus geschlossenen, eingeübten, kompatiblen und weitgehend autarken Einheiten und Verbänden zusammensetzt, ist

---

<sup>414</sup> ICG, Kosovo Report Card, S. 44.

<sup>415</sup> UNMIK Police, Annual Report 2000, S. 24.

<sup>416</sup> OSCE, Kosovo – Review of the Criminal Justice System, September 2000 – Februar 2001, S. 42: von einer Polizeistation wurde berichtet, dass sie zwar zwei Kameras habe, von denen allerdings eine kaputt sei und dass sie keine Lieferung von Filmen und Batterien erhalte.

<sup>417</sup> Feller, Police Aspects, S. 53.

<sup>418</sup> OSCE, Kosovo – Review of the Criminal Justice System, October 2001, S. 15; vgl. ICG, Finding the Balance: The Scales of Justice in Kosovo, S. 11.

<sup>419</sup> UNMIK, Pillar 1 Police and Justice, Presentation Paper, Fourth Quarter, November 2002, S. 22.

CIVPOL eine Ansammlung von Einzelbeamten und Beamtinnen aus einer Vielzahl unterschiedlicher Nationen. Im Kosovo hat der Polizeiateil Personen aus bis zu 53 Ländern umfasst<sup>420</sup>, die sich noch nie zuvor getroffen hatten. Die Qualität der Ausbildung der Polizeibeamten variiert in den jeweiligen Herkunftsländern. Schließlich treffen die Polizeibeamten nicht nur ein mit verschiedenen Ausbildungsstandards, sondern haben unterschiedliche kulturelle Hintergründe, unterschiedliche Rechtsverständnisse und auch ein unterschiedliches Verständnis hinsichtlich der Durchführung von Polizeiaufgaben.<sup>421</sup> Es gibt zwar für die neu eintreffenden Polizisten kurze Einführungskurse im Einsatzgebiet, die vor diesem Hintergrund jedoch nicht ausreichen, dass alle Polizisten gleichartig effektiv und unter Beachtung internationaler Menschenrechtsstandards arbeiten.<sup>422</sup>

Auch wenn die meisten der VN-Polizisten äußerst kompetent und gewissenhaft sind, fehlte es manchen bei ihrer Ankunft im Kosovo an den Grundvoraussetzungen für den internationalen Einsatz. Die *Independent International Commission on Kosovo* stellte fest: *“The UN police officers were not only slow to arrive but frequently unprepared for the tasks that awaited them. Several detachments had to be sent home because of inadequate training. A considerable number did not return from furlough or returned home prematurely”*.<sup>423</sup> Bis Mitte September 2002 mussten insgesamt 189 Polizisten nach ihrer Ankunft im Kosovo repatriert werden, da sie den Eingangstest, bestehend aus einem Englischtest, einem Fahr- und Schießtest, auch nach wiederholtem Versuch nicht bestanden haben.<sup>424</sup> Ein Grund hierfür kann sein, dass einige Staaten die von ihnen entsandten Polizisten mangels Geldmittel hierauf nicht vorbereiten können und die Ausbildungskurse von den einzelnen Polizisten bezahlt werden müssen, oder Polizisten unabhängig von ihren tatsächlichen Sprachkenntnissen entsenden. So wurde festgestellt, dass Polizeibeamte in Nepal ein Jahresgehalt ausgeben mussten, um sich die erforderlichen Englisch-Sprachkenntnisse anzueignen. Die Schwierigkeiten, ein Fahrzeug zu führen, resultieren unter anderem daraus, dass einige Polizeibeamte in ihrem Heimatland entweder kein Zugriff auf ein Fahrzeug hatten, mit ihnen unbekanntem Autotypen nicht fahren können oder aber in ihrem Heimatland einen Chauffeur zur Seite gestellt bekommen hatten.<sup>425</sup>

Aber auch wenn der Eingangstest bestanden wurde, war dies keine Garantie für eine ausreichende Ausbildung oder Praxiserfahrung der bereitgestellten Personen für den Einsatz im Kosovo. Teilweise wurden dort vollkommen andere Voraussetzungen an die

---

<sup>420</sup> Vgl. beispielsweise zur Zusammensetzung und Stärke der Zivilpolizei zum 13.12.1999: Report of the Secretary-General on UNMIK, 23.12.1999, S/1999/1250, Annex (41 Staaten); zum 02.03.2000: *ibid.*, 03.03.2000, S/2000/177, Annex I (45 Staaten); zum 12.11.2000: *ibid.*, 15.12.2000, S/2000/1196, Annex I (53 Staaten); zum 05.02.2001: *ibid.*, 13.03.2001, S/2001/218 Annex I (53 Staaten).

<sup>421</sup> Vgl. allgemein hierzu: Chappell/Evans, *The Role, Preparation and Performance of Civilian Police in United Nations Peacekeeping Operations*, S. 43ff.

<sup>422</sup> Lawyers Committee for Human Rights, *A Fragile Peace: Laying the Foundations for Justice in Kosovo*, S. 69; vgl. auch Buwitt, *Internationale Polizeieinsätze bei Friedensmissionen*, S. 12.

<sup>423</sup> Independent Commission on Kosovo, *The Kosovo Report*, S. 111.

<sup>424</sup> Interview mit einem für Personalwesen zuständigen Polizeibeamten, Priština, 14.09.2001; vgl. auch ICG, *Kosovo Report Card*, 28.08.2000, S.4; Lawyers Committee for Human Rights, *A Fragile Peace, Laying the Foundations for Justice in Kosovo*, S. 69; vgl. Buwitt, *Internationale Polizeieinsätze bei Friedensmissionen*, S. 12.

<sup>425</sup> Vgl. Broer/Emery, *Civilian Police in U.N. Peacekeeping Operations*, S. 6f.

Polizeiarbeit gestellt als in den Heimatländern der Polizisten. Beispielsweise beschränkte sich die Praxiserfahrung eines Polizisten in seinem Heimatland, bevor er ins Kosovo entsandt wurde, ausschließlich auf die Bewachung der Grenzen eines Elefantenparks mit dem Ziel, Elefanten am Betreten der angrenzenden bewirtschafteten Felder zu hindern.<sup>426</sup> Darüber hinaus hat sich gezeigt, dass in manchen Mitgliedsstaaten die in die Friedensmissionen entsendeten Polizisten nicht nach qualitativen Gesichtspunkten, sondern offensichtlich auch nach anderen, völlig fachfremden Kriterien ausgewählt wurden. So kam es vor, dass Personen, die in ihrem Heimatstaat eine angesehene Stellung bekleiden, die Möglichkeit gegeben werden soll, an einer für ihre Verhältnisse gut bezahlten Friedensmission teilzunehmen. Beispielsweise stellte sich im Laufe der Mission heraus, dass ein ins Kosovo entsandter Polizist, nachdem er den Eingangstest bestanden hatte und als Verkehrspolizist eingesetzt wurde, tatsächlich eine Ausbildung als Zahnarzt hatte, niemals aber die eines Polizisten. Entsprechend unbefriedigend war sein Auftreten als Polizist.<sup>427</sup>

Ein weiterer Grund für die unterschiedlichen Ausbildungsstandards ist, dass Polizisten aus Ländern, in denen Menschenrechte wenig Beachtung finden und in denen die Polizei Instrument des Staates ist, selten den Anforderungen von VN-Friedensmissionen entsprechen. Dennoch werden die Polizisten aus diesen Ländern von den Vereinten Nationen für den Einsatz in Friedensmissionen akzeptiert. Zum einen, weil ohnehin zu wenig Zivilpolizisten für Friedensmissionen zur Verfügung stehen, zum anderen aber auch aus politischen Gründen, um Personal aus so vielen verschiedenen Mitgliedsstaaten wie möglich zu rekrutieren. Solange politische Aspekte Vorrang davor haben, eine effektive internationale Polizei zu rekrutieren und einzusetzen, werden Friedensmissionen es niemals schaffen, sich der Probleme zu entledigen, die durch unqualifizierte Polizisten verursacht werden.<sup>428</sup>

Eine vereinheitlichte Eingangsausbildung für Polizisten bei Ankunft in der Mission, so gut sie auch sein mag, kann die Qualifikation eines Polizisten nicht wesentlich verbessern, wenn keine ausreichende Grundlage für diese Ausbildung vorhanden ist. Bedauerlicherweise wurde bei einigen Beamten im Kosovo auch die Einstellung vorgefunden, besser gar nicht zu handeln, als hierbei möglicherweise einen Fehler zu begehen. Auch dies führte zu Spannungen innerhalb der gemischten internationalen Einheiten und hinderte die effektive Umsetzung des Mandates.<sup>429</sup> Folge des unbefriedigenden Auftretens einzelner Polizisten ist verminderter Respekt der Bevölkerung ihnen gegenüber. Dies fand zum Beispiel seinen Ausdruck im Spitznamen „Coca-Cola-Polizei“, der auf die Farbe ihrer rot-weißen Polizeiwagen zurückzuführen ist.

---

<sup>426</sup> Interviews mit Polizeibeamten in Priština, 06.09.2001-15.09.2001.

<sup>427</sup> Interviews mit Polizeibeamten in Priština und Prizren, 06.09.2001-15.09.2001.

<sup>428</sup> Hansen, *From Congo to Kosovo: Civilian Police in Peace Operations*, S. 52f.

<sup>429</sup> Interviews mit Polizeibeamten in Priština und Prizren, 06.09.2001-15.09.2001.

## ee) Fehlendes Personal in anderen Bereichen

Obwohl es an internationalen Polizisten mangelte, mussten die wenigen Polizisten, die vor Ort waren, aufgrund fehlenden Personals in anderen Bereichen eine Reihe von nicht-polizeilichen Aufgaben erledigen. Dazu gehörte die Überwachung von öffentlichen Gebäuden und Gefängnissen sowie die Eskortierung von Geldtransporten. Noch im August 2000 nahmen diese Aufgaben zwischen 15 % und 20 % der vorhandenen Mittel ein.<sup>430</sup> Weiterhin zeichnete sich im Bereich der Justiz ein Bedürfnis ab, Richter, Staatsanwälte sowie Opfer von Straftaten und Zeugen zu schützen. Um die weiteren Nachfragen für den Schutz von öffentlichen Transporten, humanitären Konvois, Gerichten sowie von Richtern und Staatsanwälten zu befriedigen, wäre die Arbeitskraft von ca. 80 % der (im März 2000) vorhandenen Polizisten benötigt worden. Den meisten Anfragen auf Schutzmaßnahmen in den vorgenannten Bereichen konnte daher nicht nachgekommen werden.<sup>431</sup>

## ff) Mangelnde Koordination zwischen UNMIK und KFOR

Die Zusammenarbeit zwischen UNMIK und KFOR bei der Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit ist insgesamt als vorbildlich zu bezeichnen und wurde teilweise hoch gelobt.<sup>432</sup>

Bemängelt werden konnte jedoch das Fehlen einer gemeinsamen „Eingangsstrategie“ zur wirksamen Bearbeitung der vordringlichsten Sicherheitsprobleme. Soweit bekannt, sind nach Verabschiedung der Resolution 1244 (1999) vor Einsatzbeginn keine gemeinsamen Strategien und Konzepte von den militärischen und polizeilichen Führungsstäben erarbeitet worden. Grund hierfür war hauptsächlich, dass zu diesem Zeitpunkt das erforderliche CIVPOL-Führungspersonal noch nicht ernannt war und für diese wichtige Planungsarbeit nicht zur Verfügung stand.<sup>433</sup>

Darüber hinaus erfolgten auch nach dem sukzessiven Eintreffen der einzeldienstlichen CIVPOL-Kräfte sowohl die Übernahme der polizeilichen Monitor-Aufgaben als auch die Durchführung gemeinsamer Operationen selten nach abgestimmten Konzepten. UNMIK und KFOR richteten sich zu Beginn der Mission im Wesentlichen unkoordiniert voneinander ein und arbeiteten anfangs bis auf einige Ausnahmen unabhängig nebeneinander her. Daran hat auch der gegenseitige Austausch einiger weniger

---

<sup>430</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 06.06.2000, S/2000/538, Ziff. 33; *ibid.*, 23.12.1999, S/1999/1250, Ziff. 65.

<sup>431</sup> Vgl. Report of the Secretary-General on UNMIK, S/1999/1250, Ziff.65; *ibid.*, 03.03.2000, S/2000/177, Ziff. 41; *ibid.*, 06.06.2000, S/2000/538, Ziff. 33.

<sup>432</sup> Vgl. Report of the Secretary-General on UNMIK, 15.12.2000, S/2000/1196, Ziff. 18; Appathurai, Peace Support in the Balkans: The NATO Experience, S. 191; Reinhardt, KFOR – Streitkräfte für den Frieden, S. 51; ders. Lessons Learned as Commander KFOR in Kosovo, S. 149; Kouchner, A First-Hand Perspective from Kosovo, S. 137ff; Fredriksen, Leadership, Division of Labour and Spezialisierung within Police Operations; gemischter Ansicht ist: O’Neill, Kosovo – An Unfinished Peace, S. 106f; vgl. insgesamt hierzu: Cockell, Civil-Military Responses to Security Challenges in Peace Operations: Ten Lessons from Kosovo, S. 486ff.

<sup>433</sup> Vgl. Buwitt, Internationale Polizeieinsätze bei Friedensmissionen, S. 9f; vgl. auch: Feller, Police Aspects, S. 53.

Verbindungsoffiziere oder tägliche Lagebilder nicht viel geändert, geschweige denn verbessert.<sup>434</sup> Als Beispiel der nicht immer zufriedenstellenden Zusammenarbeit zwischen KFOR und UNMIK-Polizei führt die *International Crisis Group* die Zusammenarbeit der beiden Komponenten in Mitrovicë/Mitrovica an. Dort hätten KFOR-Truppen den UNMIK-Polizisten wiederholt nicht die notwendige militärische Unterstützung bei gewaltsamen Demonstrationen gewährt.<sup>435</sup>

Zu gemeinsamen Operationszentren (*Joint Operation Center*), in denen sowohl Polizisten als auch Soldaten gemeinsam arbeiten, konnten sich KFOR und UNMIK-Polizei erst nach einer erheblichen Anlaufphase durchringen. Erst Mitte 2000 richteten UNMIK und KFOR die ersten Operationszentren in einzelnen Städten ein mit dem Ziel, die gesamten polizeilichen und militärischen Aktivitäten zu koordinieren, sowie zum Austausch von Informationen.<sup>436</sup>

Diese Verzögerungen aufgrund langwieriger Etablierungsprozesse kumuliert mit fehlenden Strategien und Konzepten haben dem Missionsziel in irreparabler Weise geschadet. Gerade zu Beginn eines Einsatzes, wenn die Sicherheitslücke zusätzlich durch die Stationierungslücke verschärft wird, kommt es entscheidend darauf an, dass militärische und zivilpolizeiliche Missionen, soweit die unterschiedlichen Operationsfelder dies zulassen, von Anfang an koordiniert zusammenarbeiten. Auf einen gemeinsamen polizei-militärischen Koordinationsstab bei der Vorbereitung der Mission oder zumindest bereits in deren unmittelbaren Anfangsphase kann daher nicht verzichtet werden.<sup>437</sup>

Bei der Übergabe der originären Polizeizuständigkeiten von KFOR auf die zivile UNMIK-Polizei bildeten neben tatsächlichen Schwierigkeiten wie wechselnder Sicherheitslage und unterschiedlich starker Polizeipräsenz auch unterschiedliche Abmachungen und Verfahrensweisen sowie divergierende Begriffe und Definitionen ein großes Problem und behinderten die einheitliche Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung wesentlich.<sup>438</sup>

#### gg) Kein funktionierendes Justizsystem

Zur Wiederherstellung von Sicherheit und Ordnung genügt nicht nur der Aufbau einer funktionierenden Polizei. Nur wenn die gesamte Kette des Straf- und Justizsystems funktioniert, kann Rechtsstaatlichkeit (*rule of law*) zementiert werden, die dann dazu beitragen kann, Gewalt und Einschüchterungen zu einem Ende zu bringen.<sup>439</sup> Hierzu gehören eine effektive und unparteiische Gerichtsbarkeit sowie ausreichend Gefängnisse.

---

<sup>434</sup> Buwitt, *Internationale Polizeieinsätze bei Friedensmissionen*, S. 10.

<sup>435</sup> ICG, *Kosovo Report Card*, S. 43.

<sup>436</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 06.06.2000, S/2000/538 Ziff. 34; *ibid.*, 15.12.2000, S/2000/1196, Ziff. 28; Reinhardt/Marberg, *Gewalt neutralisieren, "Die Frage nach einer Truppenreduzierung geht völlig an der Realität vorbei"*, S. 95.

<sup>437</sup> Buwitt, *Internationale Polizeieinsätze bei Friedensmissionen*, S. 9f.

<sup>438</sup> Büllesbach, *Aufgaben öffentlicher Sicherheit für KFOR – Soldaten im Kosovo*, S. 86f; zu den unterschiedlichen Definitionen siehe auch: Feller, *Police Aspects*, S. 51.

<sup>439</sup> Vgl. Report of the Secretary-General on UNMIK, 03.03.2000, S/2000/177, Ziff. 154.

Dies war in der Anfangsphase im Kosovo nicht vorhanden. Müssen, wie im Kosovo, mutmaßliche Straftäter aufgrund nicht vorhandener Kapazitäten in Gefängnissen kurz nach ihrer Ergreifung durch die Polizei wieder freigelassen werden, oder ist ein faires Gerichtsverfahren mangels funktionierender Gerichtsbarkeit für diese mutmaßlichen Straftäter nicht gesichert, wird auch das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Arbeit der Polizei vermindert und behindert deren Effektivität.<sup>440</sup>

#### hh) Fehlendes Konzept

Ein gründliches Konzept hinsichtlich der Ziele, die von der internationalen Polizei erreicht werden sollten, konnte vor Erlass der Resolution 1244 (1999) nicht erarbeitet werden. Die Planer in der Abteilung für Zivilpolizei der Vereinten Nationen wurden erst gegen Ende des Bombardements durch die NATO informiert, nur wenige Tage vor Erlass der Resolution 1244 (1999) und vor Beginn der Friedensmission. Vor diesem Zeitpunkt wurde angenommen, dass die OSZE die Aufgabe der Polizeikomponente der Friedensmission im Kosovo übernehmen würde.<sup>441</sup> Rolle, Konzept, Planung und Durchführung mussten vor Ort entwickelt werden. Es gab keine vorherigen Beispiele, in der die internationalen Polizisten derartige exekutive Aufgaben übernehmen und zugleich eine auf demokratischen Prinzipien aufbauende lokale Polizei schaffen sollten.<sup>442</sup> Die anfängliche Strukturierungs- und Organisationsphase der CIVPOL-Komponente hat sieben bis acht Monate in Anspruch genommen.<sup>443</sup>

#### b) Aufbau der lokalen Polizei

Der Generalsekretär hat den *Kosovo Police Service* als eine der wenigen funktionierenden multiethnischen Institutionen im Kosovo lobend hervorgehoben. Von den vier ersten Klassen des KPS waren 6 % Kosovo-Serben und 5,5 % Angehörige anderer Minderheiten.<sup>444</sup> Wegen der kosovo-albanischen Dominanz fand der KPS zunächst keine Akzeptanz in den kosovo-serbischen Enklaven, so dass verstärkte Anstrengungen dahingehend unternommen wurden, eine gerechte Repräsentation von ethnischen Minderheiten im KPS zu erreichen. Im März 2001 lag deren Beteiligung bei 17 %, im

---

<sup>440</sup> Vgl. Report of the Secretary-General on UNMIK, 23.12.1999, S/1999/1250, Ziff. 67; vgl. zu den Defiziten im Justiz- und Strafvollzugssystem: 1. Teil E. III. und IV.

<sup>441</sup> Hansen, *From Congo to Kosovo: Civilian Police in Peace Operations*, S. 37; vgl. Papworth/Wilharta, *Policing Europe: European Policing? The challenge of coordination in international policing*, Session IV: *Coordination within Regional Operations*, Discussion.

<sup>442</sup> UNMIK Police, *Annual Report 2000*, S. 12/34; vgl. Hansen, *From Congo to Kosovo: Civilian Police in Peace Operations*, S. 11.

<sup>443</sup> Vgl. Buwitt, *Internationale Polizeieinsätze bei Friedensmissionen*, S. 13.

<sup>444</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 06.06.2000, S/2000/538, Ziff. 38; zum Auswahlprozess der KPS-Polizisten: nach Ansicht des Generalsekretärs verlief der Auswahlprozess völlig transparent nach langen Gesprächen und Beratungen mit betroffenen Gruppen, vgl. *ibid.*, 16.09.1999, S/1999/987, Ziff. 30; nach Auskunft eines beim Auswahlprozess beteiligten Polizeibeamten konnte Thaçi jedoch mit politischem Druck durchsetzen, dass zusätzlich zu den von der internationalen Gemeinschaft ausgewählten Kadetten weitere 50 von ihm ausgewählte, der UÇK nahestehende Polizisten, wohl ohne eingehende Hintergrundüberprüfung zur Ausbildung zugelassen wurden.

Januar 2002 bei insgesamt bei 15,8 %<sup>445</sup>, im September 2002 weiterhin 15 %<sup>446</sup>, im Juni 2003 waren 9,51 % der KPS-Angehörigen kosovo-serbischer Abstammung und 6,24 % gehörten weiteren Minderheiten an<sup>447</sup>.

Auch von anderen Seiten wird die Entwicklung des *Kosovo Police Service* als “*outright success*“<sup>448</sup> beziehungsweise sogar als “*crown jewel of the international communities initiatives in Kosovo*“<sup>449</sup> äußerst positiv beurteilt. Der Aufbau des *Kosovo Police Service* kann daher als Modell für den Aufbau einer lokalen Polizei in zukünftigen Friedensmissionen dienen.<sup>450</sup>

Der Weg hin zum Aufbau des KPS war jedoch nicht problemfrei. Folgende Kritikpunkte sind zu nennen:

#### aa) Qualität der Ausbildung

Bedenken gab es anfänglich hinsichtlich der theoretischen und praktischen Ausbildung des *Kosovo Police Service*. Die theoretische Ausbildung war zu kurz und der Unterricht in Menschenrechtsstandards minimal. Eine Broschüre der VN über internationale Standards in der Polizeiarbeit, das „*Blue Book*“ gedruckt in Genf, konnte anfangs weder den internationalen Polizisten noch den KPS-Schülern zugänglich gemacht werden.<sup>451</sup> Anschließend wurde dann darauf geachtet, dass sowohl die internationalen Polizisten als auch die KPS-Kadetten Kenntnisse in internationalen Menschenrechtsstandards und dem örtlich anzuwendenden Recht hatten.<sup>452</sup>

Problematisch war weiterhin, dass die praktischen Ausbilder, die aus den Reihen der internationalen Polizisten kommen, kein zusätzliches Training als Mentoren erhielten.<sup>453</sup> Dies änderte sich jedoch Mitte Dezember 2000, nachdem die UNMIK-Polizei in Zusammenarbeit mit der OSZE-Komponente ein zweiwöchiges Trainingsprogramm für die Mentoren entwickelt hat, welches grundlegende Kenntnisse für Aufsichtspersonen und deren Verantwortlichkeiten vermittelte.<sup>454</sup> Im März 2001 bezeichnete der Generalsekretär das praktische Ausbildungsprogramm als zufriedenstellend, wobei allerdings eine große Herausforderung sei, die hohe Qualität des praktischen Trainings zu erhalten. Dies setze

---

<sup>445</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 13.03.2001, S/2001/218, Ziff. 37; *ibid.*, 15.01.2002, S/2002/62, Ziff. 29.

<sup>446</sup> UNMIK, Pillar 1 Police and Justice, Presentation Paper, Fourth Quarter, November 2002, S. 9.

<sup>447</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 26.06.2003, S/2003/675, Ziff. 25.

<sup>448</sup> Brand, The Development of Kosovo Institutions and the Transition of Authority from UNMIK to local Self-Government, S. 45.

<sup>449</sup> O’Neill, Kosovo – An Unfinished Peace, S. 114.

<sup>450</sup> So auch: Bennett, Coordination in local police education and training.

<sup>451</sup> Lawyers Committee on Human Rights, A Fragile Peace: Laying the Foundations of Justice in Kosovo, S. 70f.

<sup>452</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 15.12.2000, S/2000/1196, Ziff. 29.

<sup>453</sup> Lawyers Committee for Human Rights, A Fragile Peace: Laying the Foundations of Justice in Kosovo, S. 71; vgl. Muharremi/Peci/Malazogu/Knaus/Murati, Administration and Governance in Kosovo: Lessons Learned and Lessons to be Learned, S. 24.

<sup>454</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 15.12.2000, S/2000/1196, Ziff. 34.

voraus, eine ausreichende Anzahl von qualifizierten Ausbildern beizubehalten.<sup>455</sup> Weiterhin wurde die Dauer der theoretischen Ausbildung verlängert. Dies ermöglichte, weitere Trainingsinhalte auch hinsichtlich spezialisierter Tätigkeiten den grundlegenden Kenntnissen hinzuzufügen und somit die Ausbildung zu verbessern.

#### bb) Mangelnde Ressourcen

Auch der Aufbau der KPS litt unter mangelnden Ressourcen und logistischen Problemen und ging daher gerade in der Anfangsphase nur langsam voran. Dies ist umso bedauerlicher, als die Existenz einer lokalen Polizeitruppe gerade bei der Bekämpfung von „Racheverbrechen“ oder von Aktivitäten von Untergrundorganisationen wichtig ist. Denn für eine internationale Polizei, angewiesen auf Übersetzer und anderes lokales Personal, welches möglicherweise Strukturen außerhalb der internationalen Polizei loyal ist, ist es nahezu unmöglich, polizeilichen Aufgaben effektiv zu erfüllen.<sup>456</sup> Die Verantwortung für die Herstellung von Sicherheit und Ordnung musste daher so schnell wie möglich auf Vertreter der örtlichen Bevölkerung übergehen. Es hätte daher mehr Nachdruck auf den Aufbau der KPS gelegt werden müssen.<sup>457</sup> Im Jahre 2002 zeigte sich dann der Erfolg des verstärkten Einsatzes der lokalen Polizisten: Ihre Kenntnisse über die örtlichen Verhältnisse, die Möglichkeit, mit der Bevölkerung in ihrer eigenen Sprache zu sprechen, sowie die Praxis, die KPS-Polizisten innerhalb ihrer Herkunftsgemeinde einzusetzen, hat dazu geführt, dass die Bevölkerung in einem weitaus höheren Maße bereit war, Straftaten zu berichten und Informationen zu geben.<sup>458</sup>

Problematisch war weiterhin die geringe Bezahlung der KPS-Polizisten aufgrund der gespannten Finanzsituation. Die geringe Bezahlung konnte die Polizisten geradezu dazu verleiten Bestechungsgelder anzunehmen und sich in Schwarzmarkt- oder anderweitigen kriminellen Aktivitäten zu engagieren.<sup>459</sup> Zum anderen konnten die geringen Gehälter keinen wirklichen Anreiz für die Polizisten bieten, ihre tief verwurzelten ideologischen Loyalitäten zur ehemaligen UÇK aufzugeben und ihre Loyalität einzig und allein UNMIK zu widmen.<sup>460</sup> Einige der lokalen Polizeibeamten kamen mit dem Gesetz in Konflikt. Im Jahre 1999 gingen 208 Beschwerden von der internationalen Polizei wie auch der Bevölkerung gegen Angehörige des *Kosovo Police Service* ein. Hiervon wurden 57 als berechtigt beurteilt, 12 % waren kriminelle Handlungen. Dies bedeutet, dass zu diesem Zeitpunkt 0,5 % der ausgebildeten KPS-Angehörigen in kriminelle Aktivitäten verwickelt waren.<sup>461</sup>

---

<sup>455</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 13.03.2001, S/2001/218, Ziff. 36; vgl. O'Neill, Kosovo – An Unfinished peace, S. 110.

<sup>456</sup> ICG, Kosovo Report Card, S. 42; vgl. auch Brand, The Development of Kosovo Institutions and the Transformation of Authority from UNMIK to Local Self-Government, S. 43.

<sup>457</sup> Vgl. ICG, Kosovo Report Card, S. 4; vgl. Report of the Secretary-General on UNMIK, 03.03.2000, S/2000/177, Ziff. 154; *ibid.*, 06.06.2000, S/2000/538, Ziff. 126.

<sup>458</sup> United Nations Civilian Police, UNMIK, Police Report for 2002, A year of Transition, Crime Trends Indicate Return to Normalcy.

<sup>459</sup> Vgl. Hansen, From Congo to Kosovo: Civilian Police in Peace Operations, S. 96.

<sup>460</sup> ICG, What happened to the KLA?, S. 11.

<sup>461</sup> Bennett, Coordination in local police education and training; vgl. zur weiteren Entwicklung: Report of the Secretary-General on UNMIK, 14.04.2003, S/2003/44, Ziff. 20, wonach kriminelle Handlungen von KPS-

### 3. Zusammenfassung

Zum ersten Mal in der Geschichte der Vereinten Nationen wurde im Rahmen einer Friedensmission die Zivilpolizei mit vollen exekutiven Befugnissen ausgestattet. Darüber hinaus hatte die internationale Zivilpolizei eine funktionierende lokale Polizei aufzubauen und auszubilden. Die Herausforderungen waren dementsprechend groß. Der internationalen Zivilpolizei ist es durch ihren Einsatz und in Zusammenarbeit mit KFOR gelungen, die Verbrechensrate im Kosovo auf ein „normales“ Niveau zu senken. Dennoch ist die Sicherheitssituation bis zum Abschluss dieser Arbeit nicht zufriedenstellend, sondern vielmehr Anlass zur Sorge. Gewalttaten und Einschüchterungen insbesondere gegen Minderheiten ereignen sich noch immer in einem nicht zu akzeptierenden Ausmaß und verschärfen die tiefgreifenden Spannungen zwischen den verschiedenen Ethnien. Darüber hinaus bleibt eine der größten Herausforderungen der Zivilpolizei, das organisierte Verbrechen zu bekämpfen.

Beim Einsatz der Zivilpolizei hat sich zunächst als größtes Problem herausgestellt, eine annähernd ausreichende Anzahl an internationalen Polizisten rekrutieren zu können. Die Zivilpolizei war daher gerade in der Anfangsphase kaum vorhanden beziehungsweise dramatisch unterbesetzt. Die Übernahme der Verantwortung für exekutive Aufgaben von KFOR auf die UNMIK-Polizei konnte dementsprechend nur zögerlich erfolgen: Im Oktober 1999 hatte die UNMIK-Polizei die volle Verantwortung für den Gesetzesvollzug in zwei der fünf Regionen des Kosovo, für weitere zwei Regionen ein Jahr nach Beginn der Friedensmission inne. Die Verantwortung für den Gesetzesvollzug in Mitrovicë/Mitrovica wurde erst am 06.11.2003 an die UNMIK-Polizei übergeben. Besonders bedenklich war ein Mangel an Spezialisten, vor allem zur Bekämpfung der Schwerstkriminalität, des organisierten Verbrechens sowie von terroristischen Handlungen. Die Übernahme von polizeifremden Aufgaben im Bereich des Personen- und Gebäudeschutzes belastete zusätzlich die ohnehin knappen Personalressourcen der Zivilpolizei. Weiterhin wurde die Arbeit der UNMIK-Polizei durch unzureichende Ausstattung mit notwendigem Arbeitsmaterial, insbesondere im Bereich der Forensik, behindert. Problematisch waren zudem unterschiedliche Ausbildungsstandards der Polizisten, die aus den unterschiedlichsten Herkunftsländern „zusammengewürfelt“ wurden und unterschiedliche Auffassungen über die Durchführung von Polizeiaufgaben mitbrachten. Außerdem wurden eine fehlende gemeinsame „Eingangsstrategie“ von UNMIK und KFOR sowie weitere Defizite bei der Koordinierung ihrer Aktivitäten zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit bemängelt. Dies hing damit zusammen, dass ein Konzept der internationalen Gemeinschaft hinsichtlich der Ziele und Durchführung der polizeilichen Arbeit im Kosovo aufgrund der Kürze der Vorbereitungszeit fehlte und erst vor Ort entwickelt werden musste. Hinzu kommt, dass es kein funktionierendes Justiz- und Strafvollzugssystem im Kosovo gab, für die Herstellung von Sicherheit und Ordnung jedoch die gesamte Kette des Straf- und Justizsystems funktionieren muss.

Die Schaffung und Ausbildung der lokalen Polizei war insgesamt ein voller Erfolg. Der *Kosovo Police Service* wurde vielfach als die einzige funktionierende multi-ethnische Institution bezeichnet. Durch den verstärkten Einsatz von lokalen Polizisten im Jahre 2002 konnte eine stärkere Kooperation der Bevölkerung mit der Polizei verzeichnet werden. Allerdings war auch ein geringer Prozentsatz der KPS-Angehörigen in Straftaten verwickelt.

Der Aufbau der lokalen Polizei war nicht frei von Schwierigkeiten. Bedenken hinsichtlich der Qualität der theoretischen Ausbildung wurden jedoch im Laufe der Mission dadurch begegnet, dass stärkerer Nachdruck auf die Beachtung von Menschenrechtsstandards gesetzt wurde. Die anfänglich zu kurze praktische Ausbildung wurde verlängert. Bedauerlicherweise wurde der Aufbau der KPS wegen fehlender Ressourcen verlangsamt. Das niedrige Gehalt für die lokalen Polizisten machte diese außerdem anfällig, ihr Gehalt durch kriminelle Machenschaften aufzubessern. Auch konnte das geringe Gehalt für manche keinen großen Anreiz dafür bieten, ihre persönlichen Loyalitäten aufzugeben.

### III. Justiz

„...Aufrechterhaltung der zivilen öffentlichen Ordnung...“

#### 1. Mandat und Umsetzung

In Resolution 1244 (1999) wird nicht ausdrücklich auf den Aufbau der Justiz Bezug genommen. Tatsächlich bestand jedoch die dringende Notwendigkeit, im Kosovo Rechtsstaatlichkeit herzustellen. Bei der Ankunft von UNMIK gab es kein funktionierendes Gerichtssystem. Die zehnjährige repressive Politik des Regimes in Belgrad hatte im Justizsystem des Kosovo tiefe Spuren hinterlassen. Die ethnisch und politisch motivierten Besetzungen der Stellen vor dem Krieg führten dazu, dass seinerzeit von 756 Richtern und Staatsanwälten im Kosovo nur 30 Kosovo-Albaner waren. Durch die hohe Anzahl flüchtender kosovo-serbischer Justizbeamten nach dem Kosovo-Krieg war die Justiz vollständig zusammengebrochen.<sup>462</sup> Viele Gerichtsgebäude sowie Ausrüstung, juristische Bücher und andere Materialien, die für ein Justizsystem benötigt werden, wurden während der Feindseligkeiten in den Jahren 1998 und 1999 sowie während der NATO-Luftangriffe zerstört. Darüber hinaus hatten die sich zurückziehenden Serben das noch Brauchbare mitgenommen.<sup>463</sup> Die wenigen zurückgebliebenen Richter und Staatsanwälte des repressiven früheren serbischen Regimes waren aufgrund ihrer Zusammenarbeit mit diesem für die Bevölkerung des Kosovo inakzeptabel. Den kosovo-albanischen Juristen dagegen fehlten wegen des ca. zehnjährigen Ausschlusses aus den öffentlichen Ämtern Erfahrung für die nun auf sie zukommenden Aufgaben.<sup>464</sup>

Das Mandat der Resolution 1244 (1999) zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung interpretierte der Generalsekretär dahingehend, dass erstens von Grund auf ein unabhängiges, unparteiisches und multiethnisches Justizsystem aufgebaut werden muss, und zweitens, dass der Sonderbeauftragte des Generalsekretärs alle legislative Kompetenzen innehat.<sup>465</sup> Diese Aufgaben bedeuteten angesichts der gerade geschilderten tatsächlichen Situation vor Ort, die physische Infrastruktur für die Justiz zu schaffen, geeignetes Personal zu rekrutieren und dieses auszubilden, die bestehenden Gesetze mit den Zielen von UNMIK zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen. Kurzum, es handelte sich um einen Aufbau „aus dem Nichts“. Die täglichen Festnahmen von mutmaßlichen Kriminellen durch KFOR beziehungsweise die UNMIK-Polizei sowie die ethnisch motivierte Gewalt machte es dringend notwendig, die Verdächtigen vor Gericht zu bringen, und verdeutlichte die Dringlichkeit des Aufbaus der Justiz.<sup>466</sup>

---

<sup>462</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 12.07.1999, S/1999/779 Ziff. 13/66; ICG, Kosovo Report Card, S. 30.

<sup>463</sup> ICG, Kosovo Report Card, S. 30.

<sup>464</sup> OSCE Mission in Kosovo, Kosovo/a, As seen, As told, Part II, S. 10.

<sup>465</sup> Vgl. Report of the Secretary-General on UNMIK, 12.07.1999, S/1999/779, Ziff. 35/66.

<sup>466</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 12.07.1999, S/1999/779, Ziff. 66.

Die wichtigsten Tätigkeiten von UNMIK im Bereich der (Straf-)Justiz werden nachfolgend dargestellt und anschließend beurteilt, wobei die Schwierigkeiten bei der Durchführung verschiedener Maßnahmen aufgezeigt werden.<sup>467</sup>

a) Das „anwendbare Recht“ im Kosovo

aa) Regulation 1999/1

In Ausübung seiner legislativen Funktion hat der Sonderbeauftragte des Generalsekretärs das „anwendbare Recht“ im Kosovo in seiner ersten „Regulation“ (*regulation No. 1*) am 15.07.1999, die auch „Mutter aller Gesetze“ (*mother of laws*) genannt wird<sup>468</sup>, festgelegt:

*“The laws applicable in the territory of Kosovo prior to 24 march 1999 shall continue to apply in Kosovo insofar as they do not conflict with the standards referred in section 2, the fulfilment of the mandate given to UNMIK under UN security Council resolution 1244 (1999) or the present or any other regulation issued by UNMIK.”*

Nachdem Verständnis von UNMIK sollten die jugoslawischen und serbischen Gesetze<sup>469</sup> weiterhin anwendbar bleiben, die vor dem 24.03.1999, also unmittelbar vor Beginn der NATO-Intervention, in Kraft waren, soweit sie mit international anerkannten Menschenrechtsstandards übereinstimmten. Diese Entscheidung ist auf heftige Kritik von lokalen Politikern und einen Boykott der Juristen gestoßen. Die örtlichen Juristen weigerten sich, insbesondere die serbischen Gesetze anzuwenden. Diese betrachteten sie als diskriminierend aufgrund der Art und Weise der Anwendung unter den früheren serbischen Autoritäten:<sup>470</sup> *“The local judicial community has been extremely reluctant to apply these laws, especially the Serbian criminal law, which is viewed to have been part*

---

<sup>467</sup> Siehe zu den inzwischen unzähligen Regulationen des Generalsekretärs im Bereich des zivil- und öffentlichen Rechts sowie in Wirtschafts- und Finanzangelegenheiten: Frowein, Notstandsverwaltung von Gebieten durch die VN, S. 46ff; Stahn, Territorial Administration in the former Yugoslavia: Origins, Developments and Challenges ahead, S. 154ff.

<sup>468</sup> Assembly of the WEU, Latest developments in South-Eastern Europe, Document 1666, S. 7.

<sup>469</sup> Dazu gehören: das Strafgesetzbuch und die Strafprozessordnung der Bundesrepublik Jugoslawien sowie das Strafgesetzbuch der Republik Serbien und das serbische Gerichtsverfassungsgesetz, vgl. United States, Department of State, Kosovo Judicial Assessment Mission Report, S. 6; vgl. auch Holliday, Kosovo/a Civil Society Project, Consolidated Report Part I, S. 24f.

<sup>470</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 23.12.1999, S/1999/1250, Ziff. 55; vgl. auch ICG, The Honeymoon is over, S.12; vgl. Holliday, Kosovo/a Civil Society Project, Consolidated Report Part I, S. 24f. Nach Angaben von: OSCE Mission in Kosovo, Observations and Recommendations of the Kosovo Legal System Monitoring Section, Report 2 – The Development of the Kosovo Judicial System, S. 3 und S. 6 Fn. 10, und Lawyers Committee on Human Rights, A Fragile Peace, Laying the Foundations for Justice in Kosovo, S. 45f, sowie OSCE Mission in Kosovo, Kosovo – Review of the Criminal Justice System, February – July 2000, S. 12, akzeptierten die meisten der kosovo-albanischen Juristen die Anwendbarkeit der Strafprozessordnung und des Strafgesetzbuches der Bundesrepublik Jugoslawien, da beide Gesetze bereits in Kraft waren, bevor die Belgrader Autoritäten Kosovo seinen autonomen Status entrissen. Nach Angaben von: United States, Department of State, Kosovo Judicial Assessment Mission, S. 6, seien auch die jugoslawischen Gesetzbücher als „serbisches Recht“, das aufgezwungen wurde, nicht akzeptiert; so wohl auch: Strohmeyer, Collapse and Reconstruction of a Judicial System: The United Nations Missions in Kosovo and East Timor, S. 58f, der sich allgemein auf jugoslawische Gesetze bezieht, deren Anwendung nicht akzeptiert worden sei; ebenso: Assembly of WEU, Latest developments in south-eastern Europe, Document 1666, Ziff. 20.

*and parcel of the revocation of Kosovo's prior autonomous status and an instrument of oppression since then*".<sup>471</sup> Einige Richter legten ihr Amt nieder oder weigerten sich, weitere Verfahren durchzuführen.<sup>472</sup> Andere Richter übten ihr Amt weiterhin aus, richteten sich jedoch nicht, wie von Regulation 1999/1 vorgesehen, nach den serbischen Strafgesetzen. Sie wendeten vielmehr das kosovarische Strafgesetzbuch an, das bis 1989 in Kraft war, bis es vom serbischen Parlament aufgehoben wurde. Nach der Argumentation der örtlichen Juristen umfasste das Recht, das vor dem 24.03.1999 anwendbar war, auch dieses kosovarische Strafgesetzbuch.<sup>473</sup> Die Aufhebung wird als Bruch der jugoslawischen Verfassung und damit als unzulässig angesehen.<sup>474</sup>

Es wurde also ein Strafrecht angewandt, das nach den geltenden Gesetzen nicht gültig sein sollte: Bis Mitte Dezember 1999 wurden Gerichtsverfahren nach der jugoslawischen Strafprozessordnung, dem jugoslawischen Strafgesetzbuch, aber auch nach dem „ungültigen“ kosovarischen Strafgesetzbuch durchgeführt, das serbische Strafgesetzbuch kam überhaupt nicht zur Anwendung.<sup>475</sup> Die Tatsache, dass es keine allgemein akzeptierten Strafverfahrensregeln gab, führte weiterhin dazu, dass die unterschiedlichen KFOR-Kontingente und Polizisten die jeweiligen Regelungen, die sie aus ihrem Heimatstaat kannten, anwendeten.<sup>476</sup>

#### bb) Regulation 1999/24

Um diese Rechtsunsicherheit beziehungsweise die Anwendung ungültigen Rechts zu beenden, hat der Sonderbeauftragte am 12.12.1999 eine neue Regulation erlassen, welche die ursprüngliche Regulation 1999/1 über das anwendbare Recht änderte. Nach Ziffer 1 dieser Regulation 1999/24 soll neben den Regulationen des Sonderbeauftragten des Generalsekretärs nunmehr grundsätzlich das Recht Anwendung finden, welches am 22.03.1989 in Kraft war, dem Tag der Aufhebung des Autonomiestatus des Kosovo. Dies ist grundsätzlich das kosovarische Strafgesetzbuch.<sup>477</sup> Ziffer 1 der Regulation lautet:

*“The law applicable in Kosovo shall be:*

*The regulations promulgated by the Special Representative of the Secretary General and subsidiary instruments issued thereunder; and*

---

<sup>471</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 23.12.1999, S/1999/1250, Ziff. 55.

<sup>472</sup> United States, Department of State, Kosovo Judicial Assessment Mission Report, S. 6; vgl. Holliday, Kosovo/a Civil Society Project, Consolidated Report Part I, S. 27.

<sup>473</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 23.12.1999, S/1999/1250, Ziff. 55.

<sup>474</sup> So beispielsweise auch: ICG, Kosovo Report Card, S. 30; vgl. United States, Department of State, Kosovo Judicial Assessment Report, S. 6.

<sup>475</sup> OSCE Mission in Kosovo, Kosovo/Kosova, As seen, As told, Part II, S. 12: von Juni bis Oktober 1999 wurden alle Verfahren nach dem Strafgesetzbuch des Kosovo und dem jugoslawischen Strafgesetzbuch durchgeführt; OSCE Mission in Kosovo, Observations and Recommendations of the Kosovo Legal System Monitoring Section, Report 2 – The Development of the Kosovo Judicial System, Ziff. 1: auch das Strafgesetzbuch Jugoslawiens soll eingesetzt worden sein.

<sup>476</sup> ICG, Starting from the Scratch in Kosovo: The Honeymoon is over, S. 12; Holliday, Kosovo/a Civil Society Project, Consolidated Report Part I, S. 26.

<sup>477</sup> UNMIK/REG/1999/24, 12.12.1999, On the Law Applicable in Kosovo, Section 1, Ziff. 1.

*The law in Force in Kosovo on 22 March 1989.*

*In case of a conflict, the regulations and subsidiary instruments issued thereunder shall take precedence.”*

In dem nachfolgenden Absatz der Regulation sind dann folgende subsidiäre „Instrumente“ aufgeführt: Für den Fall, dass ein zuständiges Gericht oder eine zuständige Person entscheidet, dass die in Ziffer 1 genannten Gesetze auf den vorliegenden Fall aufgrund einer Regelungslücke nicht anwendbar sind, sollen ausnahmsweise die jugoslawischen und serbischen Gesetze, die nach dem 22.03.1989 in Jugoslawien in Kraft waren, Anwendung finden – soweit sie mit den international anerkannten Menschenrechten, die später in der Regulation aufgeführt sind, übereinstimmen. Dieses „Post-1989-Recht“ soll auch dann Anwendung finden, wenn es für den Beklagten/Angeklagten günstiger als das kosovarische Recht ist.<sup>478</sup>

Nach Ziffer 3 der Regulation sollen weiterhin die international anerkannten Menschenrechtsstandards gelten: *“...all persons undertaking public duties or holding public office in Kosovo shall observe internationally recognized human rights standards as particular reflected in: (...)”*. Anschließend folgt die Aufzählung praktisch aller wichtigen Menschenrechtsverträge.

Kritisiert wurde an dieser Regulation, dass es dem Sonderbeauftragten nicht gelungen sei, eine klare Hierarchie der anzuwendenden Normen, insbesondere hinsichtlich des Vorrangs international anerkannter Menschenrechte, die in Ziffer 3 der Regulation genannt sind, gegenüber Regulationen und dem lokalen Recht der Ziffer 1 aufzustellen.<sup>479</sup> Denn in Ziffer 1, in der die Geltung der Regulationen und dem lokalen kosovo-albanischen Recht angeordnet wird, findet sich explizit kein Vorbehalt über den Vorrang der internationalen Menschenrechte. Die Bestimmung in Ziffer 3, wonach internationale Menschenrechtsstandards beachtet werden müssen, beinhaltet keine klare Vorrangregel gegenüber den anderen in Ziffer 1 anzuwendenden Rechtsnormen, auch wenn man von der Annahme ausgehen kann. Der Sonderbeauftragte sah sich daher gezwungen, in einem Brief an die *Belgrade Bar Association* den Vorrang der Menschenrechte vor dem lokalen Recht zu bestätigen.<sup>480</sup>

Der Streit um die direkte Anwendbarkeit internationaler Menschenrechtsstandards wurde schließlich in der Rahmenverfassung für das Kosovo vom 15.05.1999 beendet. Dort ist festgelegt, dass die internationalen Menschenrechtsstandards, die bereits in der Regulation 1999/24 aufgeführt waren, von den zu wählenden und zu ernennenden

---

<sup>478</sup> UNMIK/REG/1999/24, 12.12.1999, On the Law Applicable in Kosovo, Section 1, Ziff. 2. und Ziff. 4 Satz 2.

<sup>479</sup> Stahn, International Territorial Administration in the former Yugoslavia: Origins, Developments and Challenges ahead, S. 156f; International Helsinki Federation for Human Rights, Report on the Judicial System, Freedom of the Media and the Situation of Minorities in Kosovo, S. 6; Waters, Human Rights in an International Protectorate: Kosovo's Ombudsman, S. 148.

<sup>480</sup> OSCE Mission in Kosovo, Kosovo – Review of the Criminal Justice System, February – July 2000, S. 15.

Übergangsinstitutionen beachtet und durchgesetzt werden müssen und im Kosovo als Teil der Rahmenverfassung direkte Anwendung finden.<sup>481</sup>

b) Ernennung und Abberufung lokaler Richter und Staatsanwälte

Zwei Wochen nach Ankunft des ersten UNMIK-Personals wurden einige lokale Richter, Laienrichter und Staatsanwälte vorläufig für eine Übergangszeit ausgewählt und ernannt. Zuständig für die Auswahl war eine „Notkommission“ (*Joint Advisory Council on Provisional Judicial Appointments, JAC*), bestehend aus örtlichen und internationalen Rechtsexperten, die dem Sonderbeauftragten des Generalsekretärs eine Liste von Kandidaten zur Ernennung empfahl. Die Auswahl durch unabhängige Kommissionen sollte einen durchsichtigen und professionellen Auswahlprozess gewährleisten und dadurch einen scharfen Kontrast zu den politisch motivierten Ernennungen während der serbischen Besetzung schaffen.<sup>482</sup> Am 27.10.1999 begann ein neugeschaffenes Auswahlgremium (*Advisory Judicial Commission, AJC*) einen Auswahlprozess für die längerfristige Besetzung der Positionen.<sup>483</sup> Neben der Auswahl von Richtern und Staatsanwälten hatten diese Kommissionen auch die Aufgabe, den Generalsekretär bei der Abberufung der Richter und Staatsanwälte zu beraten, also bei Feststellung eines Fehlverhaltens nach entsprechender Untersuchung gegebenenfalls deren Entlassung zu empfehlen.<sup>484</sup> Am 31.12.2000 beendete die *Advisory Judicial Commission* ihre Arbeit und wurde schließlich durch ein weiteres neues Gremium ersetzt, durch den *Kosovo Judicial Council and Prosecutorial Council*. Dessen Befugnisse zur Untersuchung von Fehlverhalten von Richtern und Staatsanwälten wurde im Vergleich zu den vorherigen Kommissionen gestärkt, und es wurde ihm die Kompetenz zugesprochen, neben der Empfehlung der Entlassung eines Richters oder Staatsanwaltes gegebenenfalls anderweitige Disziplinarmaßnahmen zu verhängen.<sup>485</sup>

Das vorläufige „Notjustizsystem“ begann seine Arbeit mit der Eröffnung eines „Landgerichts“ (*District Court*) in Prishtinë/Priština am 30.06.1999.<sup>486</sup> Insgesamt konnten in diesem Notjustizsystem, das bis 29.12.1999 andauerte, nur 55 Richter und Staatsanwälte rekrutiert werden. Von diesen ernannten Richtern und Staatsanwälten traten alle sieben Kosovo-Serben bis Oktober 1999 wegen Sicherheitsbedenken zurück und/oder reisten nach Serbien aus.<sup>487</sup>

---

<sup>481</sup> Constitutional Framework for Provisional Self-Government, 15.05.2001, Ziffer 3.1 und 3.3: „...the provisions of rights and freedoms set forth in these instruments shall be directly applicable in Kosovo”.

<sup>482</sup> Strohmeyer, Collapse and Reconstruction of a Judicial System, S. 51f; vgl. zur Bewertung des Auswahlprozesses in einer späteren Phase der Friedensmission auch, ABA/CEELI, Judicial Reform Index, S. 9f.

<sup>483</sup> UNMIK/REG/1999/7, 07.09.1999, On Appointment and Removal from Office of Judges and Prosecutors, später geringfügig geändert durch UNMIK/REG/2000/57, 06.10.2000, sowie UNMIK/REG/1999/18.

<sup>484</sup> UNMIK/REG/1999/7, 07.09.1999, Section 7.

<sup>485</sup> UNMIK/REG/2001/8, On the Establishment of the Kosovo Judicial and Prosecutorial Council, 06.04.2001; vgl. zur Bewertung: ABA/CEELI, Judicial Reform Index for Kosovo, S. 25f.

<sup>486</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK 16.09.1999, S/1999/987, Ziff. 38: darüber hinaus wurden weitere Landgerichte eingerichtet in Prizren, Pejë/Peć, Gjilan/Gnjilane und Mitrovicë/Mitrovica.

<sup>487</sup> OSCE Mission in Kosovo, Observations and Recommendations of the Kosovo Legal System Monitoring Section, Report 9 – On the Administration of Justice, S. 5; vgl. OSCE Mission in Kosovo, Kosovo – Review of the Criminal Justice System, February – July 2000, S. 11; Report of the Secretary-General on UNMIK,

Am 29.12.1999 endete das „Notjustizsystem“ mit den ersten Ernennungen von 301 Richtern und Staatsanwälten, wovon allerdings nur 245 Richter und 42 Staatsanwälte tatsächlich eingeschworen wurden. Hiervon gehörten acht Richter sowie zwei Staatsanwälte Minderheiten an. Weiterhin wurden 238 Laienrichter ernannt, davon 13 Angehörige von Minderheiten.<sup>488</sup> Im August 2000 erfolgten weitere Ernennungen von 125 Richtern, 309 Laienrichtern und 17 Staatsanwälten.<sup>489</sup> Diese Zahl der ernannten Richter und Staatsanwälte blieb ungefähr gleich bis zu einem Bericht der UNMIK-Säule „Polizei und Justiz“ vom November 2002. Zu diesem Zeitpunkt gab es insgesamt 341 Richter und Staatsanwälte, davon vier Kosovo-Serben, neun Bosniaken, sieben Türken und zwei Roma.<sup>490</sup> Erst im Januar 2003 wurden weitere 42 Richter und Staatsanwälte ernannt, darunter 21 Serben, ein Bosniake und ein Gorani. Allerdings wurden nur 13 der ernannten Kosovo-Serben eingeschworen. Die anderen acht zögerten aufgrund von Sicherheitsbedenken und des geringen Gehalts.<sup>491</sup> Ende 2003 waren 423 Stellen für Richter und Staatsanwälte besetzt, wobei weiterhin eine bessere Repräsentation von Minderheiten angestrebt wurde.<sup>492</sup>

### c) Rekrutierung internationaler Richter und Staatsanwälte

Zusätzlich zu den kosovarischen Richtern und Staatsanwälten war der Sonderbeauftragte des Generalsekretärs ab dem 15.02.2000 befugt, im Distrikt Mitrovicë/Mitrovica internationale Richter und Staatsanwälte zu ernennen und abzubufen.<sup>493</sup> Dies war die Folge ziviler Unruhen und ethnischer Auseinandersetzungen in Mitrovicë/Mitrovica im Februar 2000 und inadäquater Reaktionen der mit mehrheitlich kosovo-albanischen Richtern besetzten Gerichte. Der erste internationale Richter beziehungsweise Staatsanwalt wurde im Februar 2000 eingeschworen.<sup>494</sup> Als sich zeigte, dass in ganz Kosovo die Parteilichkeit der kosovarischen Richter und Staatsanwälte vorherrschte, erließ der Sonderbeauftragte am 29.05.2000 die Regulation 2000/34, wonach auch in anderen Distrikten internationale Richter und Staatsanwälte eingesetzt werden konnten.<sup>495</sup>

---

23.12.1999, S/1999/1250, Ziff. 54; siehe zur Bedrohung von kosovo-serbischen Richtern und Staatsanwälten: Lawyers Committee for Human Rights, *A Fragile Peace: Laying the Foundation for Justice in Kosovo*, S. 53/56f; OSCE Mission in Kosovo, *Kosovo/a, As seen, As told, Part II*, S. 13.

<sup>488</sup> Vgl. Report of the Secretary-General on UNMIK, 03.03.1999, S/2000/177, Ziff. 107; OSCE Mission in Kosovo – A review of the Criminal Justice System in Kosovo, February – July 2000, S. 13; vgl. mit leicht abweichenden Zahlenangaben: Independent International Commission on Kosovo, *The Kosovo Report*, S. 112f; Report of the Secretary-General on UNMIK, 06.06.2000, S/2000/538, Ziff. 57.

<sup>489</sup> OSCE Mission in Kosovo, *Kosovo – Review of the Criminal Justice System, February – July 2000*, S. 13.

<sup>490</sup> UNMIK, *Pillar 1 Police and Justice, Presentation Paper, Fourth Quarter, November 2002*, S. 14; Report of the Secretary-General on UNMIK, 09.10.2002, S/2002/1126, Ziff. 26.

<sup>491</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 29.01.2003, S/2003/113, Ziff. 29; vgl. UNMIK, *Pillar 1 Police and Justice, Presentation Paper, Fourth Quarter, November 2002*, S. 25.

<sup>492</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 15.10.2003, S/2003/996, Ziff. 23.

<sup>493</sup> UNMIK/REG/2000/6, 15.02.2000, *On the Appointment and Removal from Office of International Judges and International Prosecutors*.

<sup>494</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 03.03.2000, S/2000/177, Ziff. 110.

<sup>495</sup> UNMIK/REG/2000/34, 27.05.2000, *Amending UNMIK Regulation No. 2000/6*; vgl. Report of the Secretary-General on UNMIK, 06.06.2000, S/2000/538, Ziff. 125; *ibid.*, 13.03.2001, S/2001/218, Ziff. 39: im Zeitpunkt des Berichts waren zwölf internationale Richter und fünf internationale Staatsanwälte im Kosovo

## d) Aufbau des Gerichtssystems

Im „Notjustizsystem“ operierten zunächst das Landgericht in Prishtinë/Priština mit drei Richtern, zwei Untersuchungsrichtern und vier Staatsanwälten. Bis Ende September 1999 waren dann in vier von den insgesamt fünf Distrikten des Kosovo die ehemaligen *District Courts* arbeitsbereit, der fünfte Distrikt wurde zunächst durch ein „mobiles Gericht“ versorgt.<sup>496</sup>

Inzwischen ist das Justizsystem wie folgt aufgebaut: Insgesamt gibt es 25 „Amtsgerichte“ (*Municipal Courts*) sowie in jedem der fünf Bezirke des Kosovo ein „Landgericht“ (*District Court*). Außerdem wurde ein Handelsgericht (*Commercial District Court*) eingerichtet. Am 15.09.1999 wurde der Oberste Gerichtshof des Kosovo (*Ad Hoc Court of Final Appeal*) errichtet<sup>497</sup>, der später in *Kosovo Supreme Court* umbenannt wurde. Daneben gibt es Gerichte für „geringfügigere“ Vergehen: *Municipal Courts of Minor Offences* sowie die hierfür nächsthöhere Instanz, den *High Court of Minor Offences*.<sup>498</sup>

Besonderes Augenmerk wurde auf verschiedene Möglichkeiten gelegt, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu ahnden. Die Chefanklägerin des Internationalen Strafgerichtshofes für das ehemalige Jugoslawien (ICTY) Carla del Ponte erklärte, dass der Hauptfokus des ICTY auf der Untersuchung und Verfolgung mutmaßlicher Straftaten der fünf ehemals führenden Personen der Bundesrepublik Jugoslawien und der Republik Serbien liege, die bereits angeklagt sind. Ansonsten würde der ICTY Verbrechen folgender Personen untersuchen: „...high level civilian, police and military leaders, of whichever party to the conflict who may be responsible for crimes committed during the armed conflict in Kosovo“. Im Einzelfall würden mutmaßliche Straftaten von weiteren Personen untersucht, wenn sie sich besonders schwerer Verbrechen während des bewaffneten Konfliktes im Kosovo verdächtig gemacht haben. Für die Verfolgung aller Verbrechen auf dem Gebiet des Kosovo reichten die Ressourcen des ICTY nicht aus. Hierfür sei UNMIK, einschließlich der UNMIK-Polizei und des *Kosovo Police Service*, unterstützt von KFOR, zuständig.<sup>499</sup>

---

tätig; vgl. zu den Modalitäten der Einsetzung auch: UNMIK/REG/2000/64, 15.12.2000, verlängert durch UNMIK/REG/2001/34, 15.12.2001, und UNMIK/REG/2002/20, 14.12.2002.

<sup>496</sup> Vgl. Lawyers Committee on Human Rights, *A Fragile Peace: Laying the Foundations for Justice in Kosovo*, S. 52, vgl. Report of the Secretary-General on UNMIK, 16.09.1999, S/1999/987, Ziff. 38: darüber hinaus wurden weitere Landgerichte eingerichtet in Prizren, Peć, Gnjilane und Mitrovicë/Mitrovica.

<sup>497</sup> UNMIK/REG/1999/5, 04.09.1999.

<sup>498</sup> ABA/CEELI, *Judicial Reform Index for Kosovo*, S. 2f; *Municipal Courts* sind für „kleinere“ Strafrechtsfälle in erster Instanz zuständig und können Freiheitsstrafen bis zu fünf Jahren verhängen, sowie für kleinere Eigentumsstreitigkeiten, erbrechtliche, arbeitsrechtliche und andere zivilrechtliche Streitigkeiten. *District Courts* dienen als Berufungsinstanz für die Amtsgerichte und sind darüber hinaus in erster Instanz zuständig für Fälle, die schwerere Straftaten zum Gegenstand haben, sowie für größere Eigentumsstreitigkeiten, Patent- und Urheberrechtsverletzungen sowie in bestimmten weiteren Zivilsachen; der *Supreme Court* soll insbesondere den fünf *District Courts* als Berufungs- und Revisionsinstanz zur Verfügung stehen. Die *Minor Offences Courts* sind für Vergehen zuständig, die mit Geldstrafe oder bis zu 60 Tagen Freiheitsstrafe geahndet werden können, vgl. OSCE Mission in Kosovo, *Kosovo – Review of the Criminal Justice System in Kosovo*, February – July 2000, S. 13.

<sup>499</sup> 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, The Hague, 29.09.1999, <[www.icty.org/icty/pressreal/p437-e.htm](http://www.icty.org/icty/pressreal/p437-e.htm)>; vgl. zur Tätigkeit des ICTY bezüglich Kosovo: ICG, *Finding the Balance: The Scales of Justice in Kosovo*, S. 17ff.

Um ein unparteiisches Verfahren bei der Aburteilung der Kriegsverbrechen zu gewährleisten, wurde von UNMIK zunächst geplant, ein eigenes Gericht mit der Zuständigkeit für Anklagen wegen Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu errichten, den *Kosovo War and Ethnic Crime Court* (KWECC). Das Gericht sollte auch für schwere Verbrechen zuständig sein, die aufgrund Rasse, ethnischer oder politischer Zugehörigkeit, Religion oder Nationalität begangen wurden, und bei Fällen, in denen eine ethnische Minderheit im Kosovo beteiligt war.<sup>500</sup> Teilweise basierend auf der Idee des Internationalen Strafgerichtshofes für Jugoslawien und der *Human Rights Chamber* in Bosnien sollte das Gericht mit lokalen und internationalen Richtern sowie Staatsanwälten besetzt sein, um internationale Beteiligung und Aufsicht zu ermöglichen.

Die Errichtung dieses Gerichtshofes wurde jedoch verzögert, unter anderem aufgrund der Schwierigkeit, ein Budget hierfür zu bekommen. Schließlich, im Herbst 2000, wurde ganz davon abgesehen.<sup>501</sup> Dafür vorgesehene Ressourcen, einschließlich der internationalen Richter und Staatsanwälte, sollten stattdessen in den bereits vorhandenen Gerichten (*District Courts*) eingesetzt werden. Anstatt einen gesonderten Gerichtshof einzurichten, wurde durch Regulation 2000/64 die Möglichkeit eingeräumt, zur Verhandlung von Straftaten, bei denen die Unabhängigkeit des Gerichts und unparteiische Verfahren gefährdet erscheinen, das Verfahren internationalen Richtern und/oder Staatsanwälten zu übertragen. Die Übertragung kann von der zuständigen Staatsanwaltschaft, dem Angeklagten oder von seinem Verteidiger beim *Department of Judicial Affairs* beantragt werden, welches gegebenenfalls dem Sonderbeauftragten des Generalsekretärs die Übertragung des Falles zu internationalen Richtern/Staatsanwälten empfiehlt. Nach Genehmigung des Sonderbeauftragten ernennt das *Department of Judicial Affairs* für das entsprechende Verfahren einen internationalen Staatsanwalt, einen internationalen Untersuchungsrichter und/oder eine Kammer aus drei Richtern, von denen mindestens zwei internationale Richter sind.<sup>502</sup>

---

<sup>500</sup> OSCE Mission in Kosovo, Kosovo – Review of the Criminal Justice System, February – July 2000, S. 71: die *Technical Advisory Committee on Judiciary and Prosecution Service* (TAC), errichtet im September 1999, um den Sonderbeauftragten bei der Struktur und Verwaltung der Justiz im Kosovo zu beraten, hatte ein solches Gericht in seinem Bericht vom 13.12.1999 empfohlen; vgl. Report of the Secretary-General on UNMIK, 03.03.2000, S/2000/177, Ziff. 111; vgl. United States, Department of State, Kosovo Judicial Assessment Mission Report, S. 21.

<sup>501</sup> Betts, Calson, Gisvold, *The Post-Conflict Transitional Administration of Kosovo and The Lessons-Learned in Efforts to Establish a Judiciary and Rule of Law*, S. 381; OSCE Mission in Kosovo, Kosovo – Review of the Criminal Justice System, February – July 2000, S. 72: darüber hinaus gab es Schwierigkeiten bei der Verabschiedung einer entsprechenden Verordnung zur Errichtung des Gerichtshofes für Kriegsverbrechen aufgrund von Uneinigkeiten zwischen den Rechtsabteilungen in Priština und New York; laut ICG, Kosovo Report Card, S. 31, wurde die Errichtung des *Kosovo War and Ethnic Crimes Court* aufgrund verschiedener Bedenken der USA, dass US-Truppen seiner Gerichtsbarkeit unterworfen werden könnten, verzögert sowie von Bedenken aus Priština, dass zugunsten des Kriegesgerichtshofes Teile der Ressourcen zur Errichtung des Justizsystems mit heimischen Richtern abgelenkt werden könnten; vgl. bezüglich weiterer Bedenken: United States, Department of State, Kosovo Judicial Assessment Mission, S. 21; eine Realisierung der Errichtung des Kriegesgerichtshofes wurde schließlich von der Billigung eines Budgets durch die VN der \$ 5 Millionen zuzüglich weitere \$ 10 Millionen für operative Kosten abhängig gemacht, siehe: Independent International Commission on Kosovo, *The Kosovo Report*, S. 114, was allerdings nicht erfolgte.

<sup>502</sup> UNMIK/REG/2000/64, 15.12.2000, verlängert durch UNMIK/REG/2001/34, 15.12.2001, und UNMIK/REG/2002/2014.12.2002.

## e) Ausbildung von Richtern, Staatsanwälten und Verteidigern

Für die neu ernannten Richter, Staats- und Rechtsanwälte wurden im Herbst und Winter 1999 Ausbildungssymposien von der OSZE in Zusammenarbeit mit dem Europarat, der *American Bar Association*, und Mitarbeitern von anderen UNMIK-Abteilungen durchgeführt.<sup>503</sup> Ab Anfang März 2000 nahm ein von der OSZE gegründetes Ausbildungsinstitut für die Justiz (*Kosovo Judicial Institute*, KJI) die Arbeit auf. Dieses führte zunächst auf *Ad-hoc*-Basis Einführungsseminare für lokale Richter und Staatsanwälte durch, um diese mit den geltenden lokalen Gesetzen und internationalen Menschenrechtsstandards vertraut zu machen.<sup>504</sup> Im Oktober 2001 wurden neue Kurse auch über erlassene UNMIK-Regulationen eingeführt. Ab dem Jahr 2002 hatte das *Kosovo Judicial Institute* ein Jahresprogramm und damit eine langfristige Strategie für die Weiterbildung von Richtern und Staatsanwälten entwickelt.<sup>505</sup> Gleichzeitig wurde an der Universität Prishtinë/Priština der Lehrplan für Jurastudenten reformiert.<sup>506</sup> Im Dezember 2001 konnte die Rechtsanwaltsprüfung (*Bar Exam*) wieder eingeführt werden, die 1992 durch das Belgrader Regime abgeschafft worden war.<sup>507</sup>

Während das *Kosovo Judicial Institute* große Anstrengungen unternommen hat, Richtern und Staatsanwälten eine Ausbildung im anwendbaren Recht zu ermöglichen, wurde die Ausbildung der lokalen Anwälte vernachlässigt.<sup>508</sup> Als der Ausbildungs- und Beratungsbedarf der lokalen Anwälte erkannt wurde, errichtete die OSZE in Zusammenarbeit mit der *American Bar Association* im Oktober 2001 ein *Criminal Defence Ressource Center* (CDRC). Hier wurde eine Liste von internationalen Verteidigern erstellt, die per Email oder Fax Unterstützung in internationalen Menschenrechtsstandards geben, sowie eine Datenbank mit internationalen und lokalen Experten, die bei der Ausbildung und Rekrutierung qualifizierten Personals helfen könnten.<sup>509</sup>

## f) Reformierung der Gesetze

Für die Überprüfung der geltenden Gesetze auf ihre Übereinstimmung mit internationalen Menschenrechtsstandards und den Zielen der Resolution 1244 (1999) wurde ein Beratungsgremium (*Joint Advisory Council on Legislative Matters*, JAC) ins Leben

---

<sup>503</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 23.12.1999, S/1999/1250, Ziff. 81.

<sup>504</sup> Vgl. OSCE Mission in Kosovo, Fact Sheet, Kosovo Judicial Institute; Report of the Secretary-General on UNMIK, 06.06.2000, S/2000/538, Ziff. 62; OSCE Mission in Kosovo, Kosovo – Review of the Criminal Justice System, February – July 2000, S. 54, Fn. 35; *ibid.*, Kosovo – Review of the Criminal Justice System, September 2000 – February 2001, S. 15; *ibid.*, Kosovo – Review of the Criminal Justice System, October 2001, S. 16.

<sup>505</sup> ICG, Finding the Balance: The Scales of Justice in Kosovo, S. 8.

<sup>506</sup> Vgl. Report of the Secretary-General on UNMIK, 15.12.2000, S/2000/1196, Ziff. 50; *ibid.*, 13.03.2001, S/2001/218, Ziff. 43; federführend war hier das *Kosovo Law Centre*, errichtet von der OSZE im Juni 2000 als Nichtregierungsorganisation unter UNMIK/REG/1999/22, 15.11.1999.

<sup>507</sup> UNMIK, Pillar 1, Police and Justice, Presentation Paper, Fourth Quarter, November 2002, S. 20; Report of the Secretary-General on UNMIK, 15.01.2002, S/2002/62, Ziff. 25.

<sup>508</sup> Eine Ausnahme stellte ein Pilotprojekt zur Ausbildung von Anwälten im September 2000 dar, vgl. OSCE Mission in Kosovo, Kosovo – Review of the Criminal Justice System, February – July 2000, S. 54f.

<sup>509</sup> OSCE Mission in Kosovo, Kosovo – Review of the Criminal Justice System, September 2000 – February 2001, S. 16f.

gerufen. Es bestand aus kosovarischen und internationalen Juristen und traf sich zum ersten Mal am 18.08.1999. Für jeden der wichtigsten Rechtsbereiche, für Straf- und Strafprozessrecht, Eigentumsrecht, Wirtschafts- und Finanzgesetzgebung, Verwaltungsrecht und Zivilrecht wurde jeweils eine Arbeitsgruppe gebildet. Diese Arbeitsgruppen identifizierten reformbedürftige Rechtsvorschriften und erarbeiteten vorläufige Gesetzesentwürfe für den Erlass durch den Sonderbeauftragten des Generalsekretärs.<sup>510</sup>

Aufgabe der Arbeitsgruppe für Strafrecht war der Entwurf einer vorläufigen Strafprozessordnung (*Provisional Criminal Procedure Code*) und eines vorläufigen Strafgesetzbuches (*Provisional Criminal Code*). Im November 2001 hatte der *Joint Advisory Council on Legislative Matters* in enger Zusammenarbeit mit dem Europarat den Entwurf der beiden Gesetzbücher fertiggestellt. Bei der Fertigstellung des Entwurfs waren weiterhin die OSZE, UNICEF, die *American Bar Association*, kosovarische Richter und Staatsanwälte sowie auch Wissenschaftler beteiligt.<sup>511</sup> Dieser Entwurf wurde anschließend der Rechtsabteilung von UNMIK sowie der Vereinten Nationen (*Office of Legal Affairs*, OLA) zugeleitet. Er wurde aus nicht näher bekannten Gründen zunächst nicht akzeptiert und musste weiter überarbeitet werden. Dieser Prozess dauerte ca. eineinhalb Jahre. Im Mai 2003 schließlich leitete UNMIK die überarbeiteten Gesetzesentwürfe an die Regierung und das Parlament des Kosovo zur Kommentierung weiter.<sup>512</sup> Am 06.07.2003 unterzeichnete der Sonderbeauftragte des Generalsekretärs Michael Steiner das vorläufige Strafgesetzbuch samt Strafprozessordnung, welche am 06.04.2004 in Kraft traten.<sup>513</sup>

#### g) Menschenrechte (Ombudsbehörde)

Zur Förderung und Verbesserung des Schutzes der Menschenrechte wurde Ende 2001 die Ombudsbehörde geschaffen.<sup>514</sup> Ihre Hauptaufgabe ist es, Beschwerden hinsichtlich willkürlicher Entscheidungen und Machtmissbrauch jeder nationalen und internationalen Institution der Übergangsverwaltung im Kosovo, die vollziehende Gewalt besitzt oder beansprucht, entgegenzunehmen und zu untersuchen. Neben der Befugnis, eigenständige Untersuchungen durchzuführen, kann sie Maßnahmen treffen, um den Menschenrechtsverletzungen bei den entsprechenden Institutionen entgegenzutreten, sowie Empfehlungen an diese Institutionen abgeben, um zukünftige Menschenrechtsverletzungen zu vermeiden.<sup>515</sup> Zur Zuständigkeit der Institution gehören allerdings nicht Beschwerden über Handlungen von KFOR. Hierfür wäre ein Abkommen zwischen der Ombudsbehörde und

---

<sup>510</sup> Lawyers Committee for Human Rights, *A Fragile Peace: Laying the Foundations for Justice in Kosovo*, S. 46.

<sup>511</sup> Vgl. UNMIK/FR/0049/01, Feature Release – 22.06.2001, *The New Draft Criminal Law and the Law of Criminal Procedure: Another Step in Building a Democratic Kosovo*, verfügbar unter: <[www.unmikonline.org/pub/features/fr049.html](http://www.unmikonline.org/pub/features/fr049.html)>.

<sup>512</sup> OSCE Mission in Kosovo, *Kosovo – Review of the Criminal Justice System*, March 2002 – April 2003, S. 53.

<sup>513</sup> UNMIK/REG/2003/25, 06.07.2003, *On the Provisional Criminal Code of Kosovo*; UNMIK/REG/2003/26, 06.07.2003, *On the Provisional Criminal Procedure Code of Kosovo*; vgl. *Süddeutsche Zeitung*, 09.09.2003: *Belgrad verärger über Kosovo-Gouverneur*.

<sup>514</sup> UNMIK/REG/2000/38, 30.06.2000, *On the Establishment of the Ombudsperson Institution in Kosovo*.

<sup>515</sup> UNMIK/REG/2000/38, 30.06.2000, Ziff. 4; vgl. *Constitutional Framework for Provisional Self-Government*, Chapter 10, Ombudsperson.

dem KFOR-Kommandeur erforderlich.<sup>516</sup> Dieses ist jedoch bis heute nicht getroffen worden. Die Ombudsbehörde war im März 2001 voll einsatzfähig und führte zu diesem Zeitpunkt bereits Untersuchungen durch.<sup>517</sup>

## 2. Beurteilung

### a) Rechtsunklarheit

Die internationalen Bemühungen, ein Justizsystem zu schaffen, begannen mit einem außerordentlich schlechten Start, als durch Regulation 1999/1 die jugoslawischen und serbischen Gesetze für anwendbar erklärt wurden, die vor der NATO-Intervention in Kraft waren. Der darauf folgende Boykott der kosovo-albanischen Richter, der praktisch zu einem fünfmonatigen rechtlichen Vakuum führte, lähmte das gesamte Gerichtssystem und die Möglichkeit, ein Klima zu schaffen, in dem Recht und Gesetz gilt.<sup>518</sup> Die Unsicherheit, welches Recht und welche Verfahrensregeln angewendet würden, beziehungsweise die Anwendung des „falschen Rechts“ war insbesondere im Hinblick auf den Grundsatz *nullum crimen sine lege*<sup>519</sup> nicht hinnehmbar. Dies gilt auch, wenn das serbische und kosovarische Strafgesetzbuch sich inhaltlich kaum unterschieden.<sup>520</sup> Die Anwendung verschiedener Strafgesetzbücher und Strafverfahrensregeln von Fall zu Fall, hinderte schließlich die Bevölkerung des Kosovo daran, ein Vertrauen aufzubauen, dass die internationale Gemeinschaft Recht und Gesetz fair und konsistent durchsetzt.

Auch mit der neuen Regulation 1999/24 hinsichtlich des geltenden Rechts waren nicht sämtliche Probleme der Rechtsanwendung beseitigt. Das nun grundsätzlich anzuwendende Strafgesetzbuch des Kosovo datierte von der Zeit vor dem Zusammenbruch des Kommunismus und ist für das heutige Kosovo veraltet. Insbesondere fehlten einige wichtige Vorschriften, beispielsweise hinsichtlich Kriegsverbrechen. In einem solchen Fall der Regelungslücke sollte zwar das Recht, welches nach dem 23.03.1989 gültig war, zur Anwendung kommen. In der Praxis aber hatte sich bisher niemand die Mühe gemacht, Lücken oder veraltete Vorschriften im kosovarischen Strafgesetzbuch zu identifizieren und entsprechende Vorschriften im jugoslawischen oder serbischen Strafgesetzbuch, die keinen diskriminierenden Charakter haben, ausfindig zu machen. Dasselbe gilt für einen Vergleich, welches Recht – dasjenige vor 1989 oder danach – für den Angeklagten günstiger ist und somit nach der Regulation 1999/24 im Bereich des Strafrechts zur Anwendung kommen sollte.<sup>521</sup> Die Situation wurde von der internationalen Co-Vorsitzenden des *Department of Judicial Affairs*, Silvie Puntz, wie folgt beschrieben: „...if

<sup>516</sup> UNMIK/REG/2000/38, 30.06.2000, Ziff. 3.4.

<sup>517</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 13.03.2001, S/2001/218, Ziff. 40.

<sup>518</sup> Vgl. ICG, Kosovo Report Card, S. 30; ICG, Starting from Scratch in Kosovo, S. 12; vgl. Independent International Commission on Kosovo, The Kosovo Report, S. 113; Witte, Reconstructing Kosovo: The Ethnic Dimension, S. 97.

<sup>519</sup> Siehe: Art. 7 EMRK; Art. 15 IPbPR.

<sup>520</sup> OSCE Mission in Kosovo, Observations and Recommendations of the OSCE Legal Monitoring Section, Report 2 – The Development of the Kosovo Judicial System, S. 3 Ziff. 1; vgl. United States, Department of State, Kosovo Judicial Assessment Mission Report, S. 6; Mole, Who Guards the Guards – the Rule of Law in Kosovo, S. 296; Frowein, Die Notstandsverwaltung von Gebieten durch die Vereinten Nationen, S. 51.

<sup>521</sup> United States, Department of State, Kosovo Judicial Assessment Mission Report, S. 8.

*you want to be a good judge in Kosovo, you have to go through not only one but who knows through how many law books“.*<sup>522</sup> Es dürfte daher in erheblichem Umfang Unklarheiten darüber gegeben haben, welche Normen tatsächlich anwendbar waren, so dass nach rechtsstaatlichen Gesichtspunkten erhebliche Bedenken bestanden.<sup>523</sup>

Schwerwiegender war jedoch, dass der Vorrang insbesondere der Menschenrechtsstandards gegenüber lokalen Gesetzen und der UNMIK-Regulationen nicht ausdrücklich klargestellt wurde. Fraglich war daher, welches Recht im Falle eines Normenkonflikts angewendet werden sollte.<sup>524</sup> Auch nach Klärung des theoretischen Vorrangs von Normen durch den Brief des Sonderbeauftragten an die *Belgrad Bar Association* sowie ab dem 15.05.2001 durch die Rahmenverfassung (*Constitutional Framework for Provisional Self Government*) blieb als weiteres Problem, den Vorrang der internationalen Menschenrechtsnormen tatsächlich durchzusetzen. Denn die Regulation 1999/24 bestimmte nicht, welche der lokalen Gesetze gegen internationale Menschenrechtsstandards verstießen. Die jugoslawischen Autoritäten hatten vor der NATO-Intervention bei Erlass von Gesetzen nicht ihre Vereinbarkeit mit den Menschenrechtspakten überprüft, denen Jugoslawien beigetreten war.<sup>525</sup> Andere international anerkannte Menschenrechtsstandards wie die Europäische Menschenrechtskonvention wurden im bisherigen Rechtssystem des Kosovo mangels Beitritt ohnehin nicht beachtet.<sup>526</sup> Nunmehr wurde den lokalen Juristen, von denen die meisten unerfahren in der Rechtsausübung waren<sup>527</sup>, die komplexe Aufgabe überlassen, die lokalen Strafgesetze im Lichte der internationalen Menschenrechtsstandards auszulegen, danach diejenigen Gesetze anzuwenden, die mit internationalen Standards zu vereinbaren waren, nicht aber diejenigen Gesetze, die dagegen verstießen, und stattdessen für diese Fälle eine geeignete Lösung zu finden, die mit internationalen Standards wiederum vereinbar war.<sup>528</sup>

---

<sup>522</sup> Zitiert in: Holliday, Kosovo/a Civil Society Project, Consolidated Report Part I, S. 28; dies gestaltete die Rechtsanwendung nicht nur für die lokalen, sondern auch für die internationalen Richter und Staatsanwälte als schwierig, vgl. OSCE Mission in Kosovo, Kosovo – Review of the Criminal Justice System, September 2000 – February 2001, S. 16; vgl. ABA/CEELI, Judicial Reform Index for Kosovo, S. 9; im Juli 2002 sollte mit solchen Ausbildungskursen begonnen werden, OSCE Mission in Kosovo, Kosovo – Review of the Criminal Justice System, September 2001 – February 2002, S. 22.

<sup>523</sup> Frowein, Die Notstandsverwaltung von Gebieten durch die Vereinten Nationen, S. 50f: weiteres rechtsstaatliches Problem sei auch die rückwirkende Geltung des Rechts.

<sup>524</sup> Vgl. Amnesty International, Amnesty International’s recommendations to UNMIK on the judicial system, S. 6; International Helsinki Federation For Human Rights, Report on the Judicial System, Freedom of the Media and the Situation of Minorities in Kosovo, S. 6; OSCE Mission in Kosovo, Kosovo – Review of the Criminal Justice System, February – July 2000, S. 16.

<sup>525</sup> Beispielsweise: Internationaler Pakt für politische und bürgerliche Rechte (IPbürgR), Internationaler Pakt für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPwirtR), siehe Mole, Who Guards the Guards – the Rule of Law in Kosovo, S. 281.

<sup>526</sup> Vgl. Amnesty International, Amnesty International’s recommendations to UNMIK on the judicial system, S. 6; OSCE Mission in Kosovo, Kosovo – Review of the Criminal Justice System in Kosovo, February – July 2000, S. 16.

<sup>527</sup> Vgl. OSCE Mission in Kosovo, Kosovo – Review of the Criminal Justice System, February – July 2000, S. 2.

<sup>528</sup> Vgl. Strohmeyer, Collapse and Reconstruction of a Judicial System: The United Nations Mission in Kosovo and East Timor, S. 59; nach Mole, Who Guards the Guards – the Rule of Law in Kosovo, S. 295f, ist es daher fraglich, ob die Verordnung 1999/24 den Anforderung der EMRK an die “Bestimmtheit“ des Rechts genügen, insbesondere im Hinblick darauf, dass die anzuwendenden internationalen Verträge nicht als Anlage der Verordnung beigefügt und damit zumindest zunächst für die lokalen Juristen nicht zugänglich waren.

Trotz Fortbildungskursen erklärten im Februar 2001 sämtliche Richter, die von der *International Helsinki Federation for Human Rights* interviewt wurden, dass sie keine Kenntnisse der Rechtsprechung des Gerichtshofs für Europäische Menschenrechte und bezüglich der anderen Menschenrechtsstandards hätten. Außerdem gehörte die Interpretation von Gesetzen und die Anwendung von *Case Law* nicht zur bisherigen juristischen Kultur des Kosovo, so dass dessen direkte Anwendung beziehungsweise die Auslegung der örtlichen Gesetze im Lichte der internationalen Menschenrechtsstandards ein schwieriger Prozess ist.<sup>529</sup> Auch nach einer Bewertung der US-Bundesankammer wurde noch im April 2002 festgestellt, dass Richter und Staatsanwälte aufgrund ihrer fehlenden Erfahrung und der komplexen Rechtsmaterie in einigen Fällen immer noch schlecht für ihre Positionen geeignet seien, und weiteres Training unbedingt notwendig sei.<sup>530</sup> Bei der Rechtsanwendung kam es folglich zu zahlreichen Missachtungen von Menschenrechtsstandards.<sup>531</sup>

Auch die internationalen UNMIK-Polizisten und andere internationale UNMIK-Mitarbeiter waren vor das Problem gestellt, die lokalen Gesetze im Lichte von Menschenrechtsstandards auszulegen. Die *International Helsinki Federation* hat Zweifel daran geäußert, dass die internationalen Mitarbeiter, die ein öffentliches Amt im Kosovo innehaben, sich mit den internationalen Menschenrechtsstandards auskennen, die sie anwenden sollen.<sup>532</sup> Nach Einschätzung der US-Bundesankammer war jedenfalls die Wahrscheinlichkeit, dass internationale Richter und Staatsanwälte die internationalen Menschenrechtsstandards beachteten, wesentlich größer als bei den lokalen Richtern und Staatsanwälten.<sup>533</sup>

#### b) Veröffentlichung und Verteilung von Gesetzestexten

Die Rechtsunsicherheit wurde dadurch verstärkt, dass nicht genügend Dolmetscher für die Übersetzung von UNMIK-Regulationen ins Albanische und Serbische zur Verfügung standen. Darüber hinaus gab es lange Zeit kein System, die Regulationen des Sonderbeauftragten der Öffentlichkeit und den Justizbeamten zugänglich zu machen.<sup>534</sup>

---

<sup>529</sup> International Helsinki Federation For Human Rights, Report on the Judicial System, Freedom of the Media and the Situation of Minorities in Kosovo, S. 6; vgl. OSCE Mission to Kosovo, Kosovo – Review of the Criminal Justice System, February – July 2000, S. 2/22; vgl. OSCE Mission in Kosovo, Kosovo – Review of the Criminal Justice System, September 2000 – February 2001, S. 40; vgl. Schlossstein, Das Institut für öffentliche Verwaltung der OSZE im Kosovo, S. 45.

<sup>530</sup> ABA/CEELI, Judicial Reform Index for Kosovo, S. 11.

<sup>531</sup> Beispiele hierfür in: OSCE Mission in Kosovo, Kosovo – Review of the Criminal Justice System, February – July 2000, S. 20 ff; vgl. *ibid.*, Kosovo – Review of the Criminal Justice System, September 2001 – February 2002, S. 15f.

<sup>532</sup> International Helsinki Federation For Human Rights, Report on the Judicial System, Freedom of the Media and the Situation of Minorities in Kosovo, S. 6.

<sup>533</sup> ABA/CEELI, Judicial Reform Index for Kosovo, S. 15.

<sup>534</sup> Vgl. OSCE, Kosovo – Review of the Criminal Justice System, September 2000 – February 2001, S. 12; Lawyers Committee on Human Rights, A Fragile Peace: Laying the foundations for Justice in Kosovo, S. 48; Amnesty International, Amnesty International's recommendations to UNMIK on the judicial system, S. 7; vgl. weiterhin: Brand, Institution-Building and Human Rights Protection in Kosovo in the Light of UNMIK Legislation, S. 472f; vgl. OSCE Mission in Kosovo, Kosovo – Review of the Criminal Justice System, October 2001, S. 71; noch im Zeitpunkt des Berichts der OSCE Mission in Kosovo, Kosovo – Review of the Criminal Justice System, September 2001 – February 2002, S. 16, musste festgestellt werden, dass die

Eine UNMIK *Official Gazette* wurde Ende 2000 gestartet, ihre Verteilung erfolgte in der Regel erst Monate nachdem die darin enthaltenen Gesetze in Kraft getreten waren.<sup>535</sup> Zwar waren im April 2002 die meisten der Richter mit den Texten der Universellen Erklärung der Menschenrechte und dem Internationalen Pakt für soziale und bürgerliche Rechte ausgestattet, nicht aber mit den anderen Menschenrechtsdokumenten, die sie entsprechend der *Constitutional Framework* anzuwenden hatten. Nur wenige Dokumente wurden den Richtern und Staatsanwälten in ihrer Muttersprache zugänglich gemacht.<sup>536</sup> Auch gab es Schwierigkeiten, die lokalen Gesetze für die internationalen Juristen zu übersetzen, so dass diese ihre kosovarischen Kollegen bei der Rechtsauslegung nicht unterstützen konnten.<sup>537</sup>

### c) Mangelnde Ressourcen

Der legislative Reformprozess und der Aufbau des Gerichtssystems wurden weiterhin durch unzureichende Ausstattung der Gerichte behindert. Durch die NATO-Luftangriffe und Gewalt im Kosovo war die Infrastruktur stark beschädigt. Grundlegendes Büromaterial und Büroeinrichtung fehlten noch zum Zeitpunkt eines Berichts des *US State Department* im April 2000: *“Almost all court houses lack heat, electricity, telephone service, water, furniture, and the most basic equipment, from typewriters and law books to pens and paper“*.<sup>538</sup> Erst ein Jahr später zeigte sich ein deutlicher Fortschritt bei der Ausrüstung der Gerichte aufgrund von Spenden einiger VN-Mitgliedsstaaten.<sup>539</sup>

Auch standen nicht ausreichend Geldmittel zur Verfügung, um angemessene Gehälter für Richter und Staatsanwälte zu zahlen. Im Notjustizsystem erhielten einige der Richter und Staatsanwälte zuerst überhaupt kein Gehalt, Ende Juli 1999 zunächst eine einmalige Zahlung in Höhe von DM 500 aus einem speziellen Treuhandfonds der VN, bestehend aus Spendengeldern der Mitgliedsstaaten. Ab Oktober 1999 erfolgten weitere monatliche Zahlungen von DM 300.<sup>540</sup> Mit Beendigung des Notjustizsystems wurden regelmäßige Gehälter gezahlt. Das niedrige Gehalt war jedoch Anlass zu ständigen Spannungen. Noch im Jahre 2002 hat die *American Bar Association* in ihrer Evaluierung der Justizreform im Kosovo festgestellt, dass die Gehälter zu gering seien, um Talente für diese Ämter zu rekrutieren und anschließend im Amt zu halten; die zu Beginn der Mission vorherrschende

---

Übersetzung lange Zeit in Anspruch nimmt und eine Verteilung der neu erlassenen Verordnungen nur in Englisch, aber nicht in Serbisch und Albanisch erfolgt; vgl. ABA/CEELI, *Judicial Reform Index for Kosovo*, S. 38.

<sup>535</sup> ABA/CEELI, *Judicial Reform Index for Kosovo*, S. 29; vgl. Brand, *Institution-Building and Human Rights Protection in Kosovo in the Light of UNMIK Legislation*, S. 472f.

<sup>536</sup> ABA/CEELI, *Judicial Reform Index for Kosovo*, S. 15/38.

<sup>537</sup> Strohmeyer, *Collapse and Reconstruction of a Judicial System: The United Nations Mission in Kosovo and East Timor*, S. 59; vgl. ICG, *Starting from Scratch in Kosovo*, S. 13.

<sup>538</sup> United States, Department of State, *Kosovo Judicial Assessment Mission Report*, S. 11; vgl. hierzu auch OSCE Mission in Kosovo, *Observations and Recommendations of the OSCE Legal System Monitoring Section, Report 1 – Material Needs of the emergency system*, S. 2; vgl. Lawyers Committee on Human Rights, *A Fragile Peace: Laying the Foundation for Justice in Kosovo*, S. 63f.

<sup>539</sup> ICG, *Kosovo Report Card*, S. 30f.

<sup>540</sup> Lawyers Committee on Human Rights, *A Fragile Peace: Laying the Foundations for Justice in Kosovo*, S. 63; vgl. Report of the Secretary-General on UNMIK, 16.09.1999, S/1999/987, Ziff. 18, wonach in der Anfangsphase nur bestimmte Berufsgruppen, einschließlich den Richtern, diese *“stipends”* gezahlt werden konnten.

Motivation, den Beruf des Richters oder Staatsanwalts zu ergreifen, ein gewisser Patriotismus, reichte nicht mehr aus. Die Gehälter sind zu niedrig, um eine Familie ernähren könnten, geschweige denn dafür, um sich aus Sicherheitsgründen beispielsweise ein Auto zu leisten.<sup>541</sup> Außerdem kann außerhalb der Justiz im Vergleich wesentlich mehr verdient werden. So erhalten die bei UNMIK angestellten Bediensteten wie Hausmeister ein wesentlich höheres Gehalt.<sup>542</sup> Insbesondere besorgniserregend waren Befürchtungen, dass diejenigen Richter und Staatsanwälte, die trotz der geringen Bezahlung diese Tätigkeit ausführen, dadurch anfällig für Bestechung und Korruption seien.<sup>543</sup> Auch wenn die Höhe der Gehälter der Richter und Staatsanwälte vom limitierten Budget abhängig ist, hätte die außerordentlich wichtige Funktion der Justiz bei der Entwicklung eines demokratischen Systems im Kosovo Berücksichtigung finden müssen.<sup>544</sup>

Auch die Vergütung für Pflichtverteidiger, die von UNMIK übernommen wurde, war gering. Zusätzliche Aufwendungen, beispielsweise Reisekosten, wurden nicht erstattet. Dies war insbesondere dann bedenklich, wenn die Anwälte lange Anreisewege zurücklegen mussten, von kosovo-serbischen Gebieten oder sogar von Serbien selbst. Dies hatte zur Folge, dass Anwälte Pflichtverteidigungen nicht für lohnend ansahen, und nicht die notwendige Zeit in diese Fälle investierten. Ein zusätzliches Problem stellte dar, dass Anwälte zusätzliche Bezahlung verlangten, damit sie sich für die Freilassung ihres Mandanten einsetzten. Von einer effektiven Verteidigung und damit von einem rechtsstaatlichen Verfahren konnte dann keine Rede sein. Dieses Verhalten ist selbstverständlich durch eine zu geringe Bezahlung nicht zu rechtfertigen, hätte aber unter Umständen in einigen Fällen durch eine bessere Vergütung verhindert werden können.<sup>545</sup>

Darüber hinaus hatte der *Joint Advisory Council on Legislative Matters* (JAC), welcher sich mit der Reformierung der Gesetzgebung befassen sollte, im Zeitraum des Notjustizsystems keine Geldmittel zur Zahlung von Gehältern oder Büroeinrichtung zur Verfügung: “(...)the JAC has not been funded; UNMIK has not been in a position to provide the JAC with material support, for example, a computer, office space, secretarial assistance or an honorarium for the members of its working groups involved in preparing draft laws”.<sup>546</sup> Weiterhin waren es auch die mangelnden Ressourcen, die es unmöglich

---

<sup>541</sup> Im März 2002 betrug die Höhe der Gehälter für einen Richter beim *Minor Offences Court* DM 567,-, beim Amtsgericht DM 720,-, beim Landgericht DM 864,- und beim *Supreme Court* DM 1.008,-; die Präsidenten der jeweiligen Gerichte erhielten eine geringfügig höhere Vergütung, vgl. ABA/CEELI, *Judicial Reform Index for Kosovo*, S. 21; siehe zu der Höhe der Gehälter im September 2002: ICG, *Finding the Balance: The Scales of Justice in Kosovo*, S. 11, Fn. 63.

<sup>542</sup> OSCE Mission in Kosovo, *Observations and Recommendations of the OSCE Legal System Monitoring Section, Report 9 – On the Administration of Justice*, S. 9; dies ist nach Mole, *Who guards the Guards – the Rule of law in Kosovo*, S. 297, ein klarer Verstoß gegen die “*Council of Europe’s European Charter on the Statute of Judges*”.

<sup>543</sup> Independent International Commission on Kosovo, *The Kosovo Report*, S. 113; United States, Department of State, *Kosovo Judicial Assessment Report*, S. 11.

<sup>544</sup> So ABA/CEELI, *Judicial Reform Index for Kosovo*, S. 20.

<sup>545</sup> OSCE Mission in Kosovo, *Kosovo – Review of the Criminal Justice System*, October 2001, S. 29f; OSCE Mission in Kosovo, *Observations and Recommendations of the OSCE Legal System Monitoring Section, Report No. 8 – Access to affective Counsel, Stage 2*, S. 3/5.

<sup>546</sup> Lawyers Committee on Human Rights, *A Fragile Peace: Laying the Foundations for Justice in Kosovo*, S. 47f.

machten, eine zufriedenstellende Ausbildung für die lokalen Richter und Staatsanwälte zu gewähren.<sup>547</sup>

Zudem standen der Ombudsbehörde nicht ausreichend Gelder zur Verfügung. Zum einen konnte nicht genügend unterstützendes Personal rekrutiert werden. Beispielsweise mussten Stellen für Übersetzer und IT-Personal unbesetzt bleiben. Ein Bericht der Ombudsbehörde führt dies darauf zurück, dass die internationale Gemeinschaft ihren lokalen Angestellten wesentlich höhere Gehälter bezahlen kann, als die Institution selbst. Beispielsweise verdiente ein höherer lokaler Angestellter bei UNMIK 40 % mehr als ein lokaler Jurist, der bei der Ombudsbehörde angestellt war.<sup>548</sup> Zum anderen wären weitere Geldmittel notwendig gewesen, um den Minderheiten, die in eingeschlossenen Enklaven leben, die Beschwerdemöglichkeit bei der Ombudsbehörde zu eröffnen, beispielsweise durch Reisen von Vertretern der Behörde in die verschiedenen Regionen des Kosovo.<sup>549</sup>

#### d) Ungenügende Anzahl ernannter Richter und Staatsanwälte

Die während des Notjustizsystems ernannten 47 Richter und Staatsanwälte reichten bei weitem nicht aus, sämtliche strafrechtliche Fälle zu bearbeiten. Die zahlreichen weiteren Ernennungen von Richtern und Staatsanwälte im Dezember 1999 erfolgten bereits in einem Zeitraum, als sich ein beträchtliches Arbeitspensum angestaut hatte. Dennoch war auch nach diesen Ernennungen die zur Bewältigung des Arbeitspensums ausreichende Anzahl von Richtern und Staatsanwälten nicht erreicht. Noch in seinem Bericht vom März 2000 stellte der Sonderbeauftragte des Generalsekretärs fest, dass zusätzliche Richter und Staatsanwälte zu ernennen seien, um den Aufbau der Strafgerichtsbarkeit zu beschleunigen.<sup>550</sup>

Aufgrund des Mangels an Richtern und Staatsanwälten sowie auch wegen des oben beschriebenen Rechtsvakuums und dessen Folgen, kam es zu signifikanten Verzögerungen der Gerichtsverfahren. Nach Beobachtungen der *Legal System Monitoring Section* hatte dies in vielen Fällen die Beeinträchtigung von grundlegenden Rechten der mutmaßlichen Straftäter zur Folge. Zahlreiche Untersuchungshäftlinge wurden über die nach dem geltenden Recht zulässige Hafthöchstdauer hinaus festgehalten. Nach dem geltenden Recht, der jugoslawischen Strafprozessordnung, müssen Straftäter spätestens drei Monate, und bei Straftaten, bei denen eine höhere Strafe als fünf Jahre Freiheitsstrafe zu erwarten ist, spätestens sechs Monate nach ihrer Verhaftung angeklagt werden. Ansonsten muss die Entlassung aus der Untersuchungshaft erfolgen.<sup>551</sup> Im Dezember 1999 hatte die *Legal*

<sup>547</sup> Strohmeyer, *Collapse and Reconstruction of a Judicial System: The United Nations Missions in Kosovo and East Timor*, S. 56.

<sup>548</sup> Vgl. Ombudsperson Institution in Kosovo, *First Annual Report*, 18.07.2001, S. 5ff.

<sup>549</sup> Vgl. Ombudsperson Institution in Kosovo, *First Annual Report*, 18.07.2001, S. 6.

<sup>550</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 03.03.2000, S/2000/177, Ziff. 154.

<sup>551</sup> Nach Artikel 197 des jugoslawischen Strafgesetzbuches darf die anfängliche Untersuchungshaft einen Monat andauern, kann aber um zwei Monate verlängert werden. Wenn das Verbrechen, dessen der Beschuldigte angeklagt werden soll, eine Freiheitsstrafe von mindestens fünf Monaten zur Folge hat, kann die Untersuchungshaft um weitere drei Monate verlängert werden; auch die Verfassung der Bundesrepublik Jugoslawien sieht in Art. 24 Abs. 4 eine Höchstdauer für Untersuchungshaft von sechs Monaten vor. Mit Inkrafttreten der UNMIK-Verordnung 1999/24 über das anzuwendende Recht, hat sich in Bezug auf die

*System Monitoring Section* der OSZE 81 Personen identifiziert, die sich zu diesem Zeitpunkt bereits fast bis zur zulässigen Hafthöchstdauer in Haft befunden haben, oder schon hätten entlassen werden müssen.<sup>552</sup> Angesichts der vielen Gefangenen, die nach diesen lokalen Vorschriften trotz Vorwürfen schwerer Straftaten hätten entlassen werden müssen, hat UNMIK durch Regulation 1999/26 vom 22.12.1999 für bestimmte Fälle die Voraussetzung geschaffen, die Hafthöchstdauer zu verlängern. Danach kann die sechsmonatige Höchstdauer durch Entscheidung des *Supreme Court* zunächst um drei Monate und daraufhin nochmals um drei Monate verlängert werden.<sup>553</sup> Diese Regulation stellt nach Ansicht der OSZE sowie Nichtregierungsorganisationen und anderer Autoren allerdings selbst einen Verstoß gegen international anerkannte Menschenrechtsstandards dar. Verletzt sei das Recht auf ein Urteil innerhalb angemessener Frist oder auf Entlassung während des Verfahrens und das Recht auf Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Freiheitsentziehung gemäß Art. 9 Abs. 3 und 4 IPbpR sowie Art. 5 Abs. 3 und 4 EMRK. Denn nach Regulation 1999/26 gibt es keine Möglichkeit für den Inhaftierten, in einem fairen Verfahren auf eigene Initiative eine Haftprüfung innerhalb dieser Dreimonatsfristen herbeizuführen.<sup>554</sup>

Trotz der in der Regulation vorgesehenen Möglichkeit der Verlängerung der Untersuchungshaft waren im März 2000 immer noch elf Personen in Haft, die mangels Anklage hätten entlassen werden müssen, aber nicht entlassen wurden.<sup>555</sup> Darüber hinaus bestimmte das lokale Recht, dass Gerichtstermine spätestens zwei Monate nach der Anklage festgelegt werden müssen. Auch diese Bestimmung wurde oft wegen Mängeln im System, beispielsweise nicht durchgeführten forensischen Untersuchungen, nicht eingehalten.<sup>556</sup>

Mit der Ernennung weiterer 140 Richter und Staatsanwälte im August 2000 lag nach Angaben eines Berichts der UNMIK-Säule „Polizei und Justiz“ die Zahl der Richter und Staatsanwälte mit insgesamt ca. 341 nunmehr geringfügig unter der Anzahl, die als

---

Hafthöchstdauer nichts geändert: die nun gültigen Vorschriften im Kosovo, die vor dem 10.06.1999 in Kraft waren, sind gleichlautend mit Art. 197 des jugoslawischen StGB, siehe: OSCE Mission in Kosovo, Observations and Recommendations of the OSCE Legal System Monitoring Section, Report No. 4 – Update on the Expiration of Detention Periods for Detainees, S. 4, Fn. 12.

<sup>552</sup> OSCE, Observations and Recommendations of the OSCE Legal System Monitoring Section, Report No. 3 – Exploration of Detention Periods for Current Detainees, S. 1; vgl. zum Zustand des Gerichtssystems auch: Smith, In Kosovo, Criminals are free to roam.

<sup>553</sup> UNMIK/REG/1999/26, 22.12.1999, On the Extension of Periods of Pre-trial Detention.

<sup>554</sup> OSCE Mission in Kosovo, Report No. 6 – Extension of Custody Time Limits and the Right of Detainees: The Unlawfulness of Regulation 1999/26, S. 1ff.

<sup>555</sup> OSCE Mission in Kosovo, Observations and Recommendations of the OSCE Legal System Monitoring Section, Report No. 4 – Update on the Expiration of Detention Periods for Detainees, S. 5; vgl. auch *ibid.*, Report 9 – On the Administration of Justice, S. 9: im Zeitpunkt dieses Berichts hatte sich die Situation nicht signifikant geändert.

<sup>556</sup> OSCE Mission in Kosovo, Kosovo – Review of the Criminal Justice System, September 2000 – February 2001, S. 21ff. Einen weiteren Verstoß gegen das Recht des Inhaftierten, unverzüglich nach seiner Festnahme einem Richter vorgeführt zu werden, stellt die generelle Missachtung der im Kosovo geltenden 24-Stunden-Regelung bis zur Vorführung vor einen Untersuchungsrichter dar; stattdessen wurde die Ausnahmeregelung, wonach in Ausnahmefällen die Frist 72 Stunden betragen darf, als Regel angewendet. Diese Missachtung des Gesetzes beruht weitgehend nicht auf den Folgen des langsamen Aufbaus des Rechtssystems, sondern zumeist auf Unkenntnis des geltenden Rechts; vgl. OSCE Mission in Kosovo, Kosovo – Review of the Criminal Justice System, Februar – July 2000, S. 25ff; *ibid.*, Kosovo – Review of the Criminal Justice System, October 2001, S. 42ff.

notwendig für die Bewältigung des Arbeitsanfalls erachtet wird.<sup>557</sup> Die notwendige Anzahl lag nach Schätzungen bei insgesamt 420 Richtern und Staatsanwälten.<sup>558</sup> Es waren damit noch ca. 80 benötigte Stellen unbesetzt, was nach der Beurteilung der *Legal System Monitoring Section* der OSZE dazu führte, dass in den Gerichten aller Instanzen Richter und Staatsanwälte fehlten. Aufgrund dessen sei es zu vermehrter Arbeitsbelastung der tätigen Richter und Staatsanwälte gekommen, aber auch zu weiteren nicht zu tolerierenden Rückständen bei der Bearbeitung von Fällen. Die Verletzungen von Verfahrensrechten der Beschuldigten durch Verzögerungen im Gerichtsverfahren dauerte im Jahr 2002 noch an.<sup>559</sup> Erst durch die Besetzung weiterer Stellen im Laufe des Jahres 2003 war die für notwendig erachtete Anzahl von Richtern und Staatsanwälten erreicht.

Die Schwierigkeiten beim Auffinden und Identifizieren geeigneter Kandidaten lagen zum einen darin, dass die kosovo-albanischen Juristen unter serbischer Regierung zur verfolgten Klasse gehörten, und die Juristen, die zur Verfügung standen, als Kollaborateure mit dem serbischen Regime angesehen wurden. Aber auch andere Faktoren trugen zur schleppenden Benennung von Richtern und Staatsanwälten bei. Zwischen der Auflösung der *Joint Advisory Council on Provisional Judicial Appointments* am 07.09.1999 und der Einsetzung der *Advisory Judicial Commission* an deren Stelle lagen ungefähr sechs Wochen, in denen niemand zum Vorschlagen von Richtern und Staatsanwälten zuständig war. So kam es, dass am 15.12.1999 erst 35 Richter und zwölf Staatsanwälte ihre Arbeit aufgenommen hatten<sup>560</sup> und erst sieben Laienrichter im Landgericht (*District Court*) von Prizren ernannt worden waren, in den anderen Gebieten aber noch überhaupt keine<sup>561</sup>. Letzteres hatte zur Folge, dass in allen *District Courts* außerhalb Prizrens keine Strafrechtsfälle gehört werden konnten.<sup>562</sup> Auch die Frage des Gehalts war, wie oben bereits erörtert, ein Haupthindernis bei der Auffindung geeigneter Kandidaten.

Darüber hinaus legten Richter und Staatsanwälte ihr Amt nieder, weil sie um ihre Sicherheit fürchteten.<sup>563</sup> Hier hätten weitere Maßnahmen zum Schutz der Juristen getroffen werden müssen.<sup>564</sup> Im April 2000 gab es so gut wie keine Sicherheitsmaßnahmen in Gerichtsgebäuden. Nach Schätzungen der UNMIK-Polizei wären allein hierfür weitere 2.000 Polizisten benötigt worden<sup>565</sup>, die aber nicht zur Verfügung standen. Die Sicherheitsmaßnahmen in den Gerichtsgebäuden hatte sich bis April 2002 nach einem

---

<sup>557</sup> UNMIK, Pillar 1 Police and Justice, Presentation Paper, Fourth Quarter, November 2002, S. 14.

<sup>558</sup> OSCE Mission in Kosovo, Observations and Recommendations of the OSCE Legal System Monitoring Section, Report 9 – On the Administration of Justice, S. 8.

<sup>559</sup> OSCE Mission in Kosovo, Observations and Recommendations of the OSCE Legal System Monitoring Section, Report 9 – On the Administration of Justice, S. 9; vgl. auch ABA/CEELI, Judicial Reform Index for Kosovo, S. 36, wonach sich einige Richter über übermäßigen Arbeitsanfall beklagt hätten, andere wiederum meinten, dass dieses Problem durch effektivere Organisation des Arbeitsanfalls und der Einstellung mehrerer rechtlicher Berater gelöst werden könne, während wiederum andere beobachtet hätten, dass die Gerichte nicht überarbeitet erscheinen.

<sup>560</sup> OSCE Mission in Kosovo, Observations and Recommendations of the OSCE Legal System Monitoring Section, Report 2 – The Development of the Kosovo Judicial System, S. 2f.

<sup>561</sup> OSCE Mission in Kosovo, Kosovo/a, As seen, As told, Part II, S. 12.

<sup>562</sup> OSCE Mission in Kosovo, Observations and Recommendations of the OSCE Legal System Monitoring Section, Report 2 – The Development of the Kosovo Judicial System, S. 3.

<sup>563</sup> Holliday, Kosovo/a Civil Society Project, Consolidated Report Part I, S. 35.

<sup>564</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 03.03.2000, S/2000/177, Ziff. 109; vgl. zur Sicherheit in Gerichten: United States, Department of State, Kosovo Judicial Assessment Mission Report, S. 13.

<sup>565</sup> United States, Department of State, Kosovo Judicial Assessment Mission Report, S. 13.

Evaluierungsbericht der *American Bar Association* nicht signifikant verbessert. Während einzelne Gerichte Sicherheitsbeamte hatten, gab es in anderen Gerichten kein Sicherheitspersonal. Es müssten weitere Ressourcen in ein umfassendes Sicherheitskonzept für Richter investiert werden. Zusätzlicher Geleitschutz für Juristen und Prozessparteien zu Gerichtsgebäuden von KFOR und der UNMIK-Polizei hat in einigen Gebieten, so beispielweise in Mitrovicë/Mitrovica, zur Verbesserung der Sicherheitssituation geführt. Allerdings wurde von heimischen Richtern insbesondere bei Fällen, in denen ehemalige UÇK-Mitglieder verwickelt waren, oft kein Begleitschutz angefordert, auch wenn dafür möglicherweise ein Bedürfnis bestanden hätte. Denn es wurde befürchtet, dass bereits die Anforderung von Begleitschutz als ein Fehlen von Patriotismus ausgelegt werden oder sogar das Sicherheitsrisiko erhöhen könnte, weil dadurch signalisiert würde, dass eine Verurteilung des Angeklagten bevorstünde.<sup>566</sup> Dies macht deutlich, dass im Falle solchen sozialen Drucks Sicherheitsmaßnahmen nicht ausreichend sind. Es wäre in diesen Fällen, in denen ehemalige Mitglieder der UÇK betroffen waren, notwendig gewesen, diese Fälle auf internationale Richter zu übertragen, die diesem sozialen Druck nicht ausgesetzt sind.

e) Zugang zu einer effektiven Verteidigung

Neben Richtern und Staatsanwälten mangelte es auch an qualifizierten Verteidigern.<sup>567</sup> Nur 150 Verteidiger standen im August 2000 zur Verfügung<sup>568</sup>, nach Angaben der *OSCE Mission in Kosovo* im September 2000 sogar nur 70, wobei hiervon einige nicht praktizierten oder keine strafrechtlichen Mandate übernehmen wollten<sup>569</sup>.

Insbesondere den Minderheiten war der Zugang zu qualifizierten Verteidigern ihrer Wahl erschwert.<sup>570</sup> Die meisten der Kosovo-Serben lehnten es ab, sich von kosovo-albanischen Rechtsanwälten verteidigen zu lassen, da sie diese für voreingenommen hielten.<sup>571</sup> In der Region Prishtinë/Priština gab es im Mai 2000 jedoch nur vier kosovo-serbische Prozessanwälte, in Mitrovicë/Mitrovica acht, in der Region Gjilan/Gnjilane einen und in den Regionen Prizren und Pejë/Peć keinen einzigen. Von diesen wenigen zur Verfügung

<sup>566</sup> ABA/CEELI, *Judicial Reform Index for Kosovo*, S. 22.

<sup>567</sup> Vgl. Strohmeyer, *Collapse and Reconstruction of a Judicial System: The United Nations Missions in Kosovo and East Timor*, S. 55: “*The enormous numbers of detainees, however, by far exceeded the number of available lawyers*”; United States, Department of State, *Kosovo Judicial Assessment Mission Report*, S. 16/18f.

<sup>568</sup> Independent International Commission on Kosovo, *The Kosovo Report*, S. 114; die Anwaltskammer (*Kosovo Bar Association*) hat Ende April 2000 ihre erste Versammlung seit 1992 abgehalten, an der fast alle der derzeit 140 Anwälte in Kosovo teilnahmen; der Vorstand umfasst von neun Personen zwei Vertreter von Minderheiten, *Report of the Secretary-General on UNMIK*, 06.06.2000, S/2000/538, Ziff. 64.

<sup>569</sup> OSCE Mission in Kosovo, *Kosovo – Review of the Criminal Justice System, February – July 2000*, S. 54.

<sup>570</sup> *Report of the Secretary-General on UNMIK*, 03.03.2000, S/2000/177, Ziff. 117; OSCE Mission in Kosovo, *Observations and Recommendations of the OSCE Legal System Monitoring Section, The treatment of minorities by the judicial system*; UNHCR/OSCE, *Assessment of the Situation of Ethnic Minorities in Kosovo*, June – September 2000, S. 13.

<sup>571</sup> OSCE Mission in Kosovo, *Observations and Recommendations of the OSCE Legal System Monitoring Section, The Treatment of Minorities by the judicial system*; Betts/Carlson/Gisvold, *The Post-Conflict Transitional Administration of Kosovo and the Lessons-Learned in Efforts to Establish a Judiciary and Rule of Law*, S. 381.

stehenden kosovo-serbischen Anwälten wurden von den vorwiegend mit Kosovo-Albanern besetzten Gerichten nicht alle regelmäßig als Pflichtverteidiger den Beschuldigten zugeordnet.<sup>572</sup>

Darüber hinaus waren lokale Rechtsanwälte teilweise aus Sicherheitsgründen an der Vorbereitung einer effektiven Verteidigung insbesondere ihrer kosovo-serbischen Mandanten, denen Kriegsverbrechen angelastet wurden, gehindert. Kosovo-albanische Anwälte fürchteten sich davor, in außerhalb des Kosovo gelegene Gebiete der Bundesrepublik Jugoslawien zu reisen, um dort wichtige Zeugen zu vernehmen. Kosovo-serbische Anwälte konnten sich wiederum nicht frei in kosovo-albanischen Gebieten bewegen.<sup>573</sup> Die *OSCE Mission in Kosovo* kritisierte daher: “*After eight months, the absence of systematic security measures is unacceptable*“.<sup>574</sup> Erst in der zweiten Jahreshälfte 2002 beurteilte ein Bericht des UNHCR und der OSZE den Zugang von Verteidigern, die Minderheiten angehören, aufgrund der getroffenen Sicherheitsmaßnahmen als grundsätzlich gut.<sup>575</sup>

Hinzu kommt, dass die *OSCE Legal System Monitoring Section* grobes Fehlverhalten einiger praktizierender Anwälte und Restriktionen von zuständigen Behörden, wie Gerichten, festgestellt hat, was zu Verstößen gegen internationale Menschenrechtsstandards führte. Verletzt wurde insbesondere das Recht auf ein faires Verfahren gemäß Art. 6 Abs. 3 EMRK bzw. Art. 14 Abs. 3 IppbR. Hierzu zählten die systematische Verweigerung des Zugangs zu einem Anwalt vor der ersten Haftanhörung, sowie die beschränkte Möglichkeit der Kommunikation zwischen Verteidigern und Mandanten im Gefängnis. Beispielsweise mussten Verteidiger bei Besuch ihres Mandanten im Gefängnis eine Genehmigung (*permission slip*) vom Untersuchungsrichter vorweisen, die Datum und genaue Länge des Besuchs bestimmte, oder es wurde den Inhaftierten kein Telefon zur Verfügung gestellt. Anwälten wurde weiterhin keine Einsicht in Polizeiakten gewährt, auch nachdem die Anklage erhoben worden war.<sup>576</sup>

Zudem wurden bei den Verteidigern Fehler bei der Ausübung ihrer Pflicht festgestellt, zugunsten der Interessen ihrer Mandanten zu handeln. Anwälte legten bei Gericht keinen Einspruch ein gegen die Einbringung unzulässiger, den Mandanten belastender Beweise, oder gegen die Verwertung von Beweisen, die unter Folter oder Misshandlung erzwungen wurden. Weiterhin wurde kein Einspruch eingelegt in Fällen, in denen das Recht ihres Mandanten auf unverzügliche Mitteilung der Gründe für die Festnahme und der Beschuldigungen, die gegen sie erhoben werden, verletzt wurde. Noch im Zeitraum des

---

<sup>572</sup> OSCE Mission in Kosovo, Observations and Recommendations of the OSCE Legal System Monitoring Section, Report No. 7 – Access to effective Counsel, Stage 1, S. 6f.

<sup>573</sup> Amnesty International, Amnesty International’s recommendations to UNMIK on the judicial system, February 2000, S. 12.

<sup>574</sup> OSCE Mission in Kosovo, Observations and Recommendations of the OSCE Legal System Monitoring Section, The Treatment of minorities by the judicial system.

<sup>575</sup> UNHCR/OSCE, Tenth Assessment of the Situation of Ethnic Minorities in Kosovo, May 2002 – December 2002.

<sup>576</sup> Vgl. hierzu OSCE Mission in Kosovo, Observations and Recommendations of the OSCE Legal System Monitoring Section, Report No. 7 – Access to Effective Legal Counsel, Stage 1, S.6 ff; *ibid.*, Report No. 8 – Access to Effective Counsel, Stage 2, S. 2ff; *ibid.*, Kosovo – Review of the Criminal Justice System, October 2001, S. 24ff.

Berichts der OSZE von März 2002 bis April 2003 war dieses und anderes Fehlverhalten, einschließlich der pflichtwidrigen Unterlassung der Anordnung von forensischen Untersuchungen, die nicht fachgerechte Befragung von Zeugen sowie die Nicht-Vorlage von entlastenden Beweisen, festzustellen.<sup>577</sup> Hier hätte die Ausbildung der Verteidiger intensiviert und verbessert werden müssen. Weiteres Fehlverhalten beinhaltete, dass Anwälte ihre Mandanten in unzureichenden Abständen besuchten oder den Besuch von zusätzlichen Zahlungen zu ihrem Gehalt als Pflichtverteidiger abhängig machten.<sup>578</sup>

Insgesamt konnte damit zumindest in der Anfangsphase der Mission von einer effektiven Verteidigung keine Rede sein. Es hätte insbesondere einer Verbesserung der Sicherheitssituation, der Aufstockung von Gehältern und Verbesserung der Ausbildung von Verteidigern bedurft. Die vorgenannten Probleme hätten bei sensiblen Fällen, in denen kosovo-serbische Beschuldigte involviert waren, weiterhin dadurch verringert werden können, dass internationale Rechtsanwälte eingesetzt werden, wenn der Mandant sich nicht dagegen ausspricht.<sup>579</sup> Hier standen zunächst formale Hindernisse im Wege, die den Zugang von internationalen Anwälten zu UNMIK behinderten. Das *Lawyers Committee for Human Rights* forderte daher im August 1999: *“UNMIK should lift all formal obstacles to the participation of qualified international defence lawyers”*.<sup>580</sup> Mitte 2001 wurden internationale Anwälte, vor allem aus Serbien, im Kosovo zugelassen, um Kosovo-Serben zu verteidigen.<sup>581</sup>

#### f) Beteiligung der Minderheiten im Justizsystem

Eines der fundamentalen Probleme beim Aufbau des Justizsystems war die marginale Beteiligung von Minderheiten, insbesondere von Kosovo-Serben.<sup>582</sup> Im Januar 2002 waren von 340 Richtern und Staatsanwälten 16 Kosovo-Serben, von denen die meisten die Arbeit aus Protest gegen die schlechte Sicherheitslage verweigerten. Das weitgehende Fehlen kosovo-serbischer Richter und Staatsanwälte kombiniert mit dem noch anhaltenden ethnischen Konflikt verminderte die Glaubwürdigkeit des Gerichtssystems und führte schon allein aufgrund dieser Tatsache zu dem Anschein der Befangenheit.<sup>583</sup>

---

<sup>577</sup> OSCE Mission in Kosovo, Kosovo – Review of the Criminal Justice System, February – July 2000, S. 51ff; *ibid.*, Kosovo – Review of the Criminal Justice System, September 2000 – February 2001, S. 38ff; *ibid.*, Kosovo – Review of the Criminal Justice System, March 2002 – April 2003, S. 45ff.

<sup>578</sup> OSCE Mission in Kosovo, Observations and Recommendations of the OSCE Legal System Monitoring Section, Report No. 8 – Access to Effective Counsel, Stage 2, S. 4f; 2ff; *ibid.*, Kosovo – Review of the Criminal Justice System, October 2001, S. 28ff; siehe 1. Teil E. III. 2. e).

<sup>579</sup> Amnesty International, Amnesty International’s recommendations to UNMIK on the Judicial System, S. 12.

<sup>580</sup> Lawyer Committee on Human Rights, A Fragile Peace: Threats to Justice in Kosovo, S. 58.

<sup>581</sup> Betts/Carlson/Gisvold, The Post-Conflict Transitional Administration of Kosovo and the Lessons-Learned in Efforts to Establish a Judiciary and Rule of Law, S. 381.

<sup>582</sup> Vgl. ABA/CEELI, Judicial Reform Index for Kosovo, S. 13; siehe zur ethnischen Zusammensetzung der ernannten Richter und Staatsanwälte: OSCE Mission in Kosovo, Observations and Recommendations of the OSCE Legal System Monitoring Section, Report 9 – On the Administration of Justice, S. 5.

<sup>583</sup> OSCE Mission in Kosovo, Kosovo/a, As seen, As told, Part II, S. 13; vgl. ABA/CEELI, Judicial Reform Index, S. 12.

Grund für die geringe Beteiligung von Minderheiten war erstens, dass Belgrad die kosovo-serbischen Juristen angewiesen hatte, nicht im Justizsystem von UNMIK teilzunehmen.<sup>584</sup> Kosovo-Serben mussten daher befürchten, ihren beruflichen Status und ihre Rentenansprüche zu verlieren, wenn sie für UNMIK arbeiteten. Sie zogen es daher vor, im kosovo-serbischen Paralleljustizsystem zu arbeiten.<sup>585</sup> Mit Unterzeichnung einer Gemeinsamen Erklärung (*Joint Declaration*) durch den stellvertretenden Sonderbeauftragten für die UNMIK-Säule „Polizei und Justiz“ und den serbischen Justizminister am 09.07.2002, in der man sich auf die Auflösung der serbischen Parallelstrukturen einigte, zeichnete sich hier eine Wende ab. Dennoch waren Anfang 2004 noch nicht alle Bestimmungen dieser Gemeinsamen Erklärung von serbischer Seite umgesetzt.<sup>586</sup>

Insbesondere waren es aber Sicherheitsbedenken, die die Kosovo-Serben an der Teilnahme am Justizsystem hinderten. Die wenigen im Notjustizsystem ernannten Richter und Staatsanwälte traten deswegen ihr Amt nicht an oder traten zurück.<sup>587</sup> Kosovo-Serben waren, wie bereits erörtert, nicht nur wegen ihres Amtes als Richter oder Staatsanwälten Bedrohungen, Einschüchterungen und Gewalttaten ausgesetzt, sondern allein bereits wegen ihrer ethnischen Zugehörigkeit. Das Justizsystem war nicht in der Lage, den Großteil der Täter dieser Verbrechen zur Rechenschaft zu ziehen. Zwar verbesserte sich die allgemeine Sicherheitssituation insgesamt im Kosovo im Laufe der Zeit. Dennoch zögerten Anfang 2003 die neu ernannten kosovo-serbischen Richter und Staatsanwälte wohl aus Sicherheitsbedenken, ihr Amt tatsächlich anzutreten.

#### g) Unparteilichkeit der Richter und Staatsanwälte

Tatsächlich haben OSZE und Nichtregierungsorganisationen eine Vielzahl von Fällen ermittelt, in denen der Verdacht der Befangenheit des Gerichts nahe lag: *“Those (trials) involving ethnically motivated crime have given rise to serious concerns of actual bias by the court against Kosovo Serbs. The results of monitoring activities also suggest an unwillingness on behalf of public officials to pursue criminal acts committed by Kosovo Albanians against Kosovo Serbs. Moreover, the courts in some cases have pursued indictments against Kosovo Serbs that are apparently without foundations”*.<sup>588</sup>

<sup>584</sup> OSCE Mission in Kosovo, Kosovo – Review of the Criminal Justice System, February – July 2000, S. 13.

<sup>585</sup> ICG, Finding the Balance: The Scales of Justice in Kosovo, S. 10; vgl. zu den Parallelstrukturen der Justiz: UNHCR/OSCE, Ninth Assessment of the Situation of Ethnic Minorities in Kosovo, S. 17.

<sup>586</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 26.01.2004, S/2004/71, Ziff. 25; ABA/CEELI, Judicial Reform Index for Kosovo, S. 22; vgl. OSCE Mission in Kosovo, Observations and Recommendations of the OSCE Legal System Monitoring Section, Report 9 – On the Administration of Justice, S. 5; vgl. OSCE Mission in Kosovo, Parallel Structures in Kosovo, S. 16ff.

<sup>587</sup> ABA/CEELI, Judicial Reform Index for Kosovo, S. 22; vgl. OSCE Mission in Kosovo, Observations and Recommendations of the OSCE Legal System Monitoring Section, Report 9 – On the Administration of Justice, S. 5; ICG, Finding the Balance: The Scales of Justice in Kosovo, S. 10; nach einem Bericht von ABA/CEELI, Judicial Reform Index for Kosovo, S. 22, waren es persönliche Sicherheitsbedenken, die sämtliche der 1999 ernannten kosovo-serbischen Richter und Staatsanwälte dazu bewegten, ihr Amt niederzulegen.

<sup>588</sup> UNHCR/OSCE, Assessment of the Situation of Ethnic Minorities in Kosovo, June – September 2000, S. 12.

Beispielsweise wurden Beweise zugunsten des Angehörigen von Minderheiten nicht entsprechend gewürdigt. In anderen Fällen wurden kosovo-albanische Verdächtige ohne rechtliche Grundlage oder mit der nach Ansicht von UNMIK und KFOR unrichtigen Behauptung, dass nicht genügend Beweise gegen die Festgenommenen vorlagen, aus der Untersuchungshaft entlassen. Im Gegensatz hierzu wurde bei Verdächtigen, die der kosovo-serbischen Minderheit angehörten, regelmäßig Untersuchungshaft angeordnet, auch wenn es sich um weniger schwere Vergehen handelte.<sup>589</sup>

Diese Verfehlungen sind zum einen darauf zurückzuführen, dass einzelne Richter und Staatsanwälte zugunsten ihrer eigenen Ethnie und zulasten anderer Ethnien parteiisch waren.<sup>590</sup> Andere Verfehlungen sind Resultat von Drohungen mit Gewalttaten gegenüber Richtern und Staatsanwälten.<sup>591</sup> So stellte *Amnesty International* im Februar 2000 fest: *“...unacceptable pressure, in the form of threat, intimidation and even violent attacks, is being exerted on some members of the judiciary by extremist elements of ethnic Albanian society. This pressure may be affecting the ability of some judges to take decisions impartially and independently based on legal, rather than political considerations. During September two former judges were murdered in Kosovo. Although the circumstances of their murders are not clear, the possibilities that they were killed in connection with their prior judicial activities cannot be excluded”*.<sup>592</sup>

Folge dieser Bedrohungen war eine wachsende Zahl von Entlassungen und eine damit einhergehende Straflosigkeit von Verdächtigen trotz drückender Beweislage. Diese Straflosigkeit hat zu einem großen Teil dazu beigetragen, den Aufbau eines unabhängigen Justizsystems zu unterminieren.<sup>593</sup> Hier hätte die Sicherheit der Richter und Staatsanwälte durch Schutzmaßnahmen von UNMIK und KFOR verbessert werden müssen.<sup>594</sup>

Neben ethnischer Unparteilichkeit und Drohungen mit kriminellen Vergeltungsmaßnahmen wurden im April 2002 folgende Fälle unzulässiger Einflussnahme ermittelt, die eine Voreingenommenheit der Richter zur Folge hatte: starker sozialer Druck sowie auch vereinzelt Fälle von Korruption, Bestechung, Ausübung von Einfluss politischer Parteien oder der internationalen Gemeinschaft. Sozialer Druck und indirekte Bedrohung hat insbesondere in Fällen eine Rolle gespielt, in denen ehemalige UÇK-Mitglieder involviert waren. Heimische Richter befürchteten, dass sie von der Gesellschaft als „unpatriotisch“ geächtet werden könnten, wenn sie „ehemalige Kriegshelden“ für

---

<sup>589</sup> Amnesty International, *Amnesty International's recommendations to UNMIK on the judicial system*, S. 4; Beispielsfälle bei: OSCE Mission in Kosovo, *Review of the Criminal Justice System in Kosovo*, February – July 2000, S. 60ff; OSCE Mission in Kosovo, *Observations and Recommendations of the OSCE Legal System Monitoring Section, The treatment of minorities by the judicial system*; vgl. Lawyers Committee on Human Rights, *A Fragile Peace: Laying the foundation of justice in Kosovo*, S. 57ff.

<sup>590</sup> Lawyers Committee for Human Rights, *Laying the Foundations for Justice in Kosovo*, S. 57; vgl. OSCE Mission in Kosovo, *The treatment of minorities by the judicial system*, vgl. ABA/CEELI, *Judicial Reform Index for Kosovo*, S. 29.

<sup>591</sup> Vgl. Report of the Secretary-General on UNMIK, 03.03.2000, S/2000/177, Ziff. 109.

<sup>592</sup> Amnesty International, *Amnesty International's Recommendations to UNMIK on the Judicial System*, S. 5.

<sup>593</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 23.12.1999, S/1999/1250, Ziff. 84, vgl. Amnesty International, *Amnesty International's recommendations to UNMIK on the Judicial System*, S. 5.

<sup>594</sup> Vgl. Report of the Secretary-General on UNMIK, S/2000/177, 03.03.2000, Ziff. 154; vgl. zu Maßnahmen zur Sicherheit von Richtern: ABA/CEELI, *Judicial Reform Index for Kosovo*, S. 22.

Straftaten, die sie nach dem Krieg begangen hatten, verurteilen würden. Um diesen sozialen Druck zu vermeiden, müssten auch in Fällen, in denen ehemalige UÇK-Mitglieder beteiligt waren, internationale Richter und Staatsanwälte eingesetzt werden, was im April 2002 vorwiegend nur in zwischen-ethnischen Fällen die Regel war.<sup>595</sup>

Der Einsatz internationaler Richter in Fällen, in denen Minderheiten verwickelt waren, hat bewirkt, dass ethnische Parteilichkeit weitgehend keine Auswirkungen mehr entfalten konnte. Zur Bekämpfung der Korruption und Bestechung haben sich die Kompetenzen des *Kosovo Judicial and Prosecutorial Council* zur Untersuchung dieser Fälle und zur Festsetzung von Disziplinarmaßnahmen als ein wichtiger Schritt erwiesen. Dies hat zur Verbesserung der Qualität der Justiz beigetragen.<sup>596</sup>

#### h) Internationale Richter und Staatsanwälte

Die Entscheidung, internationale Richter und Staatsanwälte sowie Strafrechtsexperten einzustellen, um der Voreingenommenheit und Befangenheit einiger einheimischer Richter entgegenzuwirken, wurde viel zu spät getroffen und verlief schleppend.<sup>597</sup> Ihre Zahl war zumindest in der Anfangsphase zu gering, um den gewünschten Effekt erreichen zu können.<sup>598</sup> Im September 2000 waren erst sechs internationale Richter und zwei internationale Staatsanwälte eingesetzt.<sup>599</sup> Die geringe Anzahl von internationalen Richtern und Staatsanwälten und ihre sporadische Verteilung im Kosovo bewirkten laut einem Bericht der OSZE vom Juli 2000, dass vergleichbare Fälle unterschiedlich behandelt wurden. Auch wenn in einigen der Verfahren, in denen Kosovo-Serben die Angeklagten waren, internationale Richter und/oder Staatsanwälte eingeschaltet werden konnten, gab es weiterhin kosovo-serbische Beklagte/Angeklagte, die bei vergleichbar sensiblen Fällen durch kosovo-albanische Staatsanwälte untersucht und von kosovo-albanischen Richtern abgeurteilt wurden. Dies führte zu einer unterschiedlichen Strafzumessung in ähnlich gelagerten Fällen.<sup>600</sup>

<sup>595</sup> ABA/CEELI, *Judicial Reform Index for Kosovo*, S. 29.

<sup>596</sup> UNMIK/REG/2001/8, 06.05.2001; UNMIK, *Pillar 1 Police and Justice, Presentation Paper, Fourth Quarter, November 2002*, S. 20; vgl. OSCE Mission in Kosovo, *Kosovo – Review of the Criminal Justice System, September 2001 – February 2002*, S. 23.

<sup>597</sup> Betts/Carlson/Gisvold, *The Post-Conflict Transitional Administration of Kosovo and the Lessons-Learned in Efforts to establish a Judiciary and the Rule of Law*, S. 387; vgl. auch hierzu das Zitat von General Reinhardt, in: Dieterich, „Abenteuerlich dumm“: KFOR-Kommandant Klaus Reinhardt über die Versäumnisse des Westens im Kosovo, S. 23: „*Der Missionschef Bernard Kouchner kann nicht einfach aus einem Topf Rechtsexperten holen. Die Nationen müssen auf sein Bitten reagieren – und glauben Sie ja nicht, dass das schnell geschieht!*“

<sup>598</sup> Vgl. Betts/Carlson/Gisvold, *The Post-Conflict Transitional Administration of Kosovo and the Lessons-Learned in Efforts to establish a Judiciary and the Rule of Law*, S. 387; vgl. ICG, *Kosovo's Linchpin: Overcoming Division in Mitrovicë/Mitrovica*, S. 2: in Mitrovicë/Mitrovica wurde der erste internationale Richter erst am 25.05.2000 eingesetzt; vgl. insbesondere: OSCE Mission in Kosovo, *Kosovo – Review of the Criminal Justice System, February – July 2000*, S. 69f; vgl. auch Report of the Secretary-General on UNMIK, 03.03.2000, S/2000/177, Ziff. 154; *ibid.*, 06.06.2000, S/2000/538, Ziff. 125.

<sup>599</sup> Vgl. auch folgende Zahlenangaben: Report of the Secretary-General on UNMIK, 13.03.2001, S/2001/218, Ziff. 39: danach befanden sich zu diesem Zeitpunkt zwölf internationale Richter und fünf internationale Staatsanwälte vor Ort.

<sup>600</sup> Beispiele bei: OSCE Mission in Kosovo, *Kosovo – Review of the Criminal Justice System, February – July 2000*, S. 70.

Fehlende internationale Richter und Staatsanwälte kumuliert mit anderen Mängeln, hatte anfangs auch gravierende Auswirkungen auf die effektive Verfolgung von Kriegsverbrechen: *“As the international community struggled with the question of how to best address war crimes, war crime trials commenced in district courts without adequate personnel, security interpretation, and equipment. Consequently, a sophisticated review of the data collected to date was not a realistic goal. This limitation combined with the modest involvement of the ICTY and the fact that key alleged perpetrators remained at large in Serbia raised serious questions about the resolve and the ability of the international community to pursue accountability both locally as well as internationally. It became increasingly difficult to conceive of circumstances in which all of those guilty of war crimes would be brought to justice”*.<sup>601</sup>

Eine gründliche Verfolgung von Kriegsverbrechen war somit im Notjustizsystem nicht realistisch. Dies hat den Willen der internationalen Gemeinschaft, die Kriegsverbrechen konsequent zu verfolgen, und damit ihre Legitimität, in Zweifel gestellt.<sup>602</sup>

Die Regulation 2000/64, welche – an Stelle der Errichtung des ursprünglich geplanten *Kosovo War and Ethnic Crime Courts* – die Übertragung von Strafverfahren an internationale Richter und Staatsanwälte in bestimmten Fällen ermöglicht, konnte die oben aufgezeigten Probleme nicht vollständig lösen. Die Regulation wurde zwar grundsätzlich von der OSZE begrüßt.<sup>603</sup> Allerdings gab es keine einheitlichen und transparenten Kriterien, wann eine Petition nach der Regulation 2000/64 durch das *Department of Judicial Affairs* positiv beschieden oder zurückgewiesen werden sollte.<sup>604</sup> Dies hatte zur Folge, dass weiterhin teilweise Kriegsverbrechen oder ethnisch motivierte Verbrechen vor Kammern beurteilt wurden, in denen mehrheitlich kosovo-albanische Richter vertreten waren, woraus eine Ungleichbehandlung resultierte.<sup>605</sup> Dabei wäre es aufgrund von Beobachtungen der OSZE erforderlich gewesen, dass bei allen Gerichtsverfahren, die Kriegsverbrechen zum Gegenstand haben, internationale Richter und Staatsanwälte involviert sind: *“...the present conduct of the genocide trials and the prosecution of other serious violations of international humanitarian law have reinforced the need to ensure that all such cases are prosecuted by an international prosecutor, with appropriate*

---

<sup>601</sup> Betts/Carlson/Gisvold, *The Post-Conflict Transitional Administration of Kosovo and the Lessons-Learned in Efforts to establish a Judiciary and the Rule of Law*, S. 381.

<sup>602</sup> Vgl. Betts/Carlson/Gisvold, *The Post-Conflict Transitional Administration of Kosovo and the Lessons-Learned in Efforts to establish a Judiciary and the Rule of Law*, S. 381f.

<sup>603</sup> OSCE Mission in Kosovo, *Kosovo – Review of the Criminal Justice System, February – July 2000*, S. 72: durch die Verordnung 2000/64 sei die ursprüngliche Intention der Errichtung des *Kosovo War and Ethnic Crime Court* beibehalten worden, nämlich geeignete Ressourcen einschließlich internationalen Personals für die Verfolgung der Kriegsverbrechen zur Verfügung zu stellen, um die Strafverfahren ordnungsgemäß und in unparteilicher Art und Weise durchführen zu können.

<sup>604</sup> In UNMIK/REG/2000/64, Ziff. 1.2, wird lediglich bestimmt, dass ein Antrag Aussicht auf Erfolg hat, wenn *“...this is considered necessary to ensure the independence and impartiality of the judiciary or the proper administration of justice“*; vgl. zur Problematik und weiteren Kritikpunkten: OSCE Mission in Kosovo, *Kosovo – Review of the Criminal Justice System, September 2000 – February 2001*, S. 77, sowie OSCE Mission in Kosovo, *Kosovo – Review of the Criminal Justice System, September 2001 – February 2002*, S. 28ff.

<sup>605</sup> OSCE Mission in Kosovo, *Kosovo – Review of the Criminal Justice System, September 2000 – February 2001*, S. 77ff, mit Beispielen.

*international criminal law and humanitarian law experience, before a majority international panel“.*<sup>606</sup>

Dass dies nicht geschehen ist, ist maßgeblich darauf zurückzuführen, dass trotz der „Sparmaßnahmen“ und der Entscheidung, keinen separaten Gerichtshof (*Kosovo War and Ethnic Crime Court*) zu errichten, nicht genügend internationale Richter und Staatsanwälte vor Ort waren, um sämtliche dieser Fälle abzuhandeln. Hinzu kommt, dass internationale Richter und Staatsanwälte nicht nur für die Verhandlung dieser sensiblen Fälle, sondern auch für die Bekämpfung des organisierten Verbrechens dringend benötigt wurden. Im Juni 2001 stellte der Sonderbeauftragte des Generalsekretärs fest: *“The number of international judges (11) and prosecutors (5) must be increased, at least doubled, in order to devote more resources to the problem of organized crime and deal with the anticipated increase in detainees (...)”*.<sup>607</sup> Die Zahl der internationalen Richter und Staatsanwälte erhöhte sich von elf im August 2001 lediglich auf 26 im Oktober 2002, immer noch signifikant weniger als die vorgesehenen 34.<sup>608</sup>

Dadurch, dass die gestiegene Anzahl von Verfahren auf die geringe Anzahl internationaler Richter und Staatsanwälte verteilt wurden, wurde die Verfahrensdauer der einzelnen Verfahren erheblich verlängert. Auch bei den Verfahren mit internationalen Richtern hat die OSZE Verstöße gegen fundamentale Verfahrensrechte nach lokalem geltenden Recht sowie gleichzeitig gegen internationale Menschenrechtsstandards festgestellt. Insbesondere wurde das Recht auf Freiheit und Sicherheit sowie das Recht auf ein faires Verfahren missachtet (vgl. Art. 5 und 6 EMRK sowie Art. 9 und 14 IPbPR).<sup>609</sup>

Hinzu kommt, dass neben internationalen Richtern und Staatsanwälten auch das sie unterstützende Personal, wie Übersetzer und Rechtspfleger, nicht in ausreichender Anzahl vorhanden waren. Noch im Oktober 2002 berichtet die UNMIK-Säule „Polizei und Justiz“, dass die Zahl der diesbezüglichen Posten nicht ausreiche, damit die internationalen Richter effektiv arbeiten können.<sup>610</sup> Auch dies trug zu einer Verlängerung der Verfahrensdauer bei.

Mit der steigenden Anzahl der internationalen Richter und Staatsanwälte erhöhte sich die Zahl der Fälle, die übernommen werden konnten. Während internationale Richter und Staatsanwälte im Jahr 2000 nur in 23 Fällen beteiligt waren, waren es im Jahre 2001 dann 118 und in den ersten acht Monaten des Jahres 2002 bereits 177.<sup>611</sup> Nach einem Bericht der OSZE vom März 2002 werden inzwischen die bedeutendsten und *high profile*-Fälle von Kammern entsprechend Regulation 2000/64 entschieden.<sup>612</sup> Auch berichtet die

---

<sup>606</sup> OSCE Mission in Kosovo, Review of the Criminal Justice System, September 2000 – February 2001, S. 97.

<sup>607</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 07.06.2001, S/2001/565, Ziff. 40.

<sup>608</sup> UNMIK, Pillar 1 Police and Justice, Presentation Paper, Fourth Quarter, November 2002, S. 13.

<sup>609</sup> OSCE Mission in Kosovo, Observations and Recommendations of the OSCE Legal System Monitoring Section, Report 9 – On the Administration of Justice, S. 12f.

<sup>610</sup> UNMIK, Pillar 1 Police and Justice, Presentation Paper, Fourth Quarter, November 2002, S. 13; OSCE Mission in Kosovo, Observations and Recommendations of the OSCE Legal System Monitoring Section, Report 9 – On the Administration of Justice, S. 13; vgl. ICG, Kosovo Report Card, S. 31.

<sup>611</sup> UNMIK, Pillar 1 Police and Justice, Presentation Paper, Fourth Quarter, November 2002, S. 13f.

<sup>612</sup> OSCE Mission in Kosovo, Observations and Recommendations of the OSCE Legal System Monitoring Section, Report 9 – On the administration of Justice, S. 7.

*International Crisis Group* im Oktober 2002, dass nunmehr die auf Parteilichkeit beruhenden Gerichtsurteile in allen Fällen von Genozid und Kriegsverbrechen durch Wiederaufnahmeverfahren oder Verfahren zweiter Instanz, in denen internationale Juristen nach Regulation 2000/64 eingesetzt waren, korrigiert wurden.<sup>613</sup>

i) Problem Zeugenschutzprogramm

Ein weiteres Problem bei dem Versuch der Herstellung von Rechtsstaatlichkeit war die mangelnde Bereitschaft von Zeugen, über Menschenrechtsverletzungen auszusagen. Die Atmosphäre der Angst im Kosovo und tatsächliche Einschüchterungen führten dazu, dass Zeugen sich häufig weigerten, der Polizei Informationen zu liefern, oder dass sie später ihr Zeugnis widerriefen.<sup>614</sup> Schutzmaßnahmen konnten zu Beginn der Mission aufgrund des mangelnden Personals und mangelnder Ressourcen nicht durchgeführt werden. Ein Zeugenschutzprogramm gab es anfangs nicht.<sup>615</sup> Erst im Juni 2001 wurde eine *Witness Protection Unit* eingerichtet, eine spezielle Polizeieinheit zuständig für den physischen Schutz von Zeugen. Zudem wurden durch die UNMIK-Regulation 2001/20 verschiedene Maßnahmen eingeführt, um in bestimmten Fällen die Anonymität von Zeugen zu gewährleisten.<sup>616</sup> Trotz dieses „Zeugenschutzprogramms“ kam es, wie von der OSZE beobachtet, weiterhin zu massiven Einschüchterungen von Zeugen. Dies zeigt die Verbesserungswürdigkeit des Programms, wofür die OSZE mehrere Vorschläge unterbreitet hat. Unter anderem wird vorgeschlagen, der *Witness Protection Unit* mehr Ressourcen zuzuordnen, um wenigstens für die Mehrzahl derjenigen Zeugen physischen Schutz zu bieten, die offensichtlich Ziel von Einschüchterungen sind und die in Verfahren aussagen sollen, bei denen es um schwere Straftaten geht.<sup>617</sup> Darüber hinaus wurde wesentliche Ausrüstung wie eine interne Videoanlage oder Stimmenverzerrer nicht zur Verfügung gestellt.<sup>618</sup> Damit spielen bei der wirksamen Umsetzung eines Zeugenschutzprogrammes fehlende Ressourcen eine wichtige Rolle.

j) Festnahmen per Exekutivanordnungen

Aufgrund des nicht funktionierenden Rechtssystems sahen es sowohl der Sonderbeauftragte des Generalsekretärs<sup>619</sup> als auch der KFOR-Kommandeur für notwendig

<sup>613</sup> ICG, *Finding the Balance: The Scales of Justice in Kosovo*, S. 20/24ff.

<sup>614</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 23.12.1999, S/1999/1250, Ziff. 84; vgl. OSCE Mission in Kosovo, Kosovo – Review of the Criminal Justice System, S. 11.

<sup>615</sup> Vgl. Amnesty International, *Amnesty International's recommendations to UNMIK on the Judicial System*, S. 12ff.

<sup>616</sup> Siehe UNMIK/REG/2001/20, 19.09.2001, geändert durch UNMIK/REG/2002/1, 24.01.2002, in Verbindung mit der Richtlinie UNMIK/DIR/2002/25, 13.11.2002.

<sup>617</sup> Vgl. OSCE Mission in Kosovo, Kosovo – Review of the Criminal Justice System (March 2002 – April 2003), S. 19; siehe auch Report of the Secretary-General on the United Nation Interim Administration in Kosovo, 09.10.2002, S/2002/1126, Ziff. 27: „*Current legal provisions and material resources remain insufficient to deal with this problem, notably through an effective witness protection programme*“.

<sup>618</sup> ICG, *Finding the Balance: The Scales of Justice in Kosovo*, S. 12.

<sup>619</sup> OSCE Mission in Kosovo, Kosovo: Review of the Criminal Justice System, September 2000 – February 2001, S. 17ff: für die Zulässigkeit von Exekutivorder hatte der SRSG folgende Kriterien in einem Brief an den Generalsekretär der Vereinten Nationen im Januar 2001 mitgeteilt: Es müssen ausreichend Informationen

an, in Einzelfällen mutmaßliche Straftäter außerhalb des Justizsystems ohne richterlichen Beschluss per Exekutivorder (*executive orders*) festzunehmen und festzuhalten. Teilweise wurde eine Festnahme auch dann angeordnet, wenn zuvor die Freilassung richterlich angeordnet worden war.<sup>620</sup> Hier ergeben sich Bedenken aus rechtsstaatlichen Gesichtspunkten, die nunmehr erörtert werden sollen.

aa) Ansicht von UNMIK und KFOR hinsichtlich der Rechtmäßigkeit

KFOR stützt seine Zuständigkeit auf Resolution 1244 (1999), die sie ermächtigt, alle „notwendigen Maßnahmen“ einzusetzen. Danach ist KFOR gemäß Ziffer 9 d) originär zuständig für die „Gewährung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, bis die internationale zivile Präsenz die Verantwortung für diese Aufgabe übernehmen kann“. Danach dürfe KFOR mutmaßliche Straftäter ohne Rechtsschutzmöglichkeit festnehmen und festhalten.<sup>621</sup>

UNMIK berief sich auf sein Mandat, für die Aufrechterhaltung der zivilen öffentlichen Ordnung zuständig zu sein. Eventuelle Abweichungen von Menschenrechtsstandards seien analog den Vorschriften über das Abweichen im Notstandsfall möglich (Art. 15 EMRK, Art. 4 IPbPR).<sup>622</sup> Im Kosovo läge ein öffentlicher Notstand vor, der durch Resolution 1244 (1999) auch offiziell erklärt wurde: *“Our position is that the authority for law and order and public safety is vested in the SRSG acting on behalf of the Secretary General and the Security Council, according to Resolution 1244. Art. 15 of the European Convention on Human Rights recognizes that there be exceptions to the conventions principles in certain emergency situations. (...) The situation is analogous to emergency situations envisioned in the Human Rights Conventions. We emphasize that UNMIKs mandate was adopted under Chapter VII, which means that the situation calls for extraordinary means and force can be used to carry out the mandate. Any deprivation of liberty by an Executive Order is temporary and extraordinary, and its objective is the effective and impartial administration of justice”*.<sup>623</sup>

---

vorliegen, dass die betreffende Person eine schwere Straftat begangen hat, dass seine Entlassung eine Bedrohung für die öffentliche Sicherheit darstellen würde und dass weiterhin Anhaltspunkte vorliegen, dass die Exekutivorder notwendig ist, um Manipulationen bei der Strafverfolgung vorzubeugen, sei es aufgrund Parteilichkeit oder Fehlverhalten von Richtern oder Staatsanwälten oder generell aus Sicherheitsgründen.

<sup>620</sup> OSCE Mission in Kosovo, Kosovo: Review of the Criminal Justice System, February – July 2000, S. 25f; *ibid.*, Kosovo – Review of the Criminal Justice System, September 2000 – Februar 2001, S. 18f; *ibid.*, Kosovo – Review of the Criminal Justice System, October 2001, S. 37ff; *ibid.*, Kosovo – Review of the Criminal Justice System, September 2001 – Februar 2002, S. 46ff.

<sup>621</sup> Vgl. OSCE Mission in Kosovo, Kosovo – Review of the Criminal Justice System, February – July 2000, S. 26; vgl. Guillaume/Marhic/Etienne, Le cadre juridique de l’action de la KFOR au Kosovo, S. 323.

<sup>622</sup> Vgl. zu den Voraussetzungen nach Art. 15 Abs. 3 EMRK: Villinger, Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention, § 32 Rn. 697ff; Grabenwarter, Europäische Menschenrechtskonvention, § 2 Rn. 8 ff; Harris/O’Boyle/Warbrick, Law of the European Convention on Human Rights, S. 489ff; vgl. zu den Voraussetzungen nach Art. 4 Abs. 3 IPbPR: Nowak, U.N. Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary, Article 4, S. 72ff.

<sup>623</sup> UNMIK-KFOR-UNHCR-UNMIK Police Press Briefing, 02.07.2001, <[www.unmikonline.org/press/2001/trans/tr020701.html](http://www.unmikonline.org/press/2001/trans/tr020701.html)>.

Die Festnahmen per Exekutivanordnung seien nach Ansicht von KFOR und UNMIK für die Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung unbedingt erforderlich. Dies gelte insbesondere aufgrund der unzureichenden Möglichkeiten der UNMIK-Polizei, forensische Beweise zu sichern, um eine Anklage und Verurteilung zu rechtfertigen. Die gerichtliche Verwertbarkeit der Geheimdienstinformationen von KFOR war in der Regel problematisch. In den Fällen, in denen eine Person durch nicht gerichtlich verwertbare Geheimdienstinformationen als mutmaßlicher Straftäter identifiziert wurde, und keine anderen verwertbaren Beweise der Polizei vorhanden waren, seien diese Exekutivanordnungen die einzige Möglichkeit, den mutmaßlichen Straftäter im Interesse der öffentlichen Sicherheit und Ordnung festzunehmen.<sup>624</sup>

#### bb) Gegenansicht

Die OSZE, die Ombudsbehörde und andere Autoren kritisierten diese Festnahmen scharf, da hierdurch international anerkannte Menschenrechtsstandards verletzt werden würden, an die UNMIK und KFOR unzweifelhaft gebunden seien.<sup>625</sup> Bei den Festnahmen per Exekutivanordnungen gibt es für den Häftling keine Möglichkeit, seine Inhaftierung durch eine unabhängige Instanz richterlich überprüfen zu lassen. Dies stelle einen klaren Verstoß gegen Art. 5 Abs. 4 EMRK und Art. 9 Abs. 4 IPbPR dar.<sup>626</sup> Weiterhin war die OSZE der Ansicht, dass die Festnahmen aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung eine Art Präventivhaft darstellten, die nach Art. 5 EMRK, welcher das Recht auf Sicherheit und Freiheit gewährt, nicht zulässig sei.<sup>627</sup>

Auch lägen die Voraussetzungen für eine Derogation zumindest ab dem Zeitpunkt nicht mehr vor, ab dem das örtliche Gerichtssystem seine Arbeit aufgenommen, und die Zivilpolizei die primäre Verantwortung für die Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung übernommen hatte. Dies sei im Zeitpunkt des ersten Berichts der OSZE über das Strafrechtssystem am 31.07.2000 der Fall gewesen. Selbst wenn Kosovo zu diesem Zeitpunkt ein Notstandsfall gewesen wäre, verstießen die Exekutivanordnungen gegen den

---

<sup>624</sup> Vgl. ICG, Finding the Balance: The Scales of Justice in Kosovo, S. 11f.

<sup>625</sup> Siehe hierzu OSCE Mission in Kosovo, Kosovo – Review of the Criminal Justice System, February – July 2000, S. 19 f; Ombudsperson Institution in Kosovo, Special Report No. 3, The Conformity of Deprivations of Liberty under “Executive Orders” with Recognised International Standards; auch Stahn, International Territorial Administration in the former Yugoslavia: Origins, Developments and Challenges ahead, S. 150ff.

<sup>626</sup> OSCE Mission in Kosovo, Kosovo – Review of the Criminal Justice System, February – July 2000, S. 26; Ombudsperson Institution in Kosovo, Special Report No. 3, The Conformity of Deprivations of Liberty under “Executive Orders” with Recognised International Standards, S. 3ff; Stahn, International Territorial Administration in the former Yugoslavia, S. 153; mit Verordnung 2001/18 vom 25.08.2001 wurde in Kenntnis dieser Kritik zwar eine Haftüberprüfungskommission (*Detention Review Commission, DRC*) errichtet, die allerdings, so die OSZE und die Ombudsbehörde, den internationalen Anforderungen an eine unabhängige Haftprüfung keineswegs genüge; denn die Kommission besteht aus drei Personen, die für eine bestimmte Zeit direkt vom Sonderbeauftragten ernannt werden, und damit vom Sonderbeauftragten abhängig seien, siehe hierzu insbesondere: OSCE Mission in Kosovo, Kosovo – Review of the Criminal Justice System, October 2001, S. 32ff; Ombudsperson Institution in Kosovo, Special Report No. 4, Certain Aspects of UNMIK Regulation No. 2001/18 on the Establishment of a Detention Review Commission for Extra-judicial Detentions Based on Executive Orders.

<sup>627</sup> OSCE Mission in Kosovo, Kosovo – Review of the Criminal Justice System, October 2001; vgl. zur Präventivhaft: Peukert in: Frowein/Peukert (Hrsg.), EMRK, Art. 5 Rn. 81.

Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Denn die Exekutivanordnungen seien aufgrund des ihrer Meinung nach funktionierenden Polizei- und Justizsystems nicht unbedingt erforderlich gewesen.<sup>628</sup>

Auch aus einem weiteren Grund lägen die Voraussetzungen für eine analoge Anwendung der Derogationsvorschriften nicht vor. Nach Art. 4 Abs. 3 IPbpR und Art. 15 Abs. 3 EMRK müssen der Generalsekretär des Europarates beziehungsweise die Vertragsstaaten des Paktes über Maßnahmen, die von Menschenrechtsstandards abweichen, und über die Gründe hierfür unterrichtet werden. Dies sei im Kosovo nicht geschehen.<sup>629</sup>

### cc) Fazit

Zum einen ist umstritten, ob UNMIK und KFOR, wenn sie Maßnahmen treffen, die von international anerkannten Menschenrechtsstandards abweichen, den Generalsekretärs des Europarats beziehungsweise die Mitgliedsstaaten des Paktes analog den Derogationsvorschriften von EMRK und IPbpR unterrichten müssen.

Es ist sehr fraglich, ob eine analoge Anwendung des Notifikationserfordernisses im Fall des Kosovo geboten ist. Denn Sinn und Zweck hiervon ist, dass Maßnahmen, die von Menschenrechtsstandards abweichen, von dem jeweiligen Staat nicht willkürlich getroffen werden und unter ständiger Kontrolle der anderen Mitgliedsstaaten stehen. Die Einschränkungen von Derogationsregelungen machen nur Sinn, wenn sie international überwacht werden. Durch internationale Überwachung soll dem Missbrauch des Notstandsrechts vorgebeugt werden.<sup>630</sup>

Im Falle der Übergangsverwaltung im Kosovo sind die Vereinten Nationen selbst das höchste zuständige Organ, und die von UNMIK getroffenen Maßnahmen unterliegen ihrer Kontrolle. Weiterhin ist die OSZE zur Überwachung des Aufbaus des Justizsystems zuständig, so dass bereits eine internationale Kontrolle der Menschenrechtssituation sichergestellt wird. Gleiches gilt für die Exekutivanordnungen von KFOR. Auch hier ist eine internationale Kontrolle gegeben. KFOR unterliegt zwar nicht der unmittelbaren Aufsicht der Vereinten Nationen, jedoch leitet KFOR seine Befugnisse ebenfalls aus der Resolution 1244 (1999) ab, welche ihr bei offensichtlichem Missbrauch durch die Vereinten Nationen entzogen werden können.

Dennoch hätte sich die internationale Gemeinschaft von Anfang an Gedanken über das mögliche Notifikationserfordernis nach Art. 4 Abs. 3 IPbpR und Art. 15 EMRK machen müssen, um den Vorwurf zu vermeiden, von anderen die Einhaltung von Menschenrechten zu fordern, sie aber selbst nicht einzuhalten.

---

<sup>628</sup> OSCE Mission in Kosovo, Kosovo – Review of the Criminal Justice System, February – July 2000, S. 26; so auch Stahn, *The United Nations Administration in Kosovo and East Timor*, S. 166.

<sup>629</sup> Stahn, *UN Administration in Kosovo and East Timor*, S. 167; vgl. Cerone, *Minding the Gap: Outlining KFOR Accountability In Post-Conflict Kosovo*, S. 487f.

<sup>630</sup> Vgl. Nowak, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary*, Art. 4 Rn. 1ff.

Zum anderen drehen sich die unterschiedlichen Standpunkte von KFOR und UNMIK auf der einen Seite sowie der OSZE, der Ombudsperson und weiteren Autoren auf der anderen Seite darum, ob aufgrund der Situation im Kosovo eine Abweichung von international anerkannten Menschenrechtsstandards verhältnismäßig war. Die divergierenden Ergebnisse hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit beruhen auf der unterschiedlichen Beurteilung der Sicherheitslage sowie des Funktionierens des Rechtssystems im Kosovo. Von der Autorin kann die Verhältnismäßigkeit der einzelnen Festnahmen nicht beurteilt werden. Festgehalten werden soll, dass die Exekutivanordnungen von UNMIK und KFOR nicht das Vertrauen der Bevölkerung in ein funktionierendes Justizsystem stärkten. Im Gegenteil wurde das Vertrauen über die Rechtmäßigkeit der Handlungen von UNMIK und KFOR geschwächt.<sup>631</sup>

### 3. Zusammenfassung

Trotz aller Schwierigkeiten UNMIK ist es nach beinahe fünf Jahren gelungen, von Grund auf ein weitgehend funktionierendes Gerichtssystem im Kosovo zu errichten. Lokale Richter und Staatsanwälte wurden ausgebildet, die zum Abschluss dieser Arbeit im Bereich des Strafrechts 97 % der Fälle erledigen. Die restlichen 3 % übernehmen internationale Richter und Staatsanwälte. Strafgesetzbuch und Strafprozessordnung wurden nach der Überprüfung der Vereinbarkeit mit internationalen Menschenrechtsstandards neu erlassen. Insoweit kann von einem Erfolg gesprochen werden.

Allerdings gab es insbesondere in der Anfangsphase bei der Herstellung von Rechtsstaatlichkeit erhebliche Probleme. Die Errichtung einer glaubhaften Justiz wurde zunächst dadurch behindert, dass der Sonderbeauftragte des Generalsekretärs Strafgesetze für anwendbar erklärte, deren Anwendung durch die örtlichen Juristen boykottiert wurde. Diese legten dann entweder ihr Amt nieder oder wendeten ein anderes (das kosovarische) Strafrecht an, welches ihnen geeigneter erschien. Die daraus resultierende Rechtsunsicherheit bedeutete praktisch ein fünfmonatiges Rechtsvakuum.

Als die theoretische Geltung des „anwendbaren Rechts“ geklärt war, kam es bei der praktischen Umsetzung zu weiteren Schwierigkeiten, die darauf beruhten, dass den örtlichen Richtern und Staatsanwälten die internationale Menschenrechtsstandards nicht geläufig waren. Die gewährte Ausbildung war nicht ausreichend, um diese Kenntnisse innerhalb kürzester Zeit zu vermitteln. Erschwerend kam hinzu, dass es kein System gab, die anzuwendenden Gesetze des Sonderbeauftragten des Generalsekretärs zu übersetzen und zu verteilen.

Weiteres Problem war der Mangel an einheimischen und zusätzlichen internationalen Richtern und Staatsanwälten. Bei der Bearbeitung der Strafrechtsfälle bildete sich ein Rückstau, welcher zu derartigen Verzögerungen der Verfahren führte, dass das in der Europäischen Menschenrechtskonvention und dem Internationalen Pakt für bürgerliche

---

<sup>631</sup> Vgl. Amnesty International, Amnesty International's recommendations to UNMIK on the judicial system, February 2000, S. 4; Vgl. Mole, Who Guards the Guards – the Rule of Law in Kosovo, S. 298.

und politische Rechte verankerte Recht auf Freiheit und Sicherheit sowie das Recht auf ein faires Verfahren nicht mehr gewährleistet waren. Insbesondere wurden Untersuchungshäftlinge über die zulässige Hafthöchstdauer festgehalten beziehungsweise keine ausreichende Haftüberprüfungsmöglichkeiten gewährt.

Auch fehlten einheimische Rechtsanwälte, insbesondere Angehörige von Minderheiten. Der Zugang zu einem Verteidiger war daher nicht immer gegeben. Darüber hinaus wurde die Aus- und Weiterbildung der Rechtsanwälte vernachlässigt. Es wurde bei den praktizierenden Anwälten zahlreiches Fehlverhalten festgestellt. In vielen Fällen konnte daher von einer effektiven Verteidigung keine Rede sein. Hier hätte der Einsatz von internationalen Rechtsanwälten in einem gewissen Maße hilfreich sein können.

Darüber hinaus schwächten die mutmaßlichen Verstöße von UNMIK und KFOR gegen Menschenrechtsverletzungen durch Inhaftierungen aufgrund Exekutivanordnungen ohne Haftüberprüfungsmöglichkeit das Vertrauen der Bevölkerung in das Funktionieren des Rechtssystems.

Weiterhin herrschte beim Aufbau des Gerichtssystems Mangel an Ressourcen in allen Bereichen. Zu nennen ist hier ein Mangel an Ressourcen zur Ausstattung der Gerichte, für die Bezahlung einer angemessenen Vergütung für Richter, Staatsanwälte und Pflichtverteidiger und ihre professionelle Ausbildung. Die Kommission zur Reformierung der Gesetze litt unter Geldmangel, so dass die Überprüfung der Gesetze auf die Vereinbarkeit mit internationalen Menschenrechtsstandards verzögert wurde. Auch die Ombudsbehörde, die die Einhaltung der Menschenrechte fördern sollte, konnte dieser Aufgabe zumindest am Anfang mangels Ressourcen nicht wirksam gerecht werden.

Allerdings war es wohl gerade die Unfähigkeit der internationalen Gemeinschaft, eine sichere Umgebung nach Kriegsende zu schaffen, die für lange Zeit den Aufbau eines unparteiischen Justizsystems verhinderte. Es zeigte sich, dass massive Schwierigkeiten bestanden, ein multiethnisches Gerichtssystem, insbesondere aufgrund der gegen Kosovo-Serben gerichteten Bedrohungen, aufzubauen. Neben der schlechten Sicherheitslage hinderten Anweisungen aus Belgrad, nicht in den von UNMIK geschaffenen Gerichtsstrukturen mitzuarbeiten, die Kosovo-Serben an ihrer Beteiligung am Justizsystem. Innerhalb des in der Anfangsphase weitgehend monoethnischen, kosovo-albanischen Justizsystems waren parteiische Entscheidungen keine Seltenheit. Außerdem wurde von Drohungen und Einschüchterungen gegenüber Richtern und Staatsanwälten berichtet. Auch Zeugen wurden bedroht und attackiert, so dass diese aus Furcht nicht aussagten.

Um unmittelbar wirksame Gegenmaßnahmen treffen zu können, fehlte es der internationalen Gemeinschaft an Personal und Ressourcen. Internationale Richter und Staatsanwälte konnten nicht schnell genug in ausreichender Zahl rekrutiert werden. Auch an internationalem Unterstützungspersonal mangelte es. Weiterhin konnten Pläne zur Errichtung eines Gerichtshofs für Kriegsverbrechen nicht verwirklicht werden. Das

Zeugenschutzprogramm entfaltete unter anderem mangels Ressourcen keine zufriedenstellende Wirkung.

Ohne Rechtsstaatlichkeit und ein funktionierendes Justizsystem kann die Beendigung der Gewalt und Herstellung einer sicheren Umgebung nicht erreicht werden. Qualität und das Funktionieren des Gerichtswesens hätten darum dringend auf dem schnellsten Weg verbessert werden müssen, um bessere Sicherheit zu gewährleisten. Mit zunehmendem Einsatz von internationalen Richtern und Staatsanwälten in zwischen-ethnischen Fällen ist es nunmehr gelungen, dass ethnische Parteilichkeit weitgehend keine Auswirkung mehr entfalten kann. Verstärkte Untersuchungen gegen Korruption und Bestechung haben schließlich weiterhin zur Verbesserung der Qualität des Justizsystems beigetragen. Die Bemühungen von UNMIK, eine bessere Repräsentation von Minderheiten im Justizsystem zu erreichen, trug Ende des Jahres 2003 bescheidene Früchte, insbesondere nach einem Richtungswechsel Belgrads durch Abschluss der Gemeinsamen Erklärung zur Auflösung der Parallelstrukturen im Juni 2002. Dennoch ist es bis zum Abschluss dieser Arbeit nicht gelungen, eine Beteiligung der Minderheiten in Höhe ihres prozentualen Anteils an der Bevölkerung sicher zu stellen. Außerdem sind bis zum Abschluss dieser Arbeit nicht alle Vereinbarungen des vorgenannten Dokuments zur Auflösung der kosovo-serbischen Parallelstrukturen umgesetzt worden.

#### IV. Strafvollzugssystem

„...Aufrechterhaltung der zivilen öffentlichen Ordnung...“

##### 1. Mandat und Umsetzung

Der Generalsekretär interpretierte das Mandat der Resolution 1244 (1999) zur Aufrechterhaltung der zivilen öffentlichen Ordnung auch dahingehend, dass UNMIK das Strafvollzugssystem des Kosovo (wieder-) aufzubauen hatte. Zunächst sollten internationale Strafvollzugsbeamten in den Gefängnissen des Kosovo eingesetzt werden, während lokale Beamte für den Strafvollzug im Kosovo (*Kosovo Correctional Service*) ausgebildet werden. In einem zweiten Schritt sollte die operative Kontrolle an den *Kosovo Correctional Service* übergeben werden. Daneben sollten die Strafvollzugsgesetze entsprechend den internationalen Standards reformiert werden.<sup>632</sup>

Viele Gefängnisse im Kosovo waren beschädigt oder zerstört, so dass nicht ausreichend Kapazitäten zur Verfügung standen. Anfangs konnte von UNMIK mangels Personal und adäquater Räume nur ein kleines Gefängnis in Prishtinë/Priština geleitet werden. Die in den ersten Wochen festgenommenen Hunderte von Strafgefangenen wurden daher vorwiegend in improvisierten militärischen Einrichtungen festgehalten.<sup>633</sup> Andere mussten nach ihrer Festnahme mangels Kapazitäten sofort wieder entlassen werden.<sup>634</sup> Seit Ende November 1999 konnte UNMIK zwei weitere Gefängnisse in Mitrovicë/Mitrovica und Prizren übernehmen.<sup>635</sup> Die Kapazitäten wurden langsam, aber stetig ausgebaut.<sup>636</sup> Währenddessen wurde auch die Ausbildung des lokalen Gefängnispersonals vorangetrieben. Bereits zum Zeitpunkt des Berichts des Generalsekretärs vom März 2000 konnte das Gefängnis in Prizren vom *Kosovo Correctional Service* unter Aufsicht von UNMIK geleitet werden.<sup>637</sup> Im September 2000 übernahm der *Kosovo Correctional Service* die Aufsicht über das Gefängnis in Mitrovicë/Mitrovica von UNMIK und das in Pejë/Peć von KFOR.<sup>638</sup> Im November 2002 umfasste der *Kosovo Correctional Service* 1.144 lokale Strafvollzugsbeamte und Zivilisten. Der Anteil der Kosovo-Serben beläuft sich hiervon auf 9 %, der Anteil der Bosniaken, Roma und Türken auf weitere 2,8 %.<sup>639</sup>

---

<sup>632</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 12.07.1999, S/1999/779, Ziff. 72; UNMIK, Pillar 1 Police and Justice, Presentation Paper, Fourth Quarter, November 2002, S. 15.

<sup>633</sup> Strohmeier, Collapse and Reconstruction of a Judicial System: The United Nations Missions in Kosovo and East Timor, S. 56ff; vgl. Report of the Secretary-General on UNMIK, 23.12.1999, S/1999/1250, Ziff. 58: von den neun derzeitigen Gefängnissen wurden sechs von KFOR geleitet; vgl. auch: 1. Teil D. III. 2. e).

<sup>634</sup> Human Rights First, Kosovo: Protection and Peace-Building, S. 6; ICG, Kosovo Report Card, S. 16; vgl. 1. Teil D. III. 2. e).

<sup>635</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 03.03.2000, S/2000/177, Ziff. 112.

<sup>636</sup> Siehe zur Situation im April 2000: ABA/CEELI, Judicial Reform Index for Kosovo, S. 15; siehe zur Gefängnis Kapazität im November 2002: UNMIK, Pillar 1, Police and Justice, Presentation Paper, Forth Quarter, November 2002, S. 15.

<sup>637</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 03.03.2000, S/2000/177, Ziff. 114.

<sup>638</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 15.12.2000, S/2000/1196, Ziff. 47; siehe zur Situation im November 2002: UNMIK, Pillar 1 Police and Justice, Presentation Paper, Forth Quarter, November 2002, S. 15.

<sup>639</sup> UNMIK, Pillar 1 Police and Justice, Presentation Paper, Fourth Quarter, November 2002, S. 16.

Ende 2003 hat sich die Zahl des Personals auf 1.416 erhöht, wobei die kosovo-serbische Beteiligung sich auf 11,2 % erhöht hat, die Beteiligung anderer Minderheiten auf 3,8 %.<sup>640</sup>

## 2. Beurteilung

Beim Aufbau des Strafvollzugssystems gab es zwei Hauptprobleme: ausreichend Platz zur Unterbringung der Gefangenen sowie die Rekrutierung internationalen Gefängnispersonals.<sup>641</sup> *„The identification of suitable facilities in which to hold those apprehended and arrested by the international forces and the United Nations civil police became one of the most dramatic challenges”*.<sup>642</sup>

Die zumeist mit politischen Gefangenen häufig überbelegten Gefängnisse und Straflager hätten durch entsprechend erfahrene Spezialisten überwacht werden müssen. Stattdessen wurden die in den ersten Wochen festgenommenen Gefangenen vorwiegend von militärischen Offizieren festgehalten. Später mussten die ohnehin unterbesetzte und nicht dafür ausgebildeten Zivilpolizei die Überwachung der Gefängnisse übernehmen.<sup>643</sup>

Durch die zwangsweise Entlassung von Häftlingen aufgrund von mangelndem Personal und Platz in Gefängnissen sind die Bemühungen der internationalen Gemeinschaft, Recht und Ordnung herzustellen, maßgeblich untergraben worden.<sup>644</sup> Obwohl der Aufbau des Strafvollzugssystems und die Wiederherstellung rechtsstaatlicher Zustände in diesem Bereich für den Erfolg der Mission von außerordentlicher Bedeutung waren, musste der Sonderbeauftragte des Generalsekretärs immer wieder bis ins Jahr 2002 feststellen, dass nicht ausreichend Gefängniskapazitäten zur Verfügung standen: *„Detention capacities remain inadequate to support vigorous law enforcement and an efficient judiciary. (...) The key obstacle to opening additional detention facilities is a lack of international staff to manage the facilities and supervise the local guards who are now in training“*.<sup>645</sup> Der Aufbau weiterer Gefängniskapazität ging aber, aufgrund mangelnder Bereitschaft der Mitgliedsstaaten, Gelder hierfür bereit zu stellen, schleppend voran.<sup>646</sup>

---

<sup>640</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 15.10.2003, S/2003/996, Ziff. 25.

<sup>641</sup> Vgl. Report of the Secretary-General on UNMIK, 16.09.1999, S/1999/987, Ziff. 27.

<sup>642</sup> Strohmeyer, Collapse and Reconstruction of a Judicial System: The United Nations Missions in Kosovo and East Timor, S. 57.

<sup>643</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 03.03.2000, S/2000/177, Ziff. 114; dies war bis kurz vor November 2002 der Fall, vgl. UNMIK, Pillar 1 Police and Justice, Presentation Paper, Fourth Quarter, November 2002, S. 16.

<sup>644</sup> Independent International Commission on Kosovo, The Kosovo Report, S. 113; vgl. auch Report of the Secretary-General, 07.06.2001, S/2001/565, Ziff. 41: *“The lack of detention capacity, unless resolved, has the ability to seriously undermine efforts to bring greater law and order to Kosovo”*.

<sup>645</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 03.03.2000, S/2000/177, Ziff. 114; vgl. *ibid.*, 15.01.2002, S/2002/62, Ziff. 28: *“Partly as a result of improved law enforcement, there is still an acute need to augment prison capacity in Kosovo. The number of correctional staff must also increase. Police officers still carry out correctional duties for which they are not trained and which do not fall in their area of responsibility”*.

<sup>646</sup> Vgl. Report of the Secretary-General on UNMIK, 07.06.2001, S/2001/565, Ziff. 41; vgl. bereits: *ibid.*, 23.12.1999, S/1999/1250, Ziff. 60: *“...current resource levels are already strained and will become further stretched as KFOR hands over primary detention authority to UNMIK in additional areas of Kosovo”*.

### 3. Zusammenfassung

Problematisch war in der Anfangsphase die ungenügenden Kapazitäten in Justizvollzugsanstalten, verursacht durch einen Mangel an internationalem Gefängnispersonal, aber auch von geeigneten Räumlichkeiten, die mangels ausreichender Spendengelder der Mitgliedsstaaten nicht schnell genug wiederhergestellt oder errichtet werden konnten. Die zwangsweise Entlassung von mutmaßlichen Straftätern nach ihrer Festnahme mangels Gefängniskapazitäten und eine damit einhergehende Straflosigkeit unterminierten die Bemühungen von UNMIK, Rechtsstaatlichkeit im Kosovo herzustellen.

Die räumlichen Kapazitäten wurden langsam, aber stetig ausgebaut, und währenddessen lokales Personal geschult. Minderheiten sind inzwischen entsprechend ihres prozentualen Anteils an der Bevölkerung in diesem *Kosovo Correctional Service* vertreten.

## **2. Teil: Die Empfehlungen des Brahimi-Reports und die Resolution 1244**

Aufbauend auf den Erkenntnissen des ersten Teils sollen im nachfolgenden Teil dieser Arbeit einige der wesentlichen Empfehlungen aus dem Brahimi-Report zur Verbesserung von Friedensmissionen herausgegriffen und mit der Umsetzung des Mandates aus der Resolution 1244 (1999) in Zusammenhang gebracht werden. Wie in der Einleitung bereits angekündigt, handelt es sich bei diesen Empfehlungen um einzelne betreffend der Doktrin, Strategie und Entscheidungsprozesse für Friedensmissionen (2. Teil A.) sowie der Fähigkeit der Vereinten Nationen zur raschen und wirksamen Verlegung von Friedensmissionen (2. Teil B.). Schließlich werden einige der Empfehlungen zur Finanzierung von Friedenseinsätzen besprochen (2. Teil C.).

### **A. Doktrin, Strategie und Entscheidungsprozesse für Friedensmissionen**

Ausgangspunkt der Sachverständigengruppe für die Notwendigkeit von Reformen ist, dass sich Friedensmissionen im letzten Jahrzehnt grundlegend verändert haben. Deshalb müsse sich, so der Brahimi-Report, das System der Vereinten Nationen, also die Mitgliedsstaaten, der Sicherheitsrat, die Generalversammlung und das Sekretariat, sorgfältig mit den besonderen Schwierigkeiten bei der Durchführungen einiger Missionen des vergangenen Jahrzehnts auseinandersetzen, bevor sich die Vereinten Nationen zu neuen Friedenseinsätzen verpflichten. Entsprechend müssen die Doktrin, Strategie und Entscheidungsprozesse, die der Einrichtung von Friedensmissionen zugrunde liegen, angepasst werden.<sup>647</sup>

#### **I. Einführung**

##### **1. Bestimmung der Komponenten von Friedensmissionen**

Diskutiert man über die Verbesserungsmöglichkeiten von Friedensmissionen stellt sich zunächst die Frage, was der Begriff „Friedensmission“ überhaupt bedeutet. Dem Brahimi-Report zufolge bestehen Friedensmissionen aus folgenden Hauptkomponenten: Konfliktprävention und Friedensschaffung, Friedenssicherung und Friedenskonsolidierung.<sup>648</sup> Er folgt damit im Grundsatz derjenigen Einteilung, die bereits Generalsekretär Boutros-Ghali in seiner „Agenda für den Frieden“ geprägt hat.<sup>649</sup>

Die Konfliktprävention (*conflict prevention*) befasst sich nach der Definition des Brahimi-Reports mit den strukturellen Ursachen von Konflikten, um eine feste Grundlage für den

---

<sup>647</sup> Vgl. Brahimi-Report, Ziff. 9.

<sup>648</sup> Brahimi-Report, Ziff. 10ff.

<sup>649</sup> Agenda für den Frieden, Ziff. 20ff.

Frieden zu schaffen. Gerät diese Grundlage ins Wanken, so versucht die Konfliktprävention sie zu stärken, gewöhnlich durch eine diplomatische Initiative.<sup>650</sup>

Friedensschaffung (*peacemaking*) befasst sich mit in Gang befindlichen Konflikten und versucht, sie mit Instrumenten der Diplomatie und der Vermittlung zum Anhalten zu bringen.<sup>651</sup>

Friedenssicherung (*peacekeeping*)<sup>652</sup> wird im Brahimi-Report als ein seit „nunmehr 50 Jahren bestehendes Unterfangen, das sich im vergangenen Jahrzehnt von einem traditionellen, hauptsächlich militärischen Modell der Beobachtung von Waffenruhen und der Trennung von Streitkräften nach zwischenstaatlichen Kriegen rasch zu einem komplexen Modell mit vielen militärischen wie zivilen Bestandteilen entwickelt hat, die zusammenarbeiten, um in der gefährlichen Folgezeit von Bürgerkriegen den Frieden zu konsolidieren“.<sup>653</sup>

Der Begriff der Friedenskonsolidierung (*peacebuilding*) wird im Brahimi-Report als Tätigkeit verstanden, die nach dem Ende eines Konflikts unternommen wird, um ein neues Fundament für den Frieden zu schaffen und die Instrumente bereitzustellen, mit denen auf diesem Fundament etwas gebaut werden kann, das mehr ist als die bloße Abwesenheit von Krieg. Hierzu gehört die Wiedereingliederung ehemaliger Kombattanten in die Zivilgesellschaft, die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit, die Verbesserung der Achtung der Menschenrechte, die Gewährung technischer Hilfe für die Demokratieentwicklung, zum Beispiel durch Wahlhilfe sowie die Förderung von Konfliktlösungen.<sup>654</sup>

---

<sup>650</sup> Brahimi-Report Ziff. 10; in der Agenda für den Frieden wird dieser Maßnahmenkomplex als „vorbeugende Diplomatie“ (*preventive diplomacy*) bezeichnet und folgendermaßen definiert: „Maßnahmen mit dem Ziel, das Entstehen von Streitigkeiten zwischen einzelnen Parteien zu verhüten, die Eskalation bestehender Streitigkeiten zwischen einzelnen Parteien zu verhindern und, sofern es dazu kommt, diese einzugrenzen“.

<sup>651</sup> Brahimi-Report Ziff. 11; vgl. die Definition in der Agenda für den Frieden: „Maßnahmen mit dem Ziel, feindliche Parteien zu einer Einigung zu bringen, im Wesentlichen durch Maßnahmen der friedlichen Streitbeilegung“; vgl. zum Begriff *peacekeeping* auch: Rikhye, *The Theory & Practice of Peacekeeping*, S. 1f: teilweise wird der Begriff *peacekeeping* dazu verwendet, um sämtliche Tätigkeiten der Vereinten Nationen im Bereich der Erhaltung von Frieden und Sicherheit zu bezeichnen.

<sup>652</sup> Die Übersetzung des Begriffs *peacekeeping* ins Deutsche ist oft sehr uneinheitlich, neben „Friedenssicherung“ werden beispielsweise auch die Begriffe „Friedenserhaltung“ und „Friedensbewahrung“ verwendet, teilweise unrichtig auch „Friedensschaffung“, vgl. Hildenbrand, *Zur Krisenreaktionsfähigkeit der Friedenstruppen der VN*, S. 19, Fn. 15.

<sup>653</sup> Brahimi-Report, Ziff. 12; in dieser Definition fehlt jeglicher Hinweis darauf, dass die Zustimmung der Konfliktparteien für *peacekeeping* notwendig sind; hierauf hatte Boutros-Ghali im *Supplement to an Agenda for Peace* als eines der Prinzipien für *peacekeeping* abgestellt, vgl. *Supplement to an Agenda for Peace*, Ziff. 33, während auch er zuvor die Zustimmung in der „Agenda für den Frieden“ nicht als notwendiges Kriterium für die Friedenssicherung sah: dort definierte er die Friedenssicherung als eine Präsenz der Vereinten Nationen, die bisher mit Zustimmung aller Beteiligten errichtet wurde: „Friedensschaffung bezeichnet die Errichtung einer Präsenz der Vereinten Nationen vor Ort, was bisher mit Zustimmung aller beteiligten Parteien geschah, im Regelfall unter Beteiligung von Militär und/oder Polizeikräften der Vereinten Nationen sowie häufig auch von Zivilpersonal“, vgl. Agenda für den Frieden, Ziff. 20.

<sup>654</sup> Brahimi-Report, Ziff. 13; vgl. die sinngemäß nahezu identische Begriffsbestimmung in der Agenda für den Frieden, Ziff. 21: „Maßnahmen zur Bestimmung und Förderung von Strukturen, die geeignet sind, den Frieden zu festigen und zu konsolidieren, um das Wiederaufleben eines Konflikts zu verhindern“, vgl. zum Begriff und zur Entwicklung des *peacebuilding*: Drews, *Post-Conflict Peace-Building*, S. 28ff.

Die vorgenannten Komponenten waren jedoch nicht schon immer Teil von Friedensmissionen. Ihre Aufgaben und damit die Zusammensetzung haben sich im Laufe der Geschichte von Friedensmissionen verändert. Dies soll im nächsten Abschnitt dargestellt werden.

## 2. Entwicklung der Aufgaben und Zusammensetzung von Friedensmissionen

In der Geschichte der Friedensmissionen können verschiedene „Typen“ unterschieden werden. Die Vereinten Nationen verwenden selbst die Einteilung in „Generationen“.<sup>655</sup> Hierbei wird teilweise zwischen einer ersten, zweiten, dritten<sup>656</sup> und eventuell sogar einer vierten<sup>657</sup> Generation von Friedensmissionen unterschieden.

### a) Erste Generation

Bis zum Ende des Kalten Krieges verfügten die VN-Friedenssicherungseinsätze zumeist über traditionelle Mandate zur Überwachung von Waffenruhen. Rechtsgrundlage für dieses in der Charta nicht vorgesehene Instrument der Friedensmissionen war das Kapitel VI VN-Charta beziehungsweise das „Kapitel VI½“, wie Generalsekretär Dag Hammarskjöld es nannte. Grundprinzipien waren: Konsens der Konfliktparteien, Gewaltanwendung nur zur Selbstverteidigung sowie Unparteilichkeit.<sup>658</sup> Die Abfolge der Ereignisse und Beschlüsse, die zur Dislozierung eines solchen VN-Einsatzes der „ersten Generation“ führten, waren eindeutig: Krieg, Waffenruhe, Bitte um Überwachung und Einhaltung der Waffenruhe sowie Entsendung von Militärbeobachtern oder entsprechender Einheiten zur Wahrnehmung dieser Aufgabe, während die Bemühungen um eine politische Regelung weitergingen. Diese traditionelle Friedenssicherung befasste sich eher mit den Symptomen

---

<sup>655</sup> Siehe United Nations Department of Public Information, *The Blue Helmets, Review of United Nations Peacekeeping*, S. 5. Die Terminologie bezieht sich auf die sich ändernde Natur der Friedensmissionen, nicht auf einen bestimmten Zeitabschnitt, in denen sie begannen. So ist es nicht ausgeschlossen, dass auch heute noch Friedensmissionen der ersten Generation beschlossen werden, vgl. Kühne, *Friedenseinsätze verbessern – der Brahimi-Report*, S. 2f.

<sup>656</sup> Kühne, *Peace Support Operations: How to make them succeed*, S. 357ff; ders., *Friedenseinsätze verbessern – der Brahimi-Report*, S. 1ff; Doyle, *Discovering the Limits and Potential of Peacekeeping*, S. 5ff; Woodhouse, *Conflict Resolution and Peacekeeping: Critiques and Responses*, S. 28ff; Schnabel, *The Road Back to the Future in Post-Cold War UN Security Policy?*, S. 18ff; Eisele, *Blauhelme als Krisenmanager*, S. 30ff.

<sup>657</sup> Kühne, *Friedenseinsätze verbessern – Der Brahimi-Report*, S. 3.

<sup>658</sup> Siehe Einleitung, I.; weitere Prinzipien waren die zeitliche Beschränkung der Friedensoperation, die Führung unter einer einheitlichen, internationalen Kommandostruktur der Vereinten Nationen sowie der Grundsatz, dass an der Friedensoperation keine Friedenstruppen der fünf ständigen Mitglieder des VN-Sicherheitsrates teilnehmen dürfen, vgl. UN-Doc. A/3302, 06.11.1956; nur eines der Prinzipien, nämlich den Ausschluss der Mitglieder des Sicherheitsrates von einer militärischen Beteiligung an den Friedenstruppen, wurde schnell wieder aufgegeben. Das Prinzip hatte als Hintergrund, dass die Friedenssicherung nur mit Hilfe von unparteilichen Staaten erfolgen sollte. Zur Zeit des Kalten Krieges wurden die Mitglieder des Sicherheitsrates als parteiisch angesehen, die Rivalität zwischen den Großmächten sollte aber aus der Friedenssicherung herausgehalten werden; das Prinzip brachte offensichtlich Schwächen mit sich, nämlich das Fehlen derjenigen Autorität und Stärke, welche die Anwesenheit der Großmächte repräsentieren können, vgl. Roberts, *The Crisis in UN Peacekeeping*, S. 95; bereits 1964 wurden daher im Zuge der Friedenstruppe der Vereinten Nationen in Zypern (*United Nation Force in Cyprus*, UNFICYP) Truppen der ständigen Mitglieder der Vereinten Nationen eingesetzt, 1992 haben bereits alle ständigen Mitglieder an Friedensmissionen teilgenommen, vgl. Fröhlich, *Keeping Track of UN Peace-keeping*, S. 211.

als mit den Ursachen der Konflikte, verfügte aber über keine vorgeplante Ausgangsstrategie, so dass die damit verbundenen friedensschaffenden Anstrengungen oft nur schleppend voran kamen. Folge war, dass manche traditionellen Friedenseinsätze seit 10, 20, 30 oder gar 50 Jahren bestehen.

b) Zweite Generation

Mit Beendigung des Kalten Krieges und der wieder gewonnenen Handlungsfähigkeit des Sicherheitsrates entwickelte sich eine dynamische und multidimensionale Form von Friedensmissionen. Neben der Überwachung von Waffenstillständen gehörten nun auch politische und soziale Ansätze zur Konfliktlösungen dazu, um die Ursache des Konfliktes und damit die Notwendigkeit einer Anwesenheit von Friedenstruppen zu beseitigen. Diese „zweite Generation“<sup>659</sup> unterscheidet sich von den traditionellen Friedensmissionen durch eine Ausweitung des Aufgabenspektrums auf zivile Bereiche. Zivilpolizei und Zivilisten weiterer Berufsgruppen sind wichtige Partner der militärischen Komponenten zur Bewältigung von Polizeiaufgaben, Vorbereitung von Wahlen, Unterstützung des Aufbaus einer zivilen Verwaltung, Rückführung von Flüchtlingen, Entwaffnung, Demobilisierung der ehemaligen Kombattanten etc. Nach der Einteilung des Brahimi-Reports als auch Boutros-Ghalis „Agenda für den Frieden“ sind diese Tätigkeiten in die Komponente der Friedenskonsolidierung einzuordnen. Friedensmissionen der zweiten Generation umfassen somit neben Komponenten von *peacekeeping* auch Aktivitäten des *peacebuilding*. Rechtsgrundlage bleibt weiterhin Kapitel VI VN-Charta. Dies bedeutet die Beibehaltung der Grundsätze Einsatz von Waffengewalt nur zur Selbstverteidigung, Unparteilichkeit und Zustimmung der Konfliktparteien.

c) Dritte Generation

Kennzeichen der „dritten Generation“ von Friedensmissionen ist die Ermächtigung der Friedenstruppen zur Anwendung von Waffengewalt über die reine Selbstverteidigung hinaus. Es zeigte sich, dass in den nunmehr sich meist im innerstaatlichen Bereich abspielenden Konflikten die Unterzeichnung von Waffenstillständen keine Garantie mehr für die Beendigung der Gewalt und die Einstellung der Kampfhandlungen war. Die leicht bewaffneten Friedenstruppen sowie humanitäre Organisationen wurden Zielscheiben von gewalttätigen Angriffen. Das Prinzip der Gewaltanwendung ausschließlich zur Selbstverteidigung wurde in Frage gestellt. Der Sicherheitsrat sah sich gezwungen – wenn er sich nicht aus diesen Konfliktgebieten zurückziehen wollte – zur Herstellung und Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit zum Einsatz weitergehender Waffengewalt unter Anwendung des Kapitels VII VN-Charta zu ermächtigen. Mit der wiedergewonnen Handlungsfähigkeit des Sicherheitsrates waren dementsprechende Sicherheitsratsbeschlüsse möglich geworden. Ziel der Gewaltanwendung ist der Schutz der

---

<sup>659</sup> Andere Autoren verwenden den Begriff *multidimensional mission*, um die Bandbreite der Aufgaben von Friedensmissionen zu umschreiben, vgl. Fetherston, *Putting the Peace back into Peacekeeping*, S. 4ff.

zivilen *peacebuilding*-Komponenten, damit diese ihre Aufgaben erfüllen können.<sup>660</sup> Die dritte Generation von Peacekeeping wird auch als robustes *peacekeeping*, *muscular peacekeeping* oder als *peace support operation* bezeichnet, welches irgendwo zwischen *peacekeeping* und *enforcement* einzuordnen sei, an welches die Gründer der Vereinten Nationen bei Abfassung von Kapitel VII VN-Charta gedacht haben.<sup>661</sup> Man könnte daher, wenn auch rechtlich ungenau, von Kapitel VI <sup>3</sup>/<sub>4</sub> Maßnahmen sprechen.<sup>662</sup>

d) Vierte Generation

In der Zwischenzeit wird auch von einer vierten Generation von Friedensmissionen gesprochen. Das seien diejenigen Missionen, die nicht nur robust und multidimensional, sondern auch bei der Übernahme politischer und administrativer Verantwortung wesentlich weiter gehen, indem ihnen „exekutive“ Befugnisse zugewiesen werden.<sup>663</sup>

e) Einteilung anderer Autoren

Eine Reihe anderer Autoren unterscheiden lediglich zwischen erster und zweiter Generation von Friedensmissionen. Als Unterscheidungsmerkmal zwischen erster und zweiter Generation sind sowohl das Hinzutreten neuer ziviler Aufgaben, weg von der bloßen zwischenstaatlichen Pufferfunktion hin zur Übernahme von innerstaatlicher Bautätigkeit, als auch die Autorisierung der Friedenstruppen zu Zwangsmaßnahmen zur Durchsetzung von Operationszielen ohne die Einwilligung der streitenden Parteien.<sup>664</sup>

f) Gleichsetzung robustes *peacekeeping* mit *peace enforcement*?

Die Entwicklung der traditionellen Friedenseinsätze hin zur Ermächtigung der Friedenstruppen zu Zwangsmaßnahmen durch Kapitel VII VN-Charta innerhalb von *peacekeeping*, stößt bei einigen Praktikern und Wissenschaftlern auf heftigen Widerstand. Hierdurch würde die ehemals strikte Trennung zwischen Kapitel VI VN-Charta einerseits, welches die friedliche Streitbeilegung regelt, sowie zwischen Kapitel VII VN-Charta andererseits, welches zu Zwangsmaßnahmen oder *peace enforcement* ermächtigt,

---

<sup>660</sup> Vgl. zur Praxis des Sicherheitsrates, Maßnahmen gestützt auf Kapitel VII VN-Charta zu ergreifen: Fink, Kollektive Friedenssicherung, S. 1ff.

<sup>661</sup> Vgl. Kühne, Völkerrecht und Friedenssicherung in einer turbulenten Welt: Eine analytische Zusammenfassung der Grundprobleme und Entwicklungsperspektiven, S. 53ff; siehe zu *peace support operations*: Wilkinson, Sharpening the Weapons of Peace, S. 65ff.

<sup>662</sup> Vgl. Hufnagel, UN-Friedensoperationen der zweiten Generation, S. 295; vgl. Fröhlich, Keeping Track of UN Peacekeeping – Suez, Srebrenica, Rwanda and the Brahimi-Report, S. 227.

<sup>663</sup> Kühne, Friedenseinsätze verbessern – Der Brahimi-Report, S. 3; Kühne charakterisiert diese Art von Einsätzen als *governance*-Operationen oder als *peace-support*-Operationen; der letztgenannte Begriff führt jedoch zu Verwechslungen mit der vorwiegend von den Briten verwendeten identischen Begriffs für Friedensmissionen der dritten Generation.

<sup>664</sup> Vgl. Hufnagel, UN-Friedensoperationen der zweiten Generation, S. 210 ff; vgl. Bothe in: Simma (Hrsg.), Charter of the United Nations, peacekeeping, Rn. 77 ff; vgl. Ipsen, Völkerrecht, § 60 Rn. 23ff; vgl. Pellet, The Road to Hell is paved with good intentions, S. 129; Chopra, United Nations Peace-Maintenance, S. 313ff; Huld, Working Multilaterally: The Old Peacekeeper's Viewpoint, S. 101ff.

überschritten. Da die typischen Grundprinzipien des *peacekeeping* (Gewaltanwendung nur zur Selbstverteidigung, Zustimmung der Konfliktparteien und Unparteilichkeit) nicht mehr beachtet würden, handele es sich nicht mehr um *peacekeeping*.<sup>665</sup> Die Gegenansicht, zu der die Sachverständigengruppe zu zählen ist, sieht in der Ermächtigung zu Zwangsmaßnahmen innerhalb von *peacekeeping*-Operationen der zweiten beziehungsweise dritten Generation eine notwendige Fortentwicklung des Konzepts für Friedensmissionen aufgrund der geänderten tatsächlichen Situationen, in die Friedenstruppen gegenwärtig disloziert werden. Tatsächliche Situationen nähmen keine Rücksicht auf theoretische Rechtsgrundlagen.

Die hiermit angeschnittene Frage, ob im Rahmen eines *peacekeeping*-Einsatzes die Ermächtigung von Zwangsmaßnahmen über die reine Selbstverteidigung hinaus zulässig sein soll, oder ob *peacekeeping* und die Anwendung von Zwangsmaßnahmen strikt getrennt werden müssen, soll nachfolgend bei der entsprechenden Empfehlung des Brahimi-Reports zum robusten Mandat erörtert werden.

Die tatsächlichen Situationen des vergangenen Jahrzehnts, in die Friedensmissionen disloziert wurden, beschreibt der Brahimi-Report wie folgt.

### 3. Vergangene Erfahrungen

Seit dem Kalten Krieg haben die Konflikte erstens oft im innerstaatlichen Bereich stattgefunden, die komplexe Friedensmissionen erforderten. Diese innerstaatlichen Konflikte wirkten sich jedoch auch auf außenstehende Akteure aus, und diese wirkten wiederum auf sie zurück. Die Risiken und Kosten unter solchen Umständen tätigen Einsätze waren wesentlich höher als bei traditionellen Friedensmissionen. Darüber hinaus steigt tendenziell die Komplexität der diesen Missionen übertragenen Aufgaben mit der Instabilität am Boden an.<sup>666</sup> Zweitens geht die Entwicklung dahin, dass VN-Einsätze auch dann disloziert werden, wenn der Konflikt noch nicht beendet ist, sei es, dass der Konflikt an einer militärischen Pattsituation angelangt ist, oder dass die Kampfhandlungen auf internationalen Druck zum Stehen gekommen sind. Die VN-Einsätze würden nicht mehr in Postkonfliktsituationen disloziert, als vielmehr mit dem Ziel, diese herbeizuführen.<sup>667</sup> Drittens mussten die Vereinten Nationen entdecken, dass örtliche Parteien

---

<sup>665</sup> Siehe Ratner, *The New UN Peacekeeping*, S. 17f; auch Roberts, *The Crisis in UN Peacekeeping*, S. 110, bezweifelt, dass der Begriff *peacekeeping* auch für Operationen "entführt" werden sollte, die nicht auf die volle Zustimmung der Konfliktparteien basieren, sondern fragt sich, warum man es nicht einfach *peace enforcing* nennt; vgl. auch die inzwischen überkommene Doktrin des britischen Militärs des *Wider Peacekeeping*: Dobbie, *A Concept for Post-Cold War Peacekeeping*, S. 121ff; vgl. weiterhin: Woodhouse, *The Gentle Hand of Peace? British Peacekeeping and Conflict Resolution in Complex Political Emergencies*, S. 29f; vgl. Tharoor, *Should UN Peacekeeping Go "Back to Basics"?*, S. 56; vgl. Berdal, *Lessons Not Learned: The Use of Force in Peace Operations* in the 1990s, S. 55; Sanderson, *Dabbling in War*, S. 152f; vgl. Goulding, *The evolution of United Nations peacekeeping*, S. 459; vgl. Durch, *Introduction*, S. 4ff; vgl. Ciechansky, *Enforcement Measures under Chapter VII of the UN Charter: UN Practice after the Cold War*, S. 90.

<sup>666</sup> Brahimi-Report, Ziff. 18.

<sup>667</sup> Brahimi-Report, Ziff. 20.

Friedensübereinkünfte aus einer Vielzahl von Gründen nicht nachkommen oder diese durch Gewalt zu untergraben versuchen.<sup>668</sup>

Weiterhin hat der Brahimi-Report folgende Variablen festgestellt, die die Friedensumsetzung erschweren können: Das Offenstehen einer unabhängigen Einkommensquelle für potenzielle Friedensstörer, aus der sie Soldaten und Waffen finanzieren könne; Nachbarstaaten, die den Konflikt unterstützen; die Ursachen des Konflikts; die Anzahl der am Konflikt beteiligten örtlichen Parteien; das Ausmaß der Vertreibungen, Umfang der Infrastrukturschäden sowie die durch den Krieg hervorgerufenen Ressentiments.<sup>669</sup>

Die vorgenannten vergangenen Erfahrungen, so der Brahimi-Report, haben sowohl Implikationen für die Friedenskonsolidierungsstrategie sowie für die Doktrin und Strategie der Friedenssicherung. Darüber hinaus zieht die Sachverständigengruppe eine weitere Lehre, nämlich die Notwendigkeit für klare, glaubwürdige und erfüllbare Mandate. Im nachfolgenden Kapitel sollen nun die Hauptempfehlungen des Brahimi-Reports zu diesen drei Bereichen dargestellt werden und die entsprechende Situation im Kosovo untersucht werden.

## **II. Hauptempfehlungen zur Friedenskonsolidierung**

Die Sachverständigengruppe betont die entscheidende Rolle, die Friedenskonsolidierung beziehungsweise *peacebuilding* für den Erfolg komplexer Friedensmissionen spielen kann: Die Geschichte habe gezeigt, „*dass Friedenssicherungskräfte und Friedenskonsolidierungskräfte in komplexen Einsätzen untrennbare Partner sind. Während die Friedenskonsolidierungskräfte ohne die Unterstützung der Friedenssicherungskräfte möglicherweise nicht tätig werden können, können diese nicht abziehen, wenn die Friedenskonsolidierungskräfte ihre Arbeit nicht getan haben*“.<sup>670</sup>

Zwei der Hauptempfehlungen bezüglich der Friedenskonsolidierungsstrategie beziehen sich auf die Änderung der Finanzierung von Maßnahmen der Friedenskonsolidierung, nämlich von Maßnahmen zur Finanzierung von Projekten mit rascher Wirkung (*quick-impact*-Projekte) sowie für Demobilisierungs- und Wiedereingliederungsprogramme in der Anfangsphase einer Mission. Gerade in diesen Bereichen müssten verstärkte Anstrengungen der internationalen Gemeinschaft unternommen und eine sichere Finanzierung gewährleistet werden. Denn Projekte mit rascher Wirkung seien unbedingt wichtig, damit bald nach Aufnahme der Tätigkeit der Friedensmission nachweisliche Verbesserungen im Leben der örtlichen Bevölkerung herbeigeführt werden können. Dies würde dazu beitragen, die Glaubwürdigkeit für die neue Friedensmission bei der Bevölkerung herzustellen.<sup>671</sup> Die Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung ehemaliger Kombattanten seien entscheidende Faktoren für die Stabilität in der

---

<sup>668</sup> Brahimi-Report, Ziff. 21.

<sup>669</sup> Brahimi-Report, Ziff. 24ff.

<sup>670</sup> Brahimi-Report, Ziff. 28.

<sup>671</sup> Brahimi-Report, Ziff. 37.

unmittelbaren Konfliktfolgezeit und für die Verringerung der Gefahr eines Wiederaufflammens des Konflikts. Hierdurch würde ein direkter Beitrag zur öffentlichen Sicherheit und Ordnung geleistet werden.<sup>672</sup> Diese zwei Empfehlungen beziehen sich jedoch im Kern auf die Art und Weise der Finanzierung dieser Maßnahmen und Programme, und sollen daher erst später unter dem Kapitel „Zur Finanzierung von Friedensmissionen“ (2. Teil C.) erörtert werden.

Im Folgenden wird eine weitere Hauptempfehlung zur Friedenskonsolidierung diskutiert, die einen Paradigmenwechsel in diesem Bereich fordert.

*„Die Sachverständigengruppe empfiehlt eine grundlegende Neuausrichtung des Einsatzes von Zivilpolizisten, anderen rechtsstaatlichen Kräften und Menschenrechtsexperten bei komplexen Friedenssituationen, mit erhöhtem Gewicht auf der Stärkung der rechtsstaatlichen Institutionen und der besseren Achtung der Menschenrechte in Postkonfliktsituationen“.*<sup>673</sup>

Diese Empfehlung des Brahimi-Reports kann in mehrere Aspekte eingeteilt werden. Erstens, die Empfehlung nach einer grundlegenden Neuausrichtung des Einsatzes von Zivilpolizisten. Zweitens, die Empfehlung nach einer grundlegenden Neuausrichtung anderer rechtsstaatlicher Kräfte, wobei einerseits höheres Gewicht auf die Stärkung der rechtsstaatlichen Institutionen gelegt werden sollte sowie andererseits auch auf die Achtung der Menschenrechte.

### 1. Neuausrichtung des Einsatzes von Zivilpolizisten

Traditionelle Aufgabe der Zivilpolizei bei Friedensmissionen ist zumeist gewesen, Übergriffe und sonstiges inakzeptables Verhalten örtlicher Polizisten zu dokumentieren oder zu versuchen, durch ihre Präsenz abzuschrecken. Die grundlegende Neuausrichtung des Einsatzes von Zivilpolizisten soll nach Ansicht der Sachverständigengruppe bedeuten, dass die internationalen Polizisten über ihre traditionellen Aufgaben hinaus damit beauftragt werden, die örtliche Polizei im Einklang mit den internationalen Normen für eine demokratische Polizei und Menschenrechte zu reformieren, auszubilden und umzustrukturieren. Daneben müssen sie aber auch die Fähigkeit besitzen, sich selbst zu verteidigen und wirksam gegen zivile Unruhen vorzugehen.<sup>674</sup> Untersucht werden soll nun, wie sich die Situation des Einsatzes von Zivilpolizisten im Kosovo dargestellt hat, und welche Schlussfolgerungen daraus für die Empfehlungen des Brahimi-Reports gezogen werden können.

---

<sup>672</sup> Brahimi-Report, Ziff. 42.

<sup>673</sup> Brahimi-Report, Ziff. 47 b).

<sup>674</sup> Brahimi-Report, Ziff. 39; vgl. zur Entwicklung der Aufgaben der Zivilpolizei beispielsweise: Hansen, From Kongo to Kosovo: Civilian Police in Peace Operations; Bardehle, Tendenzen und Probleme der Fortentwicklung der zivilen Komponente des VN-Peacekeeping, S. 210ff; vgl. Call/Barnett, Looking for a Few Good Cops: Peacekeeping, Peacebuilding and CIVPOL, S. 43; vgl. zum ursprünglichen Konzept: Hartz, CIVPOL: The UN Instrument for Police Reform, S. 30ff.

## a) Neue Aufgaben

Im Kosovo hat die von der Sachverständigengruppe geforderte grundlegende Neuausrichtung des Einsatzes von Zivilpolizisten bereits stattgefunden. Resolution 1244 (1999) geht sogar darüber hinaus. Aufgabe der Polizei ist nicht, wie im Brahimi-Report gefordert, „lediglich“ die Reform, Ausbildung und Umstrukturierung der örtlichen Polizei. Die Resolution 1244 (1999) macht es den UNMIK-Polizisten vielmehr zur Aufgabe, örtliche Polizeikräfte zu „schaffen“.<sup>675</sup> Außerdem soll, bis dies gelungen ist, die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung durch das internationale Polizeipersonal ausgeführt werden. Damit wurde CIVPOL zum ersten Mal in der Geschichte der Friedenseinsätze mit exekutiven Aufgaben betraut. Das bisherige Aufgabenfeld von CIVPOL, das mit dem Akronym SMART gekennzeichnet wurde – *Support, Monitor, Advise, Report, Train* – wurde erheblich erweitert.<sup>676</sup>

## b) Bewaffnung

Den UNMIK-Polizisten wird auch die vom Brahimi-Report geforderte Möglichkeit gegeben, sich selbst zu verteidigen. Die bisherige Praxis, dass VN-Polizisten vor Ort unbewaffnet auftreten<sup>677</sup>, wurde nicht beibehalten. Die Frage der Bewaffnung von Zivilpolizisten wird kontrovers diskutiert.<sup>678</sup> Dies liegt unter anderem an den unterschiedlichen Traditionen in den Mitgliedsstaaten, die bei ihnen eingesetzten Polizisten zu bewaffnen oder nicht. Gegner der Bewaffnung von Zivilpolizisten führen an, dass der Einfluss und die Effektivität von CIVPOL vorwiegend auf deren moralischen Autorität beruhe und nicht auf dem Gebrauch von Waffen. Die Nichtbewaffnung der Polizei diene als wesentliches Unterscheidungsmerkmal gegenüber dem Militär. Außerdem könne die Bewaffnung der Polizeibeamten unter Umständen eine Mission gefährden, da bewaffnete Polizisten eher Ziele von Angriffen seien als unbewaffnete.<sup>679</sup> Die vorgenannten Argumente sind jedoch zumindest dann weniger stichhaltig, wenn die VN-Polizisten exekutive Aufgaben in einem Umfeld ausführen sollen, in denen die öffentliche Sicherheit bei weitem nicht gewährleistet ist. Hier können Waffen insbesondere notwendig sein zur Verhaftungen mutmaßlicher Straftäter und zur Selbstverteidigung hierbei.<sup>680</sup> Außerdem könnte die Bewaffnung der Zivilpolizei unter dem Gesichtspunkt, dass im Kosovo eine so

---

<sup>675</sup> Resolution 1244 (1999), 10.06.1999, Ziff. 11 i).

<sup>676</sup> Vgl. Kühne, Friedenseinsätze verbessern - der Brahimi-Report, S. 4; Eide/Holm, Postscript: Towards Executive Authority Policing? The Lessons of Kosovo, S. 210.

<sup>677</sup> Vgl. Bardehle, Tendenzen und Probleme der Fortentwicklung der zivilen Komponente des VN-Peacekeeping, S. 213; Hartz, CIVPOL: THE UN Instrument for Police Reform, S. 30; auch in Bosnien wurde ein Ersuchen des VN-Friedenseinsatzleiters zur Bewaffnung der Polizisten unter anderem von Deutschland negativ beantwortet, vgl. Kühne, Friedenseinsätze verbessern - der Brahimi-Report, S. 4.

<sup>678</sup> Vgl. Boothby, UN/NATO Relationship, Cooperation between the UN and NATO: Quo vadis?, S. 9.

<sup>679</sup> Vgl. Broer/Emery, Civilian Police in U.N. Peacekeeping Operations, S. 380ff; vgl. weiterhin: The United Nations Institute for Training and Research (UNITAR), The Role and Functions of Civilian Police in United Peacekeeping Operations: Debriefing and Lessons, Report of the 1995 Singapore Conference, Executive Summary, S. 9.

<sup>680</sup> Vgl. Broer/Emery, Civilian Police in U.N. Peacekeeping Operations, S. 383; vgl. Buwitt, Internationale Polizeieinsätze bei UNO-Friedensmissionen, S. 8.

genannte „Waffenkultur“ vorherrscht<sup>681</sup>, zur Glaubwürdigkeit der Polizisten beigetragen haben. Jedenfalls konnten von der Autorin im Falle des Kosovo keine Stimmen gefunden werden, die nach der Entscheidung, die Polizisten zu bewaffnen, dies aufgrund der konkreten Durchführung des Mandates kritisierten. Da sich im Kosovo und Ost-Timor bei der Durchführung des bewaffneten Polizeimandates die Argumente der Gegner der Bewaffnung von Zivilpolizisten nicht bewahrheiteten, hat die Debatte über die Bewaffnung von Zivilpolizisten nachgelassen.<sup>682</sup>

c) Fähigkeit, gegen zivile Unruhen vorzugehen

Durch den Einsatz von Spezialeinheiten besitzen die Polizisten im Kosovo, wie im Brahimi-Report gefordert, außerdem die Fähigkeit, wirksam gegen zivile Unruhen vorzugehen. Angesichts der angespannten Sicherheitslage im Kosovo, wobei immer wieder öffentliche Unruhen aufflammen, sowie insbesondere auch angesichts der im Kosovo aktiven organisierten Kriminalität sind diese Spezialeinheiten dringend notwendig.<sup>683</sup>

aa) Zusammensetzung und Aufgaben der Spezialeinheiten

Die Spezialeinheiten (*Special Police Units, SPU*) sind geschlossene Einheiten, zusammengesetzt aus Spezialpolizisten aus Jordanien, Indien, Pakistan, Polen, Spanien und der Ukraine, und sind unter anderem speziell trainiert in Techniken des *Riot Control*, für Anti-Terrorismus-Einsätze, im Personenschutz und in der Bewachung von Gefangenentransporten.<sup>684</sup> Auch innerhalb der Kommandostruktur von KFOR gibt es Spezialeinheiten (*Multinational Secialized Unit, MSU*). Dies sind paramilitärische Polizeitruppen, die vornehmlich Polizeiaufgaben erfüllen und aufgrund ihrer Ausbildung und Ausrüstung ebenfalls grundsätzlich bestens dafür geeignet sind, gegen zivile Unruhen vorzugehen.<sup>685</sup> Sie verfügen, ähnlich den zivilen Spezialeinheiten, insbesondere über Erfahrung in der Bekämpfung des organisierten Verbrechens und Terrorismus und wurden auch zur Bekämpfung ziviler Unruhen im Kosovo eingesetzt.<sup>686</sup> Das Konzept paramilitärischer Spezialeinheiten ist von der NATO angesichts der Tatsache entwickelt worden, dass die VN-Polizei traditionell bisher nur nicht-exekutive Aufgaben erfüllt hat. Die Spezialeinheiten der NATO sollten diese Lücke in Situationen füllen, in denen militärisches Eingreifen nicht notwendig erschien.<sup>687</sup>

---

<sup>681</sup> Vgl. Dieterich, „Abenteuerlich dumm“: KFOR-Kommandant Klaus Reinhardt über die Versäumnisse des Westens in Kosovo, S. 23; Heinemann-Grüder/Paes, Bonn International Center for Conversion (Hrsg.), *Wag the Dog: The Mobilization and Demobilization of the Kosovo Liberation Army*, S. 21.

<sup>682</sup> Vgl. Hansen, *From Congo to Kosovo: Civilian Police in Peace Operations*, S. 59f: inzwischen gehört Training im Schusswaffengebrauch auch standardmäßig zum Einführungskurs bei Friedensmissionen.

<sup>683</sup> Siehe 1. Teil II. 2. a).

<sup>684</sup> UNMIK Police, *Annual Report 2000*, S. 26.

<sup>685</sup> Kühne, *Friedenseinsätze verbessern*, S. 4.

<sup>686</sup> Siehe KFOR Online Homepage: <[www.nato.int/kfor/msu.htm](http://www.nato.int/kfor/msu.htm)>.

<sup>687</sup> NATO Parliamentary Assembly, *The 2000 Berlin Planetary Session, Committee Meeting Summaries*, <[www.nato-pa.int/plenary/00berlin/com-civ.html](http://www.nato-pa.int/plenary/00berlin/com-civ.html)>.

bb) Beurteilung

Auf der einen Seite haben sich die zivilen *Special Police Units* im Kosovo, nachdem sie endlich eingetroffen waren, bestens bewährt.<sup>688</sup> Auch die militärischen Spezialeinheiten haben sich als äußerst nützlich erwiesen, insbesondere in der Anfangsphase, in der VN-Polizei und ihre Spezialeinheiten zur Bekämpfung von öffentlichen Unruhen nicht vor Ort waren.<sup>689</sup> Darüber hinaus wird ihre Effektivität bei der Bekämpfung von organisiertem Verbrechen, insbesondere Schmuggel und Menschenhandel allgemein anerkannt.<sup>690</sup>

Auf der anderen Seite gibt es aber auch Kritikpunkte hinsichtlich der Effektivität der Spezialeinheiten. Zum einen hängen ihre Effektivität, ihr Nutzen und ihre Glaubwürdigkeit von der jeweiligen Nationalität des Kontingentes ab. Wie auch bei der regulären VN-Polizei kommen diese Spezialeinheiten teilweise aus Ländern, in denen demokratische Standards nicht beachtet werden. Da sie jedoch schwerer bewaffnet sind als die regulären Polizeieinheiten, können sie bei Fehlverhalten einen größeren destabilisierenden Effekt hervorrufen.

Bei den Spezialeinheiten unter militärischem Kommando hat sich als Problem herausgestellt, dass diese zwar den gleichen Einsatzrichtlinien wie KFOR unterliegen, aber dennoch völlig unabhängig operieren. In einigen Fällen hat dies zu Koordinierungsschwierigkeiten zwischen den Spezialeinheiten und KFOR geführt. Zwar hat die unabhängige Vorgehensweise der Spezialeinheiten den Vorteil, dass diese flexibel reagieren können, machte ihre Rolle für KFOR jedoch dann unvorhersehbar, wenn Einsätze nicht abgesprochen wurden.

Weiterhin war die Koordinierung zwischen den militärischen und zivilen Spezialeinheiten problematisch. Eine enge Kooperation wäre jedoch aufgrund der Überschneidungen bei den Aufgaben der beiden Spezialeinheiten wünschenswert.

Schließlich kollidierten die jeweiligen konzeptionellen Unterschiede zwischen Militär- und Zivilpolizei. Teilweise ist es zu Konflikten hinsichtlich der Art und Weise der Ausübung von Polizeiaufgaben gekommen. Dadurch, dass die Militärpolizei die bestehenden Gesetze für zivile Polizeieinsätze nicht beachtet, so wird kritisiert, würde die Förderung der Rechtsstaatlichkeit im Kosovo unterminiert. Zum anderen hätte sich dies negativ ausgewirkt bei der Ausbildung der lokalen Polizei. Denn die internationalen Polizisten, einschließlich der Spezialeinheiten, sollten als Vorbild bei der Ausübung von polizeilichen Aufgaben dienen.<sup>691</sup>

---

<sup>688</sup> Stodieck, Mehr Muskeln für die UNO – Reformpläne zur Friedenssicherung, S. 99f; Gareis, Frieden als komplexer Auftrag, Zur wachsenden Bedeutung ziviler Dimensionen in VN-Friedensoperationen, S. 62.

<sup>689</sup> Vgl. Lightburn, Lessons learned, S. 14; vgl. Guillaume/Marhic/Etienne, Le cadre juridique de l'action de la KFOR au Kosovo, S. 329/333.

<sup>690</sup> Hansen, From Congo to Kosovo: Civilian Police in Peace Operations, S. 73. Allerdings haben die Spezialeinheiten nicht ausgereicht, um die Unruhen am 17./18.03.2004 wirksam zu bekämpfen; es war die Unterstützung der KFOR erforderlich, die ihrerseits, so jedenfalls das deutsche Kontingent, hierfür nicht adäquat ausgerüstet gewesen sei; vgl. Flottau/Ihlau/Szandar/Ulrich, Die Hasen vom Amselfeld, S. 29.

<sup>691</sup> Hansen, From Congo to Kosovo: Civilian Police in Peace Operations, S. 72f.

Im Kosovo besteht damit Verbesserungspotenzial bei der praktischen Umsetzung des Einsatzes von Spezialeinheiten zur Bekämpfung ziviler Unruhen. Um die Effektivität des Einsatzes zu erhöhen, bedürfen die vorgenannten Problembereiche einer Lösung. Angesichts der sich überschneidenden Aufgabenbereiche und Koordinationsschwierigkeiten sollte man Überlegungen anstellen, ob die zivilen und militärischen Spezialeinheiten nicht einem einheitlichen Kommando unterstellt werden sollten. Die Frage, ob ein militärisches oder ziviles Kommando zu bevorzugen sei, wird unterschiedlich beantwortet. In Bosnien war SFOR der Auffassung, dass die Spezialeinheiten unter ihrem Kommando bleiben sollten. Der Leiter des dortigen VN-Einsatzes und seine Mitarbeiter hielten dies jedoch für einen Fehler, da aufgrund der militärischen Einsatzführung, basierend auf den militärischen Einsatzbestimmungen, der Nutzen für die Polizei weitgehend eingeschränkt bliebe.<sup>692</sup> Nach Ansicht des Brahimi-Reports sollten Spezialeinheiten jedenfalls im Bereich der Zivilpolizei angeordnet sein.<sup>693</sup>

Solange in dieser Frage einer einheitlichen Kommandostruktur keine Einigung erzielt werden kann, müssen zur Vermeidung der vorgenannten Schwierigkeiten jedenfalls konzeptionelle Unterschiede nach Möglichkeit vereinheitlicht sowie die Koordination der militärischen Spezialeinheiten sowohl zu KFOR als auch zu den zivilen Spezialeinheiten verbessert werden.<sup>694</sup>

### cc) Ergebnis

Die Erfahrungen im Kosovo haben gezeigt, dass die Empfehlung des Brahimi-Reports zur Fähigkeit der Zivilpolizei, in komplexen Friedensmissionen gegen zivile Unruhen vorzugehen, voll zu unterstützen ist. Der Einsatz von Spezialeinheiten im Kosovo hat sich bewährt, wobei bei der konkreten Durchführung der Aufgaben Verbesserungsmöglichkeiten bestehen. Auch muss die Frage geklärt werden, ob nicht militärische und zivile Sondereinheiten unter ein einheitliches Kommando gestellt werden sollten.

## 2. Neuausrichtung des Einsatzes anderer rechtsstaatlicher Kräfte

Der Brahimi-Report empfiehlt nicht nur, dass der Einsatz von Zivilpolizisten einer grundlegenden Neuausrichtung bedarf. Die Neuausrichtung muss bei komplexen Friedensmissionen im gesamten Bereich der rechtsstaatlichen Kräfte und Menschenrechtsexperten erfolgen. Dies bedeutet nach Ansicht der

---

<sup>692</sup> Kühne, Friedenseinsätze verbessern – der Brahimi-Report, S. 5.

<sup>693</sup> Brahimi-Report, Ziff. 39; für die Notwendigkeit der Unterstellung aller Polizeieinheiten unter den *Police Commissioner*: Buwitt, Internationale Polizei in VN-Missionen auf dem Balkan – Erfahrungen aus den Einsätzen in Bosnien Herzegowina und im Kosovo, S. 233.

<sup>694</sup> Zuletzt ist anzumerken, dass die Spezialeinheiten im Kosovo nicht ausgereicht, um die Unruhen am 17./18.03.2004 wirksam zu bekämpfen. Es war die Unterstützung von KFOR erforderlich; KFOR ihrerseits sei jedoch, so jedenfalls das deutsche Kontingent, hierfür nicht adäquat ausgerüstet gewesen, vgl. Flottau/Ihlau/Szandar/Ulrich, Die Hasen vom Amselfeld, S. 29.

Sachverständigengruppe, dass es für die Sicherung der Rechtsstaatlichkeit erstens eines „Teamkonzepts“ bedürfe. Dabei sollten Justiz-, Strafvollzugs- Menschenrechts- und Polizeiexperten in gegenseitiger Absprache kollegial zusammenarbeiten.<sup>695</sup> Ziel müsse sein, dass die Gerichte sowie das Strafvollzugssystem politisch unparteiisch und frei von Einschüchterungen und Druck seien. Wenn es erforderlich ist, müssen dafür internationale Justiz-, Strafvollzugs- und Menschenrechtsexperten in ausreichender Zahl vorhanden sein, um die rechtsstaatlichen Institutionen zu stärken.<sup>696</sup> In den letzten zehn Jahren sah der Sicherheitsrat zwar die Dislozierung mehrerer tausend Polizisten in einem Friedenssicherungseinsatz. Er konnte sich aber nicht bereit erklären, 20 oder 30 Strafrechtssachverständige bereit zu stellen. Zweitens sollten „freie und faire“ Wahlen als Teil umfassender Anstrengungen zur Stärkung der Re-gierungs- und Verwaltungsinstitutionen angesehen werden.<sup>697</sup> Drittens sollte der „Menschenrechtsanteil“ einer Mission einen bedeutenden Stellenwert einnehmen.

Zu untersuchen ist nun die diesbezügliche Situation im Kosovo sowie die Frage, ob bei Beachtung der Empfehlung des Brahimi-Reports bei der Umsetzung der Resolution 1244 (1999) Verbesserungen hätten erzielt werden können.

a) Teamkonzept zur Stärkung rechtsstaatlicher Institutionen

Der Generalsekretär hat in seinem vorläufigen operativen Konzept vom 12.06.1999 für die Vorgehensweise der Friedensmission im Kosovo die von der Sachverständigengruppe als wesentlich genannten Bereiche Justiz, Strafvollzug und Polizei mit einbezogen.<sup>698</sup>

Jedoch wurde im ersten Teil dieser Arbeit herausgearbeitet, dass der Aufbau des Justiz und Strafvollzugsystems aufgrund der unangemessenen Ressourcenausstattung sowie aufgrund fehlender Fachkräfte und Mitarbeiter nicht von Anfang an konsequent realisiert werden konnte. Im Bereich der Fachkräfte fehlten insbesondere internationale Richter, Staatsanwälte und Strafvollzugsexperten.<sup>699</sup> Das Personal der verschiedenen Komponenten traf, soweit vorhanden, sukzessive im Kosovo ein, so dass der Aufbau der Polizei, des Justiz- und des Strafvollzugsystems zwangsläufig entsprechend ihren Möglichkeiten unabhängig voneinander erfolgte. Auch aufgrund der unterschiedlichen Ressourcenausstattung entwickelten sich die einzelnen Komponenten weitgehend getrennt nebeneinander her. Während bereits mutmaßliche Straftäter von KFOR und der UNMIK-Polizei gefasst und verhaftet werden konnten, mussten viele von ihnen mangels Kapazitäten an Gefängnissen und Gefängnispersonal wieder auf freien Fuß gesetzt werden. Selbst wenn sie jedoch inhaftiert werden konnten, gab es in der Anfangsphase kein unparteiisches Justizsystem, Richter und Staatsanwälte waren Einschüchterungen und

---

<sup>695</sup> Brahimi-Report, Ziff. 40.

<sup>696</sup> Brahimi-Report, Ziff. 39.

<sup>697</sup> Brahimi-Report, Ziff. 38.

<sup>698</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 12.06.1999, S/1999/672, Ziff. 8ff; siehe 1. Teil E. II., III. und IV.

<sup>699</sup> Siehe 1. Teil E. II. 2. a), 1. Teil E. III. 2. h) und 1. Teil E. IV. 2.

Druck ausgesetzt.<sup>700</sup> Die internationale Gemeinschaft realisierte erst nach mehreren Monaten, dass zur Errichtung eines unparteiischen Justizsystems der Einsatz von internationalen Richtern und Staatsanwälten notwendig war. Nachdem die Entscheidung getroffen war, internationale Richter und Staatsanwälte im Kosovo einzusetzen, konnten diese aufgrund von Rekrutierungsproblemen nicht schnell genug und nicht in ausreichender Zahl eingesetzt werden. An der Parteilichkeit der Gerichte änderte sich somit zunächst wenig. So konnte es Straftätern in der Anfangsphase aufgrund des parteiischen Gerichtssystems gelingen, ihrer Strafe zu entgehen.

Dies zeigt, dass der Erfolg der Zivilpolizei eng verwoben ist mit den anderen Komponenten des Strafrechtssystems. Erfolge der Zivilpolizei bei der Verhaftung und Überführung von Straftätern helfen nicht weiter, wenn keine Gefängnisse oder funktionierende, unabhängige Gerichte existieren. Ein Justizsystem muss in seiner Gesamtheit aufgebaut werden. *“Building and reforming a judicial system cannot be tackled piecemeal“* gibt der Generalsekretär in einem seiner Berichte wieder.<sup>701</sup>

Die Forderung des Brahimi-Reports nach der Schaffung eines umfassenden „Teamkonzepts“ mit angemessener Ressourcenausstattung und ausreichend Personal ist aufgrund der Erfahrungen im Kosovo daher voll zu unterstützen. Hätte die Friedensmission im Kosovo nicht nur das Mandat gehabt, neben dem Aufbau einer Polizei auch das Justiz- und Strafvollzugssystem aufzubauen, sondern hätte man ihr hierfür auch das notwendige Personal und die erforderliche Ressourcenausstattung zur Verfügung gestellt, wäre die Durchführung der Friedensmission zweifelsohne erleichtert worden. Rechtsstaatlichkeit kann nicht hergestellt werden, wenn Gesetzesverstöße nicht wirksam sanktioniert werden können.

#### b) „Freie und faire“ Wahlen

Die weitere Forderung des Brahimi-Reports, „freie und faire“ Wahlen als Teil umfassender Anstrengungen zur Stärkung der Regierungs- und Verwaltungsinstitutionen anzusehen, war im Mandat der Resolution 1244 (1999) beinhaltet und wurde dementsprechend von UNMIK umgesetzt. Mandat und Umsetzung im Kosovo gingen auch hier über die Forderung des Brahimi-Reports hinaus. Es wurden die lokalen Regierungs- und Verwaltungsstrukturen nicht nur „gestärkt“. UNMIK nahm für eine Übergangszeit selbst die Verwaltungsaufgaben wahr, und schuf von Grund auf neue Regierungs- und Verwaltungsstrukturen, auf die nach Abhaltung von Wahlen Schritt für Schritt Verantwortung übertragen wurde.<sup>702</sup>

---

<sup>700</sup> Siehe 1. Teil E. III. 2. g).

<sup>701</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 06.06.2000, S/2000/538, Ziff. 125; vgl. Hansen, From Kongo to Kosovo: Civilian-Police in Peace Operations, S. 28; so auch das Ergebnis des Symposiums: United States Institute for Peace, American Civilian Police in UN Peace Operations, Lessons Learned and Ideas for the Future, S. 7.

<sup>702</sup> Siehe 1. Teil E. I.

Die Kriterien von „freien und fairen“ Wahlen bedeuten nach Ansicht des Brahimi-Reports, dass Wahlen „in einem Umfeld stattfinden, in dem die Bevölkerung, die gerade erst einen Krieg hinter sich gebracht hat, den Stimmzettel als wirksame Waffe und als geeigneten und glaubwürdigen Mechanismus betrachtet, um ihren Ansichten Ausdruck zu verleihen“.<sup>703</sup> Diese Kriterien waren im Kosovo bei den bisherigen Wahlen erfüllt. Zwar hatte es bei den ersten Kommunalwahlen zunächst eine Kontroverse gegeben, ob hierfür der Zeitpunkt nicht verfrüht sei. Denn die serbische Unterdrückung war gerade erst beendet, und im Gegenzug wurden die kosovo-serbische und andere Minderheiten im Kosovo verfolgt, eingeschüchtert oder attackiert. Außerdem herrschte eine ausgesprochene Feindschaft unter den kosovo-albanischen Parteien LDK unter Ibrahim Rugova und der PDK unter Hashim Thaçi.<sup>704</sup> Trotz einiger Vorkommnisse von Einschüchterungen, Drohungen sowie unzulässigem Gebrauch der Medien im Vorfeld der Wahlen, wurden die Wahlen allgemein als Erfolg bezeichnet. Die Wahlen selbst liefen ruhig und transparent ab, nicht zuletzt dank der vielen internationalen und lokalen Wahlbeobachter sowie aufgrund der Sicherheitsvorkehrungen von UNMIK-Polizei und KFOR.<sup>705</sup> Der Weg der Demokratisierung im Kosovo hatte damit begonnen.

### c) Betonung des „Menschenrechtsanteils“

Weiterhin betont der Brahimi-Report, dass der „Menschenrechtsanteil“ einer Friedensmission entscheidend für die wirksame Friedenskonsolidierung sei. Die Arbeit der Menschenrechtsexperten müsse die erforderliche politische und administrative Unterstützung erhalten. Die Menschenrechtsexperten könnten beispielsweise auch an einem umfassenden Programm der nationalen Aussöhnung beteiligt sein.<sup>706</sup> Fraglich ist, ob im Kosovo dieser Forderung nach einer wichtigen Rolle für den Menschenrechtsanteil der Friedensmission Rechnung getragen wurde.

In der Resolution 1244 (1999) wurde als Hauptaufgabe der zivilen Mission der Schutz und die Förderung der Menschenrechte festgeschrieben.<sup>707</sup> Der Bericht des Generalsekretärs vom 12.07.1999 sieht auch ein Konzept für den Schutz von Menschenrechten vor.<sup>708</sup> Die Regulationen 1999/1 und 1999/24 über das anzuwendende Recht bekräftigen das Festhalten von UNMIK an international anerkannten Menschenrechtspakten. Allerdings, wie im ersten Teil dieser Arbeit im Kapitel über das anwendbare Recht festgestellt, versäumt die Regulation 1999/24, die direkte Anwendbarkeit der internationalen Menschenrechtsstandards eindeutig zu erklären. Erst im *Constitutional Framework for Self-Government* wird die direkte Anwendbarkeit der dort aufgeführten internationalen Menschenrechtsstandards klargestellt.<sup>709</sup>

<sup>703</sup> Brahimi-Report, Ziff. 38.

<sup>704</sup> So beispielsweise Schmidt, *Towards the Rule of Law: Kosovo 2000 Elections*, S. 468/470f; vgl. zu dieser Problematik im Ganzen: Mitchell, *The Ambiguities of Elections in Kosovo: Democratisation versus Human Rights?*, S. 246ff.

<sup>705</sup> Siehe I. Teil E. I. 1. b) und 2. c).

<sup>706</sup> Brahimi-Report, Ziff. 41.

<sup>707</sup> Resolution 1244 (1999), 10.06.1999, Ziff. 11 j).

<sup>708</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 12.07.1999, S/1999/779, Ziff. 85ff.

<sup>709</sup> Siehe I. Teil E. III. 1. a).

Zur Umsetzung der Verpflichtung zur Beachtung und Förderung der Menschenrechte wurden mehrere Institutionen eingerichtet, deren Komplexität im Laufe der Zeit zunahm. Insbesondere waren der Schutz und die Förderung der Menschenrechte innerhalb UNMIKs der zweiten Säule unter Leitung der OSZE zugeordnet.<sup>710</sup>

Es war Aufgabe des OSZE-Pfeilers, die Einhaltung der Menschenrechte zu überwachen sowie lokales Personal für die Durchführung von Maßnahmen im Menschenrechtsbereich auszubilden. Menschenrechtsbeobachter sind überall im Kosovo eingesetzt und berichten über Menschenrechtsverletzungen, und/oder beraten lokale Institutionen in Menschenrechtsfragen. Teams der OSZE erstellen eine Reihe von Gutachten über die Situation der ethnischen Minderheiten, beispielsweise über den fehlenden Zugang zu notwendigen öffentlichen Einrichtungen, mangelnde Bewegungsfreiheit oder Eigentumsfragen sowie bezüglich anderer Themen, wie häusliche Gewalt und Frauenhandel. Speziell wird auch die Entwicklung des Rechtssystems im Kosovo überwacht und diesbezügliche Berichte verfasst. Neben der Überwachung der Einhaltung der Menschenrechte führt die OSZE Informations- und Bildungsveranstaltungen sowie Werbekampagnen durch, um das Bewusstsein der Bevölkerung für bestimmte Menschenrechtsproblematiken herzustellen.<sup>711</sup> Schließlich hat die OSZE zur Überwachung der Menschenrechte die Ombudsbehörde errichtet und auch durch den Aufbau der Polizeischule zur Ausbildung der lokalen Polizei einen wesentlichen Beitrag zur Rechtsstaatlichkeit und Achtung der Menschenrechte geleistet.<sup>712</sup>

Angesichts der schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen im Kosovo nach Beginn der Friedensmission war eine solche Menschenrechtskomponente unabdingbar. Die Gewalt, Einschüchterungen und Vergeltungsakte gegen die Minderheiten im Kosovo und auch die Gewalt unter den verschiedenen politischen Gruppierungen der Kosovo-Albaner<sup>713</sup> führten zu Verletzungen des Rechts auf Leben, auf physische und psychische Unversehrtheit, des Rechts auf Freiheit und Sicherheit sowie gegen das Verbot der Folter. Die generelle Atmosphäre der Angst hatte weitere Menschenrechtsverstöße zur Folge, wie Verletzungen der Bewegungs- und Versammlungsfreiheit, Meinungsfreiheit, Religions- und Gewissensfreiheit. Der Mangel an Bewegungsfreiheit führte weiterhin zur Diskriminierung der davon betroffenen Minderheiten, wenn diese keinen Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen, wie Schulen oder medizinischer Versorgung erhielten.<sup>714</sup>

---

<sup>710</sup> Vgl. Koinova/Royo, *The State of Human and Group Rights*; vgl. Brand, *Institution-Building and Human Rights Protection in Kosovo in the Light of UNMIK Legislation*, S. 467; siehe zur Vier-Säulen-Struktur von UNMIK: 1. Teil B. I. 1.

<sup>711</sup> OSCE Mission in Kosovo, *Mission Factsheet*, Human Rights Division; OSCE Mission in Kosovo, *Promoting Respect for Human Rights in Kosovo*, verfügbar unter: <[www.osce.org/kosovo](http://www.osce.org/kosovo)>.

<sup>712</sup> Vgl. Hansen, *From Congo to Kosovo: Civilian Police n Peace Operations*, S. 36; siehe zur Ombudsbehörde: 1. Teil E. III. 1. g); siehe zur Errichtung der lokalen Polizei: 1. Teil E. II.

<sup>713</sup> Siehe 1. Teil D. III. 1.

<sup>714</sup> OSCE Mission in Kosovo, *Kosovo/a, As seen, As told, Part II*; vgl. die weiteren Berichte über verschiedene Zeiträume: UNHCR/OSCE, *Assessment of the Situation of Ethnic Minorities in Kosovo*.

## d) Kritik an UNMIK

Trotz der vorgenannten Tätigkeiten zur Förderung der Rechtsstaatlichkeit und zum Schutze der Menschenrechte wird UNMIK dafür kritisiert, beim Aufbau der Übergangsverwaltung selber in einigen Fällen internationale Menschenrechtsstandards nicht beachtet und gegen rechtsstaatliche Prinzipien verstoßen zu haben. Bereits im ersten Teil dieser Arbeit wurde die Kritik an einzelnen Vorgehensweisen, Handlungen und Regulationen von UNMIK dargestellt: Die anfängliche Unsicherheit über das anwendbare Recht sei nicht vereinbar mit der Europäischen Menschenrechtskonvention und dem internationalen Pakt für bürgerliche und politische Rechte sowie auch unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten kaum zu rechtfertigen.<sup>715</sup> Im Strafrechtssystem seien einige der Grundsätze eines fairen Verfahrens und des Rechts auf Freiheit und Sicherheit nicht beachtet worden: Beispielsweise würden die fehlende Möglichkeit der gerichtlichen Überprüfung der Verlängerung der Hafthöchstdauer durch Regulation 1999/26 sowie die Fortdauer der Untersuchungshaft über die vom nationalen Recht erlaubte Höchstdauer gegen internationale Menschenrechtsstandards verstoßen<sup>716</sup>; insbesondere auch die Festnahmen per Exekutivanordnung durch den Sonderbeauftragten des Generalsekretärs sowie durch den KFOR-Kommandeur seien mit Grundsätzen der Europäischen Menschenrechtskonvention und des Internationalen Pakts für bürgerliche und politische Rechte nicht vereinbar<sup>717</sup>. Neben Regulation 1999/26 werden auch andere Regulationen als nicht mit Menschenrechtsstandards vereinbar kritisiert.<sup>718</sup> Die Errichtung der Ombudsbehörde habe zu lange gedauert: über ein Jahr, bis eine diesbezügliche Regulation erlassen wurde beziehungsweise weitere Monate, bis die Behörde einsatzfähig war.<sup>719</sup> Zudem blieb den ethnischen Minderheiten im Kosovo aufgrund der ihrer Ansicht nach unzureichenden Maßnahmen der internationalen Gemeinschaft immer noch die Ausübung wesentlicher Menschenrechte verwehrt.<sup>720</sup>

Schließlich wird die fehlende Rechtsstaatlichkeit der Übergangsverwaltung im Kosovo kritisiert.<sup>721</sup> Es gibt keine Gewaltenteilung: UNMIK hat sowohl die legislative und exekutive Gewalt inne, die vom Sonderbeauftragten des Generalsekretärs ausgeübt wird.<sup>722</sup> Auch eine unabhängige Judikative existiert praktisch nicht, da die Ernennung und Entlassung der internationalen und lokalen Richter durch UNMIK vorgenommen

<sup>715</sup> Siehe I. Teil E. III. 2. a); vgl. Mole, Who Guards the Guards – the Rule of Law in Kosovo, S. 296; Frowein, Die Notstandsverwaltung von Gebieten durch die Vereinten Nationen, S. 51.

<sup>716</sup> Siehe I. Teil E. III. 2. d): Verstoß gegen Art. 5 Abs. 3 und 4 EMRK sowie Art. 9 Abs. 3 und 4 IPbPR.

<sup>717</sup> Siehe I. Teil E. III. 2. j): Verstoß insb. gegen Art. 5 Abs. 4 EMRK sowie Art. 9 Abs. 4 IPbPR.

<sup>718</sup> Beispiele bei: Stahn, International Territorial Administration in the former Yugoslavia: Origins, Developments and Challenges ahead, S. 158ff; Frowein, Die Notstandsverwaltung von Gebieten durch die Vereinten Nationen, S. 52.

<sup>719</sup> Vgl. Waters, Human Rights in an International Protectorate: Kosovo's Ombudsman, S. 152.

<sup>720</sup> Koinova/Royo, The State of Human and Group Rights; vgl. auch Irmscher, The Legal Framework of the Activities of UNMIK: The Charter, Human Rights, and the Law of Occupation, S. 373f.

<sup>721</sup> Brand, Institution-Building and Human Rights Protection in Kosovo in the Light of UNMIK Legislation, S. 488; Mole, Who Guards the Guards - The Rule of Law in Kosovo, S. 294; Schlütter, Rechtsstaatlichkeit der UN-Verwaltungsherrschaft im Kosovo, S. 320ff.

<sup>722</sup> Vgl. auch bezüglich Ost-Timor: Chopra, The UN's Kingdom of East Timor, S. 29, wo der Sonderbeauftragte ebenfalls die legislative und exekutiven Befugnisse inne hatte, und dieser als *“pre-constitutional monarch in a sovereign kingdom“* bezeichnet wurde.

werden.<sup>723</sup> Eine rechtliche Möglichkeit, die Regulationen des Sonderbeauftragten des Generalsekretärs gerichtlich überprüfen zu lassen, gibt es nicht.<sup>724</sup> Weiterhin, so die Kritiker, sei die durch Regulation 2000/47<sup>725</sup> gewährte Immunität nicht mit dem Recht auf eine wirksame Beschwerde nach Art. 13 EMRK vereinbar, da keine rechtliche Möglichkeit besteht, gegen Handlungen von UNMIK und KFOR sowie deren Angehörigen vorzugehen.<sup>726</sup> Grund für die Gewährung weit reichender Immunitäten für internationale Organisationen sei, sie gegen Einmischung der örtlichen Regierung desjenigen Staates, in dem die Organisation platziert ist, zu schützen. Dieser klassische Grund zur Gewährung von Immunität greife im Kosovo jedoch nicht, da hier UNMIK selbst als Organ der Vereinten Nationen quasi sämtliche Staatsaufgaben übernommen hat. Es bestehe kein Bedürfnis, den Quasi-Staat gegen sich selbst zu schützen.<sup>727</sup>

e) Bewertung der Kritik

Angesichts dieser Kritik stellt sich die Frage, ob die Friedensmission im Kosovo tatsächlich der Empfehlung des Brahimi-Reports nach einem höheren Gewicht der Stärkung rechtsstaatlicher Institutionen und einer besseren Achtung der Menschenrechte in Postkonfliktsituationen nachgekommen ist.

aa) Fehlende Ressourcen und fehlendes Personal

Festzuhalten ist zunächst, dass im Kosovo durch die Schaffung der Menschenrechtskomponente der OSZE innerhalb von UNMIK der Achtung der Menschenrechte und rechtsstaatlicher Prinzipien ein großes Gewicht zukommen sollte. Einige der vorgenannten Kritikpunkte resultierten grundsätzlich nicht daraus, dass Defizite bei der Beachtung von Menschenrechten nicht erkannt wurden. Wie im ersten Teil dieser Arbeit herausgearbeitet, hinderten vor allem ein Mangel an Ressourcen und geeignetem Personal sowie ungenügende Vorbereitung UNMIK daran, ein mit internationalen Menschenrechtsstandards vereinbares Justiz- und Strafvollzugssystem von Anfang an aufzubauen und sogleich effektiv polizeiliche Aufgaben wahrzunehmen.<sup>728</sup> Ähnliches gilt

---

<sup>723</sup> Mole, Who Guards the Guards - the Rule of Law in Kosovo, S. 297; vgl. OSCE Mission in Kosovo, Kosovo, Review of the Criminal Justice System. March 2002 – April 2003, Protection of Witnesses in the Criminal Justice System, S. 28f.

<sup>724</sup> Dies wird kritisiert von: Stahn, International Territorial Administration in the former Yugoslavia, Origins, Developments and Challenges Ahead, S. 164f.

<sup>725</sup> UNMIK/REG/2000/47, 18.08.2000, On the Status, Privileges and Immunities of KFOR and UNMIK and their Personnel in Kosovo.

<sup>726</sup> Mole, Who Guards the Guards – the Rule of Law in Kosovo, S. 296; vgl. Stahn, International Territorial Administration in the former Yugoslavia: Origins, Developments and Challenges ahead, S. 161ff; Ombudsperson Institution in Kosovo, Special Report No.1 on the compatibility with recognizes international standards of UNMIK Regulation No. 2000/47 on the Status, Privileges and Immunities of KFOR and UNMIK and Their Personnel in Kosovo, S. 4 ff; vgl. Brand, Human Rights Protection in Kosovo, S. 479; OSCE Mission in Kosovo, Review of the Criminal Justice System, February – July 2000, S. 19; Schlütter, Rechtsstaatlichkeit der UN-Verwaltung im Kosovo, S. 317.

<sup>727</sup> Ombudsperson Institution in Kosovo, Special Report No. 1 on the Status, Privileges and Immunities of KFOR and UNMIK and Their Personnel in Kosovo, Ziff. 23f; so auch Stahn, The United Nations Transitional Administrations in Kosovo and East Timor: A First Analysis, S. 160.

<sup>728</sup> Siehe I. Teil E. II., III. und IV.

für den Aufbau der Ombudsbehörde.<sup>729</sup> Ziel muss daher sein, diese Defizite durch bessere Vorbereitung und Bereitstellung angemessener Ressourcen sowie ausreichender Fachkräfte zu vermeiden.

#### bb) Ausnahmesituation

Weiterhin muss bei jeder Beurteilung der Menschenrechtssituation im Kosovo die Ausnahmesituation berücksichtigt werden, die im Kosovo jedenfalls bei Beginn der Friedensmission herrschte. Es gab so gut wie keine legitimen, funktionierenden Institutionen; die Sicherheitslage war prekär.<sup>730</sup> In einer solchen Ausnahmesituation kann kaum erwartet werden, dass die gleichen Maßstäbe angesetzt werden, wie in funktionierenden Demokratien. Hier stellt sich die Frage, inwieweit und unter welchen Voraussetzungen Menschenrechte eingeschränkt werden können, wenn dies für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung notwendig erscheint. Der Konflikt zwischen Beachtung der Menschenrechte einerseits und Sicherheitsaspekten andererseits zeigte sich im Kosovo insbesondere hinsichtlich der Beurteilung der Exekutivanordnungen (*executive orders*)<sup>731</sup>, aber auch in der Frage der Verlängerung der Untersuchungshaft über die zulässige Hafthöchstdauer hinaus. UNMIK vertritt die rechtliche Position, dass Menschenrechtsprinzipien nicht so dogmatisch angewandt werden sollten, dass sie Handlungen verhindern, die zur Befriedigung dringender Sicherheitsbedürfnisse notwendig sind. Eine Reihe von Rechten, einschließlich des Rechts auf Privatsphäre, die Meinungsfreiheit und die Versammlungsfreiheit, können eingeschränkt werden, wenn es im Interesse der nationalen Sicherheit und öffentlichen Ordnung sowie zur Verhinderung von Verbrechen notwendig ist. Die Menschenrechtspakte sehen die Möglichkeit vor, dass zur Herstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung die notwendigen Schritte unternommen werden können, auch wenn hierdurch Rechte einzelner beeinträchtigt werden.<sup>732</sup> Kurz gesagt bedeutet dies, dass die Beachtung von Menschenrechten unter Umständen hinter Sicherheitsaspekten zurückstehen muss.

Auch hinsichtlich der kritisierten Defizite im Bereich der Rechtsstaatlichkeit, insbesondere der fehlenden Gewaltenteilung, ist anzumerken, dass es sich im Kosovo jedenfalls in der Anfangszeit um eine Ausnahmesituation handelte und die weit reichenden Kompetenzen vom Sonderbeauftragten des Generalsekretärs nur für eine Übergangszeit wahrgenommen werden sollten. UNMIK ist *per se* keine demokratische oder rechtsstaatliche Organisation. Wie hätte nach Ansicht der Kritiker in der Anfangsphase eine rechtsstaatliche Übergangsverwaltung beim Fehlen sämtlicher Verwaltungs- und Regierungsstrukturen aussehen sollen? Etwa durch Einsetzung eines zweiten Sonderbeauftragten des Generalsekretärs, der eine zuständig für die Exekutive, der andere zuständig für die Legislative? Dadurch bestünde ein Widerspruch zu der Forderung des Brahimi-Reports

---

<sup>729</sup> Siehe 1. Teil E. III. 2. c).

<sup>730</sup> Siehe Einleitung, V und 1. Teil D. III. 1.

<sup>731</sup> Vgl. Chesterman, Kosovo in Limbo: State-Building and „Substantial Autonomy“, S. 10; Chevallier, L'ONU au Kosovo: leçons de la première MINUK, S. 11.

<sup>732</sup> Siehe: Stahn, The United Nations Administrations in Kosovo and East Timor: A first analysis, S. 163.

nach einer einheitlichen Führungsstruktur. Eine Kontrolle des Sonderbeauftragten des Generalsekretärs wird vielmehr durch den Sicherheitsrat wahrgenommen.<sup>733</sup>

cc) Überprüfung von Gesetzen

Die fehlende gerichtliche Überprüfungsmöglichkeit von Regulationen im Kosovo könnte weiterhin damit begründet werden, dass eine ausreichende juristische Kontrolle dieser Regulationen bereits vor ihrem Erlass stattfand.

Beraten wird der Sonderbeauftragte des Generalsekretärs im Kosovo durch die allgemeine Rechtsabteilung des VN-Büros im Kosovo. Dieses steht wiederum mit der Rechtsabteilung für Rechtsangelegenheiten in New York in Kontakt. Dadurch versucht die Rechtsabteilung in New York der Mission im Kosovo zu assistieren, damit die Regulationen mit internationalen Rechtsnormen übereinstimmen.<sup>734</sup> Nach einem Bericht der OSZE werden die UNMIK-Regulationen jedoch nicht regelmäßig hinsichtlich der Vereinbarkeit mit Menschenrechtsstandards überprüft.<sup>735</sup> Eine letztendliche Kontrolle wird zwar, wie bei Friedensmissionen üblich, durch den Sicherheitsrat wahrgenommen. Der Sicherheitsrat ist jedoch nicht in der Lage, die Kontrolle über alle Regulationen im Detail übernehmen, die im Alltag einer Friedensmission entstehen.

Gegen eine Kontrolle durch örtliche Gerichte spricht jedoch, jedenfalls solange diese nicht in einer unabhängigen und unparteiischen Art und Weise arbeiten, dass hierdurch die Funktionsfähigkeit der Friedensmission im Kosovo gefährdet werden könnte. Kann die Gültigkeit von Regulationen vor solchen lokalen Gerichten angezweifelt werden, die nicht in der Lage sind, politische und andere Einflüsse abzuwehren, droht eine Destabilisierung des Aufbauprozesses. Beispielsweise könnten Gesetze zum Schutze von Minderheiten, die der Sonderbeauftragte gegen den Widerstand der mehrheitlichen Bevölkerung erlassen hat, durch solche parteiische Gerichte annulliert werden.<sup>736</sup>

Deshalb muss, solange eine unabhängige und unparteiische Gerichtsbarkeit nicht gewährleistet ist, jedenfalls innerhalb der Vereinten Nationen eine regelmäßige Überprüfung der Regulationen auf die Vereinbarkeit mit Menschenrechtsstandards stattfinden. Darüber hinaus wäre zu empfehlen, ein weiteres Gremium von unabhängigen Menschenrechtsexperten zu schaffen, welches die Entwürfe der Regulationen auf deren

---

<sup>733</sup> Vgl. Zygojannis, Die Staatengemeinschaft und das Kosovo, S. 221ff. Auch wenn die Führungsaufgaben statt einer Einzelperson einem Kollegialorgan übertragen werden, würde dies nichts daran ändern, dass praktisch keine Gewaltenteilung vorherrscht.

<sup>734</sup> Corell, The Role of the United Nations in Peacekeeping – Recent Developments from a Legal Perspective, S. 5.

<sup>735</sup> OSCE Mission in Kosovo, Kosovo – Review of the Criminal Justice System, September 2000 – February 2001, S. 12.

<sup>736</sup> Mit zunehmender Funktionsfähigkeit der Gerichte wird die Kritik an der fehlenden Überprüfungsmöglichkeit jedoch berechtigter; a.A. Zygojannis, Die Staatengemeinschaft und das Kosovo, S. 190, der kein Problem wegen des fehlenden Rechtsschutzes sieht.

Vereinbarkeit mit Menschenrechtsstandards untersucht, beziehungsweise nach Erlass der Regulationen eine Überprüfung zulässt<sup>737</sup>.

dd) Immunität

Betreff der Immunität von KFOR und UNMIK ist auszuführen, dass den Angehörigen einer Friedensmission grundsätzlich weit reichende Immunitäten zukommen, soweit es ihre Aufgaben erfordern. Für die Vereinten Nationen befinden sich die rechtlichen Grundlagen prinzipiell in Art. 105 VN-Charta.<sup>738</sup> Das Übereinkommen vom 13.02.1946 über die Privilegien und Immunitäten der Vereinten Nationen definiert weiterhin die Reichweite der Immunität. Darüber hinaus werden bei Friedenseinsätzen werden in der Regel zusätzlich zwischen dem Empfangsstaat und den Vereinten Nationen ein Spezialabkommen über die Privilegien und Immunitäten der Friedenstruppen abgeschlossen.<sup>739</sup> Danach wird in der Regel vereinbart, dass die militärische Komponente der Friedensmission unter der Jurisdiktion des Entsendestaates bleibt. Dies war im Militärisch-Technischen Abkommen vom 09.06.1999 so vorgesehen. Ein solches Spezialabkommen ist jedoch nicht geschlossen worden aufgrund der offiziellen Linie zumindest der NATO-Staaten, mit Milošević keine Vereinbarungen mehr zu treffen.<sup>740</sup>

Zu unterscheiden ist zunächst, ob einzelne Bedienstete und Mitarbeiter von Friedensmissionen schwere Straftaten begehen, oder ob institutionelle Immunität der Vereinten Nationen in Betracht gezogen werden soll. Wenn VN-Angehörige mutmaßlich in Straftaten verwickelt sind, hat der Generalsekretär die Pflicht, die Immunität aufzuheben.<sup>741</sup>

So wurde in Kosovo die Immunität in der Regel aufgehoben, wenn Beweise dafür vorlagen, dass UNMIK-Angestellte in „schweren Verbrechen“ verwickelt waren. Zu kritisieren war jedoch, dass es keine einheitliche und konsistente Praxis gab, wann und ob

---

<sup>737</sup> In Bosnien und Herzegowina wurde der dortige *Constitutional Court* zuständig erklärt, Handlungen des „High Representative“ auf die Vereinbarkeit mit der Bosnischen Verfassung und der EMRK zu überprüfen; der Provisorische Verfassungsrahmen des Kosovo sieht dies jedoch nicht vor, vgl. Zimmermann/Stahn, *Yugoslav Territory, United Nations Trusteeship or Sovereign State? Reflections on the Current and Future Legal Status of Kosovo*, S. 447f.

<sup>738</sup> Anwendbar ist in erster Linie das Übereinkommen vom 13.02.1946 über die Privilegien und Immunitäten der Vereinten Nationen (BGBl. 1980 II S. 941), welches gemäß Art. 105 Abs. 3 VN-Charta auch für diejenigen Staaten gilt, die der Konvention nicht beigetreten sind, vgl. Gerster/Rotenberg, in: Simma, *Charter of the United Nations*, Art. 105, Rn. 2; vgl. Doehring, *Völkerrecht*, Rn. 693; Rudolph, *Peacekeeping Forces*, Rn. 17.

<sup>739</sup> Klein, *Die Internationalen und Supranationalen Organisationen*, Rn. 106ff.

<sup>740</sup> Dreist, *Rechtliche Aspekte des KFOR-Einsatzes*, S. 4f.

<sup>741</sup> UNMIK/REG/2000/47, 18.08.2000, Ziff. 6.1. Bei KFOR ist für die Aufhebungen der Immunität der jeweilige nationale Kommandeur zuständig, Ziff. 6.2. Zivile Ansprüche Dritter gegen UNMIK und KFOR können vor *Claims Commissions* geltend gemacht werden, die von UNMIK und KFOR zu errichten sind; allerdings nur, wenn diese Ansprüche nicht aus einer „operativen Notwendigkeit“ resultieren, vgl. Regulation 2000/47, Section 7; solche *Claims Commissions* wurden bisher nur in seltenen Fällen eingesetzt, vgl. Zimmermann/Stahn, *Yugoslav Territory, United Nations Trusteeship or Sovereign State? Reflections of the Legal Status of Kosovo*, S. 448. Die Möglichkeit der Aufhebung der Immunität hilft im Bereich der Verwaltung nicht weiter, da keine Verwaltungsgerichtsbarkeit existiert, vgl. Schlütter, *Rechtsstaatlichkeit der UN-Verwaltungsherrschaft im Kosovo*.

die Immunität bei VN-Angestellten aufgehoben wurde.<sup>742</sup> Um eine einheitliche und durchsichtige Praxis zu gewährleisten, besteht daher die Notwendigkeit, dass die Vereinten Nationen zumindest Richtlinien entwickeln, wann eine Pflicht zur Aufhebung der Immunität gegeben ist.<sup>743</sup>

Es ist zuzugeben, dass Immunität dann insbesondere notwendig sein kann in Friedensmissionen, die in einer instabilen politischen Lage eingreifen und wo lokale Gerichte nicht funktionieren. Lokale Gerichte können unter Umständen nicht in der Lage sein, die gesamten Fälle gegen VN-Angehörige oder die VN selbst abzuwickeln.<sup>744</sup> Dies war zu einem gewissen Ausmaß auch im Kosovo zu bejahen. Die Argumentation, dass der von UNMIK geführte Quasi-Staat nicht gegen sich selbst geschützt werden müsste, da Gerichte mit internationalen Richtern besetzt sind, ist nicht schlagkräftig. Die Gerichte im Kosovo waren, abgesehen von ca. 6-10 Richtern und Staatsanwälten, von lokalen Richtern besetzt. Die Funktionalität und Unparteilichkeit der Gerichte war keineswegs gesichert. Die *Legal System Monitoring Section* hat trotz „Überwachung“ des Justizsystems durch UNMIK gravierende Mängel bei Gerichtsverfahren festgestellt.<sup>745</sup> Unparteiische Entscheidungen gegen Mitarbeiter der internationalen Organisationen waren somit nicht ausgeschlossen.

Fraglich ist allerdings, ob durch die Berufung auf Immunität das Recht auf ein faires Verfahren nach Art. 6 EMRK verletzt wird. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs kann das Recht auf ein faires Verfahren zwar durchaus unter Umständen Einschränkungen durch Immunitäts-Regelungen unterliegen. Bei der Frage, ob tatsächlich eine Verletzung des Rechts vorliegt oder nicht, ist entscheidender Faktor, ob alternative Möglichkeiten des Rechtsschutzes gegeben sind oder nicht.<sup>746</sup>

Eine solche Alternative zu der Verfolgung von Straftaten vor lokalen Gerichten wäre unter Umständen, mutmaßliche Straftäter, die Angestellte der Friedensmissionen sind, in ihrem Heimatstaat gerichtlich zu verfolgen. So wurden auch im Kosovo einige VN-Angehörige wegen des Verdachts auf Verwicklungen in Straftaten repatriert mit dem Zweck, dass im Heimatland disziplinarische Maßnahmen oder Strafverfahren durchgeführt werden sollten. Auch wurde in einigen Fällen, die als Menschenrechtsverletzungen qualifiziert werden

<sup>742</sup> Rawski, To Waive or not to Waive: Immunity and Accountability in U.N. Peacekeeping Operations, S. 119: Hierbei bestand jedoch eine Kontroverse darüber, was „schwere Verbrechen“ sind; jedenfalls wurde in Fällen von wie Mord, Vergewaltigung und Genozid aufgehoben.

<sup>743</sup> Rawski, To Waive or not to Waive: Immunity and Accountability in U.N. Peacekeeping Operations, S. 131f.

<sup>744</sup> Rawski, To Waive or not to Waive: Immunity and Accountability in U.N. Peacekeeping Operations, S. 128f.

<sup>745</sup> Vgl. OSCE Mission in Kosovo, Legal System Monitoring Section, Review 1/2/3/4: The Criminal Justice System in Kosovo, <[www.osce.org/kosovo/documents.html](http://www.osce.org/kosovo/documents.html)>.

<sup>746</sup> Die Einschränkung ist möglich, wenn es hierfür ein legitimes Ziel gibt, sowie Proportionalität zwischen eingesetzten Mitteln und zu erreichendem Ziel, und wenn Alternativen zum Rechtsschutz bestehen, Case of Waite and Kennedy v. Germany (Application Number 26083/94), Judgment 18.02.1999, Ziff. 59ff, 68; Case of Beer and Regan v. Germany (Application Nr. 2893/95), Judgment 18.02.1999, Ziff. 141ff. Die Verantwortlichkeit gegenüber dem Sicherheitsrat kann dies nicht darstellen. Es gibt kein Verfahren, in dem Individuen den Sicherheitsrat um Überprüfung einzelner Missionshandlungen anrufen können. Außerdem ist der Sicherheitsrat angesichts seiner Struktur und Funktion kein geeignetes Gremium für solche Überprüfungsaufgaben nicht geeignet, vgl. Chesterman, You, the People, The United Nations, Transitional Administration, and State Building, S. 151.

könnten, gegen KFOR-Angehörige von den entsprechenden Autoritäten der Entsendestaaten disziplinarische und Strafverfahren wegen mutmaßlichen Straftaten durchgeführt.<sup>747</sup> Damit die Strafverfolgung im Heimatland der VN- und KFOR-Angehörigen jedoch überhaupt eine Alternative vor einer Strafverfolgung im Gastland darstellen kann, muss grundsätzlich eine transparente und konsequente Rechtsverfolgung bei Straftaten im Heimatland gewährleistet sein.

Problematisch blieb allerdings weiterhin, dass es insbesondere im Bereich der öffentlichen Verwaltung seitens der Bevölkerung kaum eine Handhabe gab, ihre Rechte gegenüber UNMIK zu vertreten.<sup>748</sup> Hierbei muss jedoch beachtet werden, dass UNMIK schwerlich operieren könnte, wenn sich die einzelnen UNMIK-Mitarbeiter wegen angeblicher Verstöße bei Ausübung ihres Amtes vor den lokalen Gerichten verantworten müssten: *“...the UNMIK regime could clearly not operate if individual international civil servants were to be held personally accountable before the Kosovan Courts in connection with alleged violations committed by public officials in course of their official functions...“*.<sup>749</sup> Denn jegliche Handlungen der internationalen Gemeinschaft könnten durch ein solches Gericht in Frage gestellt werden. Dies wiederum könnte die Funktionsfähigkeit der internationalen Verwaltung beeinträchtigen. Als Alternative für die Rechtsverfolgung vor lokalen Gerichten war in diesem Bereich die Ombudsbehörde eine viel versprechende Institution, um Beschwerden der Bevölkerung entgegenzunehmen, zu untersuchen und Empfehlungen abzugeben. Bindende Entscheidungen konnte die Ombudsbehörde jedoch nicht treffen.<sup>750</sup> Es hätte daher Bestrebungen geben müssen, eine unabhängige Ombudsbehörde mit einem robusten Mandat oder andere Überprüfungsorgane, die international besetzt sind, zu schaffen.

Mit der schrittweisen Übertragung von Kompetenzen auf lokale Institutionen werden die fehlenden Möglichkeiten der gerichtlichen Überprüfung von Verwaltungsentscheidungen jedenfalls gemildert. So sieht die Regulation 2000/45, welche die Selbstverwaltung der Gemeinden regelt, die gerichtliche Überprüfung von verwaltungsrechtlichen Entscheidungen, die in die Kompetenz der Gemeinden fallen, vor.<sup>751</sup>

Schließlich ist festzuhalten, dass es in Betracht gezogen werden sollte, um die Verantwortlichkeit der internationalen Akteure in Friedensmissionen von Anfang an zu erhöhen und die oben aufgezeigten Defizite gänzlich zu beheben, neue Formen der

<sup>747</sup> Zwanenburg, *Accountability under International Law for United Nations and North Atlantic Treaty Organization Peace Support Operations*, S. 250f; so beispielsweise gegen britische Soldaten wegen zweifachen Mordes, gegen einen belgischen Soldaten wegen Mordes, sowie gegen US-Soldaten wegen Vergewaltigung und Mord eines Mädchens.

<sup>748</sup> Vgl. Mole, *Who Guards the Guards – the Rule of Law in Kosovo*, S. 297: *“...it is equally clear that the rule of law cannot be promoted under a regime which grants the de facto state complete immunity from accountability”*; vgl. Stahn, *Territorial Administration in the former Yugoslavia*, S. 162; einen vorsichtigen Richtungswechsel lässt UNMIK/REG/2000/62 erkennen, wonach Platzverweise von KFOR und UNMIK-Polizei gerichtlich überprüft werden können.

<sup>749</sup> Mole, *Who Guards the Guards – the Rule of Law in Kosovo*, S. 297.

<sup>750</sup> Vgl. UNMIK/REG/2000/36, 30.06.2000, *On the Establishment of the Ombudsperson Institution in Kosovo*, Section 4.

<sup>751</sup> UNMIK/REG/2000/45, 11.08.2000, *On Self-Government of Municipalities in Kosovo*, Chapter 6, Section 36.

Überprüfung der Handlungen von Missionsangehörigen zu schaffen. Vorschläge gehen dahin, eine ständige, internationale Ombudsbehörde zu schaffen, die sich mit Vorwürfen von Fehlverhalten von VN-Personal auf globalem Level befasst.<sup>752</sup> In Betracht kommt weiterhin die Einrichtung einer ständigen *Claims Commission* bei VN und NATO, die zivilrechtliche oder anderweitige Ansprüche wegen Verstöße gegen Menschenrechtsstandards oder Humanitärem Völkerrecht für sämtliche Friedensmissionen regeln könnte, für die die örtlichen Gerichte aufgrund der Immunität für Personal von Friedensmissionen nicht zuständig sind.<sup>753</sup> Angesichts der Tatsache, dass die Vereinten Staaten damit drohten, die Zustimmung zur Verlängerung von Friedensmissionen zu versagen, wenn ihnen nicht volle Immunität gewahrt wird, ist dies unrealistisch.

Der Brahimi-Report hat die Notwendigkeit eines neuen Gremiums, welches sich mit den Problemen internationaler Übergangsverwaltungen befasst gesehen: *„Wenn das Sekretariat damit rechnet, dass Übergangsverwaltungen in Zukunft zur Regel werden anstatt Ausnahme zu bleiben, so muss irgendwo im System der Vereinten Nationen eine zentrale Stelle geschaffen werden, die eigens für die Bewältigung für diese Aufgaben zuständig ist“*.<sup>754</sup> Diese Feststellung ist jedoch in keine der Empfehlungen des Brahimi-Reports aufgenommen worden. Es ist daher unwahrscheinlich, dass eine dahingehende Reform der VN überhaupt durchführbar ist und nicht aufgrund fehlenden politischen Willens der Mitgliedstaaten zum Scheitern verurteilt ist.

#### ee) Ergebnis

Die Kritik an der Nichtbeachtung von Menschenrechten und rechtsstaatlichen Prinzipien sowie die Gegenargumente hierzu zeigen auf, dass es ein Spannungsfeld gibt hinsichtlich der Gewährung von Menschenrechten und Sicherheitsaspekten, sowie der Beachtung rechtsstaatlicher Prinzipien und der Funktionsfähigkeit der Mission. UNMIK sowie KFOR haben den Schwerpunkt auf Sicherheitsaspekte und die Funktionsfähigkeit der Mission gelegt. Um Kritik an dieser Vorgehensweise zu vermeiden, sollten die Voraussetzungen in materieller wie auch formeller Hinsicht<sup>755</sup> für Abweichungen von internationalen Menschenrechtsstandards sowie von rechtsstaatlichen Prinzipien in Ausnahmesituationen bei der internationalen Verwaltung eines Territoriums durch die Vereinten Nationen näher präzisiert werden. Insbesondere sollte über die Schaffung neuer Institutionen nachgedacht werden, die für die Bewältigung von Aufgaben in Friedensmissionen verbindlich befassen muss, einschließlich der Bearbeitung von Beschwerden gegen VN-Angehörige.

<sup>752</sup> Zwanenburg, *Accountability under International Law for United Nations and North Atlantic Treaty Organization Peace Support Operations*, S. 330f, schlägt einen VN-Ombudsmann und einen NATO-Ombudsmann vor.

<sup>753</sup> Zwanenburg, *Accountability under International Law for United Nations and North Atlantic Treaty Organization Peace Support Operations*, S. 304ff.

<sup>754</sup> Brahimi-Report, Ziff. 78.

<sup>755</sup> Beispielsweise sollte auch die Frage geklärt werden, ob eine Übergangsverwaltung der Vereinten Nationen sich analog nach den Derogationsvorschriften von Art. 15 Abs. 3 EMRK und Art. 4 Abs. 3 IPbPR richten muss, vgl. hierzu 1. Teil E. III. 2. j).

Der Brahimi-Report hilft in dieser Frage nicht unbedingt weiter. Er betont zwar die Wichtigkeit der Beachtung der Menschenrechte durch Militärpersonal, Polizisten und sonstiges Zivilpersonal<sup>756</sup>, sagt aber nichts dazu aus, ob dies auch dann gelten soll, wenn hierdurch Aspekte der Aufrechterhaltung öffentlicher Sicherheit und Ordnung beziehungsweise die Funktionsfähigkeit der Mission in den Hintergrund gedrängt werden.

Eine Klärung dieser Fragen ist umso dringlicher, als dass der Brahimi-Report auch an anderer Stelle die Achtung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts seinen Empfehlungen als Prämisse zugrundelegt: Er betont „...*die grundlegende Wichtigkeit dessen, dass sich das VN-System in allen Aspekten seiner Friedens- und Sicherheitsaktivitäten an die internationalen Rechtsakte und Normen auf dem Gebiet der Menschenrechte sowie an das humanitäre Völkerrecht hält und diese fördert*“.<sup>757</sup>

### 3. Zusammenfassung

Die Situation im Kosovo bestätigt die vom Brahimi-Report geforderte Notwendigkeit der Neuausrichtung des Einsatzes von Zivilpolizisten und anderen rechtsstaatlichen Kräften sowie Menschenrechtsexperten. Allerdings besteht hinsichtlich der konkreten Ausführung dieser Empfehlung noch Klärungsbedarf.

Erstens wurde die vom Brahimi-Report geforderte Neuausrichtung beim Einsatz von Zivilpolizisten im Kosovo verwirklicht. Die internationale Zivilpolizei befasste sich nicht nur mit der bloßen Dokumentierung von inakzeptablem Verhalten örtlicher Polizisten. Der Aufgabenbereich der VN-Polizei ging über die traditionellen Aufgaben hinaus, umfasste die Durchführung exekutiver Aufgaben sowie den Aufbau einer demokratischen und Menschenrechte achtenden örtlichen Polizei. Durch den Einsatz von Spezialeinheiten besaß die VN-Polizei weiterhin die Möglichkeit, wirksam gegen die immer wieder im Kosovo aufflammenden zivilen Unruhen vorzugehen. Schwierigkeiten bestanden jedoch darin, in der Anfangsphase überhaupt Spezialeinheiten zu rekrutieren. Die ersten dieser Einheiten trafen erst etwa ein Jahr nach Beginn des Mandates ein, wurden aber dann, als sie ihre Arbeit aufnahmen, ebenfalls wie die zusätzlich eingesetzten paramilitärischen Spezialeinheiten wegen ihrer Effektivität grundsätzlich gelobt. Aufgrund von Koordinierungsschwierigkeiten zwischen zivilen und militärischen Sondereinheiten und ihren unterschiedlichen Einsatzrichtlinien muss hier jedoch entweder eine Verbesserung stattfinden oder aber Überlegungen angestellt werden, sämtliche Sonderpolizeieinheiten unter einen einheitlichen Oberbefehl zu stellen.

Im Kosovo fand zweitens eine Neuausrichtung hinsichtlich des Einsatzes anderer rechtsstaatlicher Kräfte statt. Es wurde versucht, zugleich mit dem Aufbau einer demokratischen Polizei auch das Rechts-, und Strafvollzugssystem wieder aufzubauen. Allerdings gestaltete sich die Umsetzung wegen mangelnder Ressourcenausstattung, fehlendem Personal und ungenügender Vorbereitung schwierig. Unter anderem konnten

---

<sup>756</sup> Brahimi-Report, Ziff. 41 und Ziff. 6 e).

<sup>757</sup> Brahimi-Report, Ziff. 6.

innerhalb kurzer Frist nicht genügend Strafvollzugsexperten, Richter und Staatsanwälte rekrutiert werden. Von einem „Teamkonzept“ hinsichtlich des Aufbaus rechtsstaatlicher Institutionen konnte daher noch nicht gesprochen werden, wäre aber durchaus wünschenswert gewesen.

Drittens haben Anfänge einer Neuausrichtung im Bereich des Einsatzes von Menschenrechtsexperten im Kosovo stattgefunden, was angesichts der schweren Menschenrechtsverletzungen unbedingt notwendig war. Mit der Überwachung und dem Schutz der Menschenrechte wurde innerhalb von UNMIK hauptsächlich die zweite Säule unter Leitung der OSZE beauftragt. Deren Aufgabe war insbesondere, die Menschenrechtssituation im Kosovo zu beobachten und in Berichten festzuhalten, das Funktionieren des Rechtssystems zu überwachen, die Ombudsbehörde aufzubauen und sich auch anderweitig wie bei der Suche nach vermissten Personen einzusetzen.

Dennoch wurden UNMIK und teilweise auch KFOR dafür kritisiert, insbesondere beim Aufbau des Strafrechtssystems internationale Menschenrechtsstandards zu verletzen und rechtsstaatliche Grundsätze nicht zu beachten. UNMIK und KFOR rechtfertigen eventuelle Nichtbeachtung von Menschenrechtsstandards mit der Ausnahmesituation im Kosovo und der Notwendigkeit, Sicherheit und Ordnung aufrecht zu erhalten. Die Nichtbeachtung rechtsstaatlicher Prinzipien wird mit der Funktionsfähigkeit der Mission begründet. Es besteht also ein Spannungsfeld hinsichtlich der Beachtung von Menschenrechtsstandards und dem Bedürfnis nach Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung sowie hinsichtlich der Beachtung von Rechtsstaatsprinzipien und der Funktionsfähigkeit der Mission. Hinsichtlich der Auflösung dieses Spannungsfeldes gibt der Brahimi-Report keine Hinweise. Hier besteht Klärungsbedarf nach den genauen materiellen und formellen Voraussetzungen für die Abweichung von Menschenrechtsstandards und Rechtsstaatlichkeitsgrundsätzen bei Friedensmissionen. Weiterhin müsste angedacht werden, Gremien auf internationaler Ebene zu schaffen, die sich mit Beschwerden gegen Angehörige von internationalen Friedensmissionen befassen.

#### 4. Exekutivausschuss für Frieden und Sicherheit

Eine weitere Empfehlung des Brahimi-Reports zur Friedenskonsolidierung lautet, dass zur wirksamen Friedenskonsolidierung eine Koordinierungsstelle für die vielen verschiedenen damit zusammenhängenden Tätigkeiten erforderlich ist. Hierfür solle der Untergeneralsekretär für politische Angelegenheiten in seiner Eigenschaft als Einberufer des Exekutivausschusses für Frieden und Sicherheit zuständig sein, da hier viele der relevanten VN-Spezialorgane und Sonderorganisationen vertreten sind. Bezüglich dieses Exekutivausschusses trifft der Brahimi-Report die Empfehlung, einen Plan zur Stärkung der ständigen Fähigkeiten der Vereinten Nationen, Friedenskonsolidierungsstrategien zu entwickeln und Programme zu ihrer Unterstützung durchzuführen. Diese Empfehlung betrifft jedoch den organisatorischen und inhaltlichen Aufgabenbereich des Hauptquartiers in New York und wird daher in dieser Arbeit nicht weiter erörtert.

Ausführlich untersucht werden dagegen die nachfolgende Hauptempfehlung des Brahimi-Reports zur Doktrin und Strategie der Friedenssicherung.

### III. Hauptempfehlungen zur Doktrin und Strategie der Friedenssicherung

Aufgrund der vergangenen Erfahrungen in Friedensmissionen, in denen die Friedenstruppen nur leicht bewaffnet waren, empfiehlt der Brahimi-Report, Friedenstruppen, die in instabilen und risikobehafteten Situationen disloziert werden, ein robustes Mandat zu erteilen:

*„Sobald Friedenssicherungskräfte der Vereinten Nationen disloziert werden, müssen sie ihren Auftrag professionell und erfolgreich erfüllen können und in der Lage sein, sich selbst, die anderen Anteile der Mission und ihr Mandat auf der Grundlage robuster Einsatzrichtlinien gegen diejenigen zu verteidigen, die Friedensabkommen nicht einhalten oder auf andere Weise versuchen, sie mit gewaltsamen Mitteln zu untergraben“.*<sup>758</sup>

Die Grundsätze traditioneller Friedensmissionen (Zustimmung der örtlichen Parteien, Unparteilichkeit und die Gewaltanwendung ausschließlich zur Selbstverteidigung) sollen Grundpfeiler der Friedenssicherung bleiben.<sup>759</sup> Liegen die Voraussetzungen für traditionelles *peacekeeping* jedoch nicht vor, sollen die Einsatzrichtlinien den Kontingenten der Vereinten Nationen nicht nur gestatten, Angriffe Schlag um Schlag zu vergelten, sondern sie auch zu Gegenangriffen ermächtigen, um dem tödlichen Beschuss von VN-Truppen oder der von ihnen zu schützenden Menschen ein Ende zu setzen; in besonders gefährlichen Situationen sollten sie die VN-Kontingente nicht dazu zwingen, ihren Angreifern die Initiative zu überlassen.<sup>760</sup> Außerdem müsste den Friedenssicherungskräften die Möglichkeit gegeben werden, wirksam gegen „Friedensstörer“ vorzugehen.<sup>761</sup> Ansonsten, so der Brahimi-Report, sollten die Vereinten Nationen erst gar nicht tätig werden: *„Es gibt viele Aufgaben, deren Erfüllung von den VN-Friedenstruppen nicht verlangt werden sollte, und viele Orte, an die sie nicht geschickt werden sollten. Sobald jedoch die Vereinten Nationen ihre Truppen zur Wahrung des Friedens aussenden, müssen sie auch darauf vorbereitet sein, den hartnäckigen Kräften von Krieg und Gewalt entgegenzutreten, und über die Fähigkeit und Entschlossenheit verfügen, diese Kräfte zu beseitigen“.*<sup>762</sup>

Die Forderung nach einem robusten Mandat findet jedoch nicht ausschließlich Befürworter. Im November 2000 kritisierte beispielsweise der indische Vertreter bei den Vereinten Nationen in seiner Rede die Ausweitung von *peacekeeping* auf das robuste Mandat scharf. Die Vertreter einiger weiterer Staaten des Südens schlossen sich ihm an. Dies sei falsch und inakzeptabel. *Peacekeeping* und der Einsatz von militärischer Gewalt müssten streng getrennt bleiben. Ähnlich müsse *peacekeeping* unterschieden bleiben von *post-conflict peacebuilding*. Denn letzteres falle in den Zuständigkeitsbereich der Generalversammlung, ersteres dagegen in den des Sicherheitsrates.<sup>763</sup> Auch der VN-Sonderausschuss für Friedenseinsätze scheint den Empfehlungen zum robusten Mandat

<sup>758</sup> Brahimi-Report, Ziff. 55.

<sup>759</sup> Brahimi-Report, Ziff. 48; vgl. Kühne, Peace Support Operations: How to make them succeed, S. 359.

<sup>760</sup> Brahimi-Report, Ziff. 49.

<sup>761</sup> Brahimi-Report, Ziff. 48f.

<sup>762</sup> Brahimi-Report, Ziff. 1.

<sup>763</sup> Kühne, UN-Friedenseinsätze verbessern – Die Empfehlungen der Brahimi-Kommission, S. 724.

nicht zuzustimmen. Der Sonderausschuss vermeidet in einer Stellungnahme zu den Empfehlungen des Brahimi-Reports, auf die Frage des robusten Mandates und der damit zusammenhängenden Details einzugehen. Ganz im Gegenteil wird bewusst die traditionelle Terminologie der früheren Jahre verwendet.<sup>764</sup>

Die Resolution 1244 (1999) ermächtigt zur Anwendung von Waffengewalt zur Verteidigung des Mandates<sup>765</sup> und erfüllt damit die Forderung des Brahimi-Reports nach einem robusten Mandat. In diesem Kapitel soll nun untersucht werden, ob dieses robuste Mandat der Resolution 1244 (1999) zum Erfolg der Friedensmission im Kosovo beigetragen hat und ob aufgrund der Erfahrungen im Kosovo eher den Befürwortern oder Kritikern des robusten Mandates zuzustimmen ist. Hierfür sollen zunächst die wesentlichen Argumente der Gegner des robusten Mandates zusammengefasst werden, um sich anschließend mit diesen Argumenten auseinander zu setzen. Nach dieser abstrakten Darstellung der Problematik wird der Bezug zum Mandat von UNMIK beziehungsweise von KFOR hergestellt.

### 1. Argumente gegen ein robustes Mandat

Gegen ein robustes Mandat wird vorgebracht, dass die als grundlegend etablierten Prinzipien der traditionellen Friedenseinsätze als Legitimationsgrundlage für eine Friedensmission in Frage gestellt würden. Ein robustes Mandat, welches neben Friedenskonsolidierungsmaßnahmen nach Kapitel VI VN-Charta auch zu Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII VN-Charta ohne Einwilligung der Konfliktparteien ermächtige, so die Kritiker, sei mit diesen Prinzipien nicht vereinbar. Die Verletzung der Prinzipien hätte zur Folge, dass die Friedensmissionen weniger Aussicht auf Erfolg hätten, und damit das Institut des *peacekeeping* schwächen würden.<sup>766</sup>

#### a) Gewaltanwendung ausschließlich zur Selbstverteidigung

Viele Einsätze in der Vergangenheit hätten nur deswegen so erfolgreich sein können, weil sie auf den Einsatz militärischer Gewalt verzichteten und deswegen eine deeskalierende und vertrauensbildende Funktion hatten. Die Idee einer Friedenstruppe, die in der Absicht zu töten schießt, sei in gewisser Beziehung ein Widerspruch in sich selbst.<sup>767</sup> Die Vermischung von Kapitel VI und VII VN-Charta in einem Konflikt verkenne, dass die juristischen Grundlagen unterschiedlicher Natur seien und die Anwendung von Gewalt der

---

<sup>764</sup> Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations, Comprehensive Review of the whole question of peacekeeping operations in all their aspects, 31.07.2001, A/55/1024, Ziff. 39ff.

<sup>765</sup> Siehe 1. Teil B. II. 2.

<sup>766</sup> Vgl. beispielsweise Hahlbohm, UN und Peacekeeping, Möglichkeiten und Grenzen bei der Friedenssicherung durch die Vereinten Nationen, S. 421ff; Czempiel, Die Reform der UNO, Möglichkeiten und Missverständnisse, S. 127ff; Bratt, Explaining Peacekeeping Performance, S. 62ff; Lavrov, The Russian View of Peacekeeping: International Activity for Peace, S. 26; vgl. Dobbie, A Concept for Cold War Peacekeeping, S. 154; vgl. Berdal, Lessons Not Learned: The Use of Force in the 1990s, S. 66ff; wohl auch Klingenburg/Schnabel, Quo Vadis Peacekeeping?, S. 74; vgl. zur Ansicht Chinas: Kane, Other Selected States: Motivations and Factors in National Choices, S. 123ff.

<sup>767</sup> Urquhart, Mehr als eine Aktion von Hilfssheriffen, S. 65.

friedlichen Natur des Kapitels VI VN-Charta widerspreche. Dieser Widerspruch entspreche nicht dem Geist der VN-Charta.<sup>768</sup> Die Forderung nach einer Bewaffnung der *peacekeeping*-Einsätze, sei es auch nur für den „Notfall“ oder rein um der Abschreckung willen, bedeute ein grundsätzliches Verkennen dessen, was *peacekeeping* beabsichtige, und welche Leistung die Einsätze vollbringen können.<sup>769</sup>

Weiterhin sei eine klare Trennung zwischen *peacekeeping* und *peace enforcement* auch notwendig aufgrund der völlig unterschiedlichen militärischen Einsatzbedingungen. Traditionelles *peacekeeping* müsse ausschließlich nach friedenssichernden Gesichtspunkten organisiert und eingesetzt werden. Dies beinhalte beispielsweise im Falle der Sicherung von Grenzlinien oder der Bildung von Pufferzonen die Stationierung der VN-Truppen gut sichtbar „mittendrin“. Militärische Friedensdurchsetzung hingegen erfordere eine militär-strategische Organisation. Truppen werden weniger gut sichtbar positioniert, sondern eher nach Verteidigungsmöglichkeiten im Falle eines Angriffs verteilt. Auch erfordere ein traditioneller *peacekeeping*-Einsatz eine völlig andere Vorgehensweise.<sup>770</sup>

Für einige dienen Somalia und Bosnien als Beispiel für die Unvereinbarkeit von traditionellem *peacekeeping* und Gewaltanwendung.<sup>771</sup> In Bosnien wurde zunächst eine leicht bewaffnete Friedenstruppe mit traditionellen Aufgaben entsandt, später wurden zusätzlich Luftangriffe autorisiert, falls diese zum Schutz der Bevölkerung oder der am Boden agierenden Friedenstruppe notwendig würde. Es stellte sich die Situation dar, dass am Boden die Konditionen von Kapitel VI VN-Charta gültig waren, während aus der Luft nach Kapitel VII VN-Charta agiert werden durfte.<sup>772</sup> Auswirkung hiervon sei gewesen, dass die leicht bewaffneten Blauhelme sich großen Gefahren wie Geiselnahme durch die Konfliktparteien ausgesetzt sahen und eine Anforderung von Luftschlägen oft aus diesem Grund unterblieb.<sup>773</sup> Weder die traditionellen Bodentruppen noch die Luftstreitkräfte konnten daher ihre Aufgaben zufriedenstellend ausführen. Auch die Friedensmission in Somalia UNOSOM sei zum großen Teil daran gescheitert, dass das ursprüngliche traditionelle Mandat auf Zwangsmaßnahmen ausgeweitet wurde. Die Glaubwürdigkeit der UNOSOM II sei durch die Anwendung von Waffengewalt geschwächt worden,

<sup>768</sup> Sanderson, *Dabbling in War*, S. 149.

<sup>769</sup> Hahlbohm, *UN und Peacekeeping, Möglichkeiten und Grenzen einer Friedenssicherung durch die Vereinten Nationen*, S. 428; vgl. Barnett, *The United Nations and Global Security: The Norm is Mightier than the Sword*, S. 37ff.

<sup>770</sup> Hahlbohm, *UN und Peacekeeping – Möglichkeiten und Grenzen einer Friedenssicherung durch die Vereinten Nationen*, S. 427; vgl. Dobbie, *A Concept for Cold War Peacekeeping*, S.141f; vgl. Tharoor, *United Nations Peacekeeping in Europe*, S. 130; vgl. auch Thornberry, *Civil Affairs in the Development of UN Peacekeeping*, S. 481f.

<sup>771</sup> Beispielsweise: Bratt, *Explaining Peacekeeping Performance: The UN in Internal Conflicts*, S. 66; Hahlbohm, *UN und Peacekeeping, Möglichkeiten und Grenzen einer Friedenssicherung durch die Vereinten Nationen*, S. 428; Gill, *Legal and some Political Limitations on the Power of the UN Security Council to Exercise its Enforcement Powers under Chapter VII of the Charter*, S. 133; Barnett, *The United Nations and Global Security: The Norm is Mightier than the Sword*, S. 73; Dobbie, *A Concept for Cold War Peacekeeping*, S. 125ff; Lavrov, *The Russian View of Peacekeeping: International Activity for Peace*, S. 26.

<sup>772</sup> Eisele, *Die Vereinten Nationen und das Krisenmanagement*, S. 169.

<sup>773</sup> Vgl. Bratt, *Explaining Peacekeeping Performance: The UN in Internal Conflicts*, S. 66; Eisele, *Die Vereinten Nationen und das Krisenmanagement*, S. 173; vgl. auch die Begründung des Verzichts auf Luftschläge vor Einnahme der Schutzzone Srebrenica durch die Serben: *Srebrenica-Report*, Ziff. 480ff.

insbesondere da sie durch die eindeutige Positionierung gegen Mohamed Aidid zur Konfliktpartei wurde.<sup>774</sup>

Im Hinblick auf die Misserfolge in Somalia und dem früheren Jugoslawien spricht sich beispielsweise auch der ehemalige Generalsekretär Boutros-Ghali in *Supplement to an Agenda for Peace* für die Einhaltung der grundlegenden Prinzipien (Gewaltanwendung nur zur Selbstverteidigung, Zustimmung der Konfliktparteien und Unparteilichkeit) aus. Auch seiner Ansicht nach geht *peacekeeping* von anderen politischen und militärischen Vorgaben aus als *peace enforcement*: *“To blur the distinction between the two can undermine the viability of the peacekeeping operation and endanger its personnel”*. Boutros-Ghali zieht diese Schlussfolgerung aus der Erfahrung, dass die „Aufrüstung“ einer leicht bewaffneten Friedenstruppe mit Aufgaben aus dem *peacekeeping*-Bereich, die Waffen nur zur Selbstverteidigung einsetzen darf, zu einer stark bewaffneten Friedensoperation, nicht gelang. *Peacekeeping* und *peace enforcement* sollten daher als Alternativen gesehen werden und nicht als Mittel, Erfolge beim *peacekeeping* zu beschleunigen.<sup>775</sup>

#### b) Unparteilichkeit

Eine Friedenssicherungstruppe, die durch die Anwendung von Gewalt in einen Konflikt eingreift, könne schnell zu einem Teil des Problems werden, stattdessen Lösung zu bewirken. Werden die Friedenstruppen aufgrund ihrer Gewaltanwendung gegenüber einer Partei nicht mehr als unparteiisch angesehen, sondern als zusätzliche Konfliktparteien, riskieren sie beispielsweise, zu Zielen eventueller Vergeltungsangriffe zu werden.<sup>776</sup> Das Resultat könne genau das Gegenteil von dem sein, was man gewollt habe, und damit den von der Friedensmission verfolgten Zielen gegenläufig sein. Es solle beachtet werden, dass einer der großen Vorzüge der *peacekeeping*-Operationen ihr nicht bedrohender und daher gesichtswahrender Charakter sei. Die Anwendung von Gewalt könnte dazu führen, dass gleichzeitig die notwendige Kooperation zumindest einer der streitenden Konfliktparteien zunichte gemacht würde.<sup>777</sup>

<sup>774</sup> Bratt, *Explaining Peacekeeping Performance: The UN in Internal Conflicts*, S. 64/66; vgl. Gill, *Legal and some Political Limitations on the Power of the UN Security Council to Exercise its Enforcement Powers under Chapter VII of the Charter*, S. 133; vgl. zur Evaluierung von UNOSOM: Department of Peacekeeping Operations, *Lessons Learned United, The Comprehensive Report on Lessons Learned from United Nations Operation in Somalia (UNOSOM)*.

<sup>775</sup> *Supplement to An Agenda for Peace*, Ziff. 35f; vgl. auch Johnson, *Peacekeeping with Muscle: Possibilities Under the Charter of the United Nations*, S. 28.

<sup>776</sup> Roberts, *The Crisis in UN Peacekeeping*, S. 113; Dobbie, *A Concept for Cold War Peacekeeping*, S. 139f/145; vgl. Tharoor, *United Nations Peacekeeping in Europe*, S. 126; vgl. Bratt, *Explaining Peacekeeping Performance: The UN in Internal Conflicts*, S. 65; vgl. Goulding, *The evolution of United Nations peacekeeping*, S. 455, bereits seit 1973 habe das Prinzip der Selbstverteidigung auch die Verteidigung des Mandats beinhaltet, jedoch wurde von dieser Möglichkeit kaum Gebrauch gemacht, um die Unparteilichkeit und Kooperation der Konfliktparteien nicht zu gefährden; vgl. zur strikten Trennung von *peacekeeping* und *enforcement* auch: Gill, *Legal and some political limitations on the power of the UN Security Council to Exercise its Enforcement Powers under Chapter VII of the Charter*, S. 52.

<sup>777</sup> Urquhart, *Mehr als eine Aktion von Hilfssheriffen*, S. 65.

Mit „Stärkung“ der *peacekeeping*-Einsätze durch eine militärische Komponente bestehe auch die Gefahr, dass die Vereinten Nationen als neutraler Vermittler langfristig Schaden nehmen und damit ihre Glaubwürdigkeit verlieren, als ehrlicher Vermittler in Konflikten zu agieren.<sup>778</sup> *“If peacekeepers exceed their jurisdiction and move beyond their inherent right of self-defence, experience shows us that they will almost inevitably compromise their neutrality and become another party to the conflict. When this occurs, their unity is shattered, they are stripped of their strength (...) Peacekeepers are instruments of diplomacy, not of war“.*<sup>779</sup>

c) Zustimmung der Konfliktparteien

Weiterhin wird von einigen Autoren darauf hingewiesen, dass die Anwendung militärischer Gewalt in Bürgerkriegskonflikten fragwürdig erscheine. Selbst bei erfolgreicher Anwendung militärischer Mittel zur Beendigung von Gewalt seien noch lange nicht die Voraussetzungen für einen dauerhaften Frieden gegeben. Der erforderliche Konsens für die Konsolidierung oder Herstellung eines Staates könne nicht erzwungen werden, sondern müsse auf anderem Wege erzeugt werden. Der Friede beruhe auf dem politischen Willen der Konfliktparteien.<sup>780</sup> Daher sei es unbedingt notwendig, dass alle Konfliktparteien ihre Zustimmung zur Friedensmission erteilen.<sup>781</sup> *“The history of peacekeeping repeatedly shows that consent is the only effective vehicle for carrying peacekeeping operations forward“.*<sup>782</sup>

2. Argumente für ein robustes Mandat

Die vorgenannten Argumente der Gegner des robusten Mandates werden nun Schritt für Schritt anhand der drei Grundprinzipien des traditionellen *peacekeeping* diskutiert.

a) Gewaltanwendung ausschließlich zur Selbstverteidigung?

Zunächst ist festzuhalten, dass bei einem Mandat nach Kapitel VII VN-Charta eine Beschränkung des Einsatzes von Gewalt auf die reine Selbstverteidigung rechtlich nicht

---

<sup>778</sup> Hahlbohm, UN und Peacekeeping, Möglichkeiten und Grenzen einer Friedenssicherung durch die Vereinten Nationen, S. 428; Barnett, The United Nations and Global Security: The Norm is Mightier than the Sword, S. 54; vgl. Picco, The U.N. and the Use of Force: Leave the Secretary-General Out of it, S. 15, sieht diese Gefahr für den Generalsekretär der Vereinten Nationen.

<sup>779</sup> Sanderson, Dabbling in War, S. 152f.

<sup>780</sup> Hahlbohm, UN und Peacekeeping, Möglichkeiten und Grenzen einer Friedenssicherung durch die Vereinten Nationen, S. 428; Czempiel, Die Reform der UNO, Möglichkeiten und Missverständnisse, S. 128; Lavrov, The Russian View of Peacekeeping: International Activity for Peace, S. 26; vgl. auch Pugh, From Mission Cringe to Mission Creep?, S. 25, stellt fest, dass durch den Rückgriff auf Gewalt unabsichtlich der Eindruck entstehen könne, dass tiefgreifende politische Probleme mit Gewalt gelöst werden könnten; vgl. Berdal, Lessons not Learned: The Use of Force in „Peace Operations“ in the 1990s, S. 67.

<sup>781</sup> Bratt, Explaining Peacekeeping Performance: The UN in Internal Conflicts, S. 62; vgl. Dobbie, A Concept for post-Cold War Peacekeeping, S. 130; Hahlbohm, UN und Peacekeeping, Möglichkeiten und Grenzen einer Friedenssicherung durch die Vereinten Nationen, S. 428.

<sup>782</sup> Dobbie, A Concept for Post-Cold War Peacekeeping, S. 130.

notwendig ist. Dieses Mandat ermächtigt generell zum Einsatz von Zwangsmaßnahmen, also auch zu solchen, die über die reine Selbstverteidigung hinausgehen. Der Grundsatz, Waffengewalt ausschließlich zur Selbstverteidigung einzusetzen, resultierte im Wesentlichen daraus, dass während des Kalten Krieges aufgrund der gegensätzlichen Ansichten der Supermächte keine Einigung zu einem Mandat nach Kapitel VII VN-Charta erzielt werden konnte<sup>783</sup> und der Einsatz von Zwangsmaßnahmen über Selbstverteidigung hinaus damit rechtlich unmöglich war. Dies hat sich nun nach Ende des Kalten Krieges geändert, so dass an dem ursprünglichen Prinzip nicht mehr festgehalten werden muss. Diese neue rechtliche Möglichkeit stellt für die Befürworter des robusten Mandates keine Gefahr für den Erfolg von Friedensmissionen dar, wie es die Gegenmeinung ausführt, sondern vielmehr eine neue Chance, die gegenwärtigen Konflikte wirksamer zu bekämpfen.<sup>784</sup>

Die Forderung eines neuen Konzeptes aufgrund der veränderten Situation bei Friedensmissionen ist nicht neu. Bereits bevor Kofi Annan Generalsekretär der Vereinten Nationen wurde, hatte er eine diesbezügliche Feststellung zur Notwendigkeit von Änderungen getroffen: *“In a much changed world, the prerequisite of traditional peacekeeping will not exist in the majority of cases. The United Nations, like a successful corporation, must periodically adapt its product line to changing demands”*.<sup>785</sup> Diese Forderung wiederholte er als Generalsekretär vor der Millenniums-Generalversammlung der Vereinten Nationen: *“The provisions of the Charter presupposed that external aggression, an attack by one state against another, would constitute the most serious threat; but in recent decades far more people have been killed in civil wars, ethnic cleansing and acts of genocide, fuelled by weapons widely available in the global arms bazaar. (...) We have not yet adapted our institutions to this new reality”*.<sup>786</sup>

Weiterhin wird in den Evaluierungsberichten über die Niederlagen der Vereinten Nationen in Ruanda und Srebrenica die dezidierte Meinung vertreten, notfalls die traditionellen Prinzipien des *peacekeeping*, und damit auch das Prinzip der Gewaltanwendung nur zur Selbstverteidigung, zu verlassen.

So heißt es im Ruanda-Report, dass Mandate bereits bei Beginn einer Friedensmission robust sein müssen, wenn dies notwendig ist.<sup>787</sup> Angesichts des bevorstehenden und später systematisch vollzogenen Völkermords in Ruanda hätten die Vereinten Nationen die Verpflichtung gehabt, die Prinzipien des traditionellen *peacekeeping* zu verlassen. Es könne angesichts von Völkermord und dem Versuch, einen Teil der Bevölkerung auszulöschen, keine Unparteilichkeit geben, die im Sinne von Neutralität verstanden wird. Die Vereinten Nationen hätten früher realisieren müssen, dass aufgrund des Völkermordes

<sup>783</sup> Vgl. Fröhlich, Dag Hammarkjöld und die Vereinten Nationen, S. 288ff; vgl. Einleitung, I.

<sup>784</sup> Brahimi-Report, Ziff. 48f; vgl. Eisele, Besser als ihr Ruf – Die Vereinten Nationen im Dienst für den Frieden, S. 182f.

<sup>785</sup> Annan, Challenges of the New Peacekeeping, S. 171.

<sup>786</sup> Millennium Report of the Secretary-General of the United Nations, “We the Peoples – The Role of the United Nations in the 21st Century“, Ziff. I. New Century, New Challenges.

<sup>787</sup> Ruanda-Report, IV. Ziff. 2.

ihre neutrale Rolle nicht mehr angemessen, sondern ein entschiedenes Vorgehen erforderlich war, “...combined with the means necessary to take such actions”.<sup>788</sup>

Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt der Srebrenica-Report: “*The cardinal lesson of Srebrenica is that a deliberate and systematic attempt to terrorize, expel and murder an entire people must be met decisively with all necessary means, and with the political will to carry the policy to its logical conclusion*”.<sup>789</sup>

Insbesondere aufgrund dieser Erfahrungen kommen die Befürworter des robusten Mandates zu dem Ergebnis, dass die Forderung nach einer klaren Trennung von Kapitel VI und Kapitel VII VN-Charta in der Sache falsch sei. Diejenigen, die eine klare Trennung zwischen Kapitel VI und VII fordern, würden vergessen, dass ethnische Konflikte oder ähnliche Konflikte keine Rücksicht nehmen auf die Normen der VN-Charta und deren theoretischen Abgrenzungen. Ethnische Konflikte sprengen die Unterscheidung zwischen innerstaatlich und international, staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren sowie zwischen Kapitel VI und VII VN-Charta.<sup>790</sup> Vermeintlich harmlose Situationen könnten unvermittelt umschlagen, so dass die Autorisation zur Gewaltanwendung notwendig sein kann: “*The real peacekeeping lesson of the last ten years is that the idea of separating Chapter 6 ½ from Chapter 7 is not realistic. Peacekeeping is not segregable from robust peace enforcement. Too many situations quickly turn sour, and one cannot always predict the course of events in advance*”.<sup>791</sup>

Die Situationen in Somalia und Bosnien hätten gezeigt, dass die Erhöhung der Truppenstärke und Änderung des Mandates, nachdem die Friedenstruppen entsandt wurden, extrem riskant ist.<sup>792</sup> Daraus müsse jedoch nicht der Schluss gezogen werden, dass im Rahmen von Friedensmissionen kein robustes Mandat erteilt werden dürfe.<sup>793</sup> Vielmehr müsse vor Entsendung der Friedenstruppe eine genaue Abwägung der Risiken getroffen

<sup>788</sup> Ruanda-Report, III. Ziff. 19 (Hervorhebung durch die Autorin).

<sup>789</sup> Srebrenica-Report, Ziff. 505 (Hervorhebung durch die Autorin).

<sup>790</sup> Kühne, *Fragmenting States and the Need for Enlarged Peacekeeping*, S. 99; ders., *Peace Support Operations: How to make them succeed*, S. 359f; vgl. Hufnagel, *UN-Friedensoperationen der zweiten Generation*, S. 293, 296; vgl. Stopford, *Peacekeeping or Peace-Enforcement: Stark Choices for Grey Areas*, S. 522; vgl. Blumenwitz, *Die Vereinten Nationen als Friedensstifter und Friedenswahrer*, S. 708; vgl. Daniel/Hayes, *Securing Observance of UN Mandates Through the Employment of Military Forces*, S. 108; vgl. Ong, *The UN, Europe, and Crisis Management*, S. 12: “*Forceful military intervention, carried out under Chapter VII to restore peace and security without designating an enemy may indeed represent a necessary intermediate point in the spectrum. Such a force can be used impartially without a priori prejudice or bias in response to violations of the Charter, Security Council mandates, and signed peace agreements*”; für ein robustes Mandat auch: Fischer, Rede vor der 55. UN-Generalsversammlung, S. 201.

<sup>791</sup> Wedgwood, *United Nations Peacekeeping Operations and the use of force*, S.77f; vgl. Blumenwitz, *Die Vereinten Nationen als Friedensstifter und Friedenswahrer*, S. 708.

<sup>792</sup> Vgl. Mackinlay, *Improving Multinational Forces*, S. 158; vgl. Allied Command Europe and Allied Command Atlantic, *Bi-MNC Directive, NATO Doctrine for Peace Support Operations*, 11.12.1995, abgedruckt in: Pugh, *From Mission Cringe to Mission Creep?*, S. 15: “*Peace enforcement is fundamental different from peacekeeping and requires a conscious political decision and a clear UN Mandate. It is normally not possible for the same Peace Support Force to move from one operation to the other, unless this possibility was planned for*” (Hervorhebung durch die Autorin).

<sup>793</sup> Goulding, *The evolution of United Nations peacekeeping*, S. 461; vgl. Stopford, *Peacekeeping or Peace Enforcement: Stark Choice for Grey Areas*, S. 517: “*We must not limit unnecessarily limit our options...*”; auch Greenwood, *The United Nations as Guarantor of International Peace and Security: Past, Present and Future - United Kingdom view*, S. 75, ist der Ansicht, dass trotz der Gefahren einer Vermischung der Elemente von Kapitel VI und VII VN-Charta dies manchmal unvermeidbar sei.

werden. Bereits bei der Planung der Mission müsse aufgrund einer Einschätzung der Situation vor Ort einschließlich der Risiken und der Möglichkeit einer etwaigen Eskalation entschieden werden, ob ein robustes Mandat benötigt werde oder nicht. Dadurch könnten die Schwierigkeiten, die bei der Umstellung eines traditionellen Mandates auf ein robustes Mandat entstehen, vermieden werden.<sup>794</sup> Das Argument der Gegner des robusten *peacekeeping*, dass sich die Vermischung von *peacekeeping* und *peace enforcement* aufgrund unterschiedlicher Einsatzbedingungen grundsätzlich ausschließen, sei unrichtig. Bei entsprechender vorheriger Planung sei dies durchaus möglich.<sup>795</sup> Hierbei darf bei der Einsatzplanung nicht, wie der Brahimi-Report betont, vom günstigsten zu erwartenden Fall ausgegangen werden, wenn das bisherige Verhalten der örtlichen Akteure den ungünstigsten Fall nahe legt.<sup>796</sup> So sei es ein Skandal gewesen, überhaupt zunächst leicht bewaffnete Friedenstruppen in die gefährliche Situation Bosniens zu schicken.<sup>797</sup> Reichen friedliche Mittel zur Beilegung eines Konflikts nicht aus, helfe es nicht weiter, an den Prinzipien traditioneller Friedenseinsätze festzuhalten.<sup>798</sup> Die UNEF-Regeln eignen sich nicht dafür, einen Bürgerkrieg zu beenden.<sup>799</sup>

Im Übrigen muss es nicht bedeuten, wenn eine robust ausgestattete Friedenstruppe entsandt wird, dass diese auch tatsächlich Gewalt anwendet. Allein die Demonstration von Stärke könne den gewünschten Effekt erreichen, „Friedensstörer“ von Handlungen abzuschrecken, die den Friedensprozess unterminieren.<sup>800</sup> Außerdem verschleße die Ansicht, die den Einsatz zur Gewalt außer zur Selbstverteidigung ablehnt, die Augen vor der Tatsache, dass bloße politische Verhandlungen zur Lösung des Konfliktes unter Umständen nicht ausreichen. Dies werde beispielsweise im früheren Jugoslawien durch 69 unterzeichnete und gebrochene Waffenstillstandsabkommen belegt.<sup>801</sup>

<sup>794</sup> Kühne, *Fragmenting States and the need for Enlarged Peacekeeping*, S. 101; vgl. Mackinlay, *Improving Multinational Forces*, S. 158: *“It is essential to select the right force level at the outset”*;

<sup>795</sup> Vgl. Ruggie, *The UN, Peace and Force*, S.14.

<sup>796</sup> Brahimi-Report, Ziff. 51; vgl. Mockaitis, *Civil Conflict Intervention: Peacekeeping or Enforcement?*, S. 46: *“Arming an intervention force for the worst case szenario may diminish the likelihood of that szenario ever occurring”*.

<sup>797</sup> Urquhart, *We Need Serious Rethinking*, S. 36; Wedgwood, *United Nations Peacekeeping Operations and the use of force*, S.75: die Niederlagen in Srebrenica und auch Ruanda seien auch auf den minimalen Einsatz von Waffengewalt und auf die Versäumnis, von Anfang an robust ausgerüstete Truppen zu dislozieren, zurückzuführen. Die Ursachen der Niederlagen in Ruanda, Srebrenica und Somalia können hier nicht näher ausgeführt werden, vgl. hierzu den Ruanda-Report, den Srebrenica-Report sowie: UN Department of Peacekeeping Operations, *Lessons Learned United, The Comprehensive Report on Lessons Learned from United Nations Operation in Somalia (UNOSOM)*.

<sup>798</sup> Vgl. Wedgwood, *United Nations Peacekeeping Operations and the use of force*, S. 77f; vgl. auch Fetherston, *Putting Peace Back Into Peacekeeping*, S. 15, der aber im folgenden seines Aufsatzes betont, dass der Schlüssel zu erfolgreichem *peacekeeping* darin liegt, soweit möglich, der Anwendung von Gewalt zu widerstehen und friedliche Mittel zu ergreifen, vor allem durch einen langfristigen Ansatz des Konflikt Management durch bessere Verquickung der Instrumente *peacebuilding*, *peacemaking* und *peacekeeping*.

<sup>799</sup> Mockaitis, *Civil Conflict Intervention: Peacekeeping or Enforcement?*, S. 47; vgl. auch Annan, *Challenges of the New Peacekeeping*, S. 172: *“To stand still while the world moves forward is to slide helplessly backwards. The United Nations must face challenges that do not fit into a need peacekeeping package: the volatile so called grey-area operations”*.

<sup>800</sup> Dies war beispielsweise bei der *United Nations Transitional Administration for Easter Slavonia, Barania and West Sirmia (UNTAES)* der Fall: das Vorzeigen der „Folterinstrumente“ reichte vollkommen aus, um die gewünschte Wirkung zu erzielen; die Blauhelme mussten nicht einen einzigen Schuss abfeuern und haben dennoch den Frieden für die Donauprovinzen erfolgreich stabilisiert, vgl. Eisele, *Die Vereinten Nationen und das Krisenmanagement*, S. 183f.

<sup>801</sup> Vgl. Fetherston, *Putting the Peace back into Peacekeeping*, S. 15; vgl. Khan, *United Nations Peacekeeping in Internal Conflicts*, S. 556.

Letztendlich bestehe auch kein Widerspruch zwischen dem robusten Mandat mit dem Geist der Vereinten Nationen. Die entgegengesetzte Ansicht, dass die Vereinten Nationen, deren Aufgabe es ist, sich für den Weltfrieden einzusetzen, sich nicht selbst militärischer Gewalt bedienen dürfe, führe lediglich dazu, dass die Friedenssicherung daran gehindert wird, zu einem effektiveren Instrument für den Frieden zu werden. Die Mitgliedsstaaten müssten daher ihre Zögerlichkeit aufgeben, sich einzugestehen, dass die Anwendung von Gewalt im kollektiven Sicherheitssystem notwendig sein könne. Es sei falsch, zu glauben, dass der Ruf der Vereinten Nationen als friedensstiftende Institution ausreiche, um „Friedenstörer“ von Gewalttaten abzuschrecken. Diese Illusion habe schon mehrfach zu einem Desaster geführt. Eine Verkennung dessen, was *peacekeeping* beabsichtige, liege nicht vor. Es sei zwar ein Ideal, dass Worte und friedvolles Vorgehen zur Sicherung des Friedens ausreichen sollten, entspricht jedoch oft nicht der Realität.<sup>802</sup>

Auch sei nicht zu erkennen, dass Kapitel VI und VII VN-Charta derart unterschiedlicher Natur sein sollen, dass sie nicht in einer Friedensmission kombiniert werden könnten. Den Befugnissen des Sicherheitsrates nach den Kapiteln VI und VII VN-Charta liegt vielmehr ein tatbestandlich einheitliches Konzept der Friedensgefährdung zugrunde. Daraus folgt, dass dem Sicherheitsrat bei der Reaktion auf derartige Gefährdungen der Sicherheit und des Friedens das ganze Arsenal der von den Kapiteln VI und VII VN-Charta vorgesehenen Friedenssicherungsmechanismen eröffnet ist.<sup>803</sup>

Dementsprechend hat sich auch der Sicherheitsrat als Reaktion auf den Brahimi-Report in einer Resolution selbst verpflichtet, in seinen Mandaten effektive Maßnahmen vorzusehen, um die Sicherheit des VN-Personals zu gewährleisten und die Zivilisten im Konfliktgebiet zu schützen.<sup>804</sup>

## b) Unparteilichkeit

Nach Ansicht der Befürworter des robusten Mandates muss ein solches nicht zwingend bedeuten, dass hierdurch die Unparteilichkeit der Friedensmission gefährdet wäre. Ausschlaggebend für diese Ansicht ist, wie Unparteilichkeit im Zusammenhang von Friedensmissionen definiert wird.

### aa) Definition während des Kalten Krieges

In den Zeiten des Kalten Krieges wurden die Vereinten Nationen von dem damaligen Generalsekretär Dag Hammarskjöld als Institution angesehen, die primär die Aufgabe hatte, einen Interessenausgleich zwischen den Großmächten herzustellen. Da die Konfliktparteien in der Regel einem der Machtblöcke zugeteilt werden konnten, war es absolut notwendig, dass die Friedenstruppen keinen politischen Standpunkt zugunsten

---

<sup>802</sup> Vgl. Wedgwood, *United Nations Peacekeeping Operations and the use of force*, S. 78f.

<sup>803</sup> Hufnagel, *UN-Friedensoperationen der zweiten Generation*, S. 292.

<sup>804</sup> Resolution 1318 (2000), 07.09.2000, S/RES/1318 (2000), Ziff. III.

einer Partei annahmen. Aufgrund dieser Tatsache konnte der Eindruck entstehen, dass die Friedenstruppen nicht nur unparteiisch, sondern auch „neutral“ sein mussten.<sup>805</sup>

#### bb) Neues Konzept

Neutralität machte zwar Sinn beim traditionellen *peacekeeping*, bei dem die Friedenstruppen lediglich die Aufgabe hatten, die Konfliktparteien zu trennen, nicht aber in einem innerstaatlichen Konflikt, in dem Zivilisten Ziele von Angriffen werden.<sup>806</sup> Hier müsse, so die Befürworter des robusten Mandates, ein Umdenken erfolgen. Tritt eine Partei als Aggressor auf, so könnten die Friedenssicherungskräfte zur Anwendung von Gewalt nicht nur berechtigt, sondern moralisch dazu verpflichtet sein.<sup>807</sup> In diesem Falle könne Unparteilichkeit keinesfalls der Neutralität gleichgestellt werden. *“After Srebrenica, „neutrality“ was understandably seen as a hollow word“*.<sup>808</sup> Auch die Feststellungen des Ruanda-Reports sollen aufgrund ihrer Wichtigkeit an dieser Stelle nochmals genannt werden: Im Angesicht von Völkermord kann es keine Neutralität oder Unparteilichkeit, welche im Sinne von Neutralität verstanden wird, geben.<sup>809</sup>

Es werde folglich ein neues Konzept von Unparteilichkeit benötigt, das insbesondere massive Menschenrechtsverletzungen berücksichtigt. Nach dem Brahimi-Report hat Unparteilichkeit folgendes zu bedeuten: *„Befolgung der Grundsätze der Charta und der Ziele des Mandates, das auf diesen Grundsätzen beruht.(...) Diese Unparteilichkeit ist nicht dasselbe wie Neutralität oder wie die jederzeitige Gleichbehandlung aller Parteien in allen Fällen, die einer Beschwichtigungspolitik gleichkommen kann“*.<sup>810</sup>

Wird Unparteilichkeit in diesem Sinne verstanden, so könne die Anwendung von Gewalt mit dem Prinzip der Unparteilichkeit vereinbar sein. Es wird nicht gegen eine bestimmte Partei als Aggressor vorgegangen. Denn bei einem robusten Mandat, handele es sich nicht um *peace enforcement* im ursprünglichen Sinne des Kapitels VII VN-Charta beziehungsweise nicht um Kriegsführung.<sup>811</sup> Nach dem ursprünglichen Konzept der VN-

<sup>805</sup> Fröhlich, Keeping Track of UN-Peacekeeping – Suez, Srebrenica, Rwanda and the Brahimi Report, S. 217.

<sup>806</sup> Vgl. Khan, United Nations Peacekeeping in Internal Conflicts, S. 551.

<sup>807</sup> Brahimi-Report, Ziff. 50; vgl. Roberts, The Crisis in UN Peacekeeping, S. 115; Kühne, Peace Support Operations: How to make them succeed, S. 363; Mackinlay, Improving Multinational Forces, S. 159; vgl. Malone/Thakur, UN Peacekeeping, Lessons Learned?, S. 13 unter Bezugnahme auf Sierra Leone; vgl. bereits die dynamische Definition in den *General Guidelines for Peacekeeping Operations* der Vereinten Nationen von 1995, zitiert in Kühne, From Peacekeeping to Peacebuilding, S. 381: *“Impartiality must not promote inaction. On the contrary, peacekeepers must discharge their tasks firmly and objectively without fear or favour. Neither side should gain unfair advantages as a result of the activities of a peacekeeping operation...”*.

<sup>808</sup> Wedgwood, United Nations Peacekeeping Operations and the use of force, S. 76.

<sup>809</sup> Ruanda-Report, Ziff. 19, Final observations.

<sup>810</sup> Brahimi-Report, Ziff. 50.

<sup>811</sup> Kühne, Völkerrecht und Friedenssicherung in einer turbulenten Welt: Eine analytische Zusammenfassung der Grundprobleme und Entwicklungsperspektiven, S. 54; Kühne, Peace Support Operations: How to make them succeed, S. 359ff; vgl. Wilkinson, Areas of the North-South Controversy: The Shift towards Robust and Executive Mandates and Lessons Learned from East Timor and Kosovo, Military Aspects, S. 28; Woodhouse, The Gentle Hand of Peace? British Peacekeeping and Conflict Resolution in Complex Political Emergencies, S. 25ff; vgl. weiterhin Daniel, Wandering Out of the Void, S. 3ff, der *peacekeeping* der dritten

Charta wurden Zwangsmaßnahmen des Kapitels VII VN-Charta, *peace enforcement* genannt, für Situationen geschaffen, bei denen ein Bruch des internationalen Friedens aufgrund zwischenstaatlicher Streitigkeiten vorlag.<sup>812</sup> Zweck war im Wesentlichen die kollektive Selbstverteidigung gegenüber einem expansiven Staat. Art. 42 VN-Charta erlaubt hierbei Kampfhandlungen gegen den Aggressor.<sup>813</sup> Solche Kampfhandlungen gegen einen bestimmten Feind können den Charakter von Kriegen gleichkommen.<sup>814</sup>

„Robustes“ *peacekeeping* sei dagegen nicht mit Kriegsführung gleichzusetzen.<sup>815</sup> „Robuste“ *peacekeeping*-Einsätze seien solche, die auf den Prinzipien der traditionellen Friedensmissionen (Einsatz von Gewalt nur zur Selbstverteidigung, Zustimmung der Konfliktparteien und Unparteilichkeit) aufbauen. Im Gegensatz zu traditionellen Friedensmissionen sind jedoch zusätzlich die Drohung oder der Einsatz von Gewalt zur Durchsetzung der Ziele des Mandates zulässig. Allerdings sei nicht der Sieg das Ziel der militärischen Komponente, sondern die Schaffung der Rahmenbedingungen beziehungsweise der Aufrechterhaltung des Friedens- und Verhandlungsprozesses durch Stabilisierung der Situation, Verhinderung weiterer Verbrechen und des Wiederaufflammens des Konflikts. Die Anwendung von Gewalt durch die Friedenstruppen gegen eine Partei erfolge nicht, weil die Vereinten Nationen Position gegen diese Partei bezieht, sondern als Antwort auf eine bestimmte, gegen das Mandat oder gegen die Ziele der Vereinten Nationen verstoßende Handlung.<sup>816</sup>

Ein VN-Soldat müsse im Hinblick auf seine Unparteilichkeit seine Aufgabe erfüllen wie ein Polizist, der Recht und Gesetz durchsetzt. Er wird für seine Einhaltung sorgen, egal, wer dagegen verstößt. Niemand würde in einer innerstaatlichen Situation einen Polizisten, der Verbrecher in Befolgung rechtsstaatlicher Verfahrensregeln festnimmt, beschuldigen, parteiisch zu sein. Sie würden ihre öffentliche Aufgabe wahrnehmen. Dies muss ebenso bei Friedensmissionen gelten. Zwar bestünde die Gefahr, dass die betroffene Partei, gegen die Gewalt zur Befolgung des Mandates eingesetzt wird, die Maßnahme als unparteiisch

---

Generation als *peace enforcement* bezeichnet, es aber abgrenzt zu *enforcement* nach Kapitel VII VN-Charta, welches mit der Kriegsführung gegen einen bestimmten Feind gleichzusetzen sei.

<sup>812</sup> Nach überkommener Auffassung war Voraussetzung für eine Bedrohung oder ein Bruch des Friedens, dass ein Konflikt zwischen zwei Staaten vorliegt; Auseinandersetzungen innerhalb eines Staates wurden als völkerrechtlich irrelevant betrachtet, vgl. Fink, Kollektive Friedenssicherung, Teil I, S. 36; siehe auch:

1. Teil A. I.

<sup>813</sup> Vgl. Ruggie, *The UN and the Collective Use of Force*, S. 2ff; vgl. auch die Ausführungen zur Anwendung militärischer Gewalt von Boutros-Gali in seiner „Agenda für den Frieden“, Ziff. 42ff, der davon ausgeht, dass Streitkräfte, die nach Art. 43 VN-Charta zur Aufrechterhaltung bzw. Wiederherstellung der internationalen Sicherheit eingesetzt werden, den ausschließlichen Auftrag hätten, auf einen unmittelbar bevorstehenden oder bereits erfolgten Angriff, der den Tatbestand der Aggression erfüllt, zu reagieren; gleichzeitig fordert er den Einsatz von Truppen zur „Friedensdurchsetzung“ (*peace-enforcement units*), die leichter zu bewaffnen seien als die eben genannten Streitkräfte und mit diesen nicht zu verwechseln seien.

<sup>814</sup> Kelsen, *Principles of International Law*, S. 47; vgl. Franck, *The United Nations as Guarantor of International Peace and Security: Past, Present and Future*, S. 27: die kollektiven Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII VN-Charta waren dazu gedacht, das Recht der Staaten auf Kriegsführung zu ersetzen; vgl. auch Kühne, *Völkerrecht und Friedenssicherung in einer turbulenten Welt: Eine analytische Zusammenfassung der Grundprobleme und Entwicklungsperspektiven*, S. 55.

<sup>815</sup> Kühne, *Fragmenting States and the Need for Enlarged Peacekeeping*, S. 99; ders., *Völkerrecht und Friedenssicherung in einer turbulenten Welt: Eine analytische Zusammenfassung der Grundprobleme und Entwicklungsperspektiven*, S. 55; vgl. Conforti, *The Law and Practice of the United Nations*, S. 202.

<sup>816</sup> Roberts, *The Crisis in UN Peacekeeping*, S. 115; vgl. Granderson, *The Brahimi Report and the Future of Peacekeeping*, S. 8f; vgl. Wilkinson, *Sharpening the Weapons of Peace*, S. 71f.

ansieht. Sofern der Einsatz von Gewalt aber legitimiert ist, könne Unparteilichkeit wiederhergestellt werden.<sup>817</sup>

### cc) Illusion absoluter Unparteilichkeit

Nach einer weiteren Argumentation kann durch die Anwendung von Gewalt zwar das Prinzip der Unparteilichkeit verletzt werden, was jedoch nicht zwingend negative Folgen für den Verlauf der Friedensmission haben müsse. Denn zum einen könne auch Passivität der Friedenstruppen die Unparteilichkeit verletzen, so zum Beispiel dann, wenn das Mandat die Entwaffnung aller Parteien vorsieht, aber nur eine der Parteien dies tatsächlich freiwillig macht, die andere ihre Mitwirkung verweigert. Diejenige Partei, die sich hat entwaffnen lassen, fühlt sich dann ungleich behandelt, wenn die Friedenstruppen zur Entwaffnung der anderen Partei nicht einschreiten. Auch in dieser Situation sei der Fortbestand ihrer Zustimmung gefährdet.<sup>818</sup>

Zum anderen wird angeführt, dass *peacekeeping* auch ohne die Anwendung von Gewalt überhaupt nie unparteiisch in dem Sinne sei, dass es keinen Einfluss auf die Konfliktparteien ausübe. Auch wenn die Vereinten Nationen vermeintlich „harmlose“ Tätigkeiten ausführen, wie das Verteilen von Hilfsgütern, könnten sie als parteiisch angesehen werden.<sup>819</sup> Die Forderung nach Unparteilichkeit sei daher illusorisch. Weiterhin sei Unparteilichkeit auch nicht immer wünschenswert, um die Glaubwürdigkeit der Vereinten Nationen zu erhalten<sup>820</sup> und führe unter Umständen zur Verlängerung von Konflikten<sup>821</sup>. Es sei nachvollziehbar, dass Friedenseinsätze unter Beachtung der traditionellen Prinzipien durchgeführt werden sollten, da die Anwendung von Gewalt schwer zu kontrollieren ist, und die Gefahr besteht, dass einem *double standards* vorgeworfen wird. Aber die Kosten militärischer Passivität können hoch sein, insbesondere wenn die Friedenstruppen aus diesem Grund massive Menschenrechtsverletzungen und

---

<sup>817</sup> Mackinlay, *Improving Multinational Forces*, S. 159; vgl. Kühne, *Peace Support Operations: How to make them succeed*, S. 363; vgl. Daniel, *Wandering out of the Void? Conceptualising Practical Peace Enforcement*, S. 9, der die Parallele zu einem Schiedsrichter zieht, der auch dann als unparteiisch angesehen wird, wenn er zu Recht gegen die Spieler einer Mannschaft vorgeht, die die Regeln verletzen; a.A.: Berdal, *Lessons not Learned: The Use of Force in „Peace Operations“ in the 1990s*, S. 58/62; Bratt, *Explaining Peacekeeping Performance: The UN in Internal Conflicts*, S. 64, nach Bratt besteht die größte Chance auf Erfolg, wenn die Unparteilichkeit nicht nur im Hinblick auf die Umsetzung des Mandats, sondern auch zwischen den Konfliktparteien besteht, da die VN nur dann als „ehrlicher Vermittler“ ohne Interesse außer die Unterstützung der Parteien bei der Lösung ihres Konflikts, fungieren könnten; allerdings dürften die VN ihr Mandat notfalls unter Anwendung von Gewalt durchsetzen gegen Gruppen oder Personen, die nicht Partei des Konflikts sind, wie Kriminelle oder sonstige Splittergruppen, oder auch in isolierten Situationen gegen eine der Konfliktparteien, nicht aber gegen eine Konfliktpartei im Ganzen eingesetzt werden; sonst würden die Friedenstruppen zur Konfliktpartei. Ebenso die überkommene britische Doktrin des *Wider Peacekeeping*, siehe: Dobbie, *A Concept for Post-Cold War Peacekeeping*, S.135ff.

<sup>818</sup> Kühne, *Peace Support Operations: How to make them succeed*, S. 363; vgl. Wedgwood, *United Peacekeeping Forces and the Use of Force*, S. 75: *“Failure to deploy robustly may also signal an implicit sympathy with one side of the conflict”*.

<sup>819</sup> Duke, *The United Nations and Intra-state Conflict*, S. 388; Stopford, *Peacekeeping or Peace Enforcement: Stark Choice for Grey Areas*, S. 509.

<sup>820</sup> Betts, *The Delusion of Impartial Intervention*, S. 20ff; Duke, *The United Nations and Intra-state Conflict*, S. 388; vgl. Roberts, *The Crisis in UN Peacekeeping*, S.113: *“The troops may have to choose between losing credibility and losing impartiality”*.

<sup>821</sup> Betts, *The Delusion of Impartial Intervention*, S. 20ff.

Gräueltaten nicht verhindern.<sup>822</sup> „Nichts hat das Ansehen und die Glaubwürdigkeit der VN-Friedenssicherungseinsätze in den 90er Jahren mehr geschädigt als ihr Zaudern, Unterschiede zwischen Opfer und Aggressor zu machen“.<sup>823</sup>

c) Zustimmung der Konfliktparteien

Ebenso wenig wie die Beschränkung, Gewalt ausschließlich zur Selbstverteidigung anzuwenden, ist bei einer Friedensmission auf der Grundlage von Kapitel VII VN-Charta auch die Zustimmung der Konfliktparteien rechtlich notwendig. Es handelt sich gleichsam um ein „Erbe“ der traditionellen Friedensmissionen. Da zu Zeiten des Kalten Krieges nicht auf Kapitel VII VN-Charta zurückgegriffen werden konnte, war die Zustimmung des betroffenen Territorialstaates (*sovereign consent*) notwendig. Der Zutritt der Friedenstruppe war unerlässlich an die Zustimmung des Gastlandes als Inhaber der territorialen Souveränität gebunden. Andernfalls hätte die Friedensoperation eine verbotene Einmischung in die inneren Angelegenheiten des Staates bedeutet.<sup>824</sup> Die Zustimmung ist nunmehr jedoch aus praktischen Gründen notwendig, um größtmöglichen Rückhalt für die Friedensmission in der Bevölkerung zu erhalten.<sup>825</sup>

aa) Schwächen des Zustimmungserfordernisses

In der Praxis hat sich das Zustimmungsprinzip nicht nur als Stärke, sondern auch als Schwäche herausgestellt. Probleme ergeben sich dann, wenn die Konfliktparteien nicht in klar abgrenzbare und organisierte Gruppierungen einzuordnen sind, sondern eine Vielzahl von größeren und kleineren Gruppen existieren, wie beispielsweise bei sozio-ethnischen Konflikten und im Falle des sogenannten „*failed state*“.<sup>826</sup> Bei diesen nicht klar erkennbaren Gruppen kann die Repräsentativität für relevante Bevölkerungsteile fragwürdig sein, ebenso wie deren Fähigkeit, die eingegangenen Verpflichtungen auch intern durchzusetzen. Eine Zustimmung ist dann wertlos.<sup>827</sup>

---

<sup>822</sup> Vgl. Roberts, *The Crisis in UN Peacekeeping*, S. 113f; vgl. Kühne, *Peace Support Operations: How to make them succeed*, S. 363; vgl. Fröhlich, *Keeping Track of UN Peacekeeping – Suez, Srebrenica, Rwanda and the Brahimi Report*, S. 218: bereits Dag Hammarskjöld sei der Ansicht gewesen, dass vom Prinzip der gleichen Behandlung der Konfliktparteien abgewichen werden könne, wenn hierfür ethische Gründe sprechen.

<sup>823</sup> Brahimi-Report, Zusammenfassung, S. vii.

<sup>824</sup> Vgl. Fröhlich, *Dag Hammarskjöld und die Vereinten Nationen*, S. 293ff; vgl. Durch, *Introduction*, S. 5.

<sup>825</sup> Vgl. Hufnagel, *UN-Friedensmissionen der zweiten Generation*, S. 327; Kühne, *Peace Support Operations: How to Make them Succeed*, S. 362; Srebrenica-Report, Ziff. 26; vgl. Brahimi-Report, Ziff. 48.

<sup>826</sup> Vgl. Kühne, *Peace Support Operations: How to make them succeed*, S. 362; vgl. Mackinlay, *Improving Multifunctional Forces*, S. 150f; vgl. Stedman, *Spoiler Problems in Peace Processes*, S. 5ff; vgl. Wedgwood, *United Nations Peacekeeping Operations and the Use of Force*, S. 74; vgl. Ruggie, *The UN and the Collective Use of Force*, S. 11; vgl. Urquhart, *We Need Serious Rethinking*, S. 36.

<sup>827</sup> Hufnagel, *UN-Friedensoperation der zweiten Generation*, S. 327, ist der Ansicht, dass auf die Zustimmung solcher kleinen Gruppen von vorneherein verzichtet werden kann; dem ist zuzustimmen, allerdings stellt sich dann die Schwierigkeit, abzugrenzen, bei welcher Gruppe die Zustimmung erforderlich ist und bei welcher nicht; dies wurde in Somalia und Bosnien beinahe zur unmöglichen Aufgabe, vgl. Kühne, *Peace Support Operations: How to Make them Succeed*, S. 362.

Weiterhin entstehen Probleme, wenn die Zustimmung der Konfliktparteien nachlässt.<sup>828</sup> Der Brahimi-Report trifft diesbezüglich folgende Feststellungen: „Die Erfahrung zeigt jedoch, dass im Kontext moderner Friedensmissionen zur Regelung von innerstaatlichen/transnationalen Konflikten die Zustimmung auf vielfältige Weise von den örtlichen Parteien manipuliert werden kann. Manche Parteien erteilen ihre Zustimmung lediglich, um Zeit zur Reorganisation ihrer Streitkräfte zu gewinnen, und ziehen ihre Zustimmung zurück, wenn der Friedenssicherungseinsatz nicht länger ihren Interessen dient. Andere Parteien mögen bestrebt sein, die Bewegungsfreiheit einer Mission einzuschränken, eine Taktik der ständigen Zuwiderhandlung verfolgen oder überhaupt ihre Zustimmung ganz zurückziehen. Darüber hinaus kann es vorkommen, selbst wenn sich die Anführer einzelner Gruppierungen auf den Frieden verpflichtet haben, dass die kämpfenden Truppen der Kontrolle ihrer Führer weniger unterliegen als konventionelle Armeen, mit denen traditionelle Friedenssicherungskräfte zusammenarbeiten, und manche dieser Gruppierungen können wiederum in Splittergruppen zerfallen“.<sup>829</sup> Der Brahimi-Report fordert, gegen diese „Friedensstörer“ wirksam vorzugehen<sup>830</sup> – auch ohne ihr Einverständnis.

#### bb) Beseitigung dieser Schwächen

Die meisten Kritiker des robusten Mandates setzen sich in der Regel mit diesen veränderten Umständen nicht auseinander, sondern beschränken sich auf die – richtige – Feststellung, dass Friedensmissionen dann mehr Aussicht auf Erfolg haben, wenn die Zustimmung der Konfliktparteien vorliegt.<sup>831</sup>

Insbesondere hat sich jedoch Kofi Annan mit der problematischen Frage der Zustimmung der Konfliktparteien in der Zeit nach dem Kalten Krieg beschäftigt. Ausgangspunkt seiner Überlegungen ist die Feststellung, dass nach Ende des Kalten Krieges die Zustimmung der Konfliktparteien schwerer zu erreichen sei, beziehungsweise die Zustimmung einer quasi machtlosen Regierung praktisch keine Rolle mehr spiele, wenn sie bei der Bevölkerung keinen Rückhalt findet.<sup>832</sup> Zustimmung und Kooperation möglichst des Großteils der Bevölkerung müsse daher durch Anreize (*inducement operations*) herbeigeführt oder beibehalten werden. Neben positiven Anreizen, wie die Belohnung von Kooperation durch beispielsweise zweckgebundene humanitäre Unterstützung, komme die Drohung mit Zwangsmaßnahmen und notfalls ihre Anwendung in Betracht, falls Zustimmung und

<sup>828</sup> Stedman, Spoiler Problems in Peace Processes, S. 5; Goulding, The evolution of United Nations peacekeeping, S. 454; Roberts, The Crisis in UN Peacekeeping, S. 99ff.

<sup>829</sup> Brahimi-Report, Ziff. 21/48.

<sup>830</sup> Vgl. Brahimi-Report, Ziff. 21.

<sup>831</sup> Eine Ausnahme bildet beispielweise die inzwischen bereits überkommene britische Doktrin des *Wider Peacekeeping*, vgl. hierzu, Dobbie, A Concept for Post-Cold War Peacekeeping, S. 123f.

<sup>832</sup> Annan, Challenges of the New Peacekeeping, S. 173; Zustimmung bedeutet für Annan daher zum einen die Zustimmung der Regierung, auch wenn sie unter der Androhung von Zwangsmaßnahmen erteilt wurde, und daher nur mit einer glaubhaften militärischen Komponente bei den Friedenstruppen beibehalten werden kann; zum anderen aber auch die, zumindest vermutete, Zustimmung des Großteils der Bevölkerung zur Friedensoperation;

Kooperation verweigert wird (*coercive inducement*).<sup>833</sup> Durch die mögliche Anwendung von Gewalt soll der Widerstand des „Friedensstörers“ gebrochen und seine Zustimmung zur Friedenskonsolidierung erreicht oder wiederhergestellt werden. Neben dem militärischen Zwang bedarf es unbedingter weiterer Methoden, wie etwa Verhandlungen, Mediation oder wirtschaftlichen Anreizen, um die Notwendigkeit der Gewaltanwendung auf ein Minimum zu reduzieren. Das *peace enforcement* soll nur eine den politischen Prozess unterstützende Rolle spielen.<sup>834</sup>

Damit kann als Argument gegen ein robustes Mandat nicht mehr angeführt werden, dass militärische Gewalt zur Erzwingung des Friedens ohnehin nicht ausreicht, da es hierfür der Zustimmung der Konfliktparteien bedürfe, die durch andere Mittel als Kriegsführung herbeigeführt werden müsse. Denn Ziel der Anwendung von Gewalt im Rahmen des robusten Mandates soll ja gerade das Erreichen der Zustimmung der Konfliktparteien sein, wenn positive Anreize (*positive inducement*) alleine nicht ausreichen und/oder aufgrund eines unsicheren Umfeldes gar nicht durchgeführt werden könnten. Durch den Einsatz robust ausgestatteter Friedenssicherungskräfte soll ein sicheres Umfeld für die Friedenskonsolidierungskräfte geschaffen werden, damit sie den politischen, sozialen und wirtschaftlichen Wandel wirksamer unterstützen können, was wiederum ein sicheres, selbsttragendes Umfeld schafft.<sup>835</sup> Aufgabe der Friedenssicherungskräfte ist es damit gerade, eine politische Lösung des Konflikts unter Mitwirkung der Konfliktparteien zu ermöglichen.

Würden die Androhung und der Einsatz von Gewalt in diesem Sinne angewandt, so könnte dies, entgegen der vorgenannten Ansicht Boutros-Ghalis im *Supplement to an Agenda for Peace*, zur Beschleunigung des Friedensprozesses beitragen.<sup>836</sup> Nach Kühne gibt es sogar einen direkten Zusammenhang zwischen der Anwendung internationaler militärischer Macht und der Ernsthaftigkeit der Zustimmung der Konfliktparteien. Je stärker die internationale Gemeinschaft, je geringer die Wahrscheinlichkeit, dass die Zustimmung zurückgezogen wird. Damit würde wiederum die Wahrscheinlichkeit verringert, Gewalt anwenden zu müssen.<sup>837</sup> Besteht die Gefahr, dass die grundsätzliche Zustimmung der Konfliktparteien von lokalen Gruppen dem Übereinkommen unterlaufen wird – oder dass die Zustimmung einer Partei zurückgezogen wird, so empfiehlt sich, eine robuste *peace*

---

<sup>833</sup> Annan, *Challenges of the New Peacekeeping*, S. 173: sogar Cziempiel, der sich grundsätzlich gegen ein robustes Mandat ausspricht, räumt ein, dass der Einsatz oder die Androhung von Gewalt selektiv nützlich sein können, um den Konsens zu stärken oder auch wiederherzustellen, vgl. Cziempiel, *Die Reform der UNO*, S. 126.

<sup>834</sup> Vgl. Ruggie, *The United Nations and the Collective Use of Force*, S. 12f; weiterhin: Wilkinson, *Areas of the North-South Controversy: The Shift towards Robust and Executive Mandates and Lessons Learned from East Timor and Kosovo*, S. 28; Woodhouse, *The Gentle Hand of Peace? British Peacekeeping and Conflict Resolution in Complex Political Emergencies*, S. 32; so auch Daniel, *Wandering Out of the Void? Conceptualising Practicable Peace Enforcement*, S. 13; Kühne, *Peace Support Operations: How to make them succeed*, S. 363; vgl. Daniel/Hayes, *Securing Observance of UN Mandates Through the Employment of Military Forces*, S. 108.

<sup>835</sup> Brahimi-Report, Ziff. 28.

<sup>836</sup> Vgl. Daniel, *Wandering Out of the Void? Conceptualising Practicable Peace Enforcement*, S. 8; vgl. Johnson, *Peacekeeping with Muscle: Possibilities Under the Charter of the United Nations*, S. 29f.

<sup>837</sup> Kühne, *Peace Support Operations, How to Make them Succeed*, S. 362.

*enforcement* Truppe zu entsenden.<sup>838</sup> Würde nur eine leicht bewaffnete militärische Komponente entsandt, könnte die Friedensmission nicht gegen „Friedensstörer“ vorgehen, was wiederum zur Folge hätte, dass entweder die Mission abgebrochen werden, oder die Mission für viele Jahre vor Ort bleiben müsste.<sup>839</sup>

### 3. Das robuste Mandat im Kosovo

#### a) Notwendigkeit eines robusten Mandates

Im Kosovo handelte es sich um eine komplexe Friedensmission, die viele der Umstände aufzeigt, die für Friedenseinsätze im letzten Jahrzehnt typisch waren.<sup>840</sup> Es handelt sich im Kosovo um einen innerstaatlichen Konflikt. Zwar willigten die Regierungen Jugoslawiens und Serbiens in die Dislozierung einer militärischen und zivilen Sicherheitspräsenz ein; jedoch gab es keinen Friedensvertrag zwischen den streitenden Parteien. Der Konflikt war bei Dislozierung der Friedensmission nicht beendet. Das Ende der Kampfhandlungen ist auf internationalen Druck hin zustande gekommen. Es handelte sich somit nicht um eine Postkonfliktsituation, diese sollte durch die Friedensmission erst herbeigeführt werden. Im Kosovo lagen bei Dislozierung der Friedensmission die Voraussetzungen für traditionelles *peacekeeping* nicht vor.

#### aa) Sicherung des Rückzugs der serbischen und jugoslawischen Streitkräfte

Eine Postkonfliktsituation sollte durch den kontrollierten Rückzug der jugoslawischen und serbischen Streitkräfte herbeigeführt werden.<sup>841</sup> Für die Sicherung ihres Rückzuges war die Demonstration militärischer Stärke durch die internationale Gemeinschaft notwendig.

Weiterhin war eine solche Demonstration erforderlich zur Abschreckung dieser Streitkräfte davor, das Kosovo eventuell zu einem späteren Zeitpunkt militärisch einzunehmen. Während der Stationierungsphase wurde den jugoslawischen und serbischen Regierungen demonstrativ vor Augen geführt, dass sie gegen 50.000 ständig einsatzbereite KFOR-Truppen keine Chance gehabt hätten. Auch nach Reduzierung der Streitkräfte nach dem Regimewechsel in Belgrad wird durch regelmäßig durchgeführte Verstärkungsübungen

---

<sup>838</sup> Vgl. Woodhouse, *The Gentle Hand of Peace? British Peacekeeping and Conflict Resolution in Complex Political Emergencies*, S. 32ff.

<sup>839</sup> Wilkinson, *Areas of the North-South Controversy: The Shift towards Robust and Executive Mandates and Lessons Learned from East Timor and Kosovo, Military Aspects*, S. 29; vgl. weiterhin Kühne, *Fragmenting States and the need for Enlarged Peacekeeping*, S. 96f: es nützt nichts, wenn humanitäre Hilfe zu Bedürftigen gebracht werden soll, wenn die internationale Gemeinschaft durch „Friedensstörer“ mit Gewalt daran gehindert wird, diese humanitäre Hilfe zu liefern; werden nicht die Voraussetzungen geschaffen, dass diesen Friedensstörern das Handwerk gelegt wird, sei es durch Abschreckung oder durch Anwendung legitimer Gewalt, wird die Bevölkerung für unbestimmte Zeit auf humanitäre Hilfe angewiesen sein; vgl. in Bezug auf UNPROFORs Funktionen im früheren Jugoslawien: Higgins, *The New United Nations and former Yugoslavia*, S. 469.

<sup>840</sup> Siehe 2. Teil A. I. 3.

<sup>841</sup> Vgl. Militärisch-Technisches Abkommen, 09.06.1999; Resolution 1244 (1999), 10.06.1999, Ziff. 9. a).

gewährleistet, den Protagonisten zu zeigen, dass die Staatengemeinschaft unverändert willens und in der Lage ist, im Bedarfsfall militärisch zu handeln.<sup>842</sup>

Der ehemalige KFOR-Kommandeur Klaus Reinhardt stellte daher fest: *„Für diesen Auftrag genügte eben nicht die „Feuerwehr von Passau“, sondern man brauchte dazu schwere, gleichzeitig aber auch hochmotivierte Kräfte. Für mich hatten daher die robusten, mechanisierten KFOR-Truppen als operative Reserve einen sehr hohen Stellenwert. Ihre technische Ausrüstung und deren taktisch operatives Verständnis für die Erfordernisse einer Verteidigung des Kosovo gegen möglicherweise zurückkehrende serbische und jugoslawische Streitkräfte waren für mich ein entscheidender Faktor meiner Operationsplanung und Rückgrat unserer militärischen Verteidigungsübungen. Diese Übungen führte ich im Kosovo regelmäßig so durch, dass für jedermann unser Wille sichtbar wurde, das Kosovo im Notfall auch zu verteidigen. Wir wissen, dass diese Bereitschaft nicht nur bei der Bevölkerung des Kosovo, sondern auch bei der Regierung in Belgrad auf fruchtbaren Boden gefallen ist. Wir haben unseren Auftrag, den Frieden zu garantieren, als einsatzfähige und als einsatzwillige Streitmacht verwirklichen können“*.<sup>843</sup>

#### bb) Demilitarisierung der UÇK

Auch zur Demilitarisierung der Kosovo-Befreiungsarmee UÇK war ein robustes Mandat notwendig. Die voll ausgestatteten KFOR-Truppen sollten den Kosovo-Albanern vor Augen führen, dass nunmehr KFOR die Aufgabe der Verteidigung des Kosovo übernommen hat, und dass somit kein Sicherheitsvakuum hinsichtlich der Verteidigung des Kosovo gegenüber den jugoslawischen und serbischen Streitkräften besteht.<sup>844</sup> Darüber hinaus konnte die robuste Ausstattung von KFOR dazu beitragen, illegale Waffen nach Ablauf der Frist zur Abgabe der Waffen notfalls mit Gewalt zu beschlagnahmen.<sup>845</sup>

#### cc) Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung

Außerdem herrschte im Kosovo bei Beginn der Friedensmission eine sehr instabile Sicherheitslage. Gewaltbereite Gruppen der kosovo-albanischen Bevölkerung übten Rache an den Bevölkerungsminderheiten. Neben radikalisierten Kosovo-Albanern agierten folgende Gruppierungen als „Friedensstörer“ und trugen zur Instabilität bei: ehemalige Anhänger der UÇK, serbische Paramilitärs, Kriminelle aus Albanien sowie politische Rivalen innerhalb der kosovo-albanischen Volksgruppe.<sup>846</sup> Aufgrund der massiven ethnischen Spannungen sowie evidenten Radikalisierungstendenzen und dem latenten Gewaltpotenzial erforderte die Friedenssicherung im Kosovo ein „robustes“

---

<sup>842</sup> Reinhardt, Lehren aus dem Kosovo, Militärische und politische Herausforderungen, S. 33f.

<sup>843</sup> Reinhardt, KFOR – Friedenstruppen für den Kosovo, S. 553.

<sup>844</sup> Reinhardt, bei einer Diskussion im Anschluss an seinen Vortrag, Erfahrungen eines NATO-Oberbefehlshabers im Kosovo, im Rahmen des Interdisziplinären Seminars der Universität der Bundeswehr München in Neubiberg: Die Balkanpolitik der EU, UNO, und NATO, 06.02.2003.

<sup>845</sup> Vgl. hierzu allgemein: Tanner, Weapons Control in Semi-permissive Environments: A Case for Compellence, S. 126ff.

<sup>846</sup> ICG, Violence in Kosovo: Who is killing whom?, S. 1; siehe weiterhin: 1. Teil D. III. 1.

Erscheinungsbild.<sup>847</sup> Insbesondere war auch intensives militärspezifisches Engagement erforderlich in der höchst angespannten Lage im Raum Mitrovicë/Mitrovica.<sup>848</sup> Selbst die bewaffnete Polizei zeigte nach Aussagen des seinerzeitigen KFOR-Kommandeurs Reinhardt anfangs keine abschreckende Wirkung, sondern nur die sichtbare Präsenz der Soldaten.<sup>849</sup> Da die Bevölkerung die Autorität von KFOR aufgrund der schweren Bewaffnung praktisch nicht in Frage stellte, musste KFOR diese Waffen in den seltensten Fällen tatsächlich einsetzen.<sup>850</sup>

#### dd) Nachbarstaaten

Schließlich wurden auch Nachbarstaaten Teil des Problems im Kosovo. Auch hierfür war ein robustes Erscheinungsbild erforderlich. In der an das Kosovo angrenzenden Region in Südserbien (Preševo, Medjeva, Bujanovac), die mehrheitlich von Kosovo-Albanern bewohnt wird, flammten seit der ersten Hälfte des Jahres 2000 heftige Unruhen auf. Die Unruhen werden mit einer Splittergruppe der ehemaligen UÇK, der so genannten Befreiungsbewegung von Preševo, Medvedja und Bujanovac (UÇPMB) in Zusammenhang gebracht. Diese treten für ein Großalbanien ein, jedenfalls für einen Anschluss Südsربيens beziehungsweise „Ost-Kosovo“, wie sie es nennen, an das Kosovo. Mitte November 2000 kam es zu einer Eskalation der Gewalt zwischen serbischen Sicherheitskräften und der UÇPMB in der *Ground Safety Zone*.<sup>851</sup> Zusätzlich zu zahlreichen Schusswechseln, Training für UÇPMB und illegalen Checkpoints in der *Ground Safety Zone* wurde von Rekrutierungsmaßnahmen im Kosovo berichtet.<sup>852</sup> Dies stellte eine ernste Bedrohung für Frieden und Stabilität in der Region dar.<sup>853</sup> Darüber hinaus führten Zusammenstöße mit jugoslawischen Sicherheitskräften zu Flüchtlingsströmen von Südserbien in das Kosovo.<sup>854</sup> Um eine weitere Destabilisierung der Region zu verhindern, führte KFOR als Antwort auf die sich verschlechternde Sicherheitslage Razzien in mutmaßlichen Trainingslagern der UÇPMB durch und beschlagnahmte Waffen in großer Anzahl. Außerdem erfolgten Festnahmen wegen Schmuggels von Landminen, Waffen und Munition.<sup>855</sup> Weitere

<sup>847</sup> Jurecovic/Feistinger, Zur Neuordnung des Südslawischen Raumes – Bilanz über ein Jahr NATO-Engagement im Kosovo, S. 337; ICG, Violence in Kosovo: Who is killing whom?, S. 1.

<sup>848</sup> Jurecovic/Feistinger, Zur Neuordnung des Südslawischen Raumes – Bilanz über ein Jahr NATO-Engagement im Kosovo, S. 339; vgl. United States Institute of Peace, American Civilian Police in UN Peace Operations, Lessons Learned and Ideas for the Future, S.12: *“Political terrorism and organized crime have proved difficult to deal with, and, in certain respects, peace in Kosovo has become the continuation of war by other means. The province is populated by many “spoilers”, who are prepared to sacrifice peace for short-term political gain”*.

<sup>849</sup> Martens, Gewalt neutralisieren, „Die Frage nach einer Truppenreduzierung geht völlig an der Realität vorbei“ – Ein Interview mit dem Befehlshaber der KFOR, General Dr. Klaus Reinhardt, S. 95.

<sup>850</sup> Vgl. bezüglich zur vergleichbaren Situation bei IFOR/SFOR: Boothby, UN/NATO Relationship, Cooperation between the UN and NATO: Quo vadis?, S. 7. Eine Ausnahmesituation stellten die Unruhen im Kosovo im März 2004 dar, vgl. zur Chronologie der Ereignisse: ICG, Collapse in Kosovo, S. 1ff.

<sup>851</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 15.12.2000, S/2000/1196, Ziff. 21f; vgl. Judah, Greater Albania?, S. 10.

<sup>852</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 13.03.2001, S/2001/218, Ziff. 11f.

<sup>853</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 15.12.2000, S/2000/1196, Ziff. 21; *ibid.*, 13.03.2001, S/2001/218, Ziff. 67.

<sup>854</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 06.06.2000, S/2000/538, Ziff. 24.

<sup>855</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 06.06.2000, S/2000/538, Ziff. 24; *ibid.*, 07.06.2001, S/2001/565, Ziff. 9; zur Beendigung der Krise im Preševo-Tal wurde später die phasenweise und an

Komplikationen entstanden durch bewaffnete Albaner in Mazedonien. UNMIK und KFOR versuchen gemeinsam zu verhindern, dass das Kosovo nicht zum Zufluchtsort oder Inszenierungsort für diese bewaffneten Gruppen wird.<sup>856</sup>

ee) Zwischenergebnis

Ein robustes Mandat war unerlässlich: *”Milošević has managed to burden (...) KFOR with many headaches – to the east with Presheva, north with Mitrovica and west with Montenegro. In these circumstances, the NATO troops in Kosova are not merely traditional peacekeeping troops, but also in a sense a frontline force observing developments in the western Balkans”*.<sup>857</sup>

Schwierigkeiten aufgrund unterschiedlicher militärischer Einsatzbedingungen von Kapitel VI und Kapitel VII-Operationen waren im Kosovo nicht feststellbar.<sup>858</sup> Jedenfalls wurden solche Schwierigkeiten im Kosovo, die von einer Wiederholung eines solchen militärischen Einsatzes im Rahmen eines robusten Mandates abraten würden, nicht thematisiert.

b) Auswirkungen des robusten Mandates auf die Unparteilichkeit

Nachdem die Notwendigkeit eines robusten Mandates im Kosovo aufgezeigt wurde, soll nun untersucht werden, ob die Autorisierung zur Anwendung von Gewalt beziehungsweise ihr tatsächlicher Einsatz Auswirkungen auf die Unparteilichkeit der internationalen Gemeinschaft hatte, und gegebenenfalls welche. Sei es, dass hierdurch die Glaubwürdigkeit der Mission im Ganzen gefährdet wäre, wie von den Kritikern des Einsatzes von Gewalt befürchtet, oder dass KFOR oder UNMIK als Kriegsparteien angesehen wurden.

In der Literatur über die Friedensoperation im Kosovo wird das Problem der Unparteilichkeit von UNMIK oder KFOR kaum thematisiert. Wenn dies geschieht, dann

---

Bedingungen gebundene Rückkehr von jugoslawischen Sicherheitskräften in die *Ground Safety Zone* gestattet, vgl. *ibid.* 13.03.2001, S/2001/218, Ziff. 12; *ibid.*, 06.07.2001, S/2001/565, Ziff. 12.

<sup>856</sup> Vgl. Report of the Secretary-General on UNMIK, 13.03.2001, S/2001/218; Ziff. 11; *ibid.*, 07.06.2001, S/2001/565, Ziff. 11.

<sup>857</sup> Vgl. Hysa, UNMIK and KFOR in Kosova, S. 52; weitere Befürworter des robusten Mandats im Kosovo: O’Neill, Kosovo - An Unfinished Peace, S. 138; Reinhardt, bei einer Diskussion im Anschluss an seinen Vortrag, Erfahrungen eines NATO-Oberbefehlshabers im Kosovo, im Rahmen des interdisziplinären Seminars der Universität der Bundeswehr München in Neubiberg: Die Balkanpolitik der EU, UNO, und NATO, 06.02.2003; vgl. ders., KFOR – Streitkräfte für den Frieden, S. 553; Cabigiosu sowie Riechmann, Areas of the North-South Controversy: The Shift towards Robust and Executive Mandates and Lessons Learned from East Timor and Kosovo, Military Aspects, S. 35f und S. 43; auch Fenton, The Peacekeeping Team at the Millennium, S. 19; Wilkinson, Sharpening the Weapons of Peace, S. 72f.

<sup>858</sup> Ohne hier die militärischen Einsatzbedingungen genau analysieren zu können, kommt es laut des ehemaligen KFOR-Kommandeur Reinhardt bei einem robusten Mandat nicht, wie von den Gegnern behauptet, darauf an, sich zu verstecken, sondern die Möglichkeiten des militärischen Eingreifens klar zu demonstrieren, um die Konfliktparteien abzuschrecken, Vortrag am 06.02.2002 im Rahmen eines interdisziplinären Seminars der Universität der Bundeswehr München: „Die Balkanpolitik der EU, UNO und NATO“.

mehrheitlich in der unmittelbaren Anfangsphase der Operation. Hier wird der internationalen Gemeinschaft der Vorwurf gemacht, zugunsten der Kosovo-Albaner als Opfer langjähriger Verfolgung und Unterdrückung durch die Serben parteiisch gewesen zu sein. Aufgrund dessen sei nicht strikt genug gegen die Verbrechen an den Kosovo-Serben und ihre Vertreibungen vorgegangen worden.<sup>859</sup> Diese Unparteilichkeit steht jedoch nicht mit dem robusten Mandat der Resolution 1244 (1999) in Zusammenhang. Im Gegenteil, der Hauptvorwurf bei der Beurteilung des Mandates lautet vielmehr, in der Anfangsphase nicht robust genug gegen die ethnisch motivierten Verbrechen vorgegangen zu sein.

#### aa) Bedeutung von Unparteilichkeit im Kosovo

Im Kosovo hat sich also bereits das geänderte Konzept von Parteilichkeit realisiert, wie es der Brahimi-Report vorsieht. Gefordert wurde nicht, im Angesicht von Verbrechen neutral und passiv zu bleiben, sondern hiergegen einzuschreiten. Sobald die internationale Gemeinschaft das Ausmaß der Gewalt gegen die Kosovo-Serben und anderen Minderheiten realisierte, ergriffen KFOR und UNMIK entsprechend ihren Möglichkeiten Maßnahmen, um dieser Spirale von Gewalt entgegenzuwirken. Diese Operationen wurden entsprechend dem neuen Konzept von Unparteilichkeit, grundsätzlich als Antwort auf bestimmte, gegen das Mandat verstößende Handlungen, und unabhängig von der Zugehörigkeit zu ethnischen Gruppen der handelnden Person in gerechter Art und Weise ausgeführt.<sup>860</sup>

#### bb) Anschein der Parteilichkeit

Die örtliche Bevölkerung teilt diese Ansicht jedoch nicht vorbehaltlos, wie einige Beispiele aufzeigen sollen.

##### (1) Sicht der Kosovo-Serben

Auf der einen Seite sahen die Kosovo-Serben die anhaltende Gewalt gegen ihre Volksgruppe als Bestätigung dafür an, dass die internationale Gemeinschaft an ihrem Schutz nicht interessiert war.<sup>861</sup> Die gewalttätigen Zwischenfälle dienten den Kosovo-Serben als Vorwand, nicht mit der internationalen Gemeinschaft zusammen zu arbeiten, ihre Parallelstrukturen aufrecht zu erhalten, wodurch ihre Integration in den von UNMIK geschaffenen vorläufigen Verwaltungsstrukturen weitgehend verhindert wurde.<sup>862</sup> Die Gründe der anhaltenden ethnischen Gewalt lagen jedoch, zumindest nach der ersten Anfangsphase, nicht wie von kosovo-serbischer Seite behauptet, in einer etwaigen Unparteilichkeit gegenüber den Kosovo-Serben, sondern hatte vielfältige andere Ursachen, wie beispielsweise mangelndes Personal der internationalen Gemeinschaft zur

---

<sup>859</sup> Siehe 1. Teil D. III. 2.

<sup>860</sup> Vgl. Reinhardt, KFOR and UNMIK, Sharing a Common Vision for Kosovo, S. 14.

<sup>861</sup> Vgl. ICG, Kosovo Report Card, S. 16.

<sup>862</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 13.03.2001, S/2001/218, Ziff. 8.

Bekämpfung des Verbrechens, fehlende Gefängnisse, das nicht funktionierende Justizsystem und auch die Einstellung der kosovo-albanischen Politiker, die sich oft nicht eindeutig gegen die Gewalt aussprachen und damit auch kein Umdenken in den Köpfen der Kosovo-Albaner veranlassten.<sup>863</sup>

## (2) Sicht der Kosovo-Albaner

Auf der anderen Seite warfen die Kosovo-Albaner der internationalen Gemeinschaft vor, aufgrund angeblich einseitiger militärischer Maßnahmen die Kosovo-Serben ihnen gegenüber zu bevorzugen. Denn beispielweise würde die Parallelverwaltung der Kosovo-Serben im Norden Mitrovicë/Mitrovicas geduldet und nicht (militärisch) dagegen vorgegangen.<sup>864</sup> Zwar ist den Kosovo-Albanern im Prinzip darin zuzustimmen, dass die Duldung der kosovo-serbischen Parallelverwaltung grundsätzlich nicht zu tolerieren war. Aus diesem Grund arbeitete die internationale Gemeinschaft daraufhin, die Teilung aufzuheben.<sup>865</sup> Dies zeigt, dass eine Bevorzugung der Kosovo-Serben in der Weise, dass ihnen eine eigene Verwaltung als etwaige Grundlage für eine spätere Kantonisierung zugebilligt werden sollte, nicht beabsichtigt war. Die Duldung der Teilung Mitrovicë/Mitrovicas erfolgte anfänglich vielmehr deshalb, weil ein Teil der internationalen Gemeinschaft der Ansicht war, nur durch eine Trennung die interethnische Gewalt verhindern zu können.<sup>866</sup> Dahingestellt mag bleiben, ob die Entscheidung als richtig oder falsch anzusehen ist, hier ist jedenfalls der Vorwurf der Parteilichkeit ungerechtfertigt.

Später wurde auch die Festnahme mutmaßlicher Verbrecher kosovo-albanischer Volkszugehörigkeit durch UNMIK und KFOR als parteiische Maßnahme von kosovo-albanischer Seite kritisiert. Bei den Festgenommenen handelte es sich ihrer Ansicht nach um kosovo-albanische Helden der ehemaligen UÇK. Es gab Demonstrationen gegen diese Festnahmen, bei denen auch internationale Polizisten verletzt wurden. Die Übergangsregierung sah sich sogar veranlasst, eine „Erklärung“ zu verabschieden, welche die Festnahmen der Kosovo-Albaner verurteilte und UNMIK beschuldigt, „politische Gefangene“ verhaftet zu haben.<sup>867</sup> Diese Anschuldigung ist jedoch aus der Luft gegriffen, was spätere Anklagen durch internationale Staatsanwälte beziehungsweise Verurteilungen unter Mitwirkung internationaler Richter belegen.<sup>868</sup> Die Proteste der Bevölkerung gegen die Festnahmen hatten schnell nachgelassen. Dies zeigt, dass der Großteil der Bevölkerung die Proteste nicht unterstützt hatte, sondern vielmehr den Kampf gegen das organisierte Verbrechen unterstützte, bei dem es keine unantastbaren Verbrecher gibt.<sup>869</sup>

---

<sup>863</sup> Vgl. 1. Teil D. III. 2.

<sup>864</sup> ICG, Kosovo Report Card, S. 24.

<sup>865</sup> Vgl. ICG, Kosovo's Linchpin: Overcoming Division in Mitrovicë/Mitrovica.

<sup>866</sup> Reinhardt, KFOR – Streitkräfte für den Frieden, S. 142.

<sup>867</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 09.10.2002, S/2002/1126, Ziff. 19.

<sup>868</sup> Vgl. Report of the Secretary-General on UNMIK, 29.01.2003, S/2003/113, Ziff. 33.

<sup>869</sup> UNMIK, Pillar 1, Police and Justice, Presentation Paper, Fourth Quarter, November 2002, S. 32; vgl. allerdings auch: ICG, Collapse in Kosovo, S. 9, wonach die erneuten Verhaftungen von ehemaligen UÇK-Angehörigen und KPC-Mitglieder als Angriff gegen das KPC gewertet wurden.

### (3) Weiteres angeblich unparteiisches Verhalten

Weiterhin dienten im Kosovo Umstände, die nicht mit dem robusten Mandat unmittelbar in Verbindung standen, als Vorwand für den Vorwurf angeblicher Unparteilichkeit der internationalen Gemeinschaft. So wurde beispielsweise die Schaffung des *Kosovo Protection Corps* von den Kosovo-Serben als angebliche einseitige Positionierung zugunsten der Kosovo-Albaner angesehen. Ziel der internationalen Gemeinschaft war es jedoch nicht, ein rein kosovo-albanisches Korps zu etablieren, sondern ein multiethnisches Schutzkorps zu schaffen, in dem, entsprechend der ethnischen Bevölkerungsverteilung, 10 % Minderheiten beteiligt sein sollten.<sup>870</sup>

Weiteres Beispiel angeblicher Parteilichkeit zugunsten den Kosovo-Serben waren aus Sicht einiger Kosovo-Albaner die intensiven Bemühungen von UNMIK, die Kosovo-Serben Ende 1999 an der Teilnahme der vorläufigen Verwaltungsinstitutionen zu bewegen.<sup>871</sup> Aber auch diese Vorwürfe sind unbegründet. Die Einbeziehung der Kosovo-Serben in die öffentliche Verwaltung entspricht dem Mandat der Resolution 1244 (1999) und kann keinen objektiven Grund dafür liefern, die internationale Gemeinschaft als parteiisch anzusehen.

Darüber hinaus wurden die russischen Truppen allein aufgrund ihrer Herkunft von der kosovo-albanischen Bevölkerung generell als Freunde der einstigen serbischen Unterdrücker abgelehnt. In Rahovec in Mittelkosovo, wo russische Soldaten stationiert waren, kam es zu wochenlangen Protesten und Straßensperren gegen die Anwesenheit russischer Truppen.<sup>872</sup> Tatsächliche Vorfälle, in denen sich russische KFOR-Soldaten parteiisch verhalten hätten, waren in der Literatur nicht aufzufinden<sup>873</sup>, auch wenn verlautet wurde, dass es die Absicht des russischen Engagements im Kosovo in erster Linie gewesen sei, insbesondere die dortige kosovo-serbische Minderheit zu schützen<sup>874</sup>.

### (4) Fazit

Die vorgenannten Beispiele zeigen, dass sowohl aufgrund der Ermächtigung zur Gewaltanwendung sowie auch bei Tätigkeiten, die damit nicht im Zusammenhang stehen, leicht der Anschein erweckt werden kann, dass die internationale Gemeinschaft parteiisch

---

<sup>870</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 23.12.1999, S/1999/1250, Ziff. 10.

<sup>871</sup> Insbesondere zeigten sich die Kosovo-Albaner empört über die Gespräche von UNMIK mit Bischof Artemije, dem Führer der moderaten „Gračanica-Serben“ über die Vereinbarung eines *Memorandum of Understanding* im November 1999, welche unter anderem die Verbesserung der Sicherheit der Kosovo-Serben beinhaltete, um die Gračanica-Serben an der Teilnahme im IAC zu bewegen, vgl. ICG, Kosovo Report Card, S. 24; Report of the Secretary-General on UNMIK, 03.03.2000, S/2000/177, Ziff. 7; vgl. auch Reinhardt, Lehren aus dem Kosovo, Militärische und politische Herausforderungen, S. 35: General Reinhardt wurde von albanischen Medien einmal als „Serbenfreund“ bezeichnet, da er von Anfang an Bischof Artemije und Ivanović in die Sicherungsmaßnahmen mit einbezog.

<sup>872</sup> Vgl. Martens, Die Russen gehen heim; Reinhardt, KFOR – Streitkräfte für den Frieden, S. 89/186/196f.

<sup>873</sup> Vgl. hierzu auch Reinhardt, KFOR – Streitkräfte für den Frieden, S. 165/175, der einen Vorfall schildert, bei dem Hashim Thaçi sich wegen angeblich unangemessenen Behandlung durch russische KFOR-Truppen beschwerte; die Untersuchung des Vorfalls jedoch ergab, dass sich die russischen Truppen richtig verhalten hatten.

<sup>874</sup> Martens, Die Russen gehen heim.

handelt. Dadurch wird erstens die These derjenigen bestätigt, die behaupten, dass absolute Unparteilichkeit illusorisch sei, und selbst *peacekeeping* ohne die Anwendung von Gewalt von den Konfliktparteien als parteiisch angesehen werden kann. Die eine oder andere Konfliktpartei kann auch dann bevorzugt behandelt werden oder sich, wie hier, bevorzugt behandelt fühlen, wenn „nur“ politisches Handeln und nicht der Einsatz von Gewalt involviert ist.

Zweitens wird durch das Beispiel der angeblich ungerechtfertigt verhafteten Kriegshelden die These unterstützt, dass der Anschein der Parteilichkeit bei der Anwendung von Zwangsmaßnahmen anschließend wieder beseitigt werden kann, wenn diese legitimiert war.

Insgesamt waren die vorgenannten Vorwürfe angeblicher Parteilichkeit nicht dazu geeignet, die Glaubwürdigkeit der gesamten Mission in Frage zu stellen.<sup>875</sup>

cc) Wurden KFOR und UNMIK zu Konfliktparteien?

Bedauerlicherweise konnte aber nicht verhindert werden, dass sich Gewalttaten auch gegen die internationale Gemeinschaft richten.<sup>876</sup> Beispielsweise wurden bei gewalttätigen Ausschreitungen in Mitrovicë/Mitrovica im Februar 2000 als Reaktion auf einen Angriff von Kosovo-Albanern auf einen mit Kosovo-Serben besetzten Bus, mehrere Fahrzeuge und Büros von UNMIK, UNHCR und OSZE und nichtstaatlicher Organisationen in Brand gesetzt. Bei einem weiteren Zwischenfall in Mitrovicë/Mitrovica im Februar 2000 feuerten Heckenschützen auf KFOR-Stellungen. Zwei französische Soldaten wurden hierbei schwer verletzt.<sup>877</sup> Ein KFOR-Soldat wurde erschossen, der als Fahrer auf zwei Offiziere wartete.<sup>878</sup> Auch UNMIK-Mitarbeiter waren Ziele von Angriffen.<sup>879</sup> Bei gewaltsamen Ausbrüchen an Ostern 2000 in Mitrovicë/Mitrovica warfen eine Gruppe von Kosovo-Serben Steine auf KFOR-Truppen und beschädigten oder zerstörten mehr als 20 Fahrzeuge internationaler Organisationen.<sup>880</sup> Seit Mitte 2001 berichtete der Generalsekretär sogar von einem Richtungswechsel der Gewalt gegenüber der internationalen Gemeinschaft. Im Zeitpunkt des Berichts des Generalsekretärs vom 07.06.2001 wurden 1,5 % der Straftaten

---

<sup>875</sup> Yannis, Kosovo Under International Administration – An Unfinished Conflict, S. 55; „... *the international administration enjoys now relative confidence from both rivals. The previous imbalance, when in the streets of Kosovo UNMIK and KFOR were treated as liberators by the Kosovo Albanians and as a force of occupation by the Serbs, has been considerably redressed. The Serbs, both in Kosovo and Belgrade, are prepared to cooperate now with the international administration not only as reluctant partners due to mere pragmatism but also because they increasingly believe that the international administration can become an impartial as well as constructive actor in Kosovo*”.

<sup>876</sup> Vgl. hierzu insbesondere die monatlichen Berichte über die Aktivitäten der KFOR, erhältlich unter:

<[www.un.org/Depts/dhl/da/kosovo/kosovo3a/htm](http://www.un.org/Depts/dhl/da/kosovo/kosovo3a/htm)>.

<sup>877</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 03.03.2000, Ziff. 20 ff; ICG, Kosovo's Linchpin: Overcoming Division in Mitrovica, S. 2.

<sup>878</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 03.03.2000, S/2000/177, Ziff. 24.

<sup>879</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 06.06.2000, S/2000/538, Ziff. 20.

<sup>880</sup> ICG, Kosovo's Linchpin: Overcoming Division in Mitrovica, S. 9; Report of the Secretary-General on UNMIK, 03.03.2000, S/2000/177, Ziff. 21.

gegenüber der internationalen Gemeinschaft verübt.<sup>881</sup> Im Jahre 2003 waren vermehrte Angriffe gegen UNMIK-Polizisten und Polizisten des *Kosovo Police Service* zu verzeichnen: Im August 2003 wurde ein internationaler Polizist ermordet, im September 2003 zwei Polizisten des *Kosovo Police Service*.<sup>882</sup> Insbesondere Ende 2003 und Anfang 2004 gab es verstärkte Angriffe auf KFOR und UNMIK.<sup>883</sup> Während der Unruhen im März 2004 wurden 65 internationale Zivilpolizisten und 61 KFOR-Angehörige verletzt.<sup>884</sup> Danach wurden ein weiterer internationaler und ein lokaler Polizist getötet.<sup>885</sup>

Dies bedeutet, dass sich Angriffe gegen KFOR und UNMIK richteten, aber keinesfalls in dem Ausmaß, dass sie als Kriegsparteien angesehen wurden.

Fraglich ist dabei, ob diese Übergriffe gerade Reaktion auf die Tatsache waren, dass die Resolution 1244 (1999) ein robustes Mandat beinhaltet. Nur dann würde die These der Gegner des robusten Mandates zumindest teilweise bestätigt, dass die Befähigung einer Friedenstruppe, Gewalt über die Selbstverteidigung hinaus anzuwenden, dazu führt, dass diese eher Ziel von Gewaltangriffen wird, als eine traditionelle Friedenstruppe. Die Hintergründe der Angriffe sind allerdings nicht immer eindeutig zu klären. Motiv für die Gewaltausbrüche an Ostern 2000 in Mitrovicë/Mitrovica dürfte nach Ansicht der *International Crisis Group* insbesondere die Frustration der Kosovo-Serben über den aus ihrer Sicht unzureichenden Schutz ihrer Volksgruppe sein.<sup>886</sup> Ursache der Unruhen wäre damit also nicht das robuste Vorgehen der internationalen Gemeinschaft, sondern das Gegenteil, nämlich dass sie nicht robust genug gegen die kosovo-albanischen Gewalttäter vorgegangen sind. Hintergrund der Unruhen im März 2004 waren insbesondere die Unzufriedenheit der Kosovo-Albaner hinsichtlich der nicht in ihrem Interesse gelösten Statusfrage sowie die desolante wirtschaftliche Lage im Kosovo.<sup>887</sup> Somit bildeten für die Unruhen politische und wirtschaftliche Faktoren die Grundlage, nicht aber die Tatsache des robusten Mandates.

Weitere Hintergründe für Angriffe gegen die internationale Gemeinschaft dürften spezielle politische und militärische Maßnahmen gewesen sein, die den Interessen von Extremisten der jeweiligen Volksgruppe zuwider liefen. Zudem könnte im Laufe der Mission auch das verstärkte Vorgehen von UNMIK und KFOR gegen das organisierte Verbrechen Motiv für Attacken gegen die internationale Gemeinschaft gewesen sein. Der Generalsekretär stellte diesbezüglich in seinem Bericht vom 22.04.2002 fest: *“As the progressive implementation of anti-crime initiatives, including legislation to combat organized crime and terrorism, takes effect, the more potential there is for retaliation against UNMIK and KFOR”*.<sup>888</sup>

<sup>881</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 07.06.2001, S/2001/565, Ziff. 7; die Angriffe auf die internationale Gemeinschaft, einschließlich auf den *Kosovo Police Service*, setzte sich weiterhin fort: *ibid.*, 02.10.2001, S/2001/926, Ziff. 10; *ibid.*, 26.06.2003, S/2003/675, Ziff. 18.

<sup>882</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 15.10.2003, S/2003/996, Ziff. 17.

<sup>883</sup> ICG, Collapse in Kosovo, S. 11 ff.

<sup>884</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 30.04.2004, S/2004/348, Ziff. 3; siehe zur Chronologie der Ereignisse im März 2004: ICG, Collapse in Kosovo, S. 44.

<sup>885</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 30.04.2004, S/2004/348, Ziff. 4.

<sup>886</sup> Vgl. ICG, Kosovo's Linchpin: Overcoming Division in Mitrovica, S. 9.

<sup>887</sup> ICG, Collapse in Kosovo, S. i.

<sup>888</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 22.04.2002, S/2002/436, Ziff. 52.

Damit wird klar, dass ein robustes Mandat in der Tat die Gefahr birgt, dass Angehörige der Friedensoperation Opfer von Racheakten werden. Jedoch nimmt der Generalsekretär diese Möglichkeit nicht als Anlass dafür, anzuraten, dass die internationale Gemeinschaft von ihrer Bekämpfung des organisierten Verbrechens und von Extremisten begangenen Gewalttaten ablassen solle, um Racheakte zu vermeiden; im Gegenteil sollen die Maßnahmen zur Stärkung des Rechtssystems fortgesetzt werden, um solche Racheakte in Zukunft zu verhindern: *“UNMIK will continue to arrest and bring criminals to justice”*.<sup>889</sup>

dd) Zwischenergebnis

Festzuhalten ist, dass KFOR und UNMIK versucht haben, Zwangsmaßnahmen gegenüber allen ethnischen Gruppen in gleicher Weise anzuwenden. Dies ist ihnen entsprechend der Beurteilung internationaler Beobachter gelungen, zumindest nach der ersten Anfangsphase, in der eine gewisse Toleranz der internationalen Gemeinschaft im Hinblick auf die Gewalt der Kosovo-Albaner gegenüber den Kosovo-Serben vorherrschte.

Es ist damit festzustellen, dass Gewalt in unparteiischer Weise angewendet werden kann, wenn man Unparteilichkeit im Sinne des Brahimi-Reports versteht. Problematisch bleibt, wie auch die Kritiker des robusten Mandates anführen, dass die Parteien Maßnahmen gegen Angehörige ihrer Gruppe subjektiv als parteiisch ansehen, und ihre Kooperation mit der internationalen Gemeinschaft aufgeben oder zu Vergeltungsmaßnahmen greifen können. Jedoch zeigt das Beispiel der Friedensmission im Kosovo, dass nicht nur militärische, sondern auch politische Maßnahmen als Parteinarbeit angesehen werden können; eine absolute Unparteilichkeit im Sinne von Neutralität ist nahezu unmöglich. Weiterhin war festzustellen, dass das robuste Mandat im Kosovo nicht dazu geführt hat, die Friedensmission zu gefährden, indem KFOR oder UNMIK etwa als Konfliktpartei angesehen wurden. Der Anschein der Parteilichkeit kann beseitigt werden, wenn Zwangsmaßnahmen legitimiert sind.

c) Konsens und Kooperation der Konfliktparteien

Im Folgenden sollen nun die Implikationen des robusten Mandates auf den Konsens der Konfliktparteien dargestellt werden. Klargestellt werden muss zunächst, wer überhaupt Konfliktpartei ist. Anschließend wird untersucht, ob die Zustimmung der Konfliktparteien zur Entsendung von KFOR und UNMIK vorlag, und welche Auswirkungen dies auf die Mitarbeit der Konfliktparteien mit der internationalen Gemeinschaft hat.

aa) Konsens der Konfliktparteien: völkerrechtliche Grundlagen

Bei innerstaatlichen Konflikten stellt sich zunächst die Frage, wer der Dislozierung einer Friedenstruppe überhaupt zustimmen müsste.

---

<sup>889</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 22.04.2002, S/2002/436, Ziff. 52.

In Betracht kommt die Zustimmung der Regierung des betroffenen Staates als Inhaber der territorialen Souveränität oder die Zustimmung aller am Konflikt beteiligter Parteien, also auch die Zustimmung nichtstaatlicher Gruppen.<sup>890</sup> Fraglich ist, ob nichtstaatliche Gruppen überhaupt völkerrechtlich bindende Erklärungen abgeben können. Voraussetzung für eine völkerrechtlich bindende Erklärung ist, dass die nichtstaatliche Gruppe völkerrechtliche Handlungsfähigkeit besitzt, was wiederum deren Rechtsfähigkeit voraussetzt. Nur für denjenigen, der fähig ist, Rechte und Pflichten zu haben, ist die Fähigkeit von Belang, entsprechend diesen Rechten und Pflichten zu handeln.<sup>891</sup> Das Völkerrecht geht grundsätzlich davon aus, dass Staaten völkerrechtlich rechts- und handlungsfähig sind. Bei nicht-staatlichen Gruppen unterscheidet das Völkerrecht zwischen Befreiungsbewegungen, die als Teil eines Staatsvolkes rechtmäßig für ihre Unabhängigkeit kämpfen, sowie zwischen Aufständischen oder „kriegsführenden“ Parteien.

### (1) Befreiungsbewegungen

Befreiungsbewegungen können soweit als partielles Völkerrechtssubjekt gelten, wie ihr Selbstbestimmungsrecht reicht. Einer besonderen Anerkennung dieser Völkerrechtssubjektivität im Sinne eines konstitutiven Akts bedarf es hierzu nicht, denn es bestehen objektive, wenn auch hinsichtlich ihres Bestandes umstrittene Merkmale, die die Inanspruchnahme des Selbstbestimmungsrechts begründen.<sup>892</sup> Der Vertragsabschluss dieser Befreiungsbewegungen sowohl mit der Regierung des im Konflikt befindlichen Staates als auch mit dritten Staaten ist daher ohne weiteres möglich und ist völkerrechtlich bindend.<sup>893</sup>

### (2) Aufständische

Aufständischen kommt zunächst keine völkerrechtliche Stellung zu. Um mit ihnen rechtliche Verbindungen aufzunehmen und Vereinbarungen zu treffen bedarf es ihrer zumindest partiellen Anerkennung.<sup>894</sup> Denn wenn innerhalb eines Staates eine Gruppierung zum Mittel des bewaffneten Kampfes greift, um die eigene Position durchzusetzen, stellt dies zunächst „nur“ eine Störung der innerstaatlichen Rechtsordnung dar. Die Anfangsphase verbleibt außerhalb des Regelungsbereiches des Völkerrechts. Mit zunehmender Ausweitung und Intensität kann eine solche interne, mit Waffengewalt geführte Auseinandersetzung allmählich einen Charakter gewinnen, der dem zwischenstaatlichen militärischen Konflikt vergleichbar ist. Führt der bewaffnete Konflikt

<sup>890</sup> Vgl. Bratt, Explaining Peace-Keeping Performance: The UN in Internal Conflicts, S. 47.

<sup>891</sup> Ipsen, Völkerrecht, § 4 Rn. 9; vgl. Dahm/Delbrück/Wolfrum, Völkerrecht, Band I 1, § 2 Ziff. I. 1.

<sup>892</sup> Doehring, Völkerrecht, Rn. 265; vgl. Ginther, Liberation Movements, S. 211 ff; Verdross/Simma, Universelles Völkerrecht, § 409ff; Hailbronner, Der Staat und der Einzelne im Völkerrecht, Rn. 40.

<sup>893</sup> Vgl. Ramsbotham, Encyclopedia of International Peacekeeping Operations, S. 7: sowohl UNITA (*Uniao Nacional para la Independência Total de Angola*) als auch die seinerzeitige Regierung haben die Friedensvereinbarungen für Angola (*Bicesse Accords*) unterzeichnet, die Grundlage für die Entsendung der *United Nations Angola Verification Mission*, UNAVEM II, waren.

<sup>894</sup> Doehring, Völkerrecht, Rn. 264; Seidl-Hohenfelder/Stein, Völkerrecht, Rn. 778ff; vgl. Hufnagel, Friedensoperationen der zweiten Generation, S. 294f.

in einer weiteren Phase dazu, dass die angegriffenen Organe der existenten, aber territorialen bereits teilweise durch Aufständische verdrängten Staatsgewalt ein Interesse an einem an Gegenseitigkeit ausgerichteten Verhalten gewinnen, kann der im Konflikt befindliche Staat die Aufständischen als „Kriegsführende“ anerkennen.<sup>895</sup> Eine Anerkennung ist an keine bestimmte Form gebunden, sie kann auch durch konkludente Handlungen erfolgen.<sup>896</sup> Dabei zählt der Abschluss eines bilateralen Vertrages als konkludente Anerkennung.<sup>897</sup> Darin würde gleichzeitig eine Anerkennung der Rechts- und Pflichtfähigkeit dieser nicht-staatlichen Gruppen in Bezug auf die Rechte und Pflichten, die ihnen aus diesem Vertrag erwachsen, liegen. Diese beschränkte Anerkennung ist nur konstitutiv im Verhältnis zu dem anerkennenden Staat.

Hiervon ist zu unterscheiden die Anerkennung der Aufständischen als Kriegsführende durch dritte Staaten, die bei rein innerstaatlichen Konflikten in der Regel gegen das Interventionsverbot verstößt. Erst wenn sich ihre Position derart verfestigt hat, dass sie über ein größeres, geschlossenes Gebiet ihres Staates die effektive Herrschaft ausübt, ändert sich die Rechtslage. Dann ist es völkerrechtlich zulässig, sie als kriegsführende Partei oder als stabilisiertes *De-facto*-Regime von dritten Staaten anzuerkennen.<sup>898</sup> Wenn die Regierung selbst die Aufständischen anerkannt hat, so steht der Anerkennung durch dritte Staaten nichts mehr im Wege, auch dann nicht, wenn die Voraussetzungen hierfür nicht vorliegen. Denn ein Verhalten, das sie selbst bestätigt hat, kann eine Regierung nach Treu und Glauben nicht bei anderen als Verletzung ihrer Rechte rügen.<sup>899</sup>

Nach anderer Ansicht wird gefordert, auch den Aufständischen in innerstaatlichen Konflikten analog den Befreiungsbewegungen eine partielle Völkerrechtssubjektivität zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge zuzuerkennen.<sup>900</sup> Jedenfalls müsse davon ausgegangen werden, dass sich auch „kriegsführende“ Gruppen, wenn sie Vereinbarungen unterschreiben, nach dem Grundsatz *pacta sunt servanda* festhalten lassen.<sup>901</sup>

#### bb) Konfliktparteien im Kosovo

Konfliktpartei war zum einen die Regierung Jugoslawiens. Ihr gegenüber stand als militärischer Gegenspieler die Kosovo-Befreiungsbewegung (UÇK). Weiterhin gab es die Demokratische Liga des Kosovo (LDK) unter Rugova und die „Regierung“ Bukoshis, die zwar das gleiche Ziel wie die UÇK verfolgte, nämlich die Unabhängigkeit des Kosovo, allerdings in politischer Rivalität zur UÇK stand.<sup>902</sup>

<sup>895</sup> Vgl. Ipsen, Völkerrecht, § 8 Rn. 9ff.

<sup>896</sup> Verdross/Simma, Universelles Völkerrecht, § 666.

<sup>897</sup> Verdross/Simma, Universelles Völkerrecht, § 966.

<sup>898</sup> Vgl. hierzu: Dahm/Delbrück/Wolfrum, Völkerrecht, Band I/2, § 111, S. 296; Hailbronner, Der Staat und der Einzelne im Völkerrecht, Rn. 39; vgl. Seidl-Hohenfelder/Stein, Völkerrecht, Rn. 795; vgl. auch Verdross/Simma, Universelles Völkerrecht, § 404ff, der vertritt, dass eine Anerkennung nicht notwendig ist, sondern ein *De-facto*-Regime per se eine partielle Völkerrechtssubjektivität besitzt.

<sup>899</sup> Dahm/Delbrück/Wolfrum, Völkerrecht, Band I/2, § 111, S. 297.

<sup>900</sup> Hufnagel, UN-Friedensoperationen der zweiten Generation, S. 295.

<sup>901</sup> Ratner, The New UN Peacekeeping, S. 26.

<sup>902</sup> Vgl. Karádi, Terroristen oder Freiheitskämpfer? – Die Metamorphosen der UÇK, S. 117.

### (1) Rechtliche Einordnung

Fraglich ist die Rechtsnatur dieser kosovo-albanischen Gruppierungen, verbunden mit der Frage, ob sie überhaupt völkerrechtlich verbindliche Erklärungen abgeben können. In Betracht kommt daher ihre Einordnung als Befreiungsorganisation(en). So sehen sich die UÇK beziehungsweise LDK jedenfalls selbst. Voraussetzung hierfür wäre jedoch, dass ihnen das Selbstbestimmungsrecht zusteht. Dies wird teilweise von Wissenschaftlern bejaht.<sup>903</sup> Dann wären UÇK und LDK partiell völkerrechtsfähig allein aufgrund ihrer Eigenschaft als Befreiungsorganisation und könnten völkerrechtlich verbindliche Erklärungen abgeben. Die internationale Staatengemeinschaft spricht den Kosovo-Albanern jedoch nicht ohne weiteres das Recht auf Selbstbestimmung zu. Dies lässt sich daraus erkennen, dass in Resolution 1244 (1999) bestimmt wird, dass die Provinz Kosovo ein Teil Jugoslawiens bleibt, ohne das Recht auf Selbstbestimmung zu erwähnen.<sup>904</sup>

Jedoch kommt eine partielle Völkerrechtsfähigkeit der kosovo-albanischen Gruppierungen dann in Betracht, wenn zumindest eine partielle Anerkennung seitens der Regierung Jugoslawiens vorliegt, beispielsweise konkludent durch den Abschluss eines Vertrages. Diese theoretische Möglichkeit bestand bereits bei den Verhandlungen von Rambouillet, und war auch nach Ende der NATO-Luftangriffe rechtlich möglich. Spätestens bei Abschluss eines Vertrages hätte die Regierung Jugoslawiens die Delegation der Kosovo-Albaner anerkannt. Damit wäre diese hinsichtlich des Vertragsschlusses rechts- und pflichtfähig.<sup>905</sup>

### (2) Praktische Aspekte

Neben den rechtlichen Aspekten besteht bei innerstaatlichen Konflikten das praktische Problem, diejenigen Verhandlungspartner zu identifizieren, die die Bevölkerung repräsentieren, und die zur Schaffung eines dauerhaften Friedens notwendig sind.

Vor den Friedensbemühungen in Rambouillet hatten die Europäische Union und die Kontaktgruppe im Kosovo versucht, allein mit einer von Ibrahim Rugova vorgeschlagenen kosovo-albanischen Delegation zu verhandeln. Hierbei stellte sich das Problem heraus, dass diese nur begrenzte Legitimation besaß. Denn das mit der UÇK sympathisierende oppositionelle Lager war nicht vertreten und entwickelte sich zu einem schwer zu

---

<sup>903</sup> Für ein Selbstbestimmungsrecht beispielsweise: Brunner, Völkerrecht und Selbstbestimmungsrecht in Kosovo, S. 125ff; Münzel, Läßt sich die Unabhängigkeit Kosovos völkerrechtlich begründen?, S. 199ff; Andrá, Gedanken zur Unabhängigkeit des Kosovo, S. 191ff; Seidel, A New Demension of the Right of Self-Determination in Kosovo, S. 203ff.

<sup>904</sup> Vgl. Giersch, Die Europäische Union und der Krieg im Kosovo, S. 504, wonach die EU und die Kontaktgruppe die UÇK nicht als Befreiungsorganisation „anerkannt“ hätten; vgl. Conforti, The Law and Practice of the United Nations, S. 253; vgl. Kaser, Die Verhandlungen in Rambouillet und Paris: Die Fragen der Souveränität Jugoslawiens und der Unabhängigkeit für Kosovo, S. 52ff, wonach ein unabhängiges Kosovo zu keinem Zeitpunkt der Verhandlungen von der Internationalen Gemeinschaft ins Auge gefasst war.

<sup>905</sup> Unabhängig davon wäre ein völkerrechtlich wirksamer Vertragsschluss der Vereinten Nationen auch allein mit den Kosovo-Albanern möglich gewesen. Spätestens mit den NATO-Luftanschlägen handelte es sich bei den Konflikt nicht mehr um einen innerstaatlichen Konflikt. Die partielle Anerkennung der UÇK durch einen etwaigen Vertragsschluss konnte damit nicht mehr gegen das Interventionsverbot verstoßen.

berechnenden Faktor. Der EU-Sonderbeauftragte Petritsch hatte erkannt, dass die UÇK aus praktischen Gründen in die Vermittlungsbemühungen eingebunden werden müsse, wollte man zu einem tragfähigen Abkommen gelangen. Es war daher ein dringendes Anliegen, die notorisch zerstrittenen Lager in ein verhandlungsfähiges Team zu bringen. Allerdings war die UÇK alles andere als eine homogene Armee mit klaren Befehls- und Kommandostrukturen, sondern zu großen Teilen in sich aufgesplittet und zerstritten.<sup>906</sup> Inoffizielle Erkundungen identifizierten den UÇK-Kommandeur Hashim Thaçi als Ansprechpartner. EU und Kontaktgruppe stimmten der Initiative Petritschs Ende 1998 schließlich zu.<sup>907</sup> Damit war die UÇK – noch Anfang/Mitte 1998 von der internationalen Gemeinschaft aufgrund ihrer „terroristischen Aktionen“ geächtet<sup>908</sup> – Ende 1998 von der Europäischen Union und Kontaktgruppe als legitimer Akteur im Kosovo-Konflikt faktisch anerkannt. Nicht zuletzt auf internationalen Druck hin einigten sich die kosovo-albanischen Gruppierungen daraufhin auf die Bildung einer gemeinsamen Delegation. Vertreten waren neben der UÇK und LDK auch Vertreter der Vereinigten Demokratischen Bewegung (LBD) von Rexhep Qosja sowie unabhängige Delegierte.<sup>909</sup>

An den politischen Konstellationen änderte sich nach den Verhandlungen von Rambouillet und den NATO-Luftangriffen wenig.<sup>910</sup> Um den Rückhalt nahezu der gesamten Bevölkerung des Kosovo zu erreichen, wäre neben der Zustimmung der Bundesrepublik Jugoslawien auch die Zustimmung sämtlicher vorgenannter politischer Gruppierungen im Kosovo wünschenswert gewesen. Wer hat der Resolution 1244 (1999) tatsächlich zugestimmt?

#### cc) Zustimmung zur Resolution 1244

Die jugoslawische Regierung als Inhaberin der Gebietshoheit hat der Entsendung der Friedensoperation ausdrücklich zugestimmt.<sup>911</sup>

Keine ausdrückliche Zustimmung zur Resolution 1244 (1999) wurde allerdings von der UÇK oder den anderen kosovo-albanischen Parteien erteilt. Hier stellt sich die Frage, warum nicht versucht wurde, nachdem die jugoslawische Regierung bereits eingelenkt hatte, durch Vermittlung einer Gruppe dritter Staaten einen Friedensvertrag zwischen den Parteien zu erreichen. Allerdings hatte sich die Situation im Kosovo durch die NATO-Luftangriffe grundlegend geändert. Der Text des Rambouillet-Abkommens war nicht länger tragbar, so dass ein neuer Vertrag hätte ausgehandelt werden müssen. Dadurch hätte man dem Taktiker Milošević nochmals eine Chance eingeräumt, die Initiative zu ergreifen

<sup>906</sup> Vgl. Karádi, Terroristen oder Freiheitskämpfer? – Die Metamorphosen der UÇK, S. 114; Reuter, Zur Geschichte der UÇK, S. 173f; vgl. Judah, Inside the KLA, S. 20.

<sup>907</sup> Petritsch/Kaser/Pichler, Kosovo/Kosova – Mythen, Daten, Fakten, S. 248ff; Giersch, Die Europäische Union und der Krieg im Kosovo, S. 504.

<sup>908</sup> Giersch, NATO und militärische Diplomatie im Kosovo-Konflikt, S. 447; vgl. Naumann, Vortrag am 20.03.2003 im Rahmen eines interdisziplinären Seminars „Die Balkanpolitik der EU, UNO und NATO“ an der Universität der Bundeswehr München: Die NATO sah die UÇK zu diesem Zeitpunkt als „terroristische Bewegung“ an, so dass Verhandlungen mit ihr nicht möglich waren.

<sup>909</sup> Reuter, Die Kosovo-Politik der internationalen Gemeinschaft in den neunziger Jahren, S. 327.

<sup>910</sup> Vgl. Lipsius, Kosovo: Politische Führung zerstritten, S. 59.

<sup>911</sup> Siehe I. Teil A. II. 2.

und eventuell die internationale Gemeinschaft zu täuschen. Auch wäre es fraglich gewesen, ob die Kosovo-Albaner nach ihrem unerträglichen Leid unter den jugoslawischen und serbischen Sicherheitskräften, welches sich während der NATO-Intervention noch verstärkt hatte, dazu bereit gewesen wären, zu verhandeln.<sup>912</sup> Um sofort agieren zu können, war die Verabschiedung einer Resolution nach der VN-Charta für die internationale Gemeinschaft die beste Möglichkeit.

### (1) Konkludente Zustimmung der Kosovo-Albaner

Fraglich ist, ob nicht sogar von einem stillschweigenden Einverständnis der Kosovo-Albaner ausgegangen werden konnte. Dies ist im Nachhinein schwer zu beurteilen. Tatsächlich herrschten im Kosovo Euphorie und das Gefühl der Befreiung vor. Die Kosovo-Albaner fühlten, dass sie nach zehn Jahren Unterdrückung wieder zum Zuge kommen konnten.<sup>913</sup> Für eine konkludente Zustimmung könnte weiterhin sprechen, dass die Kosovo-Albaner alles getan hätten, um die verstärkte Unterdrückung, Verfolgung und massiven Vertreibungen zu beenden.<sup>914</sup> Weiterhin könnte dafür sprechen, dass die kosovo-albanische Delegation bei den Friedensverhandlungen in Rambouillet und Paris, wenn auch unter Zähneknirschen zu Kompromissen, nämlich zur Demilitarisierung der UÇK, bereit war und von der Forderung nach sofortiger Unabhängigkeit abrückte.<sup>915</sup> Auf der anderen Seite hatten die Vertreter der Kosovo-Albaner bei den Verhandlungen von Rambouillet sich mit der von der G-8 vorgeschlagenen substantiellen Autonomie des Kosovo innerhalb Jugoslawiens nur unter der Voraussetzung einverstanden erklärt, dass nach drei Jahren eine Entscheidung über den zukünftigen konstitutionellen Status des Kosovo herbeigeführt werden sollte.<sup>916</sup> In der Resolution 1244 (1999) dagegen findet sich kein Wort über eine solche Entscheidung. Die Resolution 1244 (1999) scheint in diesem Punkt daher sogar attraktiver für Belgrad zu sein als der Vertrag von Rambouillet. Da der Wille der Kosovo-Albaner zur Unabhängigkeit bis heute ungebrochen ist, spricht dies dafür, dass sie der Resolution 1244 (1999) im Ganzen wohl nicht zustimmten.<sup>917</sup>

Außerdem fühlten sich die Kosovo-Albaner als Sieger des Konflikts. Warum sollten sie aus ihrer Sicht, nachdem sie nun gewonnen hatten, ihr Ziel aufzugeben, für das sie gekämpft hatten, nämlich für die Unabhängigkeit des Kosovo, und sich darüber hinaus entwaffnen lassen? So wurden die einrückenden KFOR-Truppen „...von den UÇK-

<sup>912</sup> ICG, *The New Kosovo Protectorate*, S. 1.

<sup>913</sup> Vgl. *Human Rights First, Kosovo: Protection and Peace Building*, S. 2; Yannis, *Kosovo Under International Administration – An Unfinished Conflict*, S. 34.

<sup>914</sup> Interviews der Autorin mit Kosovo-Albanern, Priština, 05.-16.09.2002.

<sup>915</sup> Kaser, *Die Verhandlungen in Rambouillet und Paris: Die Fragen der Souveränität Jugoslawiens und der Unabhängigkeit für Kosovo*, S. 66.

<sup>916</sup> Schnabel, *Political Cooperation in Retrospect: Contact Group, EU, OSCE, NATO, G-8 and UN Working toward a Kosovo Settlement*, S. 34.

<sup>917</sup> So: Schnabel, *Political Cooperation in Retrospect: Contact Group, EU, OSCE, NATO, G-8 and UN Working toward a Kosovo Settlement*, S. 34; vgl. Mertus, *Peacekeeping in Kosovo: Mission Impossible?*, S. 439; vgl. Garcia, *La Mission d'Administration Intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK)*, S. 65: Die Resolution habe keine Zustimmung in der Bevölkerung gefunden.

*Kämpfern wie Brüder begrüßt. Diese Bruderliebe wich blankem Entsetzen, als die UÇK von den vermeintlichen Kampfgenossen aufgefordert wurde, ihre Waffen abzugeben“.*<sup>918</sup>

## (2) Nachträgliche Zustimmung der Kosovo-Albaner

Da von KFOR und UNMIK erkannt wurde, dass die UÇK in der Lage war, die Sicherheitslage im Kosovo zu destabilisieren, sicherte sich KFOR im *Undertaking of demilitarisation and transformation of the UÇK* die Zustimmung der UÇK zu ihrer Demilitarisierung und ihre Wiedereingliederung in die Zivilgesellschaft. Gleichzeitig erteilte die UÇK in diesem *Undertaking* nachträglich eine ausdrückliche Zustimmung zur Dislozierung der KFOR-Truppen und der internationalen zivilen Präsenz: *“The UÇK agrees that the International Security Presence and the international civil presence will continue to deploy and operate without hindrance within Kosovo and that KFOR has the authority to take all necessary action to establish and maintain a secure environment for all citizens of Kosovo and otherwise carry out its mission”*.<sup>919</sup>

Weiterhin sicherte sich UNMIK nachträglich die Zustimmung der Vertreter der drei wichtigsten kosovo-albanischen Parteien zur exekutiven und legislativen Autorität des Sonderbeauftragten des Generalsekretärs im Kosovo. Dies geschah durch die Vereinbarung zwischen UNMIK und Hashim Thaçi, Rhexep Qosa sowie Ibrahim Rugova hinsichtlich des Aufbaus der Strukturen einer vorläufigen Übergangsverwaltung vom 15.12.1999.<sup>920</sup>

## (3) Einigung zwischen den Konfliktparteien?

Unter den streitenden Parteien – Kosovo-Albaner auf der einen und (Kosovo-) Serben auf der anderen Seite – bestand jedoch nicht einmal ein minimaler Konsens, wie die Zukunft des Kosovo sich gestalten sollte. Die Resolution 1244 (1999) beendete den offenen Konflikt zwischen der NATO und der Bundesrepublik Jugoslawien, nicht aber zwischen den Konfliktparteien der (Kosovo-) Serben und Kosovo-Albaner. Es bestand keinerlei Konsens zwischen den Konfliktparteien hinsichtlich des künftigen Status des Kosovo und keinerlei Bereitschaft zum Dialog hierüber. Die Konfliktparteien verfolgen noch bis zum Abschluss dieser Arbeit vielmehr diametral entgegengesetzte Interessen. Die Kosovo-Albaner verfolgen die Unabhängigkeit des Kosovo, die Serben das Verbleiben des Kosovo im Staatenverbund Jugoslawiens.<sup>921</sup> Ein Friedensabkommen zwischen den streitenden Parteien, welches alle wichtigen Punkte umfasst, wäre wünschenswert gewesen, war jedoch nicht realistisch.

<sup>918</sup> Reuter, Zur Geschichte der UÇK, S. 181.

<sup>919</sup> *Undertaking of demilitarisation and transformation by the UÇK*, 20.06.1999, Ziff. 3.

<sup>920</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 23.12.1999, S/1999/1250, Ziff. 5; siehe I. Teil E. I. 1. a).

<sup>921</sup> Vgl. Mertus, “Peacekeeping in Kosovo: Mission Impossible?”, S. 436.

dd) Tatsächliche Kooperation mit UNMIK und KFOR

Nachdem festgestellt wurde, dass ausdrücklich nur eine Konfliktpartei der Resolution 1244 (1999) vor ihrer Verabschiedung zugestimmt hatte, soll nunmehr die tatsächliche Kooperation der Konfliktparteien dargestellt werden. Wurde die Zustimmung der Konfliktparteien manipuliert, wie es die Erfahrungen bei Friedensmissionen des vergangenen Jahrzehnts gezeigt haben? Weiterhin soll das Hauptaugenmerk darauf gelegt werden, ob das robuste Mandat auf die tatsächliche Kooperationsbereitschaft eine negative oder positive Auswirkung hatte.

(1) Kooperation der (Kosovo-) Serben

Die Bundesrepublik Jugoslawien hat die Vereinbarung im Militärisch-Technischen Abkommen vom 09.06.1999 zur Beendigung der Kampfhandlungen und zum Rückzug der jugoslawischen und serbischen Streitkräfte in vollem Umfang eingehalten.<sup>922</sup> Ohne die vorherige Zustimmung Jugoslawiens und Serbiens wären eine Beendigung der Kampfhandlungen und der Rückzug der serbischen und jugoslawischen Streitkräfte keinesfalls derart reibungslos abgelaufen. Die Situation wäre eine gänzlich andere gewesen: Bodentruppen der NATO hätten zuerst die jugoslawische Armee und die serbischen Streitkräfte bekämpfen und besiegen müssen, um Zugang in das Gebiet zu bekommen. Dies hätte schwere Verluste auf beiden Seiten bedeuten können. Die Bereitschaft Jugoslawiens und Serbiens, die Truppen zurückzuziehen, hat damit maßgeblich zum Erfolg von KFOR bei seiner Aufgabe der Gewährleistung des Abzugs der militärischen, polizeilichen und paramilitärischen Bundes- und Republikkräfte beigetragen: *“Without agreement with the Serbs it would have been a difficult nut to crack“*.<sup>923</sup> Dies bedeutet, dass die Zustimmung auch beim robusten Mandat einer der strategischen Grundpfeiler bleibt.

Es muss jedoch gesehen werden, dass die Zustimmung der Bundesregierung Jugoslawien zur Einstellung der Kampfhandlungen unter dem Druck der NATO-Luftschläge erfolgte. Es war daher fraglich, ob Milošević nicht zu einem späteren Zeitpunkt seine Meinung ändern und mit seinen Truppen wieder ins Kosovo zurückkehren würde. Bereits im Vorfeld hatte er zahlreiche Vereinbarungen nicht eingehalten. Aufgrund dessen musste, wie oben festgestellt, nach wohl einhelliger Ansicht eine robuste Friedenstruppe disloziert werden.<sup>924</sup>

Anders sah jedoch die Kooperation der Bundesrepublik Jugoslawien und der Kosovo-Serben bei der Förderung der Aufgaben der UNMIK aus. Wie festgestellt wurde, setzte die Regierung Belgrads das ihr Mögliche daran, den Erfolg der internationalen Gemeinschaft zu unterminieren, um ihren Einfluss im Kosovo zu wahren. Die jugoslawische Regierung unterstützte die kosovo-serbischen Parallelverwaltungen sowohl personell als auch

---

<sup>922</sup> Siehe 1. Teil D. I.

<sup>923</sup> Weighill, NATO Operations in Kosovo – A perspective from Headquarters KFOR, S. 78.

<sup>924</sup> Siehe 2. Teil A. III. 3. a).

finanziell. Sie rief die Kosovo-Serben dazu auf, nicht mit der internationalen Gemeinschaft zusammenzuarbeiten.<sup>925</sup> Diejenigen moderaten Kosovo-Serben, die eine mehr pragmatische Zusammenarbeit mit der internationalen Gemeinschaft suchten, wurden von Belgrad diskreditiert.<sup>926</sup> Kosovo-Serben fürchteten um ihre Ansprüche auf Pensionen und andere staatliche Unterstützung, die sie vor dem Konflikt erworben hatten, wenn sie mit UNMIK kooperierten.<sup>927</sup> Kosovo-Serben nahmen an den ersten Gemeindewahlen im Oktober 2000 nicht teil.<sup>928</sup> Eine langsame Änderung dieser Politik der Nicht-Kooperation begann erst mit den demokratischen Veränderungen in Belgrad, und als die Regierung in Belgrad die Kosovo-Serben zur Kosovo-weiten Wahl aufrief. Dieser Richtungswechsel fand seinen Ausdruck in einer Vereinbarung mit UNMIK im Juli 2002, in der sie zusagte, die finanzielle Unterstützung der Parallelsysteme zu beenden. In Realität existieren die Parallelsysteme zum Teil bis zum Abschluss dieser Arbeit; die vorgenannte Vereinbarung wurde bis zu diesem Zeitpunkt noch nicht voll umgesetzt.<sup>929</sup>

Diese Politik der Nicht-Kooperation bestätigt somit die Beobachtung des Brahimi-Reports, dass eine Zustimmung auf vielfältige Weise manipuliert werden kann. Die Zustimmung Jugoslawiens und Serbiens zur Dislozierung einer zivilen Sicherheitspräsenz lag vor, in der Praxis wurde die Arbeit der internationalen Gemeinschaft unterminiert. Wie hat die internationale Gemeinschaft darauf reagiert?

Trotz des robusten Mandates haben UNMIK und KFOR selbstverständlich nicht versucht, die Kosovo-Serben durch Androhung von Zwangsmaßnahmen zur Kooperation zu bewegen. UNMIK versuchte vielmehr mit den von Kofi Annan als „positive Anreize“ (*positive inducement*) genannten Maßnahmen, die Kooperation der Kosovo-Serben zu erreichen. Es wurden von der internationalen Gemeinschaft intensive Bemühungen unternommen, die kosovo-serbische Minderheit davon zu überzeugen, dass sie durch eine Kooperation mit UNMIK handfeste Vorteile erzielen könnte. Um die Bedürfnisse für Minderheiten zu ermitteln, wurde unter anderem eine *Ad Hoc Task Force on Minorities* gebildet, die Vertreter der verschiedensten im Kosovo tätigen Organisationen umfasste.<sup>930</sup> Diese *Task Force* konzentrierte ihre Arbeit auf Verbesserung der physischen Bewegungsfreiheit und auf vertrauensbildende Maßnahmen.<sup>931</sup>

Aufgrund der Vielfalt der von UNMIK ergriffenen Maßnahmen zur Integration der Kosovo-Serben ins politische, kulturelle und wirtschaftliche Leben des Kosovo, werden im Folgenden nur einige Beispiele aufgezählt. Insbesondere wurde versucht, die Sicherheit der Kosovo-Serben zu verbessern und den Minderheiten Zugang zu öffentlichen Einrichtungen und öffentlichen Dienstleistungen zu gestatten.<sup>932</sup> Weitere vertrauensbildende Maßnahmen

<sup>925</sup> Vgl. Report of the Secretary-General on UNMIK, 06.06.2000, S/2000/538, Ziff. 6; siehe 1. Teil E. I. 2. b).

<sup>926</sup> Yannis, Kosovo under International Administration – An Unfinished Conflict, S. 41.

<sup>927</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 06.06.2000, S/2000/538, Ziff. 17.

<sup>928</sup> Vgl. Report of the Secretary-General on UNMIK, 15.12.2000, S/2000/1196, Ziff. 2; *ibid.*, 06.07.2000, S/2000/538, Ziff. 114.

<sup>929</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 26.01.71, S/2004/71, Ziff. 25.

<sup>930</sup> Siehe 2. Teil A. II. 3.

<sup>931</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 06.06.2000, S/2000/538, Ziff. 42.

<sup>932</sup> Yannis, Kosovo Under International Administration – An Unfinished Conflict, S. 48f: weitere Maßnahmen umfassten beispielsweise den Abschluss der *Agenda for Coexistence*, November 1999, das *Agreement for the Establishment of a Joint Committee on Returns for Kosovo Serbs*, 02.05.2000, sowie das

umfassten die Förderung von politischer und wirtschaftlicher Interaktion.<sup>933</sup> Später wurden verstärkte Initiativen unternommen, um Minderheiten den Eintritt in das Wirtschaftsleben im Kosovo zu erleichtern, wie die Verbesserung des Zugangs zu Krediten.<sup>934</sup> Ein besonderes Anliegen der internationalen Gemeinschaft war, den Kosovo-Serben, die außerhalb des Kosovo geflohen waren, eine Rückkehr ins Kosovo und ihre Wiedereingliederung zu ermöglichen.<sup>935</sup> Die Bemühungen wurden jedoch durch die anhaltende ethnisch-motivierte Gewalt unterminiert und waren nur begrenzt erfolgreich.<sup>936</sup>

Mit diesen vielfältigen Bemühungen der internationalen Gemeinschaft im Kosovo sind die Befürchtungen der Gegner des robusten Mandates widerlegt, dass im Rahmen eines solchen Mandates ausschließlich Gewalt eingesetzt würde, um die Zustimmung der Konfliktparteien zu erreichen. Das Beispiel Kosovo zeigt vielmehr, dass, je nach Situation, zwar Zwangsmaßnahmen angewendet werden können, aber daneben auch der Politik der „positiven Anreize“ ein hoher Stellenwert eingeräumt wird.

## (2) Kooperation der Kosovo-Albaner

Die Kooperation der Kosovo-Albaner bei der Errichtung der vorläufigen Übergangsinstitutionen mit der internationalen Gemeinschaft ist grundsätzlich als zufriedenstellend zu bezeichnen. Dies gilt unabhängig davon, ob nun eine konkludente Zustimmung der Kosovo-Albaner zur Resolution 1244 (1999) vorlag oder nicht. Auch wenn die Resolution 1244 (1999) die Unabhängigkeit des Kosovo nicht vorsah, waren sich die Kosovo-Albaner von Anfang an bewusst, dass sie sich durch Nicht-Kooperation selbst den größten Schaden zugefügt hätten. Die internationale Gemeinschaft hatte gezeigt, dass sie einer ihrer Verbündeten ist. Es bestand die Gefahr, dass sie diesen wichtigen Verbündeten durch Nicht-Kooperation eventuell verlören.<sup>937</sup>

So gelang es der internationalen Gemeinschaft, sich nachträglich in einer Vereinbarung über die Struktur einer Übergangsverwaltung am 15.12.1999 die Zustimmung der Vertreter der drei wichtigsten Parteien im Kosovo zur exekutiven und legislativen Autorität des Sonderbeauftragten des Generalsekretärs zu sichern. Dadurch erreichte UNMIK, die Kosovo-Albaner bis auf wenige Zwischenfälle<sup>938</sup> in den demokratischen Aufbau ihrer

---

*Joint Understanding between UNMIK-SNC on the participation of the SNC in the Joint Administrative Structure*, 29.06.2000, jeweils abgedruckt bei: Yannis, Kosovo Under International Administration – An Unfinished Conflict, S. 128ff.

<sup>933</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 06.06.2000, S/2000/538, Ziff. 45f; vgl. zu weiteren Maßnahmen: *ibid.*, 07.06.2001, S/2001/565, Ziff. 17ff.

<sup>934</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 22.04.2002, S/2002/436, Ziff. 37.

<sup>935</sup> Vgl. die Vereinbarung zur Rückkehr der Kosovo-Serben in das Kosovo (*Framework for Return of Kosovo Serbs*): Report of the Secretary-General on UNMIK, 07.06.2001, S/2001/565, Ziff. 60; vgl. weiterhin: *ibid.*, 15.01.2002, S/2002/62, Ziff. 62; *ibid.*, 09.10.2002; S/2002/1126, Ziff. 37ff; *ibid.*, 15.10.2003, S/2003/996, Ziff. 30.

<sup>936</sup> Vgl. Report of the Secretary-General on UNMIK, 15.10.2003, S/2003/996, Ziff. 30.

<sup>937</sup> Vgl. Yannis, Kosovo Under International Administration – An Unfinished Conflict, S. 45.

<sup>938</sup> Thaçi hat zeitweise seine Teilnahme am KTC ausgesetzt, vgl. Report of the Secretary-General on UNMIK, 23.12.1999, S/1999/1250, Ziff. 3; am 10.05.2000 trat der Repräsentant der Partei *National Movement for the Liberation of Kosovo* (LKCK) von seinem Amt im KTC zurück, dagegen protestierend,

Provinz durch die Teilnahme in den vorläufigen Selbstverwaltungsinstitutionen einzubinden und ihr Vertrauen in UNMIK zu stärken<sup>939</sup>. Die kosovo-albanischen Parallelstrukturen und ihre Finanzierung konnte durch die vorgenannte Vereinbarung mehr oder weniger zum 31.01.2000 aufgelöst und in die vorläufigen Verwaltungsstrukturen der *Joint Interim Administrative Structure* (JIAS) eingegliedert werden.<sup>940</sup> Schon zuvor hatten die Führer der drei großen politischen kosovo-albanischen Parteien im *Kosovo Transitional Council* (KTC) und in anderen Kommissionen UNMIK beratend zur Seite gestanden.<sup>941</sup>

Die UÇK hat bei ihrer Demilitarisierung insoweit mit UNMIK kooperiert, als dass aufgrund des *Undertaking of Demilitarisation* eine beeindruckende Zahl von Waffen abgegeben wurde und der Kern der ehemaligen UÇK-Kämpfer in ein ziviles Schutzkorps überführt werden konnte.<sup>942</sup> Beides wäre unzweifelhaft ohne die Zustimmung der UÇK wesentlich erschwert, wenn nicht gar unmöglich gewesen. Auf der anderen Seite bedurfte es als Voraussetzung für das Abkommen mit der UÇK eines robusten Mandates. Denn, wie oben aufgezeigt wurde, stellte sich mit dem Rückzug der jugoslawischen und serbischen Streitkräfte die Frage, wer die Verteidigung des Kosovo übernehmen sollte. Um wenigstens die teilweise Entwaffnung der UÇK zu erreichen, musste KFOR mit ihrem robusten Mandat zeigen, hierfür in der Lage zu sein.<sup>943</sup>

Mit fortschreitender Zeit allerdings wuchs die Unzufriedenheit der Kosovo-Albaner darüber, nicht ausreichend Entscheidungsbefugnisse zu besitzen, sowie über die Tatsache, dass noch nicht begonnen wurde, eine Lösung der Statusfrage herbeizuführen. Dennoch besteht bis heute grundsätzliche Kooperationsbereitschaft mit der internationalen Gemeinschaft, auch wenn Kosovo-Albaner zunehmenden politischen Druck hinsichtlich der Zukunft des Kosovo auf die internationale Gemeinschaft ausüben.<sup>944</sup>

### (3) Zwischenergebnis

Fazit ist, dass im Kosovo die Zustimmung der Konfliktparteien tatsächlich eine große Rolle spielte, zunächst bezüglich des Rückzugs der jugoslawischen Streitkräfte und nachträglich der Demilitarisierung der UÇK. Den Aufbau von vorläufigen Selbstverwaltungsinstitutionen betreffend ergibt sich ein anderes Bild: diejenigen, die der Resolution 1244 (1999) ausdrücklich zugestimmt haben, arbeiten nicht mit der internationalen Gemeinschaft zusammen, dagegen aber eher diejenigen, die zuvor nicht ausdrücklich gefragt wurden. Das Beispiel Kosovo bestätigt somit die Richtigkeit der Feststellung im Brahimi-Report, dass die Zustimmung von Konfliktparteien zu einer Friedensoperation zwar wichtig ist, aber nicht zwangsläufig bedeutet, dass anschließend auch tatsächlich kooperiert wird. Eine Kooperation der Regierung Jugoslawiens in Form

---

dass UNMIK sich nicht genügend des Problems der vermissten und in serbischen Gefängnissen festgehaltenen Kosovo-Albaner einsetzen würde; *ibid.*, 06.06.2000, S/2000/538, Ziff. 12.

<sup>939</sup> Siehe 1. Teil E. I. 1.

<sup>940</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 06.06.2000, S/2000/538, Ziff. 11.

<sup>941</sup> Vgl. Report of the Secretary-General on UNMIK, 16.09.1999, S/1999/987, Ziff. 23f.

<sup>942</sup> Siehe 1. Teil D. II.

<sup>943</sup> Siehe 2. Teil A. III. 3. a) bb).

<sup>944</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 26.06.2003, S/2003/675.

der Zustimmung zum Ahtisaari-Chernomyrdin-Dokument erfolgte nur, solange es deren Interesse diente, nämlich zur Beendigung der NATO-Luftangriffe.

#### 4. Ergebnis und Schlussfolgerungen

Im Kosovo hat sich das robuste Mandat, das sich in der „grauen Zone“ zwischen Kapitel VI und VII VN-Charta bewegt, bestens bewährt. Durch eine leicht bewaffnete, traditionelle Friedenstruppe hätten die vielfältigen Aufgaben von UNMIK und KFOR nicht bewältigt werden können. Das robuste Mandat war notwendig zur Sicherung des Rückzugs der jugoslawischen und serbischen Streitkräfte und zur Abschreckung für den Fall, dass diese Streitkräfte das Kosovo entgegen allen Absprachen zurückzuerobern beabsichtigen. Weiterhin verlangte die Demilitarisierung der UÇK ein robustes Erscheinungsbild. Auch zur Herstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung innerhalb des Kosovo war ein robustes Mandat erforderlich, angesichts der hohen Kriminalität, massiven ethnischen Spannungen mit Radikalisierungstendenzen und dem latenten Gewaltpotential, sowie zur Verhinderung einer weiteren Destabilisierung der Region durch bewaffnete radikale Banden. Schwierigkeiten aufgrund unterschiedlicher militärischer Einsatzbedingungen von Kapitel VI und Kapitel VII-Operationen, die gegen ein robustes Mandat sprechen würden, waren im Kosovo nicht feststellbar.

Die Erfahrungen im Kosovo widerlegen im Wesentlichen die Befürchtungen der Gegner des robusten Mandates.

UNMIK und KFOR wurden aufgrund der Ermächtigung und Anwendung von Zwangsmaßnahmen nicht als Konfliktparteien angesehen und gefährdeten die Mission nicht durch ihr robustes Auftreten. Im Gegenteil wurde KFOR dafür kritisiert, in der Anfangsphase nicht tatkräftig genug vorgegangen zu sein. Unparteilichkeit wurde bei der Anwendung von Zwangsmaßnahmen im Kosovo grundsätzlich so verstanden, wie im Brahimi-Report gefordert: nicht als Neutralität und Passivität, sondern als Vorgehen gegen diejenigen, die als Aggressoren auftreten beziehungsweise das Mandat verletzen. Dadurch hatte die Demonstration von Stärke im Kosovo eher eine vertrauensbildende Funktion. Die Vereinten Nationen haben als neutraler Vermittler keinen Schaden genommen. Der Anschein des unparteiischen Vorgehens von KFOR und UNMIK bei Verhaftungen mutmaßlicher kosovo-albanischer Straftäter konnte bei einem Großteil der Bevölkerung aufgrund ihrer Legitimität wieder beseitigt werden. Außerdem hat das Beispiel Kosovo gezeigt, dass selbst politische Maßnahmen der internationalen Gemeinschaft ohne Zwangscharakter von den Konfliktparteien als Parteinahme für die eine oder andere Partei ausgelegt werden können. Völlige Unparteilichkeit im Sinne von Neutralität ist damit auch bei Friedensmissionen, die nicht mit einem robusten Mandat ausgestattet sind, schwierig zu erreichen. Sie ist auch nicht wünschenswert, was die vielfältige Kritik an dem anfänglich eher zögerlichen Vorgehen von KFOR gegen ethnisch motivierte Straftaten belegt. Ein Umdenken in diesem Bereich ist folglich unerlässlich.

Zweitens bleibt die Zustimmung der Konfliktparteien strategischer Grundpfeiler für die Friedensmission im Kosovo, trotz der Autorisierung, Zwangsmaßnahmen anzuwenden. Nachdem die Bundesrepublik Jugoslawien und die Republik Serbien der Resolution 1244 (1999) zugestimmt hatten, wurden nachträglich im Laufe der Mission die Zustimmung der UÇK für deren Demilitarisierung sowie die Zustimmung der drei politisch wichtigen Parteien zur alleinigen Autorität des Sonderbeauftragten des Generalsekretärs eingeholt. Dennoch zeigte sich, dass die Zustimmung manipuliert werden kann. Auch wenn Belgrad der Resolution 1244 (1999) zugestimmt hatte, wurden anschließend die Bemühungen der internationalen Gemeinschaft beim Aufbau „substanzieller Selbstverwaltung“ unterminiert. Nicht auszuschließen war ein Versuch der jugoslawischen und serbischen Streitkräfte, entgegen allen Vereinbarungen das Kosovo militärisch einzunehmen, was aber durch die robuste Präsenz der KFOR-Truppen verhindert werden konnte. Die Kooperation der Kosovo-Serben wurde nicht mit Zwangsmaßnahmen zu erreichen versucht, sondern dadurch, dass ihnen positive Anreize gesetzt wurden. Damit ist auch das Argument der Gegner des robusten Mandates entwertet, wonach Gewalt allein zur Herstellung des Friedens nicht ausreicht, sondern es hierfür anderer Mittel bedürfe. Denn diese „anderen Mittel“ wurden im Rahmen des robusten Mandates eingesetzt.

Schließlich bedeutete das robuste Mandat im Kosovo keineswegs ein Verkennen dessen, was *peacekeeping* beabsichtigt. Durch *peacekeeping* soll der Frieden in einer Region bewahrt werden. Genau dies beabsichtigen auch Friedensmissionen mit einem robusten Mandat. Der Unterschied besteht jedoch darin, dass letztere in risikobehaftete Situationen disloziert werden, in denen eine Arbeit der Friedenskonsolidierungskräfte nur dadurch möglich ist, dass durch Friedenssicherungskräfte ein sicheres Umfeld geschaffen wird. Da Sicherheit „*sine qua non*“ zur Ausführung von Friedenskonsolidierungsmaßnahmen ist<sup>945</sup>, bedarf es eines robusten Mandates. Ein Verstoß des robusten *peacekeeping* gegen den Geist der VN-Charta kann nicht entdeckt werden. Die Gegenansicht verkennt, dass friedvolles Vorgehen zur Sicherung des Friedens oft nicht ausreichend ist. Zur Sicherung des Friedens stehen den Vereinten Nationen daher das ganze Arsenal von Maßnahmen nach Kapitel VI und Kapitel VII VN-Charta zur Verfügung. Der Forderung nach einem robusten Mandat im Sinne des Brahimi-Reports ist aufgrund der Erfahrungen im Kosovo folglich zuzustimmen.

Bezüglich des Konzepts von Friedensmissionen bedeutet dies folgendes: Das ursprüngliche Konzept der *peacekeeping*-Operationen war aufgrund der Handlungsunfähigkeit des Sicherheitsrates eine Konzession an die Realitäten. Es handelte sich um eine Reihe von Improvisationen, die mit dem in der Charta beschriebenen System zur Aufrechterhaltung von internationalem Frieden fast nichts mehr gemeinsam hatten.<sup>946</sup> Die zum Zeitpunkt der ersten Friedenseinsätze entwickelten Grundsätze für traditionelle Friedensmissionen müssen daher im Lichte der damaligen politischen und tatsächlichen

<sup>945</sup> Marberg, Gewalt neutralisieren, „Die Frage einer Truppenreduzierung geht völlig an der Realität vorbei“ – Ein Interview mit dem Befehlshaber der KFOR, General Dr. Klaus Reinhardt, S. 95.

<sup>946</sup> Vgl. Urquhart, Mehr als eine Aktion von Hilfsheriffen, S. 58; vgl. Greenwood, The United Nations as Guarantor of International Peace and Security: Past, Present and Future – A United Kingdom View –, S. 62f; vgl. Pellet, The Road to hell is paved with good intentions, The United Nations as Guarantor of International Peace and Security: – A French Perspective –, S. 123f.

Verhältnisse gesehen werden. Unter den gegebenen Umständen des Kalten Krieges kann zwar nicht behauptet werden, dass das auf Konsens beruhende Konzept qualitativ geringer war als die dem ursprünglichen Konzept der Kollektiven Sicherheit gedachten Zwangsmaßnahmen.<sup>947</sup> Dennoch muss nicht gefolgert werden, dass auch unter den heutigen Umständen, in denen aufgrund der Handlungsfähigkeit im Sicherheitsrat die Möglichkeit besteht, robuste Mandate zu beschließen, und die Phase der Improvisation beendet sein sollte, am ursprünglichen Konzept des Konsenses zwanghaft festgehalten werden müsse. Dies gilt insbesondere dann, wenn ein robustes Mandat zur Sicherheit der Friedentruppen oder für den Erfolg der Mission notwendig erscheint.

Wird ein robustes Mandat erteilt, darf bei der Einsatzplanung nicht vom günstigsten zu erwartenden Fall ausgegangen werden, wenn das bisherige Verhalten der örtlichen Akteure einen ungünstigeren Fall nahe legt. Mitgliedsstaaten müssen bereit sein, für die Erfüllung des Mandats auch Verluste in Kauf zu nehmen. Ein robustes Mandat bedeutet außerdem, dass die Anwendung von Gewalt klar festgelegt sein muss. Es bedeutet größer und besser ausgerüstete Truppen, die zwar mehr kosten, aber im Gegensatz zur symbolischen und unbedrohlichen Präsenz traditioneller Friedenssicherungskräfte glaubhafte Abschreckungskapazitäten haben.<sup>948</sup> Eine Möglichkeit, um dies zu erreichen, ist, so der Brahimi-Report, die Zusammenarbeit mit regionalen und subregionalen Organisationen.<sup>949</sup>

Insgesamt könnte die Mission im Kosovo, mit einigen Ausnahmen abgesehen, als gutes Beispiel dienen, wie die Umsetzung eines robusten Mandates im Sinne des Brahimi-Reports in Zukunft erfolgen könnte.<sup>950</sup>

---

<sup>947</sup> Czempiel, Frühe Projekte internationaler Friedenssicherung, S. 31; Urquhart, Mehr als eine Aktion von Hilfssheriffen, S. 58 wählt eine negative Formulierung: „*diese Improvisation (war) besser als nichts*“.

<sup>948</sup> Brahimi-Report, Ziff. 51f.

<sup>949</sup> Brahimi-Report, Ziff. 54.

<sup>950</sup> So auch Cabigiosu, Areas of the North-South Controversy: The Shift towards Robust and Executive Mandates and Lessons Learned from East Timor and Kosovo, Military Aspects, S. 34.

#### IV. Hauptempfehlungen zu klaren, glaubwürdigen und erfüllbaren Mandaten

Nach weiteren Empfehlungen des Brahimi-Reports müssen Mandate des Sicherheitsrates eindeutig sein, insbesondere bei Einsätzen, die in ein gefährliches Umfeld entsandt werden.

*„...Die Sachverständigengruppe empfiehlt dem Sicherheitsrat, bevor er der Umsetzung einer Waffenruhe oder Friedensübereinkunft durch einen Friedenssicherungseinsatz unter Führung der Vereinten Nationen zustimmt, sich dessen zu vergewissern, dass die betreffende Übereinkunft gewisse Mindestbedingungen erfüllt, wie beispielsweise Übereinstimmung mit den internationalen Menschenrechtsnormen und Durchführbarkeit der vorgesehenen Aufgaben und Zeitpläne...“.*<sup>951</sup>

*„...Der Sicherheitsrat soll Resolutionen zur Genehmigung von Missionen mit hoher Truppenstärke so lange in Entwurfform belassen, bis der Generalsekretär von Seiten der Mitgliedsstaaten feste Zusagen über die Bereitstellung der erforderlichen Truppen und anderer wichtiger Elemente zur Unterstützung der Mission, einschließlich von Elementen zur Friedenskonsolidierung erhalten hat...“.*<sup>952</sup>

*„...Die Resolutionen des Sicherheitsrates sollen den Erfordernissen der Friedenssicherungseinsätze, die in potentiell gefährlichen Situationen zum Einsatz gelangen, Rechnung tragen, insbesondere der Notwendigkeit klarer Befehlswege und eines einheitlichen Vorgehens...“.*<sup>953</sup>

Der Brahimi-Report geht bei seinen Empfehlungen zu klaren und glaubwürdigen Mandaten von der Erfahrung aus, dass Mandate des Sicherheitsrates oft einen Kompromiss darstellen. Denn der Sicherheitsrat muss sich als politisches Organ bemühen, einen Konsens herbeizuführen, wozu Kompromisse erforderlich sind. Diese Kompromisse gehen jedoch manchmal auf Kosten der Genauigkeit der Mandate. Daraus können ernste Folgen im Feld resultieren, wenn das Mandat von den verschiedenen Anteilen einer Friedensmission unterschiedlich ausgelegt wird, oder wenn die örtlichen Akteure den Eindruck eines nur halbherzigen Engagements des Sicherheitsrates für die tatsächliche Umsetzung des Friedens gewinnen. Letzteres wiederum kann Friedensstörer in ihren Bemühungen ermutigen. Mehrdeutigkeiten können auch Differenzen übertünchen, die später unter dem Druck der Krise wieder auftreten und dringende Maßnahmen des Sicherheitsrates verhindern. Die Sachverständigengruppe spricht sich daher für Eindeutigkeit der Mandate aus, vor allem bei Einsätzen in einem gefährlichen Umfeld.

Insbesondere folgende Punkte sollen bei der Klarheit des Mandates beachtet werden:

Erstens sollen diejenigen, die das Mandat für eine Friedensmission der Vereinten Nationen aushandeln, auch aus dem Bereich der Vereinten Nationen kommen. Denn andere Friedensunterhändler mögen zwar hochqualifizierte Experten auf ihrem Gebiet sein, jedoch

---

<sup>951</sup> Brahimi-Report, Ziff. 64 a).

<sup>952</sup> Brahimi-Report, Ziff. 64 b).

<sup>953</sup> Brahimi-Report, Ziff. 64 c).

ist weniger wahrscheinlich, dass sie die operativen Erfordernisse der Soldaten, der Polizisten oder des humanitären Hilfspersonals in Friedensmissionen der Vereinten Nationen im Einzelnen abschätzen können. Dennoch mussten die Vereinten Nationen in den letzten Jahren Mandate ausführen, die von anderer Seite ausgearbeitet wurden. Diese Praxis muss aufhören. Diejenigen, die das Mandat ausführen, sollen auch am Aushandeln beteiligt sein.<sup>954</sup>

Zweitens muss das Mandat bestimmte Mindestvoraussetzungen erfüllen. Dazu gehört, dass die von den Vereinten Nationen wahrzunehmenden Aufgaben durchführbar und erfüllbar sind. Die Truppenstärke und die sonstigen Ressourcen dürfen nicht danach angesetzt werden, was als politisch annehmbar für den Sicherheitsrat erachtet wird. Bei Vorlage und Begründung des geschätzten Ressourcenbedarfs müssen vielmehr hohe operative Normen zugrunde gelegt werden. Werden einer Friedensmission keine ausreichenden Ressourcen zur Verfügung gestellt, so bedeutet dies wahrscheinlich eine Verschwendung von Personal, Zeit und Geld.<sup>955</sup>

Drittens sollte die Mission erst dann vonstatten gehen, wenn der Generalsekretär von den Mitgliedsstaaten feste Zusagen zur Bereitstellung von Truppen erhalten hat, die er für die Durchführung des Einsatzes für notwendig erachtet. Denn die Dislozierung einer inkompletten Truppe, die nicht imstande ist, einen labilen Frieden zu festigen, würde bei einer Bevölkerung, die sich inmitten eines Konflikts befindet oder gerade die Folgen eines Krieges überwindet, zuerst Hoffnungen wecken und wieder zerstören. Um dies zu vermeiden, sollte der Sicherheitsrat Resolutionen so lange in Entwurfform belassen, bis der Generalsekretär bestätigen kann, dass er von den Mitgliedsstaaten die notwendigen Truppenzusagen erhalten hat.<sup>956</sup>

Im folgenden Kapitel wird zunächst der Hintergrund dieser an sich selbstverständlich erscheinenden Empfehlungen der Sachverständigengruppe beleuchtet. Anschließend wird untersucht, ob für die Friedensmission im Kosovo ein klares, glaubwürdiges und erfüllbares Mandat hinsichtlich der vorgenannten drei Punkte vorlag. In einem nächsten Schritt wird die weitere Empfehlung zu klaren, glaubhaften und erfüllbaren Mandaten behandelt, nämlich die Forderung nach klaren Befehlswegen und einheitlichem Vorgehen.

## 1. Hintergrund der Empfehlungen

Die vorgenannten Empfehlungen hat die Sachverständigengruppe insbesondere aufgrund der negativen Erfahrungen der Friedensmissionen in Somalia, Ruanda und Bosnien ausgesprochen. Hier entsprachen die den Friedensmissionen zugrunde liegenden Mandate offensichtlich nicht den Gegebenheiten vor Ort. Im Einzelnen haben Untersuchungen durch die *Lessons Learned Unit* der Abteilung für Friedenseinsätze (*Department of*

---

<sup>954</sup> Brahimi-Report, Ziff. 57.

<sup>955</sup> Brahimi-Report, Ziff. 59.

<sup>956</sup> Brahimi-Report, Ziff. 60.

*Peacekeeping Operations*, DPKO) hinsichtlich der vorgenannten Missionen folgendes ergeben:

a) Somalia

Im Falle der Friedensmission in Somalia (UNOSOM II) änderte sich das Mandat laufend und war Gegenstand unzähliger, verschiedenartiger Interpretationen. Ursprünglich war es Aufgabe der militärischen Komponente der Operation, die Auslieferung humanitärer Hilfsgüter militärisch abzusichern. Dieses Mandat wurde in der Folgezeit dahingehend geändert, dass die politische Aussöhnung der streitenden Parteien herbeigeführt sowie eine „sichere Umgebung“ geschaffen und erhalten werden sollte, bis hin zur Aufgabe, einen der Anführer der Konfliktparteien zu „verhaften“. Später sollte mit diesem Anführer verhandelt werden.<sup>957</sup>

Die Mandate haben sich also teilweise widersprochen und wurden vom Sicherheitsrat ohne viel Erklärungen geändert. Folge davon waren Meinungsverschiedenheiten zwischen den truppenstellenden Ländern und dem Sekretariat, den Kontingenten und den NGOs, zwischen UNOSOM II-Angestellten und den humanitären Organisationen. Es führte schließlich zu Zusammenstößen von UNOSOM II mit dem somalischen Volk.

b) Ruanda

Bei der Beurteilung der Friedensmission in Ruanda (UNAMIR) wurde festgestellt, dass das jeweilige Mandat den jeweiligen Gegebenheiten vor Ort nicht entsprach. Selbst dann, wenn ein Mandat der Realität angepasst wurde, konnten die notwendigen Mittel, um das Mandat durchzuführen, nicht beschafft werden.

Nach dem ursprünglichen Mandat sollte UNAMIR die Umsetzung eines Friedensabkommens unterstützen, welches allerdings nicht von allen Konfliktparteien gutgeheißen wurde. Als der Bürgerkrieg in Ruanda wieder aufflammte, gab es für die ca. 2.545 leicht bewaffneten Friedenstruppen von UNAMIR weder ein Mandat, die Zivilisten vor dem Massaker zu schützen, noch waren sie hierzu in der Lage. Dies führte dazu, dass einige Mitgliedsstaaten ihre Truppen ohne Koordinierung mit den Vereinten Nationen aus Ruanda abzogen. Der Genozid an der ruandischen Bevölkerung konnte nicht aufgehalten werden. Als dann der Sicherheitsrat die Stärke der Friedenstruppe auf 5.500 erhöhte, um den Friedenstruppen ihre Selbstverteidigung und die Verteidigung von bedrohten Zivilisten in Ruanda zu ermöglichen, dauerte es mehrere Monate, bis hierfür Truppen gefunden und eingesetzt werden konnten. In der Zwischenzeit war der Bürgerkrieg beendet, und Ruanda benötigte Unterstützung beim Wiederaufbau des Landes. Dies war jedoch wiederum nicht vom Mandat der Friedenstruppe umfasst.<sup>958</sup>

---

<sup>957</sup> UN Department of Peacekeeping Operations, Lessons Learned Unit, The Comprehensive Report on Lessons Learned from United Nations Operation in Somalia (UNOSOM), Ziff. 10.

<sup>958</sup> Ruanda-Report, S. 1.

c) Srebrenica

Auch im tragischen Fall Srebrenicas wurden der Friedenstruppe *United Nations Protection Force* (UNPROFOR) zur Verteidigung der Enklave nicht genügend Ressourcen zur Verfügung gestellt. Die 150 leicht bewaffneten Soldaten, denen der Schutz der Enklave anvertraut war, sahen sich ca. 2.000 anrückenden Serben gegenüber, unterstützt von Panzern und Artillerie.<sup>959</sup> Die Luftunterstützung der am Boden befindlichen Friedenstruppen durch die NATO, die sogar bei der restriktivsten Auslegung des Mandates von diesem umfasst war, wurde im konkreten Fall der Bedrohung nicht autorisiert.<sup>960</sup> Der „sichere Hafen“ Srebrenica musste ohne Gegenwehr durch die Friedenssoldaten den Serben überlassen werden.

2. Klares, glaubwürdiges und erfüllbares Mandat im Kosovo

Untersucht wird nun die Situation im Kosovo. Gab es hier, unter Berücksichtigung der Empfehlungen des Brahimi-Reports ein klares, glaubwürdiges und erfüllbares Mandat? Da die Friedensmission im Kosovo aus zwei gleichberechtigten Komponenten unter Leitung verschiedener Organisationen – NATO und Vereinte Nationen – mit verschiedenen Organisationsstrukturen besteht, wird das Mandat bezüglich der zivilen und militärischen Komponente einzeln behandelt.

a) Mandatierung von KFOR

Bei der Mandatierung von KFOR traten Missstände wie bei den vorgenannten Friedensmissionen in Somalia, Ruanda und Bosnien nicht auf. Fraglich ist, ob es dennoch Unklarheiten im Mandat gab, und ob genug Ressourcen bereitgestellt wurden, damit die Aufgaben erfüllt werden konnten.

aa) Klarheit des Mandates

Die Aufgaben von KFOR waren in Ziffer 9 zusammen mit den Anhängen der Resolution 1244 (1999) grundsätzlich klar definiert.

(1) Bereich öffentliche Sicherheit und Ordnung/Demilitarisierung

Schwierigkeiten bei der Implementierung des Mandates wurden im ersten Teil dieser Arbeit im Bereich der Herstellung der inneren öffentlichen Sicherheit und Ordnung festgestellt. Weiterhin gab es bei der Demilitarisierung unterschiedliche Interpretationen,

---

<sup>959</sup> Srebrenica-Report, Ziff. 472.

<sup>960</sup> Srebrenica-Report, Ziff. 480ff.

nämlich dahingehend, ob diese eine vollständige Bewaffnung beinhaltet oder nicht. Fraglich ist, ob dies auf ein unklares Mandat zurückzuführen ist.

Hierbei muss berücksichtigt werden, dass Mandate hinsichtlich der Ziele so genau wie möglich sein sollten. Sie sollten jedoch nicht so spezifisch sein, dass sie die notwendige Flexibilität im Feld beschränken. Unvorhergesehene Herausforderungen können am besten dann gemeistert werden, wenn dem kommandierenden General vor Ort ein gewisser Handlungsspielraum belassen wird, wie er konkret die vom Mandat vorgegebenen Ziele umsetzt.

Die Schwierigkeiten von KFOR in der Anfangsphase der Friedensmission, die innere Sicherheit und Ordnung herzustellen, resultierten nicht daraus, dass das Mandat diesbezüglich unklar war. KFOR hatte das Mandat, die innere Sicherheit und Ordnung herzustellen, und war dazu autorisiert, zu diesem Zweck alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen. Welche Maßnahmen ergriffen werden, kann das Mandat mangels Vorhersehbarkeit der Situation vor Ort nicht vorgeben. Dies muss im Ermessen der Verantwortlichen vor Ort liegen. Die Probleme lagen damit in der Umsetzung<sup>961</sup>, nicht im Mandat. Aufgrund der notwendigen Flexibilität des Mandates war KFOR beispielsweise in der Lage, die ursprüngliche Strategie, das Kosovo vornehmlich von der äußeren serbischen und jugoslawischen Bedrohung zu schützen, dahingehend umzustellen, zusätzlich die nicht-albanischen Minderheiten im Kosovo zu schützen.<sup>962</sup>

Auch die Frage, ob zur Demilitarisierung der UÇK eine vollständige Entwaffnung notwendig war oder nicht, beruhte nicht auf einem etwa zu unklaren Mandat. KFOR hatte das Mandat, alle notwendigen Maßnahmen zur Demilitarisierung zu ergreifen. Die Beurteilung, wie und ob diese ergriffen werden, ist wiederum eine Frage der Umsetzung und oblag der Beurteilung der Verantwortlichen vor Ort.<sup>963</sup>

## (2) Beteiligung russischer Truppen an KFOR

Hinsichtlich der Klarheit des Mandates hatte sich jedoch Folgendes als vorübergehend problematisch erwiesen: In Resolution 1244 (1999) wurde die Form der Beteiligung Russlands an der multinationalen Truppe offen gelassen. Die Resolution beschränkte sich darauf, in ihrem Anhang 2 die NATO als Kern der Friedenstruppe zu bezeichnen. Dies hatte zur Folge, dass russische Truppen ohne Absprache mit der NATO aus Bosnien auf dem Landweg in Prishtinë/Priština eintrafen, den strategisch wichtigen Flughafen dort besetzten und Ansprüche auf einen eigenen Sektor stellten.<sup>964</sup>

Die Besetzung des Flughafens sorgte zwar in den Medien und auf politischer Ebene für viel Aufsehen, hatte aber keine nennenswerten militärischen Auswirkungen auf die

---

<sup>961</sup> Siehe 1. Teil D. III.

<sup>962</sup> Vgl. zur notwendigen Flexibilität des Mandates: Cockell, *Civil-Military Responses to Security Challenges*, S. 485f.

<sup>963</sup> Vgl. hierzu: 1. Teil D. II. 3.

<sup>964</sup> Siehe 1. Teil B. II. 1.

Operation.<sup>965</sup> Denn schließlich kam es zu einer Einigung zwischen den Verteidigungsministern der USA und Russlands am 18.06.1999 in Helsinki, wonach russische Soldaten in den Sektoren unter Führung der USA, Frankreichs und Deutschlands operieren sollten.<sup>966</sup>

#### bb) Erfüllbarkeit des Mandates

Fraglich ist, ob die Empfehlung des Brahimi-Reports, dass das Mandat von denjenigen ausgehandelt werden soll, die anschließend die Aufgaben ausführen, eingehalten wurde.

Das Militärisch-Technische Abkommen vom 09.10.1999, welches den Zeitplan für die Dislozierung der internationalen Truppen im Kosovo und die zeitliche „Ablösung“ der abziehenden jugoslawischen Streitkräfte durch die vorrückenden KFOR-Einheiten regelte, war von der NATO, der die Mehrzahl der truppenstellenden Länder angehören, selbst ausgehandelt worden. Dieses Militärisch-Technische Abkommen bestätigte außerdem ausdrücklich das Ahtisaari-Chernomyrdin-Dokument vom 07.06.1999, in dem die weiteren Aufgaben von KFOR bereits aufgeführt waren. Die notwendige Truppenstärke wurde vor Verabschiedung der Resolution 1244 (1999) von der NATO dann selbst bestimmt. Insofern haben diejenigen, die die Aufgaben ausführen sollten, auch deren Planung betrieben. Die Forderung des Brahimi-Reports ist damit erfüllt.

Weiterhin ist fraglich, ob die von den Mitgliedsstaaten unter maßgeblicher Beteiligung der NATO bereitgestellten Truppen und sonstige Ressourcen zur Durchführbarkeit des Mandates ausreichen.

Dies ist grundsätzlich zu bejahen. Bereits vor Verabschiedung der Resolution 1244 (1999) hatten Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen ihre Teilnahme an einer militärischen Aktion in einem seither erst in Bosnien und Herzegowina<sup>967</sup> bekannten Ausmaß zugesagt. Noch während der NATO-Luftangriffe hatte die NATO am 25.05.1999 eine schwer bewaffnete Truppe von ca. 48.000 Soldaten gebilligt, die nach einem Abzug der Serben in das Kosovo einrücken sollten.<sup>968</sup> Hierfür wurden die zu diesem Zweck seinerzeit 14.000 in Mazedonien stationierten Soldaten aufgestockt.<sup>969</sup> Die militärische Beteiligung war bei Verabschiedung der Resolution 1244 (1999) also gesichert. Die Dislozierung von KFOR lief entsprechend unproblematisch ab. Wie geplant trafen am 12.06.1999, also zwei Tage nach Verabschiedung der Resolution, die ersten Soldaten der internationalen Sicherheitstruppe KFOR im Kosovo ein. Fünf Tage später betrug ihre Truppenstärke ca.

---

<sup>965</sup> Jackson, Die KFOR: Sicherheit für eine bessere Zukunft im Kosovo, S. 18.

<sup>966</sup> Vgl. Weighill, NATO Operations in Kosovo – A perspective from Headquarters KFOR, S. 79; siehe I. Teil B. II. 1.

<sup>967</sup> Implementation Force (IFOR), die die Umsetzung der militärischen Aspekte des Abkommens von Dayton vom November 1995 zur Aufgabe hatte, umfasste 60.000 Soldaten.

<sup>968</sup> Gordon, NATO moves ahead on a Kosovo Force of 50,000 troops.

<sup>969</sup> Neue Züricher Zeitung, 26.05.1999, Mehr NATO-Truppen nach Mazedonien, Aufstockung für einen NATO-Einsatz.

20.000 Soldaten<sup>970</sup>; innerhalb von sechs Tagen waren alle KFOR-Führungselemente ins Kosovo verlegt worden<sup>971</sup>. Fast 42.500 Soldaten aus über 30 Ländern<sup>972</sup> waren im Kosovo eingesetzt, weitere 7.500 unterstützten die Truppen im Kosovo durch Kontingente in Albanien, Griechenland und Mazedonien.<sup>973</sup>

Damit sind auch die weiteren Empfehlungen des Brahimi-Reports zu klaren, glaubwürdigen und erfüllbaren Mandaten befolgt. Es wurde eine vollständige Truppe disloziert, die zur Glaubwürdigkeit der Vereinten Nationen beitrug. Die Resolution 1244 (1999) wurde erst verabschiedet, nachdem die notwendigen Truppenzusagen der Mitgliedsstaaten schon bestätigt waren. Das militärische Mandat war aufgrund der bereitgestellten Truppen und sonstigen Ressourcen grundsätzlich erfüllbar.

Die zufriedenstellende Anzahl bereitgestellter Truppen ist zum Großteil darauf zurückzuführen, dass es sich nicht um einen Friedenseinsatz unter alleiniger Führung der Vereinten Nationen handelt, sondern die Mitgliedsstaaten unter substantieller Beteiligung der NATO mit der Durchführung des militärischen Teils beauftragt waren. Die Vereinten Nationen mussten bei Verabschiedung der Resolution 1244 (1999) nicht um die Zusagen von Mitgliedsstaaten für Truppen betteln.

#### b) Mandatierung von UNMIK

Zu untersuchen ist, ob auch hinsichtlich der zivilen Komponente eine klare und erfüllbare Regelung getroffen wurde.

##### aa) Klarheit des Mandates

Grundsätzlich umfasst ein Mandat des Sicherheitsrates für eine Friedensoperation zunächst die Beschreibung der Rolle und der Aufgaben der Mission. Bei der Resolution 1244 (1999) muss festgestellt werden, dass die äußerst komplexen Aufgaben im zivilen Bereich, mit denen noch niemals zuvor eine Friedensmission betraut worden war, nur eher vage angedeutet werden.<sup>974</sup> Besonders ungenau ist der Begriff der „substantiellen Autonomie“. Nach Berichten einiger VN-Mitarbeiter hatte der erste Sonderbeauftragte des

---

<sup>970</sup> Sechs Brigaden, davon je eine unter der Führung Deutschlands, Frankreichs, Italiens, der Vereinigten Staaten und zwei unter britischer Führung; vgl. Bundesministerium der Verteidigung, Friedenstruppe KFOR, S. 9.

<sup>971</sup> Jackson, Die KFOR: Sicherheit für eine bessere Zukunft im Kosovo, S.16; vgl. auch Weighill, NATO Operations in Kosovo – A Perspective from Headquarters KFOR, S. 78f.

<sup>972</sup> Hierzu zählten: Argentinien, Azerbaijan, Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Georgien, Griechenland, Irland, Italien, Jordanien, Kanada, Litauen, Marokko, Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Russland, Schweden, Schweiz, Slowakei, Spanien, Tschechische Republik, Türkei, Vereinigte Arabische Emirate, Ungarn, Vereinigtes Königreich, Vereinigte Staaten von Amerika, Ukraine.

<sup>973</sup> Operation Joint Guardian Participation: <[www.afsouth.nato.int/operations/kfor/kfor2.htm](http://www.afsouth.nato.int/operations/kfor/kfor2.htm)>.

<sup>974</sup> Eisele, Die Vereinten Nationen und Kosovo, S. 489: zieht einen Vergleich zum Friedensvertrag von Dayton.

Generalsekretärs Kouchner den Text der Resolution 1244 (1999) zweimal am Tag gelesen, und dennoch nicht gewusst, was „substantielle Autonomie“ bedeuten solle.<sup>975</sup>

Neben Rolle und Aufgaben umfassen Mandate des Sicherheitsrates weiterhin in der Regel folgende Details: Größe und Organisation der Mission, die Ernennung der für die Mission Verantwortlichen, Vorbereitungen für die Finanzierung der Mission sowie einen Zeitrahmen.<sup>976</sup> In der Resolution 1244 (1999) findet man nur die ungenaue Angabe eines Zeitraumes: nämlich zwölf Monate, die automatisch verlängert werden, falls der Sicherheitsrat nichts anderes bestimmt. Dies bedeutet, dass die Friedensmission im Kosovo für einen unbestimmten Zeitraum eingerichtet wird. Die übrigen Angaben hinsichtlich Größe und Organisation der Mission und die Ernennung der für die Mission Verantwortlichen fehlen gänzlich.

Schließlich ist in Resolution 1244 (1999) keinerlei Ausgangsstrategie zu erkennen. Insbesondere der zukünftige Status des Kosovo wird offen gelassen. Die Unklarheit über den künftigen Status des Kosovo zieht sich von Anfang an wie ein roter Faden erschwerend durch die Arbeit von UNMIK und stellte sich als eines der größten Hindernisse bei der Implementierung des Mandates heraus.<sup>977</sup> So konstatierte der VN-Generalsekretär Kofi Annan bereits nach seinem ersten Besuch im Kosovo: *“...the United Nations were having difficulty administering Kosovo because of the built in tensions and considerable ambiguity of Security Council Resolution 1244”*.

#### (1) Hintergrund des ungeklärten Status des Kosovo

Ursache für das Offenlassen des zukünftigen Status war die Uneinigkeit unter den Sicherheitsratsmitgliedern, wie der Status des Kosovo gestaltet werden sollte. Da hierüber keine Einigung erzielt werden konnte, konnte ein Konsens zur Verabschiedung der Resolution 1244 (1999) überhaupt nur dadurch erreicht werden, dass der Status offen gelassen wurde.<sup>978</sup> Hiermit ist genau die Situation eingetreten, die Ausgangspunkt für die Empfehlungen des Brahimi-Reports hinsichtlich klarer, glaubwürdiger und erfüllbarer Mandate war: Der Sicherheitsrat ist als politisches Organ bemüht, einen Konsens herbeizuführen. Die Kompromissbereitschaft, die zur Bildung des Konsenses erforderlich ist, geht allerdings auf Kosten der Genauigkeit des Mandates, wobei die daraus resultierende Mehrdeutigkeit ernste Folgen im Feld haben kann.<sup>979</sup>

---

<sup>975</sup> Chesterman, Kosovo in Limbo: State-Building and “Substantial Autonomy”, S. 4; vgl. auch: Garcia, La Mission d’Administration Intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK), S. 65.

<sup>976</sup> Ramsbotham/Woodhouse, Encyclopaedia of International Peacekeeping Operations, S. 151.

<sup>977</sup> Pichl, Kosovo – “Kriegsrecht”, Faustrecht und UN-Recht, Rechtliche Aspekte des Wiederaufbaus, S. 652 f; Schnabel, Political Cooperation in Retrospect: Contact Group, EU, OSCE, NATO, G-8 and UN Working toward a Kosovo Settlement, S. 39; vgl. zum fehlenden Endziel: Millotat, Fotschritte im Kosovo im Jahr 2002, S. 7ff.

<sup>978</sup> ICG, A Kosovo Roadmap (I), Addressing Final Status, S. 2, sowie auch zu weiteren Hintergründen, die die Statusfrage betreffen; vgl. weiterhin, Independent International Commission on Kosovo, The Kosovo Report, S. 261; Woodward, Kosovo and the Region: Consequences of the Waiting Game, S. 37.

<sup>979</sup> Brahimi-Report, Ziff. 56.

Entgegengesetzte Positionen hinsichtlich des zukünftigen Status des Kosovo gab es bei der Verabschiedung der Resolution vor allem zwischen den Staaten, die die NATO-Intervention unterstützten beziehungsweise ablehnend gegenüber standen. Russland und China hatten der Resolution 1244 (1999) nur unter der Bedingung zugestimmt, dass die Souveränität Jugoslawiens nicht in Frage gestellt wird.<sup>980</sup> Die übrige internationale Gemeinschaft scheint sich offensichtlich über die Zukunft des Kosovo im Unklaren zu sein.<sup>981</sup>

Als Grund gegen eine Unabhängigkeit des Kosovo wird aufgeführt, dass hiermit erstens eine „Befreiungsbewegung“ belohnt würde, die zur Durchsetzung ihrer Ziele Waffengewalt benutzt hatte. Dies könnte als Vorbild für andere gewaltsame Befreiungsbewegungen dienen und somit die Stabilität anderer multinationaler und multiethnischer Staaten gefährden.<sup>982</sup> Es besteht also die Befürchtung, dass ein Präzedenzfall für die Minderheiten anderer Länder geschaffen würde, der nicht gewollt ist. Es wird zweitens befürchtet, dass eine Unabhängigkeit des Kosovo Auswirkungen auf die territoriale Integrität Albaniens, Mazedoniens und Montenegros hätte. Denn durch die Unabhängigkeit des Kosovo könnte der Wunsch nach einem „Großalbanien“ geweckt werden, was ein Auseinanderfallen der umliegenden Staaten zur Folge haben könnte.<sup>983</sup> Überall auf dem Balkan könnte Streit um neue Grenzen entstehen, die in Bürgerkriegen eskalieren könnten.<sup>984</sup> Drittens wird angeführt, dass ein unabhängiges Kosovo zu klein sei, um wirtschaftlich zu überleben. Schließlich wird angeführt, dass die Bundesrepublik Jugoslawien beziehungsweise ihr Rechtsnachfolger einer Unabhängigkeit zustimmen müsste, was zurzeit völlig ausgeschlossen ist.<sup>985</sup>

Die Vorstellung, dass das Kosovo substantielle Autonomie innerhalb Jugoslawiens genießen soll, steht allerdings klar im Widerspruch zu dem einheitlichen Willen der Kosovo-Albaner, für die nur die Unabhängigkeit für ihre Provinz in Frage kommt. Es lässt unberücksichtigt, dass es für die Kosovo-Albaner angesichts der Erfahrungen, die sie nicht nur 1998, sondern mindestens seit 1989 unter der serbischen Regierung gemacht haben, nun undenkbar ist, sich wieder der jugoslawischen beziehungsweise serbischen Souveränität zu unterwerfen.<sup>986</sup> Für die Kosovo-Albaner steht außer Frage, dass die Lösung der Statusfrage nach dem in der Resolution 1244 (1999) genannten politischen Prozess so aussehen muss, dass das Kosovo unabhängig wird. Bis zum Abschluss dieser Arbeit besteht kein Konsens der internationalen Gemeinschaft, wie dieser Gegensatz zu lösen ist.

<sup>980</sup> Vgl. Independent International Commission on Kosovo, The Kosovo Report, S. 261.

<sup>981</sup> Vgl. Woodward, Kosovo and the Region: Consequences of the Waiting Game, S. 37.

<sup>982</sup> Vgl. Independent International Commission on Kosovo, The Kosovo Report, S. 269; vgl. weiterhin ICG, A Kosovo Roadmap (I), Addressing Final Status, S. 19, mit Gegenargumenten.

<sup>983</sup> Independent International Commission on Kosovo, The Kosovo Report, S. 269/275.

<sup>984</sup> Vgl. Krech, Ist das Kosovo-Problem unlösbar?, S. 26: die albanische Minderheit in Mazedonien könnte ihren Anschluss an Albanien anstreben; die Krajna-Serben in Kroatien und die Republik Srpska in Bosnien – Herzegowina könnten sich Serbien anschließen wollen; die Kroaten in der muslimisch-kroatischen Föderation forderten schon vor Jahren den Anschluss an Kroatien; die griechische Minderheit in Albanien könnte ihren Anschluss an Griechenland verlangen, die ungarische Minderheit in der Vojvodina den Anschluss an Ungarn.

<sup>985</sup> Vgl. Wittkowsky, Give War a Chance? Optionen zur Konsolidierung des Kosovo, S. 350.

<sup>986</sup> Independent International Commission on Kosovo, The Kosovo Report, S. 270.

Ob die vorgenannten Befürchtungen der internationalen Gemeinschaft berechtigt sind, soll hier nicht erörtert werden. Behandelt werden sollen vielmehr die Auswirkungen der Unklarheiten des Mandates, die aus der ungeklärten Statusfrage resultieren.

## (2) Auswirkungen des unklaren Status

Die Mehrdeutigkeit der Resolution 1244 (1999) hinsichtlich des zukünftigen Status trägt im Kosovo zu einem Klima bei, das von Spannungen und Gewalt geprägt ist.<sup>987</sup> Da weder die Kosovo-Albaner noch Kosovo-Serben überzeugt sind, dass der Kampf um das Kosovo beendet ist, werden ethnische Differenzen weiterhin stark betont. Unversöhnliche Maximalpositionen werden eingenommen.<sup>988</sup> Jede Seite sieht die andere als Bedrohung. Hierdurch ist der zerbrechliche Friede im Kosovo einer großen Gefahr ausgesetzt.<sup>989</sup>

Es kommt nicht nur zu vermehrten Spannungen zwischen den Kosovo-Albanern und Kosovo-Serben. Aufgrund der Mehrdeutigkeit der Resolution 1244 (1999) kommt es weiterhin zu Differenzen zwischen der internationalen Gemeinschaft und der örtlichen Bevölkerung: Zum einen zwischen der internationalen Gemeinschaft, die das Kosovo als autonome Region innerhalb Jugoslawiens verwaltet, und den Kosovo-Albanern, die ein unabhängiges Kosovo wollen;<sup>990</sup> zum anderen zwischen der internationalen Gemeinschaft und den Kosovo-Serben, die für die „Besetzer“ ihres Staatsgebietes keine allzu große Sympathie hegen. Von Anfang an wurde jedenfalls nahezu jede Entscheidung der internationalen Gemeinschaft hinsichtlich der Errichtung einer Selbstverwaltung und substantieller Autonomie von den lokalen ethnischen Gruppierungen entweder als Schritt zur Unabhängigkeit des Kosovo interpretiert, oder aber als Entfernung von der Unabhängigkeit und hin zur Wiedereingliederung des Kosovo innerhalb Jugoslawiens. So wurde praktisch jede Maßnahme von der einen oder anderen Seite bekämpft. Hierdurch wurde die Arbeit der internationalen Gemeinschaft wesentlich erschwert.

Dies umso mehr, als auch die wichtigsten internationalen Akteure, wenn auch zu einem geringeren Grad, aus vorgenannten Gründen wichtige Entscheidungen von UNMIK blockierten. Russland und China protestieren gegen viele Entscheidungen und Pläne von UNMIK, die die Errichtung einer funktionierenden Selbstverwaltung zum Ziel haben, und ihrer Meinung nach die Souveränität Jugoslawiens verletzen, während andere, wie beispielsweise die USA, weniger Rücksicht darauf nehmen.<sup>991</sup> Jedenfalls sah und sieht sich die internationale Gemeinschaft bei vielen ihrer tagtäglichen Entscheidungen vor die Frage gestellt, ob sie über das durch die Resolution 1244 (1999) gegebene Mandat, das Kosovo als Teil der Bundesrepublik Jugoslawien zu verwalten, hinausgehen würde, und ob sie

---

<sup>987</sup> Vgl. ICG, Kosovo Report Card, S. 25; vgl. Bundesministerium der Verteidigung, Ein Jahr danach, Die Bundeswehr im Kosovo-Einsatz, S. 13f.

<sup>988</sup> Wittkowsky, Modellfall Kosovo? UNMIK und die Architektur künftiger internationaler Mandate, S. 8.

<sup>989</sup> Vgl. ICG, A Kosovo Roadmap (I): Addressing Final Status, S. ii. Die Unruhen am 17./18.03.2004 im Kosovo zeigten deutlich auf, dass der ethnische Konflikt keineswegs beendet ist und Stabilität nur an der Oberfläche existiert.

<sup>990</sup> Assembly of the WEU, Latest Developments in south-eastern Europe, Document 1666, Ziff. 4.

<sup>991</sup> Yannis, Kosovo Under International Administration – An Unfinished Conflict, S. 27f.

durch diese Entscheidung die Statusfrage präjudizieren könnte.<sup>992</sup> Dies soll durch die nachfolgenden Beispiele verdeutlicht werden.

(a) Frage des anwendbaren Rechts

Zunächst wurde der Aufbau der Justiz durch den ungeklärten, zukünftigen Status des Kosovo wesentlich behindert. Wie im ersten Teil dieser Arbeit besprochen, weigerten sich die Kosovo-Albaner schlichtweg, die von UNMIK mit Regulation 1999/1 für anwendbar erklärten jugoslawischen/serbischen Gesetze, die vor dem 24.03.1999 in Kraft waren, anzuwenden. *“No Albanian will apply Yugoslav law. If we apply the Serb Criminal Code, we will be against our own will for independence”*.<sup>993</sup>

Der Vorschlag des seinerzeitigen Sonderbeauftragten des Generalsekretärs Kouchner, diejenigen Gesetze anzuwenden, die in Kraft waren, bevor Milošević die Autonomie des Kosovo aufgehoben hatte, wurde laut Angaben von VN-Mitarbeitern stark von den USA befürwortet, von anderen, einschließlich der Rechtsabteilung der Vereinten Nationen, wegen Bedenken abgelehnt, dass die Souveränität Jugoslawiens dadurch gefährdet würde. Nach einer sechsmonatigen Debatte über dieses Thema hatte sich nur noch Russland gegen den Vorschlag Kouchners gestellt<sup>994</sup>, der dann schließlich von UNMIK umgesetzt wurde. Zu den Auswirkungen dieses fast fünfmonatigen Rechtsvakuum zählten, wie bereits im ersten Teil dieser Arbeit erörtert, derartige Verzögerungen von Strafverfahren, dass grundlegende, in Menschenrechtspakten garantierte Verfahrensgarantien verletzt wurden.<sup>995</sup>

(b) Verzögerung beim Aufbau der vorläufigen Übergangsstrukturen

Auch die Errichtung der zentralen Institutionen für eine provisorische Selbstverwaltung wurde durch die ungeklärte Statusfrage verzögert. Im August 2000 hielt die *International Crisis Group* fest: *“The international community has stepped up its preparations to introduce some kind of Kosovo-wide institutions but international efforts have predictably been too slow, marked by disagreements among the countries involved”*. Neben den Differenzen innerhalb der internationalen Gemeinschaft über die Substanz der

---

<sup>992</sup> ICG, *Starting from Scratch in Kosovo*, S.13: *“Given the limited mandate set forward in UNSCR 1244 – that is to continue to respect the FRY’s territorial and legal authority over the province – UNMIK administrators have been put repeatedly in the awkward posture of having to make ad hoc decisions on every possible topic which stop short of grappling with the critical question of Kosovo’s final legal status. This issue lies at the heart of the international communities failure to have rapidly established a functioning, open, well-publicised court system, which might have prevented some of the violence by making clear to the entire population that in fact those who commit revenge crimes, hate crimes, and common crimes will not go unpunished”*.

<sup>993</sup> Zitiert in: Smith, *In Kosovo, Criminals are free to roam*.

<sup>994</sup> Smith, *In Kosovo, Criminals are free to roam*; vgl. ICG, *Kosovo Report Card*, S. 30.

<sup>995</sup> Siehe 1. Teil E. III. 1. a) und 2. a).

Interimsinstitutionen war die fehlende Klarheit über die Zielsetzung ein Hauptproblem.<sup>996</sup> Die zentrale Kontroverse kreiste um die Frage, was „substantielle Autonomie“ konkret bedeuten solle.<sup>997</sup>

### (c) Privatisierung

Weiterhin wurde die Privatisierung der im staatlichen und gesellschaftlichen Eigentum stehenden Betriebe<sup>998</sup> durch die ungeklärte Statusfrage blockiert.<sup>999</sup> Die Verantwortung für die Verwaltung dieser Betriebe war UNMIK gemäß des Berichts des Generalsekretärs vom 12.07.1999 sowie durch Regulation 1999/1 übertragen worden.<sup>1000</sup>

Ursprünglich hatte die EU-Säule der UNMIK im Mai 2000 ein Papier betreffend dieser Betriebe (*White Paper: Enterprise Development Strategy*) entworfen, welches eine schnelle Privatisierung in einem zweistufigen Prozess vorsah. Zunächst sollten die jeweiligen Eigentümer der Unternehmen im Kosovo bestimmt und dann die rentablen Unternehmen restrukturiert werden, um ihre Attraktivität für eventuelle Käufer zu steigern. 20 % des Erlöses war für die Manager und Angestellten vorgesehen, der Rest sollte in den Kosovo-Haushalt fließen.<sup>1001</sup> Dieses Papier stieß jedoch auf heftigen Widerstand der zweiten Säule der UNMIK, die für die Zivilverwaltung verantwortlich ist, und einiger Mitglieder im Sicherheitsrat. Eine Änderung von Eigentumsrechten ging ihrer Ansicht nach über das Mandat einer Übergangsverwaltung hinaus. Es könnte eine Verletzung der Souveränität Belgrads darstellen. Weiterhin wurde befürchtet, dass eine Privatisierung, die vor der Klärung des endgültigen Status des Kosovo und einer endgültigen Klärung der Eigentumsverhältnisse erfolge, eine Reihe von Haftungsprozessen nach sich ziehen könnte. Denn die von der Regierung Jugoslawiens als rechtmäßig anerkannten Eigentümer der Betriebe könnten die Ergebnisse der Privatisierung rechtlich in Frage stellen.<sup>1002</sup> Zu dem

<sup>996</sup> ICG, Kosovo Report Card, S. 25f; vgl. ICG, Elections in Kosovo: Moving towards Democracy?, S. 22; vgl. Brand, The Development of Kosovo Institutions and the Transition of Authority from UNMIK to Local Self-Government, S. 52.

<sup>997</sup> Vgl. Wittkowsky, Give War a Chance? Optionen zur Konsolidierung des Kosovo, S. 352.

<sup>998</sup> Siehe zum Konzept des sozialen Eigentums (*social property*) im Kosovo vor der NATO-Intervention: Eyre/Wittkowsky, Privatisation in Kosovo, S. 18ff; European Stability Initiative, The Ottoman Dilemma: Power and Property Relations under the United Nations Mission in Kosovo, S. 15f; RIINVEST, Post-War Reconstruction of Kosovo, Strategy and Policies, S. 12; vgl. weiterhin: Rapp, Gesellschaftliches Eigentum und Privatisierung, S. 167ff.

<sup>999</sup> Vgl. Maak/Erhardt, Ein nachhaltiges Reformklima tut not, wirtschaftliche Stabilisierung auf dem Balkan, S. 19.

<sup>1000</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 12.07.1999, S/1999/779, Ziff. 37; UNMIK/REG/1999/1, 25.07.1999, Section 6: “UNMIK shall administer movable or immovable property, including moneys, bank accounts, and other property of, or registered in the name of the Federal Republic of Yugoslavia or the Republic of Serbia or any of its organs, which is in the property of Kosovo”; in einer späteren Änderung durch Verordnung 2000/54 vom 27.08.2000 wurden die “socially owned enterprises” ausdrücklich hinzugefügt; gemäß des Verfassungsrahmens für die provisorische Selbstverwaltung (*Constitutional Framework for Provisional Self Government*) bleibt die Verwaltung der im staatlichen oder sozialen Eigentum stehenden Unternehmen im ausschließlichen Zuständigkeitsbereich des Sonderbeauftragten des Generalsekretärs, UNMIK/REG/2001/9, 15.05.2001, Chapter 8.1. q.

<sup>1001</sup> Vgl. zu diesem Konzept: World Bank, Poverty Reduction and Economic Management Unit, Europe and Central Asia Region, Report No. 21784-KOS, Economic and Social Reforms for Peace and Reconciliation, S. 99ff.

<sup>1002</sup> ICG, Kosovo: A Strategy for Economic Development, S. 20f.

damaligen Zeitpunkt war es somit unmöglich, im Sicherheitsrat die notwendige politische Unterstützung für eine entsprechende Regulation über die Privatisierung zu gewinnen. Dies führte dazu, dass Mitte 2001, also fast zwei Jahre nach Beginn der Friedensoperation, entschieden wurde, das *White Paper* nicht umzusetzen.

Während der anhaltenden Debatte über die Strategie hinsichtlich der Privatisierung, wurde bezüglich der im Staats- und Gesellschaftseigentum stehenden Unternehmen das „Ministerium“ für Handel und Industrie (*Department of Trade and Industry*) für deren Verwaltung formell für zuständig erklärt.<sup>1003</sup> Da jedoch von Anfang an klar war, dass das *Department of Trade and Industry* nicht die Ressourcen hatte<sup>1004</sup>, alle staatlichen und die ungefähr 350 im Gesellschaftseigentum stehenden Unternehmen direkt zu verwalten, wurde grundsätzlich der seinerzeit herrschende *status quo* akzeptiert. Dies bedeutete, dass diejenigen „Direktoren“ der Unternehmen, die die Kontrolle nach dem Abzug der serbischen Verwaltung – zumeist mit Unterstützung der „Übergangsregierung“ unter Hashim Thaçi – an sich gerissen hatten, als Manager geduldet wurden.<sup>1005</sup> Nur in den wenigsten Fällen wurden die Unternehmen zumindest für eine Übergangszeit unter direkte UNMIK-Verwaltung (*Interim Management*) gestellt.<sup>1006</sup> Als Alternative zur Privatisierung wurde, um den privaten Sektor einzubeziehen, das Konzept der *Commercialisation*, d.h. Verpachtung der Unternehmen, entwickelt. Die *Commercialisation* verlief in nur wenigen Fällen erfolgreich.<sup>1007</sup> Es zeigte sich, dass durch dieses Konzept weder eine Basis für nennenswerte Investitionen oder Arbeitsplätze geschaffen werden konnte, noch dass die grundlegenden Probleme geklärt wurden. Denn zum einen entwickelten Investoren kein langfristiges Interesse an den nur für begrenzte Zeit verpachteten Vermögenswerten der Unternehmen. Zum anderen zeigte die Langsamkeit des Verpachtungsprozesses, dass die *Commercialisation* keine durchführbare Strategie für alle Unternehmen sein konnte.<sup>1008</sup>

Im Übrigen hatte die grundsätzliche Beibehaltung des *Status quo* und Duldung der selbsternannten Direktoren zur Folge, dass die Verwaltung und Verpachtung der Unternehmen in einer nicht gerade transparenten und ordnungsgemäßen Art und Weise erfolgten. Es entwickelte sich vielmehr eine Art „Piratenwirtschaft“, in der

<sup>1003</sup> UNMIK/REG/2000/63, 07.12.2000; das „*Public Utilities Department*“ war für die Versorgungsbetriebe für Strom, Wasser, Müll und Abwasserentsorgung zuständig; siehe zur Rolle von UNMIK als Treuhänderin des „sozialen Eigentums“: European Stability Initiative, *The Ottoman Dilemma: Power and Property Relations under the United Nations Mission in Kosovo*, S. 11ff; vgl. ICG, *Kosovo Report Card*, S. 35f.

<sup>1004</sup> Vgl. European Stability Initiative, *The Ottoman Dilemma: Power and Property Relations under the United Nations Mission in Kosovo*, S. 3: im September 2001 hatte das Ministerium nur 21 Angestellte, um sich mit den Unternehmen zu befassen.

<sup>1005</sup> European Stability Initiative, *The Ottoman Dilemma: Power and Property Relations under the United Nations Mission in Kosovo*, S. 11f.

<sup>1006</sup> Vgl. European Stability Initiative, *The Ottoman Dilemma: Power and Property Relations under the United Nations Mission in Kosovo*, S. 11f/13ff, wonach von 2001 bis August 2002 das *Department of Trade and Industry* in nur sechs der im sozialen Eigentum stehenden Unternehmen das Management tatsächlich übernommen hatte.

<sup>1007</sup> Siehe zur Bewertung der seinerzeitig zwölf Fälle von *Commercialisation*: European Stability Initiative, *The Ottoman Dilemma: Power and Property Relations under the United Nations Mission in Kosovo*, S. 20ff.

<sup>1008</sup> Siehe European Stability Initiative, *The Ottoman Dilemma: Power and Property Relations under the United Nations Mission in Kosovo*, S. 19ff, 21: nur bezüglich 34 der ca. 330 *socially owned enterprises* wurde ein attraktives Angebot unterbreitet, wobei dann zwölf Konzessionsverträge abgeschlossen wurden; vgl. auch ICG, *Kosovo: A Strategy for Economic Development*, S. 22ff; Eyre/Wittkowsky, *Privatisation in Kosovo*, S. 24.

Vermögenswerte für kurzzeitigen Nutzen geplündert oder gar illegal verkauft wurden und viele der Unternehmen dem Verfall ausgesetzt waren.<sup>1009</sup> Nach den ersten Gemeindewahlen versuchte die führende politische Partei der neu gewählten Gemeindeversammlungen, die LDK, ihre Repräsentanten oft mittels zweifelhafter Methoden in das Management der Unternehmen zu bringen, und die dort vorhandenen Manager, die mehrheitlich der PDK Hashim Thaçis angehörten, zu verdrängen. Kurzum, ein Konflikt um die Kontrolle der rentablen Unternehmen zwischen dem existierenden Management, Gemeindevertretern und Einzelpersonen kam auf, gekennzeichnet von Veruntreuung und illegaler Verpachtung von Vermögenswerten, Einschüchterungen und Bedrohungen.<sup>1010</sup> Dies wiederum führte zum einen zu einer Verringerung des Staats- und Gesellschaftsvermögens. Zum anderen wurde durch die Piratenwirtschaft der Aufbau von Rechtsstaatlichkeit und einer demokratisch geprägten Gesellschaft unterminiert.<sup>1011</sup>

Ende 2001/Anfang 2002 führte dieses Szenario zu einem Überdenken der Strategie von UNMIK in Bezug auf die Privatisierung. Im Juni 2002 wurde eine unabhängige juristische Person gegründet, die *Kosovo Trust Agency* (KTA), die im eigenen Namen klagen und verklagt werden kann. Diese soll als Treuhänder für die staatlichen Unternehmen sowie derjenigen im Gesellschaftseigentum fungieren. Hinsichtlich der im Gesellschaftseigentum stehenden Unternehmen ist die *Kosovo Trust Agency* in ihrer Funktion auch befugt, die Betriebe zu liquidieren oder Tochtergesellschaften zu gründen, und diese oder Teile davon an Privatpersonen zu verkaufen.<sup>1012</sup> Die Privatisierung sollte damit beginnen.<sup>1013</sup>

Im Ergebnis ist damit festzustellen, dass die Unklarheiten in der Resolution 1244 (1999) bezüglich des endgültigen Status dazu beigetragen haben, dass die Privatisierung lange Zeit überhaupt nicht in Angriff genommen wurde. Die *International Crisis Group* fasst treffend zusammen: “*One reason for the slowness of moves on privatisation was the battle between a market-orientated group within Pillar Four (vierte Säule von UNMIK, zuständig für den wirtschaftlichen Aufbau<sup>1014</sup>) and a group within UNMIK, which was concerned about potential legal pitfalls if privatisation was to be carried out before issues associated with ownership changes carried out by the Milošević regime in the 1990s and the final status of Kosovo were settled*”.<sup>1015</sup> Diese Differenzen bestanden, wie bereits

<sup>1009</sup> Vgl. European Stability Initiative, *The Ottoman Dilemma: Power and Property Relations under the United Nations Mission in Kosovo*, S. 10; vgl. ICG, *Kosovo: A Strategy for Economic Development*, S. 21; vgl. Eyre/Wittkowsky, *Privatisation in Kosovo*, 34ff.

<sup>1010</sup> Vgl. Eyre/Wittkowsky, *Privatisation in Kosovo*, S. 34ff.

<sup>1011</sup> Eyre/Wittkowsky, *Privatisation in Kosovo*, S. 29f; vgl. auch European Stability Initiative, *The Ottoman Dilemma, Power and Property Relations under the United Nations Mission in Kosovo*, S. 25, mit einem Zitat von Michael Steiner bei seiner Rede in der Universität Priština im April 2002: “...*the most urgent goal is establishing clear ownership. Clear legal title is the basis for both economic development and the rule of law*”.

<sup>1012</sup> UNMIK/REG/2002/12, 13.06.2002, Section 6, Ziff. 6.2/Section 8; vgl. Eyre/Wittkowsky, *Privatisation in Kosovo*, S. 19.

<sup>1013</sup> Vgl. European Stability Initiative, *The Ottoman Dilemma: Power and Property Relations under the United Nations Mission in Kosovo*, S. 4, 25f.; vgl. Rapp, *Gesellschaftliches Eigentum und Privatisierung*, S. 167ff.

<sup>1014</sup> Vgl. I. Teil B. I. 1.

<sup>1015</sup> ICG, *Kosovo Report Card*, S. 35; vgl. auch ICG, *Kosovo: Strategy for Economic Development*, S. 20: “*The OLA’s (UN’s Office of Legal Advisors) paramount concern is not to take actions over privatisation that could be seen as prejudging the final status decision by finally resolving property rights*”.

erwähnt, nicht nur innerhalb von UNMIK, sondern auch zwischen den VN-Mitgliedsstaaten. Hierdurch wurden grundlegende Ziele der Friedensmission unterminiert.

Neben den negativen Konsequenzen für den Aufbau von Rechtsstaatlichkeit und die Demokratisierung sowie dem damit verbundenen Vertrauensverlust gegenüber der internationalen Gemeinschaft führte das fehlende Konzept bezüglich der Eigentumsrechte auch zu einer enormen Last für die Wirtschaft. Investoren wurden abgeschreckt und eine Barriere für den Markteintritt aufgebaut.<sup>1016</sup> Verbunden hiermit sind soziale Probleme wie die hohe Arbeitslosigkeit, bezüglich derer keine nennenswerte Verbesserung erzielt werden konnte.<sup>1017</sup>

Bis heute ist die Frage der Privatisierung nicht zufriedenstellend gelöst.<sup>1018</sup> Im September 2003 wurde der Privatisierungsprozess aufgrund der vielen rechtlichen Fragen bis auf weiteres eingestellt.<sup>1019</sup> Laut einem Bericht des Generalsekretärs vom April 2004 wurde der Privatisierungsprozess dann trotz verbleibender Fragen wieder weitergeführt.<sup>1020</sup>

#### (d) Demilitarisierung

Auch die Frage der Demilitarisierung wurde von der unklaren Statusfrage berührt. Denn die ungeklärte Statusfrage war mitursächlich dafür, dass eine vollständige Entwaffnung und Demilitarisierung nicht erreicht werden konnte. Waffen wurden, wie im ersten Teil dieser Arbeit festgestellt, insbesondere für den Fall zurückgehalten, dass die internationale Gemeinschaft sich in Zukunft gegen die Unabhängigkeit des Kosovo ausspricht.<sup>1021</sup>

#### (e) Reisedokumente

Die Ausstellung von international anerkannten Reisedokumenten durch UNMIK wurde aufgrund der ungeklärten Statusfrage zunächst ausgeschlossen. Ein UNMIK-Mitarbeiter erklärte gegenüber der *International Crisis Group* in einem Interview: *“Until we receive instructions from New York, we are not in a position to issue regularised travel documents. We are not in the nationality business”*.

---

<sup>1016</sup> European Stability Initiative, *The Ottoman Dilemma: Power and Property Relations under the United Nations Mission in Kosovo*, S. 24; vgl. RIINVEST, *Post-War Reconstruction of Kosova, Strategy and Policies*, S. 12f/32.

<sup>1017</sup> Vgl. Eyre/Wittkowsky, *Privatisation in Kosovo*, S. 34f.

<sup>1018</sup> Vgl. European Stability Initiative, *The Ottoman Dilemma: Power and Property Relations under the United Nations Mission in Kosovo*, S. 4/25f: die tatsächlichen Möglichkeiten der *Kosovo Trust Agency* werden als beschränkt angesehen, da neben den wirtschaftlichen und juristischen Aspekten auch politische und soziale Probleme angegangen werden müssten.

<sup>1019</sup> ICG, *Collapse in Kosovo*, S. 6.

<sup>1020</sup> Vgl. Report of the Secretary-General on UNMIK, 30.04.2004, S/2004/348, Ziff. 47; im Zeitpunkt des Berichts waren insgesamt 16 Unternehmen privatisiert worden.

<sup>1021</sup> Siehe 1. Teil D. II.; ICG, *Kosovo Report Card*, S. 12f; Heinemann-Grüder/Paes, *Bonn International Center for Conversion* (Hrsg.), *Wag the Dog: The Mobilization and Demobilization of the Kosovo Liberation Army*, S. 41.

Viele Kosovo-Albaner waren nicht im Besitz gültiger Personalausweise oder international anerkannter Reisepässe, so dass sie in der Regel nicht ins Ausland reisen konnten. Auf Betreiben des Belgrader Regimes waren den Kosovo-Albanern vor der NATO-Intervention bewusst ihre Ausweise entzogen worden, um Spuren der kosovo-albanischen Präsenz möglichst zu verwischen. Diejenigen Kosovo-Albaner, die im Besitz eines gültigen Personalausweises oder Reisepasses des Belgrader Regimes waren, wollten ihn zumeist aus politischen oder emotionalen Gründen nicht verwenden.<sup>1022</sup> Die Unwilligkeit von UNMIK, international anerkannte Reisedokumente auszustellen, hat viele der Kosovo-Albaner äußerst irritiert.<sup>1023</sup>

Gemäß Regulation 2000/18 vom 29.03.2000 war UNMIK schließlich befugt, übergangsweise Reisedokumente für die Bewohner des Kosovo auszustellen.<sup>1024</sup> Im Zeitpunkt des Berichts des Sonderbeauftragten des Generalsekretärs vom 07.06.2001 hatten 23 Staaten, einschließlich aller Schengen-Staaten, der USA, Schweiz, Albanien und der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, diese Dokumente als offizielle Reisedokumente anerkannt.<sup>1025</sup>

#### bb) Erfüllbarkeit des Mandates

Nachdem nun Schwierigkeiten bei der Implementierung der Resolution 1244 (1999) aufgrund Unklarheiten im Mandat aufgezeigt wurden, ist weiterhin zu untersuchen, ob das Mandat erfüllbar war.

Zu klären ist zunächst, ob die Empfehlung des Brahimi-Reports eingehalten wurde, dass diejenigen, die das Mandat ausführen, auch an ihrem Aushandeln beteiligt sein sollen. Dies ist zu verneinen. Bei Verabschiedung der Resolution 1244 (1999) lag genau das Szenario vor, das vom Brahimi-Report kritisiert wurde. Das Sekretariat der Vereinten Nationen musste ein Mandat ausführen, das von anderer Seite ausgearbeitet worden war, und ihm vom Sicherheitsrat mit lediglich geringfügigen Änderungen zugewiesen wurde. Die Vereinten Nationen waren an Entwicklung und Entwurf der Resolution 1244 (1999) nicht beteiligt. Bei den Verhandlungen der G-8-Außenminister auf dem Petersberg im Mai/Juni 1999, die sich mit der Lösung des Kosovo-Konflikts befassten, hatte man davon abgesehen, die Vereinten Nationen zur Teilnahme einzuladen.<sup>1026</sup>

---

<sup>1022</sup> Vgl. ICG, *Starting from Scratch in Kosovo*, S. 8, mit einem Zitat eines Beraters Hashim Thaçis: *“It makes no sense now for us to go abroad with a passport from the same regime that was killing us”*.

<sup>1023</sup> ICG, *Kosovo Report Card*, S. 32: *“The difficulty of obtaining internationally accepted travel documents is one of the most personally vexing aspects of international rule for many Kosovo Albanians, who often complain that they feel like virtual prisoners in tiny Kosovo”*.

<sup>1024</sup> UNMIK/REG/2000/18, 29.03.2000.

<sup>1025</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 07.06.2001, S/2001/565, Ziff. 32. Vgl. zu den Restriktionen im Bankenbereich aufgrund des ungeklärten Status: ICG, *Collapse in Kosovo*, S. 38f. Von der ungeklärten Statusfrage betroffen war auch die Einführung der Deutschen Mark durch Verordnung Nr. 1999/4 vom 02.09.1999, vgl. Hysa, *UNMIK and KFOR in Kosova*, S. 56. Weiteres Beispiel ist der Briefmarkenstreit, in dem es um die Frage ging, in welcher Sprache und mit welchem Logo die neue Briefmarke des Kosovo zu gestalten sei, oder der Streit bei der Schaffung unabhängiger Länderkennzahlen für das Kosovo, vgl. Pichl, *Kosovo Rechtliche Aspekte des Wiederaufbaus*, S. 652f.

<sup>1026</sup> Eisele, *Die Vereinten Nationen und das Kosovo*, S. 489. Dagegen hatten sich die OSZE-Beobachtermission, die wenige Tage vor dem Beginn des Bombardements nach Mazedonien abgezogen

Eine eingehende inhaltliche Vorbereitung auf die Aufgaben und operativen Erfordernisse für die Mission durch die Vereinten Nationen konnte in der Kürze nicht stattfinden. Eine Überprüfung der Durchführbarkeit, wie im Brahimi-Report empfohlen, ist daher zweifelhaft. Das vorläufige operative Konzept hinsichtlich der Friedensoperation präsentierte der Generalsekretär erst zwei Tage nach Verabschiedung der Resolution 1244 (1999). Die Größe und der Umfang der Finanzierung der Mission stellten sich erst im Laufe der Mission heraus. Es kam, wie im ersten Teil dieser Arbeit festgestellt, in der Anfangsphase der Mission zu Personalschwierigkeiten und finanziellen Engpässen in fast allen Bereichen bei der Umsetzung der zivilen Komponente der Friedensmission – zum *“gulf between mandate and means“*. Es wurde im zivilen Bereich also eine unvollständige „Friedenstruppe“ disloziert, wobei die Erfüllbarkeit des Mandates gerade in der Anfangsphase der Mission wegen der fehlenden Fachkräfte und mangelnden Ressourcen zweifelhaft war.<sup>1027</sup>

Dies führt zur weiteren Empfehlung des Brahimi-Reports bezüglich klarer, glaubhafter und erfüllbarer Mandate, nämlich Resolutionen des Sicherheitsrates so lange in Entwurfform zu belassen, bis der Generalsekretär von Seiten der Mitgliedsstaaten feste Zusagen über die Bereitstellung der erforderlichen Truppen und anderer wichtiger Elemente zur Unterstützung der Mission erhalten hat.

Im Kosovo war es jedoch erforderlich, dass mit Ende der NATO-Luftschläge sowie dem Rückzug der serbischen Streit- und Sicherheitskräfte das entstandene politische, rechtliche, administrative und institutionelle Vakuum sofort gefüllt wurde. Die Empfehlung, die Resolution so lange in Entwurfform zu belassen, bis die Mitgliedsstaaten feste Zusagen über die Bereitstellung des Friedenspersonals abgeben, hätte bedeutet, dass die Resolution erst Monate später hätte verabschiedet werden können. Denn noch ein Jahr nach Beginn der Friedensmission war beispielsweise nicht die notwendige Anzahl von internationalen Polizisten vor Ort.<sup>1028</sup> Ein Abwarten mit der Verabschiedung der Resolution hätte zur Folge gehabt, dass sich illegale Strukturen weiter ausbreiten können, die sich bei Eintreffen einer Friedenstruppe der Vereinten Nationen voraussichtlich schon so gefestigt hätten, dass deren Beseitigung enorme Ressourcen verschlungen hätte und daher kontraproduktiv gewesen wäre.

Aus dem Personalmangel im zivilen Bereich in der Anfangsphase der Mission muss nicht die Lehre gezogen werden, dass mit der Verabschiedung der Resolution hätte abgewartet werden müssen. Es muss vielmehr gelernt werden, dass die Dislozierung von zivilem Personal für Friedensmissionen beschleunigt werden muss. Ziviles Personal muss sofort verfügbar sein. Bei der Friedensmission im Kosovo fehlte es nicht unbedingt am Willen

---

wurde, auf die baldige Rückkehr und die Ausweitung ihres Mandates vorbereitet. Sie war die einzige Organisation, die – während ihrer dreimonatigen „Amtszeit“ im Kosovo – Einblick in die Verhältnisse des Kosovo hatte gewinnen können. Dennoch hatte man nicht ihr, sondern den Vereinten Nationen das Mandat für die Übergangsverwaltung übertragen, vgl. Mappes-Niediek, Warum die Kosovo-Mission gescheitert ist, S. 447.

<sup>1027</sup> Siehe 1. Teil E. I. 2. a); 1. Teil E II. 2. a); 1. Teil III. 2. h); 1. Teil IV. 2.

<sup>1028</sup> Siehe 1. Teil E. II. 1. b) und 2. a).

der Mitgliedsstaaten, ziviles Personal bereitzustellen. Dies kann daran gesehen werden, dass im Laufe der Friedenmission immer mehr ziviles Personal rekrutiert werden konnte. Es handelte sich vielmehr um das Problem, dass es organisatorisch überhaupt nicht möglich war, dieses Personal in kürzester Zeit bereitzustellen oder zu rekrutieren. Dieses Problem soll jedoch erst in dem Kapitel zu den Empfehlungen des Brahimi-Reports zur schnellen Dislozierung von Friedenspersonal erörtert werden.

c) Ergebnis

Während bei der militärischen Komponente den Empfehlungen des Brahimi-Reports zu klaren, glaubwürdigen und erfüllbaren Mandaten weitgehend gefolgt wurde, sieht es dagegen bei der zivilen Komponente anders aus. Das Mandat ist angesichts der weitreichenden Aufgaben sehr allgemein gefasst. Insbesondere die Ausgestaltung des Begriffs „substantieller Autonomie“ ist unklar. Hauptproblem bei der Implementierung des Mandates bereitete der ungeklärte zukünftige Status des Kosovo. Diese Unklarheit zog und zieht sich immer noch durch alle Bereiche der Implementierung, wodurch diese wesentlich erschwert wird. Mit einem klaren Mandat hätten viele dieser Schwierigkeiten vermieden werden können. Der Empfehlung des Brahimi-Reports nach klaren Mandaten ist uneingeschränkt zuzustimmen.

Gleiches gilt für die Empfehlung, dass diejenigen am Aushandeln der Resolution beteiligt sein sollen, die die darin aufgeführten Aufgaben auch ausführen. Die wurde hinsichtlich des zivilen Teils der Resolution 1244 (1999) nicht beachtet. Beim Aushandeln der Friedenmission hatte man die Vereinten Nationen nicht eingeladen. Die operativen Erfordernisse des zivilen Personals stellten sich erst im Laufe der Mission heraus. Eine Überprüfung der Erfüllbarkeit des Mandates vor dessen Übernahme ist zweifelhaft. Durch Teilnahme der Vereinten Nationen am Verhandlungsprozess hätte die Vorbereitung der Friedenmission verbessert werden können.

Weiterhin wurde eine inkomplette „Truppe“ von Friedenssicherungskräften disloziert, was die Erfüllbarkeit des Mandates wesentlich erschwerte. Dennoch wäre es im Kosovo nicht angebracht gewesen, wie der Brahimi-Report empfiehlt, auf feste Zusagen der Mitgliedsstaaten zur Bereitstellung des zivilen Personals zu warten. Dadurch hätten sich nach der NATO-Intervention in noch größerem Ausmaß illegale politische und administrative Strukturen ausbreiten können, als es mit dem wenigen Personal, das zur Verfügung stand, ohnehin geschehen war. Im Falle des Kosovo ist daher der Empfehlung des Brahimi-Report, Resolutionen so lange in Entwurfform zu belassen, bis feste Zusagen der Mitgliedsstaaten zur Entsendung des notwendigen Personals vorliegen, nicht unbedingt zuzustimmen. Es muss vielmehr die Lehre gezogen werden, dass Vorbereitungen im System der Vereinten Nationen getroffen werden müssen, um die schnellere Dislozierung von zivilem Personal zu ermöglichen.

### 3. Klare Befehlswege und einheitliches Vorgehen

Die Empfehlung der Sachverständigengruppe hinsichtlich klarer Befehlswege und einheitlichen Vorgehens wird im Brahimi-Report nicht weiter ausgeführt. Aufgrund der Erfahrungen in vergangenen Friedensmissionen ist jedoch klar, welche Schwierigkeiten die Sachverständigengruppe bei Friedensmissionen anspricht: Koordinierungsschwierigkeiten zwischen den zivilen und militärischen Komponenten der Friedensmission, zwischen dem Hauptquartier der Vereinten Nationen in New York und dem Einsatzgebiet sowie zwischen den verschiedenen nationalen Kontingenten.<sup>1029</sup>

Hinsichtlich der problematischen Eingriffe der nationalen Regierungen in die Befehlskette der Vereinten Nationen konkretisiert der Brahimi-Report an anderer Stelle die Forderung nach einer einheitlichen Befehlsstruktur wie folgt: *„Die truppenstellenden Staaten müssen dafür sorgen, dass ihre Truppen voll und ganz verstehen, wie wichtig ein integrierter Befehlsweg, die operative Kontrolle durch den Generalsekretär sowie standardisierte operative Verfahren und Einsatzrichtlinien für die Mission sind. Es ist wichtig, dass der Befehlsweg bei einem Einsatz verstanden und respektiert wird, und es liegt daher an den betreffenden Staaten, von Weisungen an die Kommandeure ihrer Kontingente in operativen Fragen Abstand zu nehmen“*.<sup>1030</sup>

Nachfolgend wird zunächst der Hintergrund dieser Empfehlung behandelt. Wie wäre die Befehlsstruktur in einer Friedensoperation, bestehend aus zivilen und militärischen Komponenten, optimal? Sodann wird auf Resolution 1244 (1999) und die Situation im Kosovo eingegangen. Wurde hier der Empfehlung des Brahimi-Reports nach klaren Befehlswegen und einheitlichem Vorgehen Rechnung getragen? Dabei werden im Rahmen dieser Arbeit nur zwei Bereiche möglicher problematischer Koordination behandelt: diejenige zwischen der zivilen und militärischen Komponente UNMIK und KFOR, sowie zwischen den verschiedenen nationalen KFOR-Kontingenten. Eventuelle Verständigungsschwierigkeiten zwischen dem Hauptquartier der Vereinten Nationen und dem Einsatzgebiet bleiben mangels zugänglicher Informationen außer Betracht, ebenso wie Probleme bei der Zusammenarbeit der verschiedenen Säulen von UNMIK.

#### a) Zivile und militärische Komponente

##### aa) Ideallösung für klare Befehlsstrukturen

Fraglich ist, wie klare Befehlsstrukturen bei einer Friedensmission, die eine einheitliche Vorgehensweise gewährleistet, im Idealfall aussehen könnten.

---

<sup>1029</sup> Vgl. Bratt, *Preparing Peacekeeping for the 21st Century: Improving the UN Secretariat's Institutional Capability*.

<sup>1030</sup> Brahimi-Report, Ziff. 267.

Bei traditionellen Friedensmissionen hat der Generalsekretär das Kommando über sämtliche Komponenten inne.<sup>1031</sup> Eine weitere Möglichkeit besteht darin, dass die Vereinten Nationen einzelne oder eine Gruppe von Staaten beziehungsweise eine Regionalorganisationen zur Durchführung der Friedensmission ermächtigen, die das Kommando über die gesamte Truppe innehaben.<sup>1032</sup> Die Praxis hat aber gezeigt, dass in Friedensmissionen nunmehr VN-Friedenstruppen und multinationale Truppen unter Führung einer regionalen Organisation oder einer verantwortlichen Nation nebeneinander eingesetzt werden. Wer soll den operativen Oberbefehl innehaben, damit auch bei mehreren Akteuren vor Ort ein einheitliches Vorgehen gewährleistet wird?

Bisher gibt es keine einheitliche Meinung darüber, wer den operativen Oberbefehl innehaben soll, wenn multinationale Truppen und Friedenstruppen der Vereinten Nationen parallel in einer Mission zusammen arbeiten. Verschiedene Methoden sind in bisherigen Friedensmissionen angewandt worden. Eine Variante besteht darin, den Vereinten Nationen die Verantwortung über die zivile Komponente zu übertragen, während die multinationale Truppe die Verantwortung über die militärischen Aspekte innehat.<sup>1033</sup> Dieses „Modell“ wird auch im Kosovo angewandt. Nach einer weiteren Variante wurde den multinationalen Truppen und VN-Truppen jeweils die Verantwortung über verschiedene Truppenteile die Verantwortung übertragen. Beispielsweise im ehemaligen Jugoslawien waren die Vereinten Nationen für die leicht bewaffnete Bodentruppe UNPROFOR verantwortlich, während die NATO das Kommando über die Luftwaffe innehatte. Beide dieser Varianten, führten jedoch zu dem Problem, dass einheitliche Befehlswege nicht gewährleistet waren.

#### (1) *“Dual-key-approach“*

Bei UNPROFOR im ehemaligen Jugoslawien sollte dieses Problem durch das sogenannte „Zwei-Schlüssel-Prinzip“ (*dual-key-approach*) beseitigt werden. Erforderlich war nach diesem Prinzip für die Autorisierung von Luftangriffen, dass sowohl die Zustimmung der NATO als auch der Vereinten Nationen vorliegen musste. Dem damaligen Generalsekretär Boutros-Ghali war dieses Prinzip der gemeinsamen Verantwortung extrem wichtig.<sup>1034</sup> Dennoch implizierte diese Methode Schwierigkeiten mit tragischen Konsequenzen. Denn das Erfordernis, dass zwei Kommandostrukturen durchlaufen werden mussten, bevor eine

<sup>1031</sup> So auch die erste Friedensmission UNEF I, vgl. Hammarskjöld, Second and Final Report on the Plan for an Emergency International United Nations force, S. 345; vgl. allgemein: Boutros-Ghali, Supplement to an Agenda for Peace, Ziff. 38; White, The UN Charter and Peacekeeping Forces, S. 56; Ruggie, The United Nations and the Collective Use of Force, S. 15.

<sup>1032</sup> Vgl. Franck, The United Nations as Guarantor of International Peace and Security: Past, Present and Future, S. 31, der diese Art und Weise als *“Franchise Model”* bezeichnet.

<sup>1033</sup> Beispiele: im ehemaligen Jugoslawien waren IFOR bzw. SFOR zuständig für die militärische Komponente, während zivile Organisationen für zivile Angelegenheiten zuständig waren; vgl. auch Liberia: UNOMIL und ECOMOG, siehe in: United Nations Department of Public Information, The Blue Helmets, Review of United Nations Peacekeeping, S. 379ff.

<sup>1034</sup> Boutros-Ghali, Peacemaking and Peacekeeping for the New Century, S. 22.

Entscheidung getroffen werden konnte, führte zu Verzögerungen und fatalen Missverständnissen.<sup>1035</sup>

## (2) Militärische Komponente nicht unter VN-Kommando

Führende NATO-Offiziere zeigten sich daher zufrieden darüber, dass im Kosovo die alleinige Entscheidungsgewalt über die militärische Komponente beim Kommandierenden der KFOR liegt.<sup>1036</sup> Erfahrungen in vergangenen Friedensmissionen hätten gezeigt, dass eine Friedensoperation unter dem Kommando der Vereinten Nationen nur in relativ ruhigen Situationen adäquat sein könne, ohne eine robuste militärische Komponente.

Auch von anderer Seite wird vorgebracht, dass ein einheitliches Kommando für Friedensmissionen unter dem Generalsekretär der Vereinten Nationen in absehbarer Zeit nur dann vorstellbar sei, wenn *peacekeeping*-Operationen auf der Grundlage eines relativ stabilen Waffenstillstandes und mit der Zustimmung der jeweiligen Konfliktparteien disloziert werden. Zur Durchführung oder Leitung von *enforcement*-Operationen seien die Vereinten Nationen zu schlecht ausgerüstet und verfügten nicht über die notwendigen politisch-militärischen Planungs- und Führungsstrukturen.<sup>1037</sup>

Eine regionale Organisation würde jedenfalls den Vorteil bieten, dass sie von vergangenen Erfahrungen der Zusammenarbeit und gemeinsamen Verfahren profitieren könne: *“A regional organization, benefiting from past military cooperation and common procedures undoubtedly provides military commanders in the field with more timely and relevant strategic direction”*.<sup>1038</sup> So hätten sich auch die NATO-Strukturen im Kosovo für die Soldaten bewährt: *“In Kosovo, our soldiers found that the long-practised procedures, the fairly well-integrated communications, weapons and logistic systems that the NATO military alliance developed over decades, provided a familiar and efficient framework for operations. There are certainly many non-NATO-partners in KFOR, but the NATO framework gives everyone an excellent foundation on which to build”*.<sup>1039</sup> \

---

<sup>1035</sup> Vgl. Srebrenica-Report, S. 59ff; vgl. Fröhlich, Keeping Track of UN Peacekeeping – Suez, Srebrenica, Rwanda and the Brahimi-Report, S. 230ff; vgl. Ruggie, The United Nations and the Collective Use of Force, S. 15; vgl. Handler Chayes/Chayes, Mobilizing International and Regional Organisations for Managing Ethnic Conflict, S. 203.

<sup>1036</sup> Blettner/Dometeit/Gruber/Ljubjic/Mrozek/Stauch/Kukan, Fallen und Minen, Der Streit um die Zuständigkeiten, S. 232.

<sup>1037</sup> Ganser, Friedensmissionen der Vereinten Nationen in einer kritischen Phase, S. 19; vgl. weiterhin Voorhoeve, Lehren für die Zukunft, Friedenssicherung im Wandel, S. 44: *„Militärische Operationen im großen Stil, die vom Sicherheitsrat nach Kapitel VII der UN-Charta versehen werden, müssen von einer Koalition des guten Willens getragen werden, der eine große Nation vorsteht, oder eine regionale Militärorganisation, die in der Lage ist, solche Operationen zu bewältigen“*.

<sup>1038</sup> Fenton, The Peacekeeping Team at the Millenium, S. 16f.

<sup>1039</sup> Fenton, The Peacekeeping Team at the Millenium, S. 16f.

## (3) Alle Komponenten unter VN-Kommando

Nach anderer Ansicht ist es gerade bei Friedensoperationen nach Artikel VII VN-Charta notwendig, dass es für sämtliche Komponenten einer Friedensmission nur einen Verantwortlichen gibt. Noch immer gelte grundsätzlich das Motto Napoleons, wonach ein schlechter General besser sei als zwei Gute.<sup>1040</sup> Gerade in gefährlichen Situationen sei es notwendig, dass eine klare Kommandostruktur existiere. Dabei sei es angesichts der Tatsache, dass Friedensmissionen in erster Linie einen politischen Auftrag erfüllen, vorzuziehen, dass die politische Komponente in der Kommandohierarchie Vorrang vor der militärischen genieße.<sup>1041</sup>

Nach Ansicht der Teilnehmer der Konferenz der *International Peace Academy* im Oktober 2000 hätten die Erfahrungen auf dem Balkan gezeigt, dass eine einheitliche Struktur unter der Aufsicht des Sonderbeauftragten des Generalsekretärs das beste und effektivste Modell sei, um eine einheitliche Kommandostruktur zu gewährleisten. In diesem Zusammenhang wird die Friedensmission UNTAES in Ost-Slawonien als „vorbildliche“ Friedensmission bezeichnet.<sup>1042</sup> Dort verfügte der VN-Sonderbeauftragte über volle exekutive Kontrolle über die zivilen und militärischen Komponenten der Friedensmission.<sup>1043</sup> Auch nach einem Bericht der *United Nations Association of the United States of America*, der sich mit Verbesserungsvorschlägen für Friedensmissionen befasst, sind die Friedensmissionen in Ost-Slawonien und Ost-Timor, letztere unbeschränkt mandatiert nach Kapitel VII VN-Charta<sup>1044</sup>, gute Beispiele für den Erfolg von Friedensmissionen unter einheitlichem Kommando. Dagegen sei das völlig unabhängige Agieren der politischen und militärischen Komponente in Bosnien, die ihre Grundlage im Friedensvertrag von Dayton vom 14.12.1995 fanden, ein Desaster gewesen.<sup>1045</sup> Hier sei ein destruktives Vakuum zwischen militärischen und zivilen Aufgaben entstanden. Die militärischen Komponenten der Friedensmission, IFOR und später SFOR, hätten in enger Auslegung ihres Mandates bis

<sup>1040</sup> Vgl. Eisele, *Besser als ihr Ruf – Die Vereinten Nationen im Dienst für den Frieden*, S. 177.

<sup>1041</sup> Vgl. Durch, *Running the Show: Planning and Implementation*, S. 65f.

<sup>1042</sup> Vgl. Ong, *The UN, Europe, and Crisis Management*, S. 12; vgl. Coutts, *Managing Security Challenges in Post-Conflict Peace-Building*, S. 5; Boothby, *UN/NATO Relationship, Cooperation between the UN and NATO: Quo vadis?*, S. 7.

<sup>1043</sup> Vgl. zur positiven Bewertung der Friedensmission UNTAES: UN Department of Peacekeeping Operations, *Lessons Learned Unit, Lessons Learned from the UN Transitional Administration in Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium (UNTAES)*, Ziff. 27f. Auch hier handelte es sich um ein robustes Mandat nach Art. VII VN-Charta, allerdings war die Friedensmission UNTAES lediglich ermächtigt, Waffengewalt zur Selbstverteidigung und zur Verteidigung ihrer Bewegungsfreiheit einzusetzen, siehe: Resolution 1037 (1996), 15.01.1996, Präambel; vgl. Ganser, *Friedensmissionen der Vereinten Nationen in einer kritischen Phase*, S. 17: nach dem Sprachgebrauch des VN-Hauptquartiers in New York handele es sich um das „Chinesische Kapitel VII“: zur vollen Ermächtigung für Zwangsmaßnahmen war die Zustimmung Chinas nicht zu erzielen; vgl. Boothby, *UN/NATO Relationship, Cooperation between the UN and NATO: Quo vadis?*, S. 7.

<sup>1044</sup> S/RES/1272 (1999), 25.10.1999. Allerdings gab es vor Verabschiedung dieser Resolution in Ost-Timor die multinationale Truppe INTERFET, errichtet gemäß Resolution 1264 (1999); erst mit Verbesserung der Bedingungen am Boden sollte diese durch die militärische Komponente UNTAETs ersetzt werden (Ziff. 9); dies zeigt, dass auch hier wiederum in der gefährlicheren Situation die Truppen nicht unter den Befehl der Vereinten Nationen gestellt waren.

<sup>1045</sup> *United Nations Association of the United States of America, The Preparedness Gap: Making Peace Operations work in the 21st Century*, S. 30.

1997 die Unterstützung der zivilen Mission bei ihren Aufgaben vernachlässigt.<sup>1046</sup> Das größte Problem habe darin bestanden, dass die zivilen Strukturen keine Weisungsbefugnisse über die militärische Komponente hatten. Als es um den internationalen Friedenseinsatz im Kosovo ging und die Erfahrungen ausgewertet wurden, sei daher einhellige Meinung gewesen, dass es sowohl für den zivilen als auch militärischen Bereich eine einheitliche Befehlsstruktur geben sollte, und zwar für alle Aspekte.<sup>1047</sup>

bb) Situation im Kosovo

Dennoch sieht Resolution 1244 (1999) eine getrennte Kommandostruktur für KFOR und die zivile Komponente vor. Einer der Gründe ist offensichtlich. Unter den truppenstellenden Staaten war bei UNTAES Belgien das einzige NATO-Mitglied. Im Kosovo lastet die Verantwortung auf mehreren, führenden NATO-Mitgliedern. Da sich weder die Vereinten Nationen noch die NATO der jeweilig anderen Organisation unterordnen wollen, gibt es getrennte Befehlswege.<sup>1048</sup> Zur Vermeidung eines destruktiven Vakuums wie in Bosnien verpflichtet Resolution 1244 (1999) jedoch zur engen Zusammenarbeit der beiden Komponenten. Strenggenommen ist damit nicht der Notwendigkeit klarer Befehlswege genüge getan. Die zivilen und militärischen Verantwortlichen vor Ort berichten an verschiedene Hauptquartiere, was grundsätzlich zu einem Auseinanderdriften der Komponenten führen kann.<sup>1049</sup> Es können beispielsweise Situationen entstehen, in denen sich weder die eine noch die andere Komponente zur Handlung verpflichtet sieht.

Fraglich ist, ob die in Resolution 1244 (1999) festgeschriebene Pflicht zur Kooperation im Kosovo dennoch ausreicht, um eine quasi integrierte Befehlsstruktur herzustellen. Der Völkerrechtler Bothe formuliert diese Frage wie folgt: „*Ob diese Doppelkopf-Konstruktion effizient arbeiten kann, ist abzuwarten. Sie ist sicher eine Notlösung, die darauf beruht, dass einige bedeutsame Staaten nicht bereit sind, ihre Streitkräfte für Missionen mit Zwangscharakter dem Befehl der Vereinten Nationen zu unterstellen*“.<sup>1050</sup>

---

<sup>1046</sup> Cousens, *Building Peace in Bosnia*, S. 141; vgl. Stiglmayr, *Wiederaufbauen – Probleme der internationalen Verwaltung von Wiederaufbaugebieten*, S. 161; vgl. Handler Chayes/Chayes, *Mobilizing International and Regional Organisations for Managing Ethnic Conflict*, S. 204.

<sup>1047</sup> Buwitt, *Internationale Polizeieinsätze bei Friedensmissionen*, S. 11, mit dem Hinweis darauf, dass diese Erkenntnisse auch schon aus früheren Friedensmissionen gezogen wurden; vgl. weiterhin Stiglmayr, *Wiederaufbauen – Probleme der internationalen Verwaltung von Wiederaufbaugebieten*, S. 161: in Bosnien und Herzegowina hatte sich nicht nur die Trennung der zivilen und militärischen Komponente als unproduktiv erwiesen; auch die Arbeit der vielen zivilen Organisationen war schwer zu koordinieren; es gab Eifersüchteleien, widersprechende Meinungen, Überlappungen im Mandat und Streitigkeiten um Projekte; aus diesen Erfahrungen resultiert die Empfehlung, dass es auch innerhalb der zivilen Komponente eine weisungsbefugte Leitung des Einsatzes geben muss; dies wurde versucht umzusetzen durch Schaffung der Vier-Säulen-Struktur unter einheitlicher Führung der Vereinten Nationen. Auch hier kam es zu Koordinierungsschwierigkeiten, die im Einzelnen hier nicht ausgeführt werden können.

<sup>1048</sup> ICG, *The New Kosovo Protectorate*, S. 4.

<sup>1049</sup> Vgl. ICG, *The New Kosovo Protectorate*, S. 7.

<sup>1050</sup> Bothe, *Kosovo – Anlässe zum völkerrechtlichen Nachdenken*, S. 29.

Die grundlegenden Organisationsstrukturen zur zivil-militärischen Zusammenarbeit von UNMIK und KFOR wurden bereits im ersten Teil dieser Arbeit geschildert.<sup>1051</sup> Bei der Untersuchung der Effizienz dieser Kooperationsmechanismen bietet sich ein Vergleich an mit dem Bericht der *Lessons Learned Unit* der Abteilung für Friedenseinsätze (DPKO) vom März 1999 zur effektiven Gestaltung der Kooperation zwischen den Vereinten Nationen und regionalen Organisationen beziehungsweise Abmachungen. Die *Lessons Learned Unit* hatte zu diesem Thema sechs Friedensmissionen untersucht. In allen sechs Friedensmissionen wurden einige gemeinsame Defizite identifiziert, zu deren Vermeidung folgende Empfehlungen abgegeben werden:

Erstens sollen reguläre Absprachen zwischen der zivilen und militärischen Komponente auch auf höchster Ebene stattfinden. Dies wurde im Kosovo insbesondere durch tägliche Treffen des Sonderbeauftragten des Generalsekretärs und des KFOR-Kommandeurs verwirklicht. Zweitens sollten Verbindungsoffiziere ausgetauscht sowie drittens eine Planungsgruppe für strategische Fragen geschaffen werden, bestehend aus den Vertretern aller beteiligten Organisationen. Der Austausch von Verbindungsoffizieren hat im Kosovo stattgefunden; auch haben erstmals in der Geschichte der zivil-militärischen Zusammenarbeit KFOR und UNMIK im Rahmen der *Joint Planning Group* ein gemeinsames Strategiepapier entworfen und in regelmäßigen Abständen überarbeitet. Dies führte nach Ansicht des seinerzeitigen KFOR-Kommandeurs Reinhardt dazu, dass UNMIK und KFOR in allen Bereichen vom gleichen Verständnis der Probleme ausgingen.<sup>1052</sup> Auch die Teilnehmer des Workshops der *International Peace Academy* im Juni 2001 trafen hinsichtlich der zivil-militärischen Zusammenarbeit auf operativer Ebene äußerst positive Feststellungen: Die zivil-militärische Zusammenarbeit bedeute nunmehr das gemeinsame Bestreben, die zivile Autorität militärisch zu unterstützen, durch gemeinsame Planung, gemeinsame Operationszentren und gemeinsame Patrouillen.<sup>1053</sup> Die *United Nations Association of the United States of America* hat der Friedensmission im Kosovo aufgrund guter Zusammenarbeit der zivilen und militärischen Komponente sogar eine *de facto* einheitliche Kommandostruktur bescheinigt: *“While the Kosovo security force is also formally independent, the European Commanders have effectively worked hand in glove with UN-led civil administration, striving to create a de facto unity of international authority”*.<sup>1054</sup> Auch die Verantwortlichen vor Ort, der damalige Sonderbeauftragte des Generalsekretärs Kouchner und der KFOR-Kommandeur Reinhardt, äußerten sich zufrieden über die zivil-militärische Zusammenarbeit.<sup>1055</sup> Daraus kann die

<sup>1051</sup> Siehe 1. Teil B. III.

<sup>1052</sup> Vgl. Reinhardt, KFOR and UNMIK, Sharing a common vision for Kosovo, S. 12; vgl. zum Strategiepapier: Report of the Secretary-General on UNMIK, 12.07.1999, S/1999/799, Ziff. 48; *ibid.*, 23.12.1999, S/1999/1250, Ziff. 20; vgl. *ibid.*, 03.03.2000, S/2000/177, Ziff. 34; *ibid.*, 06.06.2000, S/2000/538, Ziff. 30.

<sup>1053</sup> Coutts, Managing Security Challenges in Post-Conflict Peacebuilding, S. 5f; die militärische Zusammenarbeit mit Nichtregierungs- und anderen humanitären Organisationen soll an dieser Stelle nicht ausführlicher erörtert werden, vgl. hierzu: Weiss, Learning from Military-Civilian Interactions in Peace Operations, S. 112ff; Pugh, Civil-Military Relations in International Peace Operations, S. 109ff.

<sup>1054</sup> United Nations Association of the United States of America, The Preparedness Gap: Making Peace Operations work in the 21st Century, S. 30; vgl. weiterhin: Appathurai, Peace Support in the Balkans: The NATO Experience, S. 191: *“...the experience in Bosnia-Herzegovina helped ensure that this cooperation is now taking place smoothly and automatically”*.

<sup>1055</sup> Kouchner, A First-Hand Perspective from Kosovo, S. 138f; Reinhardt, KFOR – Streitkräfte für den Frieden, S. 51.

Schlussfolgerung gezogen werden, dass es zum Zwecke eines einheitlichen Vorgehens nicht unbedingt erforderlich ist, dass es nur einen Verantwortlichen gibt. Gibt es zwei Hauptverantwortliche, kann es ausreichend sein, dass sich diese zufriedenstellend koordinieren.<sup>1056</sup>

Problematisch an einer Koordination, also an der lediglich *de facto* einheitlichen Befehlsstruktur ist jedoch, dass die zivil-militärische Zusammenarbeit im Kern ausschließlich auf dem menschlichen Verständnis der jeweiligen Personen an ihrer Spitze beruht.<sup>1057</sup> Fehlt dieses, so ist die einheitliche Kommandostruktur gefährdet. Es besteht die Gefahr, dass zivile und militärische Komponenten nebeneinanderher arbeiten oder ein Vakuum zwischen diesen Komponenten entsteht.

Auch im Kosovo gelang es trotz intensiver Bemühungen nicht, eine ausnahmslos gute Zusammenarbeit herzustellen.<sup>1058</sup> Es wurden weitere Empfehlungen des Berichts der *Lessons Learned Unit* nicht beachtet. So schlägt der Bericht insbesondere die Planung des Friedenseinsatzes bereits vor Dislozierung der Friedensoperation vor, und zwar mit allen möglichen beteiligten Gruppen. Weiterhin empfiehlt die *Lessons Learned Unit* gemeinsames Training der zivilen und militärischen Komponente vor einem möglichen Einsatz sowie die Entwicklung einer gemeinsamen Terminologie.<sup>1059</sup> Diese Vorschläge finden sich an anderer Stelle auch im Brahimi-Report: „*Ferner würde ein gemeinsames Ausbildungs- und Planungsprogramm für das auf den jeweiligen Listen stehende militärische und zivilpolizeiliche Personal die Kohäsion der Mission und die Zusammenarbeit zwischen den betreffenden Anteilen in der Anfangsphase eines neuen Ansatzes weiter verstärken*“.<sup>1060</sup>

Bezüglich dieser Punkte wurden bei der Friedensmission im Kosovo im ersten Teil dieser Arbeit Defizite festgestellt: Das Fehlen einer gemeinsamen Eingangsstrategie zur wirksamen Bearbeitung der vordringlichsten Sicherheitsprobleme hat in der Anfangsphase der Mission dazu geführt, dass sich die zivilen Sicherheitskräfte unabhängig von den militärischen vor Ort einrichteten und auch in der Folgezeit weitgehend unabhängig nebeneinanderher arbeiteten. Zu der Einrichtung gemeinsamer Operationszentren kam es erst nach einer langen Anlaufphase. Außerdem behinderten unterschiedliche Begriffe und Definitionen die einheitliche Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung.<sup>1061</sup>

Augrund der Erfahrungen des Kosovo-Einsatzes ist damit die Schlussfolgerung zu ziehen, dass militärische und zivile Organisationen weit im Vorfeld Mandate und deren Erfordernisse gemeinsam planen sollten. Routinemäßige Kontakte zwischen den einzelnen

<sup>1056</sup> Vgl. auch grundsätzlich Biermann, UN, OSCE and NATO: International Division of Labor in Peace Support Operations, S. 97, wonach es nicht darauf ankomme, welche Organisation den Oberbefehl in einer Friedensmission aufgrund eines VN-Mandates innehat; die verschiedenen Organisationen NATO, OSZE und EU könnten dann erfolgreich sein, wenn sie kooperieren und in Übereinstimmung handeln.

<sup>1057</sup> Eisele, Besser als ihr Ruf – Die Vereinten Nationen im Dienst für den Frieden, S. 177.

<sup>1058</sup> Siehe 1. Teil E. II. 2. a) ff); vgl. Muharremi/Peci/Malazogu/Knaus/Murati, Administration and Governance in Kosovo: Lessons Learned and Lessons to be Learned, S. 19.

<sup>1059</sup> UN Department of Peacekeeping Operations Lessons Learned Unit, Cooperation Between the United Nations and Regional Organizations/Arrangements in a Peacekeeping Environment.

<sup>1060</sup> Brahimi-Report, Ziff. 125.

<sup>1061</sup> Vgl. 1. Teil E. II. 2. a) ff).

zur Durchführung von Friedensmissionen in Betracht kommenden Organisationen, einschließlich gemeinsamen Trainings, könnten dabei helfen.<sup>1062</sup> Weiterhin sollte eine gemeinsame Doktrin mit einheitlichen Begriffen und Definitionen entwickelt werden.<sup>1063</sup> Solange es aber keine Doktrin für die Zivilpolizei gibt, wird die Entwicklung einer gemeinsamen Doktrin in der Zukunft weiterhin schwierig bleiben.<sup>1064</sup>

### cc) Zwischenergebnis

Als Zwischenergebnis ist festzuhalten, dass es grundsätzlich für das Erfordernis klarer Befehlsstrukturen und einheitlichen Vorgehens ausreichen kann, wenn zivile und militärische Komponenten einer Friedensmission getrennte Befehlswege haben, sich aber aufgrund festgelegter Koordinationsmechanismen bei ihrem Vorgehen genauestens absprechen. Im Kosovo hat sich jedoch auch gezeigt, dass trotz intensivster Koordinierungsbemühungen während der Friedensmission diese insbesondere in deren Vorfeld und Anfangsphase verbesserungswürdig waren. Koordinierungsschwierigkeiten hätte durch Beachtung sämtlicher Vorschläge der *Lessons Learned Unit* zur Kooperation in Friedensmissionen vermieden werden können. Hierzu gehören eine gemeinsame vorbereitende Planung, gemeinsames Training im Vorfeld möglicher Missionen sowie die Entwicklung einer gemeinsamen Terminologie. In der Anfangsphase der Mission könnte dann die gemeinsame vorbereitende Planung sogleich umgesetzt werden, etwa durch die sofortige Einrichtung gemeinsamer Operationszentren, um Defizite bei der Koordinierung in der Anfangsphase der Mission zu vermeiden.

Diese Koordinierungsschwierigkeiten wären unter Umständen nicht aufgetreten, wenn eine einheitliche, alle Komponenten integrierende Kommandostruktur existiert hätte.<sup>1065</sup> Auf der anderen Seite ermöglicht die „Doppelkopf-Konstruktion“ ein größeres Engagement der truppenstellenden Mitgliedsstaaten bei der Teilnahme der Friedensmission, die ansonsten

<sup>1062</sup> Vgl. Fenton, *The Peacekeeping Team at the Millennium*, S. 20; für Informationen zum Pearson Peacekeeping Centre: <[www.peaceoperations.org](http://www.peaceoperations.org)>; vgl. weiterhin: Crisis Management Initiative, *Improving the Civilian Crisis Management Capability of the European Union*, S. 11.

<sup>1063</sup> Cockell, *Civil-Military Responses to Security Challenges in Peace Operations: Ten Lessons from Kosovo*, S. 497, mit weiteren Empfehlungen; vgl. weiterhin O'Neill, *Kosovo – An Unfinished Peace*, S. 105: *“The nature of the security threat in Kosovo requires close military and police coordination. I would argue that instead of constantly trying to demarcate policing from military action, or distinguishing how they are different, we should be trying to see where they overlap, merge and can reinforce each other. This is true in Kosovo and could be a lesson for other postconflict situations. Joint military-police training and doctrine are needed”*; vgl. Muharremi/Peci/Malazogu/Knaus/Murati, *Administration and Governance in Kosovo: Lessons Learned and Lessons to be Learned*, S. 21.

<sup>1064</sup> Vgl. hierzu Hansen, *From Congo to Kosovo: Civilian Police in Peace Operations*, S. 67/44: *“The lack of dialogue and exchange on a potential “doctrine” for police missions is in stark contrast to the military tradition in which there are clear distinctions between doctrine, Rules of Engagements and operational planning. (...) The discrepancy between military and the police is highly problematic, as it leads to misunderstandings during the planning and implementation stages of a joint operation (...) In short, the potential and necessity for close cooperation between the military and the police is clearly undermined by the lack of a common language and the misunderstandings that result”*.

<sup>1065</sup> So: United Nations Association of the United States of America, *Peacekeeping at the Brink, Recommendations for Urgent International Action on Kosovo*, S. 3; vgl.: Stiglmayr, *Wiederaufbauen – Probleme der internationalen Verwaltung von Wiederaufbaugebieten*, S. 161.

nicht bereit wären, ihr Personal und ihre Ressourcen den Vereinten Nationen zu unterstellen.

## 2. Innerhalb der militärischen Komponente

Zu untersuchen ist weiterhin, ob es zwischen den einzelnen KFOR-Kontingenten zu Koordinationsproblemen gekommen ist. Theoretisch sind dem KFOR-Kommandeur (COMKFOR) die nationalen Kontingente für Einsätze im vorgegebenen eigenen Verantwortungsbereich zeitlich und räumlich unterstellt (*Operational Control*). *De facto* wurde vor neuen Aufträgen erst einmal in der jeweiligen Hauptstadt angerufen, ob man diesen Auftrag auch ausführen soll.<sup>1066</sup> Kein KFOR-Kommandeur konnte sich daher absolut sicher sein, dass die einzelnen Kontingente seine Befehle tatsächlich ausführen.<sup>1067</sup>

Darüber hinaus variierten die Einsatzrichtlinien (*rules of engagement*) der verschiedenen Einsatzkontingente.<sup>1068</sup> Insbesondere die Situation in Mitrovicë/Mitrovica zeigte die Kommando- und Koordinationsprobleme aufgrund unterschiedlicher nationaler Restriktionen und Vorbehalte. Beispielsweise weigerten sich die US-Truppen außerhalb ihres Sektors eingesetzt zu werden, nachdem in Nord-Mitrovicë/Mitrovica im Februar 2000 eine kosovo-serbische Gruppe Steine auf die US-Soldaten geworfen hatte.<sup>1069</sup> Auch das griechische Kontingent schloss nach einer ganz kurzen Einssatzzeit in Mitrovicë/Mitrovica anfänglich jeden weiteren Einsatz außerhalb des ihnen ursprünglich zugewiesenen Verantwortungsbereichs aus. Das niederländische Kontingent erlaubte zwar den Einsatz ihrer Truppen im Bereich der Stadt Mitrovicë/Mitrovica, aber nur im weniger gefährdeten südlichen kosovo-albanischen Sektor. Die Beschränkungen hatten negative Auswirkungen auf die Rechtsdurchsetzung insbesondere in gefährlichen Situationen wie bei öffentlichen Unruhen.<sup>1070</sup>

Zu weiteren nationalen Restriktionen gehörte unter anderem, dass amerikanische Soldaten bis zum Frühjahr 2000 ihre Checkpoints nicht näher als in vier Kilometer Abstand zur Sicherheitszone einrichten durften. Auch die deutschen Truppen waren Beschränkungen unterworfen, die durch das Mandat des Deutschen Bundestages und den sich daraus ergebenden *rules of engagement* vorgegeben waren. So durften sich deutsche Soldaten aufgrund der deutschen Gesetzgebung beispielsweise nicht an der generellen Durchsuchung von Häusern und Wohnungen in Mitrovicë/Mitrovica nach Waffen und politischen Extremisten beteiligen. Dies war nur unter der Voraussetzung möglich, dass ein Betroffener auf frischer Tat ertappt wurde oder sichere Kenntnisse vorlagen, dass in dem betreffenden Objekt illegale Waffen oder Rechtsbrecher versteckt waren. Um mit keiner der beteiligten Hauptstädte in Konflikt zu kommen, musste der kommandierende

---

<sup>1066</sup> Reinhardt, KFOR – Streitkräfte für den Frieden, S. 558.

<sup>1067</sup> ICG, Kosovo Report Card, S. 20: vgl. zu nationalen Restriktionen im Kosovo auch: Fenton, The Peacekeeping Team at the Millenium, S. 17.

<sup>1068</sup> Witte, Reconstructing Kosovo: The Ethnic Dimension, S. 97.

<sup>1069</sup> ICG, Kosovo Report Card, S. 19; ICG, Kosovo's Linchpin: Overcoming Division in Mitrovicë/Mitrovica, S. 2.

<sup>1070</sup> Muharremi/Peci/Malazogu/Knaus/Murati, Administration and Governance in Kosovo: Lessons Learned and Lessons to be Learned, S. 23.

Oberbefehlshaber folglich die jeweiligen nationalen Restriktionen genau kennen.<sup>1071</sup> Bis etwa gegen Ende Februar 2000 war es mit Hilfe des *Supreme Headquarters Allied Powers Europe* (SHAPE) gelungen, fast alle ursprünglichen Restriktionen und Beschränkungen für Einsätze außerhalb des jeweiligen eigenen Verantwortungsbereichs abzubauen.<sup>1072</sup>

Die Schwierigkeiten, vor die der KFOR-Kommandeur aufgrund der Restriktionen der einzelnen nationalen Kontingente gestellt war, zeigen auf, wie berechtigt die Forderung des Brahimi-Reports nach einer einheitlichen Befehlsstruktur und einheitlichem Vorgehen ist.

Fraglich ist, wie grundsätzlich nationalen Vorbehalten und Restriktionen der Mitgliedsstaaten zu begegnen ist. Der im Brahimi-Report beinhaltete Aufruf der Vereinten Nationen an die Mitgliedsstaaten, von direkten Befehlen an die nationalen Kontingente abzusehen, erscheint zu kurz gegriffen.<sup>1073</sup> Denn es erscheint unrealistisch, dass nationale Restriktionen in Zukunft unterbleiben, vor allem in gefährlichen Situationen vor Ort. Denn nationale Regierungen fürchten Verluste ihrer Soldaten sowie hohe Kosten. Je höher die Gefahr für die Truppen, desto weniger sind die truppenstellenden Staaten bereit, die Autorität den Vereinten Nationen beziehungsweise einer regionalen Organisation zu überlassen. Um politische Beeinflussung zu vermeiden, muss es daher Ziel von Verbesserungen sein, die legitimen Befürchtungen der nationalen Regierungen durch Konsultationen zu minimalisieren.

Dies könnte dadurch erreicht werden, dass die truppenstellenden Länder mit dem Hauptverantwortlichen, sei es das VN-Sekretariat bei VN-geführten Friedensmissionen oder das Hauptquartier der relevanten regionalen Organisation, vor der Friedensmission in Verhandlungen treten und anschließend eine Vereinbarung festlegen.<sup>1074</sup> Auch während der Friedensmissionen sollten Konsultationen stattfinden, um Veränderungen der Situation vor Ort Rechnung zu tragen. Hierfür könnte eine Extra-Instanz im Hauptquartier New Yorks geschaffen werden beziehungsweise bei der relevanten Organisation, die mit der Durchführung beauftragt ist. Diese Instanz sollte dann als politisch-militärischer „Puffer“ funktionieren, um politischen Bedenken Rechnung zu tragen, ohne die operative Kontinuität am Boden zu gefährden. Dadurch soll verhindert werden, dass die nationalen Kommandeure vor Ort direkt Befehle von ihren nationalen Hauptstädten entgegen nehmen und sich der Oberbefehlshaber mit politischer Schadensbegrenzung befassen muss.<sup>1075</sup>

---

<sup>1071</sup> Reinhardt, KFOR – Streitkräfte für den Frieden, S. 558f; weitere Beispiele zum Einfluss verschiedener nationaler Rechtsordnungen auf die Einsatzrichtlinien: Büllesbach, Aufgaben öffentlicher Sicherheit für KFOR-Soldaten, S. 85f.

<sup>1072</sup> Reinhardt, KFOR – Streitkräfte für den Frieden, S. 559; ders., Lessons Learned as Commander KFOR in Kosovo, S. 148/153.

<sup>1073</sup> So auch White, Commentary on the Report of the Panel on United Nations Peace Operations (The Brahimi Report), S. 137: *“Nevertheless, although the idea is at the heart of UN peacekeeping the reality is probably far from this and the Panel should perhaps have made greater efforts to combat this debilitating problem”*.

<sup>1074</sup> Vgl. Berdal, The United Nations System of Command and Control of Peacekeeping Operations, S. 23f.

<sup>1075</sup> Mackinlay, Improving Multinational Forces, S. 160ff. Vgl. den Vorschlag des Brahimi-Reports, Ziff. 61: er schlägt vor, dass ein *Ad-hoc*-Nebenorgan des Sicherheitsrates nach Art. 29 VN-Charta institutionalisiert werden könnte, um im Vorfeld einer Mission durch bessere Absprache und Konsultationen zwischen möglichen truppenstellenden Mitgliedsstaaten und dem Sicherheitsrat eine Differenz zwischen Zusagen und

Tatsächlich wurde im Laufe der Mission im Kosovo ein einheitliches Vorgehen durch die Vereinheitlichung der Einsatzrichtlinien auf NATO-Ebene, namentlich mit Hilfe des *Supreme Headquarters Allied Powers Europe* (SHAPE), gesichert.<sup>1076</sup> Insofern kann dies als Beispiel für weitere Friedensmission dienen.

#### c) Ergebnis

Die Empfehlung nach klaren Befehlswegen und einheitlichem Vorgehen sind aufgrund der Erfahrungen im Kosovo eindeutig zu befürworten.

Neben Defiziten bei klaren Befehlswegen und einheitlichem Vorgehen in Bezug auf die militärische und zivile Komponente der Mission behinderten vor allem in der Anfangsphase Einfluss und Restriktionen nationaler Regierungen die operative Planung des KFOR-Kommandeurs. Neben der Empfehlung des Brahimi-Reports an die Mitgliedsstaaten, von nationalen Befehlen an die Kommandeure vor Ort abzusehen, muss eine Möglichkeit gefunden werden, Befürchtungen der Mitgliedsstaaten mit einer operativen Kontinuität vor Ort zu verbinden. Für die unter Umständen legitimen nationalen Vorbehalte sollten auf der Ebene des Hauptquartiers der Regionalorganisation, die letztendlich die Friedensoperation leitet, eine Instanz geschaffen werden. Im Kosovo hat das *Supreme Headquarters Allied Powers Europe* (SHAPE) wesentlich dazu beigetragen, nationale Restriktionen und Vorbehalte aus dem Weg zu räumen.

#### 4. Zusammenfassung

Die Empfehlung nach klaren, glaubwürdigen und erfüllbaren Mandaten ist aufgrund der Erfahrungen im Kosovo grundsätzlich zu unterstützen. Während das militärische Mandat weitgehend klar gefasst ist, führten im Kosovo Unklarheiten hinsichtlich der Zielsetzung des zivilen Mandates zu Schwierigkeiten bei der Umsetzung. Hauptproblem bei der Implementierung des Mandates ist die bis zum Abschluss dieser Arbeit offen gelassene Frage des zukünftigen Status des Kosovo. Dies behinderte die Umsetzung des Mandates in vielen Bereichen: Beispielsweise bei der Bestimmung des anwendbaren Rechts, bei der Errichtung der Übergangsstrukturen, bei der Privatisierung der staatlichen und im Gesellschaftseigentum stehenden Betriebe, bei der Demilitarisierung und bei weiteren praktischen Fragen wie die Ausstellung von Reisepässen. Insbesondere aber hat der ungeklärte Status negative Auswirkungen auf die Sicherheitslage. Beide Seiten erhoffen sich, durch konfrontatives Verhalten Vorteile in der nächsten Runde der Auseinandersetzungen zu verschaffen.

---

tatsächlichem Bedarf an Truppen zu vermeiden. Ein solches *Ad-hoc*-Nebenorgan könnte auch dazu dienen, die legitimen Interessen der Mitgliedsstaaten entgegenzunehmen.

<sup>1076</sup> Vgl. Reinhardt, *Lessons Learned as Commander KFOR in Kosovo*, S. 148/153.

Weiterhin hat sich die Erfüllbarkeit der im zivilen Mandat vorgesehenen Aufgaben als problematisch erwiesen. Dies unter anderem deswegen, da die Vereinten Nationen beim Aushandeln des Mandates nicht beteiligt waren. Eine Planung und Vorbereitung der benötigten Ressourcen im zivilen Bereich hat nicht stattgefunden. Der Mangel an bereitgestellten Zivilpolizisten und anderer ziviler Experten erschwerte die Erfüllung der vorgesehenen Aufgaben in der Anfangsphase wesentlich, so dass die Glaubwürdigkeit der internationalen Gemeinschaft unterminiert wurde. Dennoch war es notwendig, die Resolution 1244 (1999) sofort zu verabschieden, und nicht auf die Zusagen der Mitgliedsstaaten für ziviles Personal zu warten, um das Entstehen eines noch größeren Sicherheitsvakuums zu verhindern. Nicht hilfreich wäre also die Empfehlung des Brahimi-Reports gewesen, die Resolution so lange in Entwurfform zu belassen, bis feste Zusagen der Mitgliedsstaaten über die Bereitstellung von Personal vorliegen. Denn es musste sofort gehandelt werden. Für künftige Friedensmissionen ist vielmehr die Lehre zu ziehen, dass internationale Zivilpolizisten und anderes ziviles Personal deutlich schneller disloziert werden müssen. Im Bereich des militärischen Mandates gab es diesbezüglich keine Probleme. Es wurde von denjenigen geplant, die das Mandat ausführten und bei der Planung wurden hohe operative Normen angesetzt. Die Truppen waren vor Erlass der Resolution 1244 (1999) von den Mitgliedsstaaten zugesagt. Die Dislozierung lief entsprechend unproblematisch ab.

Die Empfehlung hinsichtlich klarer Befehlswege und einheitlichem Vorgehen wurde im Kosovo streng genommen nicht beachtet, da getrennte Kommandostrukturen hinsichtlich der zivilen und militärischen Komponente vorgesehen waren. Es gab damit keine einheitliche Kommandostruktur, wodurch es gerade in der Anfangsphase der Mission zu Koordinationsschwierigkeiten kam. Jedoch konnte im Laufe der Mission eine quasi-einheitliche Kommandostruktur aufgrund guter Zusammenarbeit der beiden Komponenten hergestellt werden. Um die Schwierigkeiten in der Anfangsphase zu verbessern, sollte die Ausführung des Mandates weit im Vorfeld der Dislozierung der Friedensmission geplant werden und möglichst gemeinsam unter Mitwirkung der zivilen wie auch der militärischen Komponente. Gemeinsames Training sollte vor Dislozierung von Friedensmissionen stattfinden sowie eine gemeinsame Doktrin entwickelt werden.

Auch innerhalb der militärischen Komponente war eine einheitliche Kommandostruktur nicht gewährleistet aufgrund von Restriktionen und Eingriffen in die Kommandostrukturen von einzelnen Mitgliedsstaaten. Diese Praxis muss aufhören. Einsatzrichtlinien müssen vereinheitlicht und Mitgliedsstaaten davon abgebracht werden, in die Kommandostruktur einzugreifen.

#### IV. Hauptempfehlung zur zivilen Übergangsverwaltung

Im Folgenden widmet sich der Brahimi-Report den Problemen der Übergangsverwaltungen der Vereinten Nationen.

*„...Die Sachverständigengruppe empfiehlt dem Generalsekretär, ein Gremium internationaler Rechtsexperten einzusetzen, dem auch Personen angehören, die Erfahrungen mit VN-Einsätzen mit einem Übergangsverwaltungsmandat haben; dieses Gremium soll damit beauftragt werden, die Durchführbarkeit und Zweckmäßigkeit der Ausarbeitung eines vorläufigen Strafgesetzbuches, gegebenenfalls mit den notwendigen regionalen Anpassungen, zu untersuchen, das von der betreffenden VN-Mission verwendet werden könnte, bis vor Ort die Rechtsstaatlichkeit und die örtliche Polizeigewalt wiederhergestellt sind...“<sup>1077</sup>*

Die Sachverständigengruppe gibt hinsichtlich der Durchführung von Übergangsverwaltungen nur diese eine Empfehlung ab. Denn für sie stellt sich die allgemeine Frage, ob die Vereinten Nationen derartige Aufgaben einer Übergangsverwaltung in Zukunft überhaupt übernehmen sollen, und wenn ja, ob sie dies im Rahmen von Friedensmissionen oder mittels irgendeines anderen Mechanismus tun. Das Sekretariat der Vereinten Nationen steht daher vor einem unerfreulichen Dilemma: Soll es davon ausgehen, dass eine Übergangsverwaltung *per definitionem* eine vorübergehende Aufgabe ist, also keine Vorbereitungen für weitere Missionen dieser Art treffen muss? Damit könnte es einen Misserfolg riskieren, wenn es erneut in die Bresche springen müsste. Oder soll es für solche Fälle gerüstet sein und gerade aus diesem Grund öfters mit solchen Missionen betraut werden? Jedenfalls ist, so der Brahimi-Report, sicher: Wenn das Sekretariat damit rechnet, dass Übergangsverwaltungsmissionen in Zukunft zur Regel werden anstatt Ausnahme zu bleiben, so muss im System der Vereinten Nationen eine zentrale Stelle geschaffen werden, die eigens für die Bewältigung dieser Aufgaben zuständig ist.<sup>1078</sup> Diese Empfehlung führt die Sachverständigengruppe jedoch nicht weiter aus, sondern wendet sich der vorgenannten Empfehlung zur Schaffung eines „Musterstrafgesetzbuches“ zu.

Die bisher von den Vereinten Nationen übernommenen Zivilverwaltungen im Kosovo und Ost-Timor, so der Brahimi-Report, waren vor das Problem des „anwendbaren Rechts“ gestellt. In beiden Gebieten war ein örtliches Justiz- und Rechtssystem entweder nicht vorhanden, funktionsunfähig oder der Einschüchterung durch bewaffnete Elemente ausgesetzt. Darüber hinaus wurden die vor dem Konflikt in beiden Regionen geltenden Rechtsvorschriften von wichtigen Gruppen, die als Opfer der Konflikte angesehen werden, in Frage gestellt oder abgelehnt.<sup>1079</sup> Aufgrund dieser Erfahrung empfiehlt der Brahimi-Report dem Generalsekretär der Vereinten Nationen, ein Gremium internationaler Rechtsexperten einzusetzen, um die Durchführbarkeit und Zweckmäßigkeit der Ausarbeitung eines vorläufigen Strafgesetzbuches, gegebenenfalls mit den notwendigen

<sup>1077</sup> Brahimi-Report, Ziff. 83.

<sup>1078</sup> Brahimi-Report, Ziff. 78.

<sup>1079</sup> Brahimi-Report, Ziff. 79.

regionalen Anpassungen, zu untersuchen.<sup>1080</sup> Dieses Gesetzbuch, das Rechts- und Verfahrensgrundsätze enthalten soll, soll die Mission dann mit Hilfe internationaler Juristen in die Lage versetzen, Verbrechen wie Mord, Vergewaltigung, Brandstiftung, Entführung und schwere Körperverletzung unter Anwendung international vereinbarter Normen zu ahnden.<sup>1081</sup> Weiterhin hätte ein solches Strafgesetzbuch zur positiven Folge, dass die der Mission angehörigen internationalen Juristen bereits vor ihrem Einsatz mit den anzuwendenden Rechtsvorschriften vertraut gemacht werden könnten. Der Lernprozess der lokalen Vorschriften auf Grund der Unterschiede in Sprache, Kultur und Bräuchen könnte vermieden werden.<sup>1082</sup>

Zunächst werden rechtliche Aspekte dieser Empfehlung behandelt (unter 1.). Nachfolgend wird darauf eingegangen, ob – unter Einbeziehung der Erfahrungen im Kosovo – eine Musterstrafverfahrensordnung beziehungsweise ein Musterstrafgesetzbuch (unter 2.) tatsächlich wünschenswert sind.

## 1. Rechtliche Aspekte eines Musterstrafgesetzbuches

### a) Rechtsgrundlage

Fraglich ist zunächst, auf welcher Rechtsgrundlage ein solches „Musterstrafgesetzbuch“ für anwendbar erklärt werden kann. Zunächst käme in Betracht, dass der betroffene Staat der Geltung des Musterstrafgesetzbuches zustimmt. Mit dieser Zustimmung wäre dann eine Verletzung des Souveränitätsprinzips gemäß Art. 2 VN-Charta ausgeschlossen. In Betracht kommt weiterhin, dass die Geltung des Musterstrafgesetzbuches aufgrund Kapitel VII VN-Charta beschlossen wird. Bereits bei der Friedensmission in Somalia hat sich der Sonderbeauftragte des Generalsekretärs auf Kapitel VII der VN-Charta berufen, um ein Strafgesetzbuch zu erlassen.<sup>1083</sup> Aber auch im Kosovo diente Resolution 1244 (1999), die auf Kapitel VII VN-Charta basiert, als Grundlage für den Sonderbeauftragten zur Rechtsetzung in Form von Regulationen. Im Rahmen einer internationalen Verwaltung nach Kapitel VII VN-Charta ist es nach der Praxis des Sicherheitsrates also möglich, dass der Sonderbeauftragte des Generalsekretärs die Befugnis erhält, dieses „Musterstrafgesetzbuch“ für anwendbar zu erklären.<sup>1084</sup>

---

<sup>1080</sup> Brahimi-Report, Ziff. 83.

<sup>1081</sup> Brahimi-Report, Ziff. 82; so auch bereits Kirk/Plunkett: Justice Package for Peace-Keepers, The United Nations Institute for Training and Research (UNITAR), Report of the 1995 Singapore Conference, The Role and Functions of Civilian Police in United Peacekeeping Operations: Debriefing and Lessons, S. 203f.

<sup>1082</sup> Vgl. Brahimi-Report, Ziff. 80.

<sup>1083</sup> Frowein/Krisch, in: Simma (Hrsg.), The Charter of the United Nations, Art. 41 Rn. 20, wobei angemerkt wird, dass der Sonderbeauftragte des Generalsekretärs bei der Inkraftsetzung des Strafgesetzbuches seine Befugnisse, die ihm vom Sicherheitsrat übertragen wurden, überschritten hätte; diese Kritik zeigt jedoch, dass grundsätzlich eine Beauftragung durch den Sicherheitsrat zum Erlass eines Strafgesetzbuches im Rahmen einer Friedensmission möglich sein kann.

<sup>1084</sup> Vgl. generell zur Problematik der Rechtsgrundlage für die Einsetzung von Übergangsverwaltungen: 1. Teil A.

Bedenken wegen eines möglichen Verstoßes gegen das Rückwirkungsverbot des Art. 7 Abs. 2 EMRK ergeben sich nicht, da die Gesetzbücher nur für Straftaten Anwendung finden sollen, die ab dem Zeitpunkt des Erlasses der Gesetzbücher begangen werden.

b) Humanitäres Völkerrecht

Bedenken gegen ein solches Musterstrafgesetzbuch könnten sich allerdings ergeben, falls gewohnheitsrechtliche Normen des humanitären Völkerrechts auf die Übergangsverwaltung im Kosovo anwendbar wären. Art. 64 IV. Genfer Abkommen sowie Art. 43 Haager Landkriegsordnung bestimmen nämlich, dass das Strafrecht in besetzten Gebieten grundsätzlich in Kraft bleiben solle. Die Vereinten Nationen sind zwar nicht Unterzeichner der Verträge, die humanitäres Völkerrecht regeln, jedoch gelten sowohl die meisten der Bestimmungen der Haager Landkriegsordnung als auch der Genfer Konventionen als Völkergewohnheitsrecht<sup>1085</sup>, so dass die Vereinten Nationen auf der Grundlage von Gewohnheitsrecht an diese Normen gebunden sein könnten. Die Anwendungen der Normen des humanitären Völkerrechts bei Friedensmissionen werden kontrovers diskutiert.<sup>1086</sup> Fraglich ist, ob diese tatsächlich dem Erlass eines „Musterstrafgesetzbuches“ in Übergangsverwaltungen entgegenstehen würden, selbst wenn man die Anwendbarkeit der Normen des humanitären Völkerrechts unterstellt.

aa) IV. Genfer Abkommen

Von dem Grundsatz des humanitären Völkerrechts, dass in besetzten Gebieten das dort geltende Strafrecht anzuwenden ist, sind Ausnahmen zugelassen: Das Strafrecht kann nach Art. 64 Abs. 1 Satz IV. Genfer Abkommen (GA) durch die Besatzungsmacht außer Kraft gesetzt oder suspendiert werden, wenn es eine Gefahr für die Sicherheit dieser Macht darstellt. Daneben steht die grundsätzliche Anwendbarkeit des örtlichen Strafrechts nach Art. 64 Abs. 1 Satz 2 VI. Genfer Abkommen unter dem Vorbehalt der Notwendigkeit, eine arbeitsfähige Justizverwaltung zu gewährleisten. Nach Art. 64 Abs. 2 IV. Genfer Abkommen kann die Besatzungsmacht darüber hinaus die Bevölkerung des besetzten Gebietes Bestimmungen unterwerfen, die ihr unerlässlich erscheinen zur Aufrechterhaltung einer ordentlichen Verwaltung des Gebietes und zur Gewährleistung der Sicherheit sowohl der Besatzungsmacht als auch der Mitglieder und des Eigentums der von der Besatzungsmacht benutzten Anlagen und Verbindungslinien. Diese Ausnahme dürfte in den Fällen einschlägig sein, in denen der Brahimi-Report die Anwendung eines

---

<sup>1085</sup> Heintze, Humanitäres Völkerrecht, S. 241; die Genfer Konvention stellt eine Kodifikation von Völkergewohnheitsrecht dar, vgl. Hoffman, Peace-enforcement actions and humanitarian law: Emerging rules for “interventional armed conflict”, S. 202.

<sup>1086</sup> Bothe in: Simma (Hrsg.): The Charter of the United Nations, Peacekeeping, Rn. 125f; Shraga, UN Peacekeeping Operations: Applicability of International Humanitarian Law and Responsibility For Operations-Related Damage, S. 406f; Hoffman, Peace-enforcement actions and humanitarian law: Emerging rules for “interventional armed conflict”, S. 193 ff; vgl. zur Anwendbarkeit des humanitären Völkerrechts im Kosovo: Irmscher, The Legal Framework for the Activities of UNMIK: The Charter, Human Rights, and the Law of Occupation, S. 374ff; Cerone, Minding the Gap: Outlining KFOR Accountability In Post-Conflict Kosovo, S. 481ff; Stahn, International Territorial Administration in the former Yugoslavia: Origins, Developments and Challenges ahead, S. 152.

„Musterstrafgesetzbuches“ empfiehlt. Nämlich dann, wie in den bisherigen Fällen einer Übergangsverwaltung, ein örtliches Justiz- und Rechtssystem entweder nicht vorhanden, funktionsunfähig oder der Einschüchterung bewaffneter Elemente ausgesetzt war, beziehungsweise die geltenden Rechtsvorschriften und die vorherrschende Rechtsordnung von wichtigen Gruppen, die als Opfer der Konflikte angesehen werden, in Frage gestellt oder abgelehnt wurden.

#### bb) Haager Landkriegsordnung

Art. 43 Haager Landkriegsordnung geht von dem Grundsatz aus, dass die Wiederherstellung der öffentlichen Ordnung und des öffentlichen Lebens unter Beachtung der Landesgesetze geschehen solle. Hiervon ist ebenfalls eine Ausnahme vorgesehen, nämlich wenn ein „zwingendes Hindernis“ besteht. Als zwingendes Hindernis können die Herstellung von Rechtssicherheit, der Grundsatz der Gleichbehandlung, der Abschluss von Strafverfahren innerhalb eines vernünftigen Zeitrahmens sowie die Ablehnung der vorherrschenden Rechtsordnung durch die Mehrheit der Bevölkerung angesehen werden.<sup>1087</sup> Dies sind die Gründe, warum das Musterstrafgesetzbuch innerhalb von Übergangsverwaltungen eingesetzt würde, so dass ein Verstoß auch gegen die Haager Landkriegsordnung ausscheidet.

Im Ergebnis würden die Normen des humanitären Völkerrechts der Anwendbarkeit eines „Musterstrafgesetzbuches“ in den vom Brahimi-Report genannten Fällen nicht entgegenstehen.<sup>1088</sup>

## 2. Praktische Aspekte

### a) Vorläufige Strafverfahrensregeln

Das zur Erarbeitung eines solchen Musterstrafgesetzbuches vom Generalsekretär eingesetzte Gremium befürwortet die dringende Notwendigkeit, allgemein gültige Verfahrensregeln für den Einsatz in einer Übergangsverwaltung zu entwerfen. Das Gremium war sich einig, dass sowohl UNMIK als auch die Friedensmission in Ost-Timor UNTAET in der Anfangsphase ernsthafte Schwierigkeiten hatten, weil internationale Polizisten beziehungsweise das Militär, wenn es zur Rechtsdurchsetzung tätig war, sich nicht auf allgemein gültige Strafverfahrensregeln verlassen konnten. Dies galt beispielsweise bei Festnahmen, bei Untersuchungshaft, Durchsuchungen und Beschlagnahmen.<sup>1089</sup>

---

<sup>1087</sup> So auch: Irmscher, *The Legal Framework for the Activities of UNMIK: The Charter, Human Rights, and the Law of Occupation*, S. 392.

<sup>1088</sup> Vgl. Im Ergebnis: Kelly, *Restoring and Maintaining Order in Complex Peace Operations*, S. 231, wonach im *„Worst Case“*, d.h. wenn keine funktionierende Strafrechtsordnung existiert, Model-Gesetzbücher eingesetzt werden könnten, wobei der primäre Fokus auf Stärkung der lokalen Strukturen gemäß der Haager Landkriegsordnung liegen sollte.

<sup>1089</sup> Report of the Secretary-General on the implementation of the report of the Panel on United Nations peace operations, 20.10.2000, A/55/502, Ziff. 32.

Diese Feststellung der Sachverständigengruppe ist bezüglich des Kosovo wie folgt zu bestätigen. Die Regulation 1999/1 des Sonderbeauftragten des Generalsekretärs über das „anwendbare Recht“ wurde erst am 15.07.1999 erlassen. Bis dahin herrschte eine Phase der rechtlichen Verwirrung: Von den KFOR-Kontingenten wurde dasjenige Recht angewandt, das sie von ihrem Herkunftsstaat kannten. In der deutschen Zone wurde nach deutschem Recht gehandelt, in der italienischen Zone nach italienischem etc.<sup>1090</sup> Eine einheitliche Vorgehensweise konnte auch bei den internationalen Polizisten nicht gewährleistet werden, da auch diese aus den unterschiedlichen Nationen Erfahrungen aus verschiedensten Rechtssystemen mitbrachten: aus Rechtssystemen mit kodifiziertem (*civil law*) oder nicht kodifiziertem Recht (*common law*), aus Rechtssystemen, die die Scharia anwenden, oder dem Konfuzianismus folgen, sowie aus Rechtssystemen, die eine Mischung der verschiedenen Arten anwenden.<sup>1091</sup> Selbst nachdem die Regulation 1999/1 über das „anwendbare Recht“ erlassen worden war, wurde dieses von der Bevölkerung nicht akzeptiert, das Rechtsvakuum dauerte noch weiter an. Auch noch in dieser Zeit trafen KFOR und UNMIK-Polizei mangels allgemein anerkannter Verfahrensregeln weiterhin Entscheidungen nach der Rechtsordnung ihres Heimatlandes.<sup>1092</sup> Diese Praxis, so auch das vom Generalsekretär beauftragte Gremium, hat nicht das Vertrauen der Bevölkerung in eine faire und konsistente Rechtsdurchsetzung seitens der internationalen Gemeinschaft gestärkt.<sup>1093</sup>

Der Forderung des Brahimi-Reports nach einer Strafverfahrensordnung ist damit uneingeschränkt zuzustimmen. Neben Regelungen wie beispielsweise über Festnahme und Inhaftierung einer Person, Durchsuchungen und Beschlagnahme sollten zusätzlich Ausnahmeregelungen beziehungsweise Notstandsregelungen aufgenommen werden, für den Fall, dass diese Verfahrensvorschriften aufgrund der Situation vor Ort nicht eingehalten werden können, beispielsweise wenn die Justiz oder das Justizvollzugssystem nicht oder zum Teil nicht funktionsfähig sind.<sup>1094</sup> Auch müssten die Voraussetzungen, unter denen diese Ausnahmen zulässig sein sollen, festgelegt werden. Ansonsten entstünde wiederum eine Rechtsunsicherheit, die ja gerade vermieden werden soll.

#### b) Vorläufiges Strafgesetzbuch

Der Entwurf eines Musterstrafgesetzbuches mit materiellrechtlichen Regelungen erntet dagegen eher Kritik als der von Strafverfahrensregeln. Diese Kritik wird dargestellt und anschließend dazu Stellung genommen. Welche Ansicht bestätigen die Erfahrungen im Kosovo?

<sup>1090</sup> Holliday, Kosovo/a Civil Society Project, Consolidated Report Part I, S. 26.

<sup>1091</sup> Vgl. United States Institute of Peace, American Civilian Police in UN Peace Operations, S. 7.

<sup>1092</sup> ICG, Starting from the Scratch in Kosovo: The Honeymoon is over, S. 12; vgl. Muharremi/Peci/Malazogu/Knaus/Murati, Administration and Governance in Kosovo: Lessons Learned and Lessons to be Learned, S. 14.

<sup>1093</sup> Report of the Secretary-General on the implementation of the report of the Panel on United Nations peace operations, 20.10.2000, A/55/502, Ziff. 32; siehe 1. Teil E. III. 1. a) und b).

<sup>1094</sup> Coleman, Enhancing the UN Rapid Deployment Capacity, S. 3: Zum Beispiel wurde auf dem Seminar der *International Peace Academy* im März/April 2000 befürwortet, dass in solchen schwierigen Situationen die Inhaftierung von Häftlingen in minderwertigen Gefängnissen zulässig sein soll.

aa) Ansicht des vom Generalsekretär eingesetzten Gremiums

Während das vom Generalsekretär eingesetzte Gremium den Entwurf einheitlicher Strafverfahrensregeln befürwortet, hat es Bedenken darüber geäußert, ob es praktisch oder gar wünschenswert sei, angesichts der spezifischen rechtlichen Traditionen ein Modell-Strafgesetzbuch mit materiell-rechtlichen Regelungen auszuarbeiten. Dies gelte sowohl für den Fall, dass es weltweite oder nur regionale Geltung habe, und egal auf welchem Rechtssystem (*civil or common law*) es basierte. Als Begründung wird genannt, dass der Wiederaufbau eines Justizsystems sowie die Verabschiedung neuer Gesetze eine langwierige Aufgabe sei, die eine intensive Ausbildung und Mitarbeit der lokalen Bevölkerung verlange. Denn die Bevölkerung trage auf lange Sicht die Verantwortung für die Anwendung des Rechts in ihrem Land.<sup>1095</sup>

Die lange Zeitdauer des Aufbaus eines Rechtssystems kann jedoch kein Argument dagegen sein, in Gebieten, in denen andernfalls ein Rechtsvakuum herrschen würde, zumindest für eine Übergangszeit ein Musterstrafgesetzbuch anzuwenden. Um Konflikte mit den unterschiedlichen rechtlichen Traditionen verschiedener Länder weitgehend zu vermeiden, könnte das Musterstrafgesetzbuch lediglich einen Katalog der grundlegenden Verbrechen beziehungsweise Vergehen enthalten, die nach international anerkannten Menschenrechtsstandards als unbedingt strafwürdig gelten, sowie ein Strafmaß hierfür festsetzen. Als Beispiele nennt der Brahimi-Report Mord, Vergewaltigung, Brandstiftung, Entführung und schwere Körperverletzung. Ein solches Musterstrafgesetzbuch würde gewährleisten, dass die internationale Mission zu Beginn Verbrechen nach einem einheitlichen Standard entscheiden könnte. Weiterhin könnte das Strafgesetzbuch auch auf regionale Besonderheiten Rücksicht nehmen. Unberührt von der Anwendung eines Musterstrafgesetzbuches in der Anfangsphase der Mission bleibt die Aufgabe, unter Mitwirkung der lokalen Bevölkerung ein auf lange Sicht funktionierendes Rechtssystem wieder aufzubauen. Da dieses auf die Vereinbarkeit mit internationalen Menschenrechtsstandards überprüft würde, werden die grundlegenden Strafrechtsnormen des Musterstrafgesetzbuchs mit dem aufzubauenden, endgültigen Strafrechtssystem, welches ebenfalls mit Menschenrechtsstandards vereinbar ist, nicht in Widerspruch stehen.

bb) Weitere Gegenargumente

Gegen ein Musterstrafgesetzbuch wird weiterhin vorgebracht, dass stattdessen vielmehr die existierenden Strukturen gestärkt werden sollten. Außerdem müssten die Anstrengungen der internationalen Gemeinschaft über die Schaffung von Recht und Ordnung hinausgehen, um gegenseitigen Dialog, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zu fördern. Hierzu reiche der Erlass eines Musterstrafgesetzbuches nicht aus: *“Speakers expressed some scepticism about a standardized legal code for interim administration and emphasised instead the need to strengthening existing administrative structures to meet peoples basic needs.*

---

<sup>1095</sup> Report of the Secretary-General on the implementation of the report of the Panel on United Nations peace operations, 20.10.2000, A/55/502, Ziff. 31.

*Governance measures should go beyond law and order to strengthen dialogue, democracy, and the rule of law”.*<sup>1096</sup>

Auch diese Argumente sind nicht dafür geeignet, die vorübergehende Anwendung eines Musterstrafgesetzbuches grundsätzlich als sinnlos abzutun. Denn das Musterstrafgesetzbuch soll nicht die einzige Maßnahme bleiben, um Demokratie und Rechtsstaatlichkeit herzustellen. Dessen Anwendung soll bei der Herstellung von Sicherheit und Ordnung behilflich sein, um weitere Maßnahmen zur Förderung der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit treffen zu können. Soweit möglich sollen vorhandene Strukturen unabhängig von der Anwendung eines Musterstrafgesetzbuches gestärkt werden. Das Musterstraf-gesetzbuch soll nur in solchen Situationen zur Anwendung kommen, in denen die Vereinten Nationen aufgrund des Zusammenbruchs der Verwaltung und des Justizsystems innerhalb eines Gebietes dessen vorläufige Verwaltung übernehmen, und soll nur dann gelten, wenn sich das Problem des „anwendbaren Rechts“ stellt, also wenn das örtliche Recht von einer diskriminierenden, unterdrückenden oder sonst menschenrechtswidrigen Gesetzgebung geprägt ist und daher von wichtigen Gruppen der Bevölkerung abgelehnt wird. Es kommt darauf an, eine Rechtsordnung zu schaffen, die von der Bevölkerung weitgehend akzeptiert wird. Das Vertrauen der Bevölkerung in ein funktionierendes Rechtssystem soll verstärkt werden. Das Musterstrafgesetzbuch soll dagegen nicht gegen den Willen der Bevölkerung aufgezwungen werden, wenn grundsätzlich mit Menschenrechtsstandards übereinstimmende Rechtsvorschriften bereits existieren. Ist letzteres der Fall, gibt es keine Notwendigkeit, das Musterstrafgesetzbuch anzuwenden.

#### cc) Erfahrungen im Kosovo

Die Erfahrungen im Kosovo sprechen eindeutig für die Einführung eines Musterstrafgesetzbuches. Es hätte zunächst die erste Phase bis zum Erlass der Regulation des Sonderbeauftragten des Generalsekretärs über das „anwendbare Recht“ vermieden werden können, in der es zu einer uneinheitlichen Rechtsausübung kam, da KFOR-Kontingente und Zivilpolizisten dasjenige Recht angewendet hatten, das sie aus ihrem Heimatstaat kannten.<sup>1097</sup> Weiterhin hätte das der Regulation 1999/1 folgende fünfmonatige Rechtsvakuum vermieden werden können. Der Sonderbeauftragte des Generalsekretärs hätte das Musterstrafgesetzbuch gleich bei Beginn der Mission vorläufig für anwendbar erklären können, bis vor Ort die Rechtsstaatlichkeit wiederhergestellt ist – anstelle der ehemaligen jugoslawischen Gesetze, die von der mehrheitlich kosovo-albanischen

<sup>1096</sup> Kornegay/Landsberg/Rubin/Adebajo, Africa Meeting, S. 11. Vgl zur grundsätzlich eher skeptischen Einstellung der Gruppe der 77 gegenüber den Empfehlungen des Brahimi-Reports, der als Agenda des „Westens“ gesehen würde, dessen Empfehlungen die Prinzipien der souveränen Gleichheit von Mitgliedsstaaten und der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten anderer Staaten gefährden: Berdal, United Nations Peace Operations: The Brahimi Report in Context, S. 49.

<sup>1097</sup> Diese Erfahrung hat auch gezeigt, dass militärische Gesetze zur Gewährleistung einer einheitlichen Rechtsanwendung nicht ausreichen. Hierdurch wäre das Argument widerlegt, wonach es eines Musterstrafgesetzbuches nicht bedürfe, da in der Übergangszeit, in der es keine zivile Rechtsprechung gibt, militärische Gesetze angewendet werden könnten, vgl. hierzu: Ong, Policing the Peace: Towards a workable paradigm, S. 5.

Bevölkerung nicht akzeptiert wurden. Streitigkeiten und Unsicherheiten, welche Gesetze anzuwenden sind, ob serbische, kosovarische oder jugoslawische, ob die Regulationen des Sonderbeauftragten des Generalsekretärs und international anerkannte Rechtsgrundsätze, wären nicht aufgekommen. Weiterhin ist ein anwendbares Strafgesetzbuch auch Voraussetzung für den Aufbau der lokalen Polizei. Für die Bevölkerung bedeutet das Fehlen eines allgemein akzeptierten Strafgesetzbuches, für dessen Einhaltung von der Polizei gesorgt wird, Instabilität und verhindert den Aufbau von Vertrauen in Rechtsstaatlichkeit.<sup>1098</sup>

Die Schaffung auch eines solchen „Musterstrafgesetzbuch“ mit materiell-rechtlichen Regelungen ist daher voll zu unterstützen.<sup>1099</sup> Den VN-Rechtsexperten ist mehr Mut zu wünschen, auch gegen den Widerstand der auf das Souveränitätsprinzip fixierten Mitgliedsstaaten ein übergeordnetes Straf- und Prozessrecht einzufordern.<sup>1100</sup>

Darüber hinaus hat sich im Kosovo gezeigt, dass der anfängliche Einsatz ausschließlich lokaler Richter und Staatsanwälte nicht ausreichte, eine unabhängige Justiz aufzubauen. Zum einen gab es aufgrund der historischen Gegebenheiten im Kosovo kaum ausgebildete lokale Richter und Staatsanwälte, die für die Ämter in Betracht kamen, zum anderen stellte sich heraus, dass diese lokalen Richter und Staatsanwälte sich eindeutig parteiisch gegenüber den anderen Volksgruppen verhielten.<sup>1101</sup> Dringend notwendig war daher der zusätzliche Einsatz internationaler Richter und Staatsanwälte. Als Lektion kann damit gelernt werden, dass in ehemaligen Bürgerkriegssituationen zur Unterstützung des Aufbaus einer unabhängigen Justiz zu Anfang eine nicht geringe Zahl von internationalem Personal benötigt wird, auch wenn letztendlich die Verantwortung der Rechtsanwendung im Verantwortungsbereich der lokalen Juristen liegt.<sup>1102</sup> Müssen internationale Juristen eingesetzt werden, so hat ein „Musterstrafgesetzbuch“ den weiteren Vorteil, dass diese sich schon vor ihrem Einsatz mit den darin enthaltenen Vorschriften vertraut machen können

<sup>1098</sup> Hansen, *From Congo to Kosovo: Civilian Police in Peace Operations*, S. 81.

<sup>1099</sup> Caplan, *A New Trusteeship? The International Administration of war-torn Territories*, S. 35; Muharremi/Peci/Malazogu/Knaus/Murati, *Administration and Governance in Kosovo: Lessons Learned and Lessons to be Learned*, S. 18; Chevallier, *L'ONU au Kosovo: leçons de la première MINUK*, S. 8f; vgl. auch Strohmeier, *Collapse and Reconstruction of a Judicial System: The United Nations Missions in Kosovo and East Timor*, S. 62: *“Readily applicable criminal procedure and criminal codes, as well as a code regulating the activities of the police, have proved to be essential to the unimpeded functioning of the UN civil police component of peacekeeping missions”*; vgl. auch: Dahrendorf/von Hippel/Wilkinson/Berdal/Hansen, *Europe Meeting*, S. 24: *“An international criminal code should be developed as a base line. Past experiences shows that competing national models for judicial reform, legal drafting, or penal reform have to be avoided. A vital contribution of the Brahimi-Report is the call for the application of elements of criminal procedures rather than a wholesale model of law”*; United States Institute of Peace, *American Civilian Police in UN Peace Operations*, S. 7; so auch United Nations Association of the United States of America, *The Preparedness Gap: Making Peace Operations Work in the 21<sup>st</sup> Century*, S. 26; ebenso Hansen, *From Congo to Kosovo: Civilian Police in Peace Operations*, S. 81: *“In the context of police reform, the existence of an applicable legal code is critical in that it guides international police officers in those areas where they have to enforce law”*; vgl. Ong, *Policing the Peace: Towards a Workable Paradigm*, S. 5f.

<sup>1100</sup> Vgl. Stodieck, *Mehr Muskeln für die UNO – Reformpläne zur Friedenssicherung*, S. 101. Aufgrund der Empfehlung des Brahimi-Reports nach einem Strafgesetz- und Strafverfahrensbuch hat das United States Institute for Peace (USIP) in Zusammenarbeit mit dem Irish Centre for Human Rights (ICHR), dem Office of the UN High Commissioner for Human Rights (OHCHR), und dem UN Office on Drugs and Crime (UNODC), 2001 tatsächlich mit dem Projekt begonnen, derartige Strafgesetzbücher zu entwerfen, vgl. <[www.usip.org/ruleoflaw/projects/codes.html](http://www.usip.org/ruleoflaw/projects/codes.html)>.

<sup>1101</sup> Siehe I. Teil E. III. 2. g).

<sup>1102</sup> Vgl. Chevallier, *L'ONU au Kosovo: leçons de la première MINUK*, S. 9.

und damit, wie der Brahimi-Report richtig feststellt, der Lernprozess vermieden wird, der entsteht, wenn sich internationale Juristen erst mit den lokalen Rechtsvorschriften vor Ort vertraut machen müssen.<sup>1103</sup>

### 3. Zusammenfassung

Der Empfehlung des Brahimi-Reports ist aufgrund der Erfahrungen im Kosovo voll zuzustimmen. Durch ein Strafgesetzbuch, das grundlegende Strafrechtsvorschriften einschließlich einheitlicher Verfahrensregelungen enthält, hätte die Rechtsunsicherheit hinsichtlich des anwendbaren Rechts als auch die unterschiedliche verfahrensrechtliche Behandlung der Verdächtigen durch UNMIK, KFOR und den lokalen Gerichten vermieden werden können. Damit unterschiedliche rechtliche Traditionen in ein solches Musterstrafgesetzbuch Eingang finden können, können regionale Anpassungen notwendig sein.

Die Regelungen des Humanitären Völkerrechts sprechen nicht gegen den Erlass eines solchen Strafgesetzbuches. Unberührt hiervon bleibt die Ausarbeitung eines örtlichen Strafgesetzbuches unter Mitwirkung der örtlichen Bevölkerung, welches anschließend endgültige Anwendung finden soll. Das Musterstrafgesetzbuch soll nur für eine Übergangszeit im Rahmen von Übergangsverwaltungen zur Anwendung kommen, in denen keine mit Menschenrechtsnormen übereinstimmenden Gesetze existieren, die von der Bevölkerung akzeptiert werden, mit dem Zweck, eine einheitliche Rechtsanwendung zu gewährleisten. Soweit möglich, sollen existierende administrative Strukturen vor Ort gestärkt werden. Außerdem müssen über den Erlass des Musterstrafgesetzbuches hinaus weitere Maßnahmen getroffen werden, um Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zu fördern.

Problematisch ist die praktische Umsetzung dieser Empfehlung des Brahimi-Reports. Wird es möglich sein, ein akzeptables Musterstrafgesetzbuch zu entwerfen? Die vorläufig negative Antwort des vom Generalsekretär eingesetzten Gremiums, das diese Frage untersuchen sollte, wird der Realisierung des sinnvollen Vorschlags des Brahimi-Reports für nicht absehbare Zeit entgegenstehen.

---

<sup>1103</sup> Brahimi-Report, Ziff. 80; vgl. Muharremi/Peci/Malazogu/Knaus/Murati, Administration and Governance in Kosovo: Lessons Learned and Lessons to be Learned, S. 18. Es ist zwar zuzugeben, dass dann die Schwierigkeit besteht, dass sich die lokalen Juristen sich mit den neuen Gesetzbüchern erst vertraut machen müssen, die sie plötzlich anwenden sollen. Dieses Problem hat sich im Kosovo, da keine Mustergesetzbücher existierten, nicht zu Beginn der Friedensmission gestellt, aber dafür zu einem späteren Zeitpunkt, als der reformierte *Provisional Criminal Code* sowie der *Provisional Criminal Procedure Code* im Jahre 2004 erlassen wurde (vgl. 1. Teil E. III. 1. f und 2. a). In Situationen, in denen ein örtliches Justiz- und Rechtssystem entweder nicht vorhanden oder funktionsunfähig ist, wird sich also früher oder später das gleiche Problem dann stellen, wenn neue, mit Menschenrechtsstandards übereinstimmende Gesetzbücher erlassen werden. Es erscheint daher wünschenswert, wenn dies gleich zu Beginn der Friedensmission die mit Menschenrechten geschieht.

## **B. Fähigkeit der Vereinten Nationen zur raschen und wirksamen Verlegung von Missionen**

Die Sachverständigengruppe wirft die Frage auf, warum die Vereinten Nationen so lange brauchen, um nach der Verabschiedung einer Sicherheitsratsresolution eine Mission vollständig ins Einsatzgebiet zu verlegen. Anschließend antwortet sie selbst: Die Vereinten Nationen verfügen über kein stehendes Heer und keine ständige Polizeitruppe für Feldeinsätze. Es existiert kein Reservekorps, aus dem man Führungspersonal für Missionen stellen könne. Erst wenn dringender Bedarf besteht, beginnt die Suche nach einem Sonderbeauftragten des Generalsekretärs und Missionsleitern, Kommandeuren, Polizeikommissaren, leitendem Verwaltungspersonal und anderen Führungskräften. Das derzeit in Kraft befindliche System der Verfügungsbereitschaftsabkommen, das die Bereitstellung von Soldaten, Polizisten und zivilem Fachpersonal seitens der Regierungen ermöglicht, muss sich erst zu einer verlässlichen Quelle solcher Ressourcen entwickeln.

Die Empfehlungen der Sachverständigengruppe zur Beseitigung dieser Missstände werden im Folgenden im Hinblick auf die Situation im Kosovo untersucht.

### **I. Definition des Begriffs „rasche und wirksame Verlegung“**

#### 1. Definition des Brahimi-Reports

*„...Die Vereinten Nationen sollen „rasche und wirksame Verlegefähigkeit“ aus operativer Sicht als die Fähigkeit definieren, traditionelle Friedenssicherungseinsätze innerhalb von 30 Tagen und komplexe Friedenssicherungseinsätze innerhalb von 90 Tagen nach Verabschiedung einer entsprechenden Resolution des Sicherheitsrates zu dislozieren...“*<sup>1104</sup>

Nach Ansicht des Brahimi-Reports sind die ersten sechs bis zwölf Wochen nach Abschluss einer Waffenruhevereinbarung oder eines Friedensabkommens oft die ausschlaggebende Phase für die Herbeiführung eines tragfähigen Friedens und für die Glaubwürdigkeit des Friedenssicherungseinsatzes. Ein in diesem Zeitraum erlittener Verlust an Glaubwürdigkeit und politischer Dynamik lässt sich häufig nur schwer wieder wettmachen. Die Sachverständigengruppe räumt ein, dass die Fristen für eine schnelle Dislozierung naturgemäß je nach der militärischen und politischen Lage variieren werden, die in der Folgezeit des Konfliktes herrscht. Dennoch müsse man sich als ersten Schritt zur Verbesserung der Fähigkeit der Vereinten Nationen, Einsätze rasch zu dislozieren, auf eine Standardfrist einigen. Aufgrund der vorgenannten Erfahrungen schlägt die Sachverständigengruppe vor, dass die Vereinten Nationen die operative Fähigkeit entwickeln sollte, „traditionelle“ Friedenssicherungseinsätze binnen 30 Tagen nach Verabschiedung einer entsprechenden Sicherheitsratsresolution und komplexe Friedenseinsätze innerhalb von 90 Tagen vollständig zu dislozieren.<sup>1105</sup>

---

<sup>1104</sup> Brahimi-Report, Ziff. 91.

<sup>1105</sup> Brahimi-Report, Ziff. 88.

## 2. Situation im Kosovo

Im Kosovo handelt es sich um eine komplexe Friedensmission. Dislozierungsfrist wäre nach der Definition damit 90 Tage. Diese Frist ist von KFOR eingehalten worden<sup>1106</sup>, nicht jedoch von der zivilen Komponente, die über ein halbes Jahr nach Beginn der Friedensmission noch nicht voll besetzt war<sup>1107</sup>.

Es hat sich jedoch auch im Kosovo gezeigt, dass die ersten Wochen sehr entscheidend waren. Erstens war die schnelle Dislozierung von KFOR äußerst wichtig, um den Rückzug der jugoslawischen und serbischen Streitkräfte zu gewährleisten. Zweitens wäre auch die sofortige Entsendung von Zivilpolizisten und anderem Zivilpersonal notwendig gewesen. In den ersten Tagen nach dem Konflikt wurden die illegalen Verwaltungsstrukturen aufgebaut. Auch wenn es letztendlich UNMIK gelang, die kosovo-albanischen „Parallelstrukturen“ aufzulösen, wurden ihre Bemühungen, legitime Verwaltungsstrukturen aufzubauen, wesentlich erschwert. Die kosovo-serbischen Parallelstrukturen konnten trotz Bemühungen von UNMIK bis zum Abschluss dieser Arbeit nicht vollständig beseitigt werden. Hätten am Tag nach Beendigung des NATO-Lufteinsatzes genügend Zivilpolizisten zur Verfügung gestanden, um im Kosovo für Recht und Ordnung zu sorgen, hätte wohl verhindert werden können, dass eine der Konfliktparteien, die UÇK, das Gesetz in die Hand nimmt.<sup>1108</sup> Unter Umständen hätte auch der Etablierung der kosovo-serbischen Parallelstrukturen besser begegnet werden können.

Die Anwesenheit von zusätzlichen Zivilpolizisten wäre auch deswegen unbedingt erforderlich gewesen, da es gerade in den ersten Wochen nach Beendigung der NATO-Luftangriffe zu zahlreichen Racheakten von Kosovo-Albanern an Kosovo-Serben und anderen Minderheiten und zu deren Vertreibung kam sowie auch zu schweren Straftaten innerhalb der kosovo-albanischen Volksgruppe. Zwar hat KFOR die Rolle des Polizeivollzugs übernommen, konnte aber ohne die Unterstützung von Zivilpolizei nur die Spitze des Eisberges bekämpfen.

## 3. Ergebnis

Da die Anfangsphase für den Erfolg einer Friedensmission entscheidend ist, sollte versucht werden, auch bei komplexen Friedensmissionen die notwendigen Komponenten bereits innerhalb der ersten 30 Tage nach Verabschiedung der Resolution zu entsenden, und nicht, wie der Brahimi-Report empfiehlt, lediglich innerhalb von 90 Tagen. Jedenfalls sollten die Fristen als Maximal-Fristen verstanden werden.

Die Bestimmung von Fristen kann aber nur der erste Schritt zur besseren Verlegefähigkeit der Friedensmissionen sein. Als nächster Schritt müssen dem Sekretariat die Mittel dafür zur Verfügung gestellt werden, diese Fristen einzuhalten.

---

<sup>1106</sup> Vgl. 2. Teil A. IV. 2. a) bb).

<sup>1107</sup> Vgl. 1. Teil E. II. 1. b) und 2. a).

<sup>1108</sup> So: Eisele, Besser als ihr Ruf – Die Vereinten Nationen im Dienst für den Frieden, S. 177.

## II. Hauptempfehlungen betreffend das Militärpersonal

Hinsichtlich des Militärpersonals empfiehlt der Brahimi-Report unter anderem:

*„...Die Mitgliedsstaaten sollen ermutigt werden, im Rahmen des Systems der VN-Verfügungsbereitschaftsabkommen gegebenenfalls Partnerschaften einzugehen, um mehrere zusammenhängende Verbände in Brigadestärke mit den notwendigen Unterstützungskräften zu bilden, die innerhalb von 30 Tagen nach Verabschiedung einer Sicherheitsratsresolution zur Schaffung eines traditionellen Friedenssicherungseinsatzes und bei komplexen Einsätzen innerhalb von 90 Tagen vollständig disloziert werden können...“*<sup>1109</sup>

### 1. Konzept der Verfügungsbereitschaftsabkommen

Zunächst soll hier prinzipiell das Konzept der Verfügungsbereitschaftsabkommen der Vereinten Nationen im Kontext der VN-Charta dargestellt werden, bevor auf die Situation im Kosovo eingegangen wird.

Nach dem ursprünglichen Konzept der VN-Charta war vorgesehen, dass die Mitgliedsstaaten nach Art. 43 VN-Charta mit den Vereinten Nationen Sonderabkommen abschließen, in denen sie sich verpflichten, dem Sicherheitsrat auf sein Ersuchen hin zur Durchführung der von ihm beschlossenen Zwangsmaßnahmen Streitkräfte zur Verfügung zu stellen. Art. 43 VN-Charta bedeutet jedoch nicht, dass die Mitgliedsstaaten dazu verpflichtet wären, Truppen zu stellen. Tatsächlich verlangt Art. 43 VN-Charta nur, in Verhandlungen über Sonderabkommen einzutreten. Die Vorschrift legt nicht einmal fest, zu welchem Ergebnis die Verhandlungen führen müssen. Sonderabkommen sind in der Folgezeit nie geschlossen worden.

Vielmehr hat sich das Prinzip der freiwilligen Bereitstellung von Kontingenten beziehungsweise Einzelpersonen eingespielt. Seit Mitte der 90er Jahre hat sich, um auf den exponentiellen Anstieg der Zahl der Friedenssicherungseinsätze zu reagieren, das System der Verfügungsbereitschaftsabkommen (*Standby Arrangement System*) entwickelt. Ziel dieses Systems ist die schnellere Missionszusammenstellung. Das System besteht aus einer Datenbank, in der Angebote der Mitgliedsstaaten über die mögliche Bereitstellung von Personen, Kontingenten und Material für eine Friedensmission aufgelistet sind. Im Prozess der Planung neuer oder bei der Ablösung bestehender Friedensmissionen kann die Abteilung für Friedenseinsätze der Vereinten Nationen (DPKO), so war geplant, gezielt an die Mitgliedsstaaten herantreten.

Bei den Angeboten der Mitgliedsstaaten zur Bereitstellung von Personen und/oder Material wird zwischen vier Gruppen der Verbindlichkeit ihrer Angebote unterteilt.<sup>1110</sup> In den

<sup>1109</sup> Brahimi-Report, Ziff. 117 a).

<sup>1110</sup> Vgl. hierzu: Annual Update on the United Nations Standby Arrangement System, <[www.un.org/Depts/dpko/rapid/AnnualUpdate.html](http://www.un.org/Depts/dpko/rapid/AnnualUpdate.html)>; Gareis, Standby: Verfügbarkeit auf Abruf? Möglichkeiten und Grenzen der Vereinten Nationen beim schnellen Einsatz von Friedensmissionen, S. 50;

Gruppen vier bis zwei werden Staaten erfasst, die sich lediglich grundsätzlich dazu bereit erklärt haben, die Vereinten Nationen durch die Bereitstellung von Kräften zu unterstützen, bis hin zu Staaten, die detaillierte Angebote über die im Bedarfsfall bereitzustellenden Personen und Geräte gemacht haben. Diese Angebote sind jedoch nicht verbindlich. In Gruppe eins, der Gruppe mit der höchsten Verbindlichkeitsstufe, verpflichten sich die Mitgliedsstaaten durch Unterzeichnung eines *Memorandum of Understanding*, welches die konkreten Bedingungen der Unterstützungsleistungen des betreffenden Mitgliedstaates regelt, zur Bereitstellung der darin aufgeführten Leistungen. Dennoch ist diese Selbstverpflichtung nicht verbindlich einforderbar. An dem Prinzip der Freiwilligkeit hat sich somit nichts geändert.

## 2. Kritik an diesem Konzept

Hier setzt eine Kritik des Brahimi-Reports an. Es ließe sich feststellen, dass viele von den Mitgliedsstaaten „Nein“ statt „Ja“ sagen, wenn sie gebeten werden, tatsächlich die im *Standby Arrangement System* angebotenen Militäreinheiten für Friedenssicherungseinsätze unter VN-Führung zu dislozieren. Insbesondere gelte dies für die entwickelten Länder. Während in den ersten 50 Jahren des Bestehens der Organisation traditionell die entwickelten Länder den Großteil der Truppen für Friedenseinsätze der Vereinten Nationen stellten, waren es in den letzten Jahren die Entwicklungsländer, die mit 77 % zu den dislozierten Militäreinheiten beitrugen. Entwickelte Länder haben zwar in erheblichem Umfang Truppen für Bosnien und das Kosovo bereitgestellt, und das Vereinigte Königreich hat zu einem kritischen Zeitpunkt Truppen nach Sierra Leone entsandt. Diese Einsätze stehen jedoch nicht unter der operativen Führung der Vereinten Nationen. Entsprechend trägt kein entwickeltes Land bei den unter dem Aspekt der Sicherheit schwierigsten Friedensmissionen der Vereinten Nationen in Sierra Leone (UNAMSIL) und in der Demokratischen Republik Kongo (MONUC) bei.<sup>1111</sup>

Eine weitere Schwäche der VN-Verfügungsbereitschaftsabkommen ist, zumindest zum Zeitpunkt des Erscheinens des Brahimi-Reports, dass die Listen mit den zur Verfügung bereit gehaltenen Kapazitäten recht allgemein gehalten und nicht regelmäßig aktualisiert werden. So ist nicht gewährleistet, dass die aufgeführten Vermögenswerte auch tatsächlich vorhanden sind. Sie könnten auch gerade anderweitig eingesetzt sein.<sup>1112</sup>

## 3. Verbesserungsvorschläge

Der Brahimi-Report empfiehlt daher einen regelmäßigeren Datenabgleich zwischen der Abteilung für Friedenseinsätze (DPKO) und den Mitgliedsstaaten sowie auch die

---

zur Entwicklung des Systems: Eisele/Griep, >Standby<: neue Wege in der Friedenssicherung, Die Verfügungsbereitschaftsabkommen für Blauhelm-Einsätze, S. 50ff.

<sup>1111</sup> Brahimi-Report, Ziff. 103f.

<sup>1112</sup> Report of the Secretary-General on the implementation of the report of the Panel on United Nations peace operations, 20.10.2000, A/55/502, Ziff. 79ff.

Überprüfung der zugesagten Kräfte in ihren Heimatländern durch eigene Evaluierungsteams der Vereinten Nationen. Damit die bereitgestellten Truppenkontingente nach einer einheitlichen Norm ausgebildet und ausgerüstet werden, sollten die Vereinten Nationen Mindestnormen für Ausbildung, Ausrüstung, und sonstige Aspekte festsetzen.<sup>1113</sup> Die Mitgliedsstaaten, die über die notwendigen Mittel hierfür verfügen, sollten, so der Brahimi-Report, im Rahmen der Verfügungsbereitschaftsabkommen Partnerschaften bilden, um den weniger entwickelten truppenstellenden Staaten die erforderliche finanzielle Hilfe zu gewähren. Damit soll erreicht werden, dass jede Brigade von vergleichbar hoher Leistungsfähigkeit ist.<sup>1114</sup> Als Vorbild solcher Partnerschaften könnte die Multinationale Brigade der Vereinten Nationen aus Eingreiftruppen hoher Bereitschaft (*Multinational Standby High Readiness Brigade for United Nations Operations, SHIRBRIG*) dienen.<sup>1115</sup>

#### 4. Situation im Kosovo

Im Kosovo wurden ausreichend und gut ausgerüstete Truppen bereit gestellt, sogar in einem kürzeren Zeitraum als die vom Brahimi-Report genannte Frist von 30 Tagen: *“Indeed, in the U.N.-authorized mission in Kosovo nations seemed at times almost in a race to deploy fast”*.<sup>1116</sup>

Die Bereitstellung im Kosovo erfolgte jedoch nicht, wie schon festgestellt, unter dem Kommando der Vereinten Nationen. Darüber hinaus ist die Bereitstellung von Truppen in diesem Ausmaß eher ein Ausnahmefall. In Anbetracht der derzeitigen Tendenzen ist die Wahrscheinlichkeit eines der KFOR vergleichbaren Einsatzes beispielsweise in Afrika in naher Zukunft sehr gering. Selbst wenn die Vereinten Nationen versuchen wollten, eine mit der KFOR vergleichbare Truppe zu dislozieren, ist es bei den gegenwärtigen Verfügungsbereitschaftsabkommen unklar, woher die notwendigen Truppen und Ausrüstungen kommen sollen.<sup>1117</sup> Eine Verbesserung des Systems der Verfügungsbereitschaftsabkommen ist daher dringend notwendig.

#### 5. Bereits erzielte Verbesserungen

In der Zwischenzeit wurden einige der Empfehlungen des Brahimi-Reports umgesetzt: Das System der Verfügungsbereitschaftsabkommen wurde verfeinert. Neben den herkömmlichen Stufen der Bereitschaft, die das bisherige System der Verfügungsbereitschaft vorsah, gibt es nun zusätzlich die Stufe der „schnellen

---

<sup>1113</sup> Brahimi-Report, Ziff. 114ff.

<sup>1114</sup> Brahimi-Report, Ziff. 116.

<sup>1115</sup> Siehe unter: <[www.shirbrig.dk](http://www.shirbrig.dk)>.

<sup>1116</sup> United Nations Association of the United States of America, *The Preparedness Gap: Making Peace Operations Work in the 21<sup>st</sup> Century*, S. 19.

<sup>1117</sup> Brahimi-Report, Ziff. 106.

Dislozierung“ (*rapid deployment*), um zu gewährleisten, dass alle operativen Teile an einer Mission innerhalb von 28 Tagen im Einsatzland eingetroffen sind.<sup>1118</sup>

Die Aufnahme von Angeboten in die Datenbank geschieht in der Regel nicht mehr auf die einfache Meldung hin. Für die als schnell verfügbar gemeldeten Kräften kann eine intensive Bestandsaufnahme der mitzuführenden Ausstattung vorgenommen werden. Damit die Informationen aktuell bleiben, sind die Mitgliedsstaaten gehalten, in monatlichen standardisierten Berichten die tatsächliche Verfügbarkeit von Kräften zu melden.<sup>1119</sup>

Ob dieser Aufforderung von den Mitgliedsstaaten nachgekommen wird, bleibt jedoch abzuwarten. Die bisherige Bereitschaft hierzu ist nicht vielversprechend. Die Mitgliedsstaaten wurden aufgefordert, beispielsweise bis zum 01.12.2000 mitzuteilen, ob es Änderungen hinsichtlich der bisher gemeldeten Kräfte und Ausrüstungsgegenstände gegeben habe. Ein Jahr später hatten nur neun Staaten die notwendigen Informationen dafür geliefert, um das *Standby Arrangement System* zu einem effektiven Instrument zur Planung von Friedensmissionen und zur Bewältigung von Krisen zu entwickeln. Darüber hinaus gab es so gut wie keine Reaktion der Mitgliedsstaaten auf ihre monatliche Pflicht zur Erneuerung der Informationen über die tatsächlich zur Verfügung stehenden Kräfte.<sup>1120</sup> Dies bedeutet, dass den Empfehlungen des Brahimi-Reports mehr Nachdruck verliehen werden muss, damit die Mitgliedsstaaten ihren Beitrag dazu leisten, um das *Standby Arrangement System* zu einem wirksamen Instrument zu entwickeln.

Da im Kosovo die schnelle Dislozierung von Militärpersonal kein Problem darstellte, soll dies hier nicht weiter erörtert werden.<sup>1121</sup> Problematisch war im Kosovo vielmehr die Rekrutierung des zivilen Personals. Näher erläutert werden sollen daher die Empfehlungen des Brahimi-Reports, die sich mit der Verbesserung der schnellen Dislozierung von zivilem Personal befassen.

---

<sup>1118</sup> United Nations, Department of Peacekeeping Operations, *unsas – annual update* (presented to Member States on 12 December 2002), <[www.un.org/Depts/dpko/milad/fgs2/unsas\\_files/annual\\_updates/annualupdate.htm](http://www.un.org/Depts/dpko/milad/fgs2/unsas_files/annual_updates/annualupdate.htm)>.

<sup>1119</sup> Vgl. UN Department of Peacekeeping Operations, Military Division, *United Nations Stand-by Arrangements System, Military Handbook*.

<sup>1120</sup> Report of the Secretary-General on the Implementation of the recommendations of the Special Committee on Peacekeeping Operations and the Panel of United Nations Peace Operations, 21.12.2001, A/56/732, Ziff. 24f.

<sup>1121</sup> Vgl. zu den weiteren Empfehlungen des Brahimi-Reports betreffend das Militärpersonal: Brahimi-Report, Ziff. 102ff.

### III. Hauptempfehlungen zur Missionsführung

Zunächst kritisiert die Sachverständigengruppe die Auswahl der Missionsleiter. Hier gäbe es informelle Listen möglicher Kandidaten. Die Missionsleiter, ihre Stellvertreter und andere führende Fachkräfte werden in der Regel zu spät ausgewählt. Der Brahimi-Report empfiehlt daher:

*„...Der Generalsekretär soll das Auswahlverfahren für führungsverantwortliche Missionsmitglieder systematisieren und dabei zunächst unter Mitwirkung der Mitgliedsstaaten eine umfassende Liste möglicher Beauftragter und Sonderbeauftragter des Generalsekretärs, Kommandeure, Zivilpolizeikommissare und ihre Stellvertreter sowie andere Leiter operativer und administrativer Missionsanteile erstellen und dabei auf eine ausgewogene geographische Vertretung und eine faire Geschlechterverteilung achten...“ ;*

*„...Alle Führungsverantwortlichen einer Mission sollen so früh wie möglich ausgewählt und am Amtssitz der Vereinten Nationen versammelt werden, damit sie in wichtigen Aspekten des Missionsplanungsprozesses mitwirken, über die Situation im Einsatzgebiet informiert werden und ihre Kollegen in der Missionsleitung kennen lernen und mit ihnen zusammenarbeiten können...“ ;*

*„...Das Sekretariat soll der Missionsleitung routinemäßig strategische Anleitungen und Pläne zur frühen Erkennung und Überwindung von Problemen zur Erfüllung des Mandates bereitstellen und solche Anleitungen und Pläne nach Möglichkeit gemeinsam mit der Missionsleitung ausarbeiten...“<sup>1122</sup>.*

#### 1. Hintergrund der Empfehlungen

Der Tenor der gesamten Mission kann durch den Charakter und die Fähigkeiten der Führungsverantwortlichen sehr stark beeinflusst werden. Trotzdem kommt es dazu, dass die Missionsleiter, Kommandeure, Zivilpolizeikommissare und ihre jeweiligen Stellvertreter erst kurz oder gar nach Verabschiedung der Resolution benannt werden. Weiterhin kann es vorkommen, dass sich die Leiter der operativen und administrativen Missionsanteile erst bei ihrer Ankunft im Einsatzgebiet kennen lernen. Sie erhalten ein Mandat, das ihre allgemeinen Pflichten und Aufgaben beschreibt, verlassen den Amtssitz jedoch selten mit missionsspezifischen Richtlinien oder operativen Handlungsanleitungen im Gepäck.<sup>1123</sup>

---

<sup>1122</sup> Brahimi-Report, Ziff. 101.

<sup>1123</sup> Brahimi-Report, Ziff. 93.

## 2. Situation im Kosovo

Im Kosovo wurden der Missionsleiter und seine Stellvertreter sowie der *Police Commissioner* tatsächlich erst nach Verabschiedung der Resolution 1244 (1999) ernannt.

Zunächst wurde am 11.06.1999 ein Sonderbeauftragter *ad interim* benannt, der Brasilianer Siergo De Mello. Dies war jedoch nur eine vorläufige Lösung, da ein Europäer diesen Posten besetzen sollte. Der *Police Commissioner ad interim* Halvor Hartz landete am 13.06.1999 in Prishtinë/Priština und wurde am 06.07.1999 von dem ersten *Police Commissioner* Sven Frederikson abgelöst.<sup>1124</sup> Inzwischen erfolgten am 21.06.1999 die Ernennung von Dominique Vian als Stellvertreter des Sonderbeauftragten des Generalsekretärs für den Bereich Zivilverwaltung sowie von Dennis Mc Namara für den Bereich humanitäre Hilfe. Schließlich wurde am 02.07.1999 der Franzose Bernard Kouchner als Sonderbeauftragter des Generalsekretärs benannt, der am 15.07.1999 sein Amt antrat. Ebenfalls am 02.07.1999 wurden Jock Covey als erster Stellvertreter des Sonderbeauftragten des Generalsekretärs benannt sowie Daan Everts als Stellvertreter des Sonderbeauftragten des Generalsekretärs für den Bereich Institutionenaufbau.<sup>1125</sup>

Die Festlegung eines Einsatzkonzeptes, eines Unterstützungsplans, des Haushalts und der Personalausstattung durch die Missionsleiter vor Einsatzbeginn, wie es sich der Brahimi-Report als Ideal vorstellt, war somit nicht möglich.

Das Fehlen strategischer Planung stellte sich als eine chronische Schwäche beim Aufbau der Übergangsverwaltung heraus. Das erste umfassende strategische Dokument von UNMIK war erst am 05.12.1999, sechs Monate nach dem Start der Mission, erarbeitet worden.<sup>1126</sup> Gravierend wirkte sich aus, dass eine Strategie der internationalen Gemeinschaft zum Schutz der kosovo-serbischen und anderer Minderheiten vor Übergriffen der kosovo-albanischen Volksgruppe in der Anfangsphase der Mission nicht existierte. Die Vertreibung der Kosovo-Serben aus dem Kosovo noch im Sommer 1999 geschah unter den Augen der KFOR und UNMIK-Kräfte.<sup>1127</sup> Auch beim Aufbau der Zivilverwaltung gab es bei Ankunft der Administratoren keinerlei Strategie, wie diese ihre Aufgaben zu erledigen hätten.<sup>1128</sup> Ein erstes Konzept hinsichtlich Ziel und Selbstverständnis der internationalen Zivilpolizei wurde erst in dem Bericht des Generalsekretärs vom 12.07.1999 entworfen<sup>1129</sup>, einen Monat nach Verabschiedung der Resolution 1244 (1999). Dies impliziert, dass auch mit KFOR im Vorfeld der Mission keine operativen Konzepte für die entscheidende erste Phase abgestimmt wurden.<sup>1130</sup>

---

<sup>1124</sup> UNMIK Police, Annual Report 2000, S. 11.

<sup>1125</sup> UNMIK, Chronology.

<sup>1126</sup> Caplan, A New Trusteeship? The International Administration of War-torn societies, S. 49.

<sup>1127</sup> Siehe I. Teil D. III.

<sup>1128</sup> Siehe I. Teil E. I. 2. a) bb).

<sup>1129</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 12.07.1999, S/1999/779, Ziff. 60ff.

<sup>1130</sup> Die erste Sitzung zum Entwurf einer gemeinsamen Strategie der vier Säulen von UNMIK und KFOR fand erst am 14.12.1999 statt; vgl. Reinhardt, KFOR – Streitkräfte für den Frieden, S. 263.

### 3. Ergebnis

Unter Beachtung der vorgenannten Empfehlungen des Brahimi-Reports, also der frühzeitigen Auswahl der Leitungsgruppe und Erarbeitung einer Strategie vorab, wäre die Arbeit der gesamten Friedensmission erleichtert worden. Die fehlende Planung und Strategie der zivilen Komponente stellt eine chronische Schwäche beim Aufbau der Zivilverwaltung im Kosovo dar. Jedoch ist festzuhalten, dass keine Zeit zur Vorbereitung und zur vorherigen Auswahl der Missionsleiter blieb, weil die Vereinten Nationen nicht damit rechneten, mit der Durchführung einer Zivilverwaltung beauftragt zu werden, und damit völlig überrascht wurden.<sup>1131</sup>

## VI. Hauptempfehlungen betreffend die Zivilpolizei

Der Brahimi-Report empfiehlt, dass innerhalb der Verfügungsbereitschaftsabkommen nationale Reserven von aktiven Polizeibeamten gebildet werden, die den administrativen und medizinischen Anforderungen für einen Einsatz in Friedensmissionen der Vereinten Nationen entsprechen. Zur Gewährleistung standardisierter operativer Verfahren und Leistungsnormen sollen regionale Ausbildungspartnerschaften gebildet werden. Weiterhin wird den Mitgliedsstaaten nahe gelegt, innerhalb ihrer Regierungsstrukturen eine Kontaktstelle zu benennen, die für die Abstellung von Zivilpolizeikräften zuständig ist. Zudem sollen im Rahmen der Verfügungsbereitschaftsabkommen eine Liste mit etwa 100 abrufbereiten Polizeibeamten und dazugehörigen Sachverständigen angelegt werden, die innerhalb von sieben Tagen disloziert werden können. Schließlich sollen im Rahmen dieser Verfügungsbereitschaftsabkommen auch Sachverständige in den Bereichen Justiz, Strafrecht und Menschenrechte sowie andere einschlägige Experten aufgenommen werden, die gemeinsam mit den Zivilpolizisten „Rechtsstaatlichkeitsteams“ bilden sollen.

### 1. Bildung nationaler Reserven von Zivilpolizisten

*„...Den Mitgliedsstaaten wird nahegelegt, im Rahmen des Systems der VN-Verfügungsbereitschaftsabkommen nationale Reserven von zivilen Polizeibeamten zu bilden, die binnen kurzer Frist für Friedenssicherungseinsätze der Vereinten Nationen zur Verfügung stehen könnten...“*<sup>1132</sup>

Nach dem Militärpersonal machen die Zivilpolizisten zahlenmäßig den zweitgrößten Anteil am internationalen Personal der VN-Friedenssicherungseinsätze aus.<sup>1133</sup> Im August 2000 waren 25 % der insgesamt 8.641 für VN-Einsätze genehmigten Stellen für

---

<sup>1131</sup> Vgl. zu den bisherigen Maßnahmen zur Implementierung der Empfehlungen: Report of the Secretary-General on the implementation of the report of the Panel on United Nations peace operations, 20.10.2000, A/55/502, Ziff. 69ff; Report of the Secretary-General on the Implementation of the recommendations of the Special Committee on Peacekeeping Operations, 01.06.2001, A/55/977, Ziff. 93ff; *ibid.*, 21.12.2001, A/56/732, Ziff. 20.

<sup>1132</sup> Brahimi-Report, Ziff. 126 a).

<sup>1133</sup> Brahimi-Report, Ziff. 118.

Polizeipersonal immer noch unbesetzt.<sup>1134</sup> So kam es im Kosovo auch zu erheblichen Schwierigkeiten, die notwendige Anzahl von Zivilpolizisten mit den notwendigen Qualifikationen zu dislozieren, mit der Folge, dass zunächst Soldaten die polizeilichen Aufgaben übernehmen mussten. Ein Mitarbeiter der Zeitung „Koha Ditore“, Agrom Bajrami, stellte die treffende Frage: *“Why can NATO bring in 30,000 troops while the UN cannot bring 1,000 policemen?”*<sup>1135</sup>

a) Gründe für Rekrutierungsprobleme

Vor Verabschiedung der Resolution 1244 (1999) wurden bereits Angebote zur Bereitstellung von Zivilpolizisten an die Vereinten Nationen durch die Mitgliedsstaaten in das *Standby Arrangement System* der Vereinten Nationen aufgenommen. Die dort gemeldeten 2.050 Polizisten, die im Rahmen dieses Abkommens von den Mitgliedsstaaten den Vereinten Nationen zur Verfügung angeboten wurden, waren allerdings im Einsatz und konnten nicht für die Mission im Kosovo zur Verfügung gestellt werden.<sup>1136</sup>

Der Grund, warum es den Mitgliedsstaaten schwer fällt, ausreichend Zivilpolizisten zur Verfügung zu stellen, liegt weniger in innenpolitischen Schwierigkeiten, die bei der Bereitstellung von Soldaten in der Regel entstehen, sondern vielmehr in der Tatsache, dass Umfang und Struktur der Polizeikräfte ausschließlich an den jeweiligen innerstaatlichen Bedarf angepasst sind. Es gibt kaum oder keinerlei verfügbare Reserven für internationale Einsätze.<sup>1137</sup> Dieses Problem stellte auch im Kosovo das größte Hindernis bei der Rekrutierung von Polizeipersonal dar. Jeder Polizist, der einer internationalen Mission zur Verfügung gestellt wird, fehlt in seinem Heimatland. Bei der zeitweisen Versetzung der Polizisten müssen häufig umständliche beamtenrechtliche Regelungen beachtet werden.<sup>1138</sup> Neben den üblichen Problemen bei der Rekrutierung des Zivilpersonals kam im Kosovo erschwerend hinzu, dass in einigen Mitgliedsstaaten Polizisten nicht dafür ausgebildet werden, Waffen zu benutzen, was im Kosovo aber notwendig war.<sup>1139</sup>

---

<sup>1134</sup> Brahimi-Report, Ziff. 119.

<sup>1135</sup> Zitiert in: Independent International Commission on Kosovo, *The Kosovo Report*, S. 110.

<sup>1136</sup> Stodieck, *Internationale Polizeieinsätze und die Herausforderungen auf internationaler Ebene*, S. 67.

<sup>1137</sup> Brahimi-Report, Ziff. 120; vgl. Buwitt, *Internationale Polizeieinsätze bei UNO-Friedensmissionen*, S. 12f; vgl. Ong, *Policing the Peace: Towards a workable paradigm*, S. 3; Gareis, *Frieden als komplexer Auftrag, Zur wachsenden Bedeutung ziviler Dimensionen in VN-Friedensoperationen*, S. 62; vgl. weiterhin beispielhaft die Situation in Kanada: Chappell/Evans, *The Role, Preparation and Performance of Civilian Police in United Nations Peace Keeping Operations*, S. 59 ff; vgl. die Situation in den USA: United States Institute of Peace, *American Civilian Police in UN Peace Operations*, S. 11.

<sup>1138</sup> Mappes-Niedeck, *Warum die Kosovo-Mission gescheitert ist*, S. 449. In Deutschland kommen neben mangelhafter Sprachkenntnisse eines Großteils der in Frage kommenden Beamten die zum Teil unsicheren und ungeklärten Planungen der dienstlichen Anschlussverwendungen hinzu. Andere vergleichbare europäische Nationen haben diesbezüglich weit weniger Probleme. Sie bieten ihren Beamten umfangreiche dienstliche Fortbildungsmaßnahmen wie zum Beispiel Sprachkurse an. Weiterer Grund ist in Deutschland die ungenügende dienstliche Akzeptanz und das fehlende Verständnis vieler Vorgesetzten: Die Freiwilligenmeldung zu einem Auslandseinsatz wird als vermeidbare Störung des dienstlich Betriebs gesehen und Nachteile durch erwartete Mehrarbeit befürchtet, vgl. Buwitt, *Internationale Polizei in VN-Missionen auf dem Balkan – Erfahrungen aus den Einsätzen in Bosnien und im Kosovo*, S. 220f. Vgl. grundsätzlich zum deutschen Beitrag von Zivilpolizisten in Friedensmissionen: Stodieck, *Der deutsche Beitrag zu den „Standby Forces“ der Vereinten Nationen*, S. 31ff.

<sup>1139</sup> Independent Commission on Kosovo, *The Kosovo Report*, S. 113; Human Rights First, *Kosovo: Protection and Peace-Building*, S. 4; vgl. bezüglich der Schweiz: Archiv der Pressemitteilungen, *Bewaffnung*

Aufgrund fehlender Reserven von ausgebildeten Polizeibeamten gestaltete sich die Rekrutierung sehr zeitaufwendig. Die Polizisten und dazugehörigen Justizsachverständigen mussten nach Verabschiedung der Resolution 1255 (1999) erst ausfindig gemacht und ihre Freistellung erreicht werden. Anschließend mussten sie in der Regel noch für die internationalen Einsätze ausgebildet werden.<sup>1140</sup> Dies hinderte die Vereinten Nationen daran, den Zivilpolizeianteil rasch und wirksam ins Einsatzgebiet zu verlegen.

b) Empfehlung des Brahimi-Reports

Der Brahimi-Report fordert die Mitgliedsstaaten weiter auf, im Rahmen des Systems für Verfügungsbereitschaftsabkommen (*Standby Arrangement System*) zusätzliche nationale Reserven von aktiven Polizeibeamten zu bilden, bei Bedarf erweitert um Polizeibeamte im Ruhestand, die die erforderlichen sachlichen und beruflichen Voraussetzungen erfüllen.<sup>1141</sup> Die Ausbildung für einen möglichen Einsatz könnte dann im Vorfeld der Friedensmission stattfinden. Die Hindernisse des langwierigen Auswahl- und Ausbildungsprozesses erst nach Verabschiedung der Resolution wären beseitigt. Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass die Regierungen der Mitgliedsstaaten akzeptieren, dass Polizisten zur Aufgabe haben, Verbrechen nicht nur auf nationaler, sondern auch auf internationaler Ebene im Rahmen von Friedensmissionen zu bekämpfen.<sup>1142</sup>

---

von schweizerischen Zivilpolizeibeobachtern (CIVPOL) im Einsatz für friedenserhaltende Aktionen, Bern, 19.06.2000, <[www.admin.ch/cp/d/394e2f23.0@fwsrv.g.bfi.admin.ch.html](http://www.admin.ch/cp/d/394e2f23.0@fwsrv.g.bfi.admin.ch.html)>.

<sup>1140</sup> Der Rekrutierungsprozess von Zivilpolizisten in Deutschland stellte sich im Zeitpunkt der Verabschiedung der Resolution 1244 (1999) folgendermaßen dar: Bei einer offiziellen Anfrage der VN bei den Mitgliedsstaaten muss bei umfangreichen Mandaten wie im Kosovo die Innenministerkonferenz einberufen werden, die einen förmlichen Beschluss über die Entsendung einschließlich der Anzahl der zu entsendenden Polizisten zu treffen hat. Dieser Beschluss enthält die Zusagen der Länder und des Bundes über die Zahl der Polizisten, die jedes Land beziehungsweise der Bundesgrenzschutz zur Verfügung stellen wird. Anschließend wird der Beschluss der Innenministerkonferenz dem Bundeskabinett vorgelegt, das letztlich per Kabinettsbeschluss über eine deutsche Beteiligung entscheidet. Zuvor wird im Kabinett jedoch noch über die Aufteilung der Kosten auf die verschiedenen Bundesministerien diskutiert. Für die Auswahl des Personals ist die 1994 gegründete „Arbeitsgruppe *International Police Task Force*“ verantwortlich. Diese Arbeitsgruppe ist befugt, um weitere Verzögerungen zu vermeiden, bereits im Vorfeld eines Kabinettsbeschlusses mit der Personalauswahl zu beginnen. Dies geschah nach der Bund-Länder-Innenministerkonferenz vom 11.06.1999 in Dresden. Da es keine Liste mit freiwilligen Polizeibeamten gab, die an Friedensmissionen teilnehmen möchten, gestaltete sich allein dieser Auswahlprozess langwierig, nämlich drei Wochen. Der Anteil der Länder ist dabei im „Königsteiner Schlüssel“ geregelt, der sich nach Einwohnerzahl und Finanzkraft der Bundesländer richtet. Da keine ständigen Lehrgänge für interessierte Beamten angeboten wurden, musste nach dem Auswahlverfahren mit der Ausbildung begonnen werden. Die eigentliche Missionsvorbereitung, die erst nach Vorliegen des Kabinettsbeschlusses begann, dauerte nochmals drei Wochen für Personal bei erstmaligen Einsatz beziehungsweise eine Woche für bereits erfahrenes Personal. Bevor allerdings mit dieser missionspezifischen Ausbildung begonnen werden konnte, musste ein federführendes Bundesland bestimmt werden. Dieses beginnt anschließend mit der Rekrutierung von Ausbildern und Referenten, so dass mit der Organisation und Durchführung der missionspezifischen Lehrgänge wiederum kostbare Zeit verstrich, vgl.: Stodieck, Internationale Polizeimissionen und die Herausforderungen auf internationaler und nationaler Ebene, S. 69.

<sup>1141</sup> Brahimi-Report, Ziff. 122.

<sup>1142</sup> So: Ong, Policing the Peace: Towards a Workable Paradigm, S. 3.

c) Situation im Kosovo

Durch die Bereitstellungsdefizite im Kosovo wurde die Notwendigkeit von *Standby*-Polizeieinheiten, die bereits vorab von den nationalen Regierungen ausgewählt wurden, um dem Generalsekretär bei Bedarf zur Verfügung zu stehen, deutlich vor Augen geführt.<sup>1143</sup> Die Umsetzung dieser Empfehlungen ist angesichts des Beispiels des Kosovo unbedingt erforderlich. Es wurde deutlich, dass die Mitgliedsstaaten nicht dazu in der Lage waren, für die Friedensmission ausreichend Zivilpolizisten zur Verfügung zu stellen. Besonders katastrophal war dies im Bereich der Spezialeinheiten.<sup>1144</sup>

d) Bereits umgesetzte Empfehlungen

Nunmehr wird den Forderungen des Brahimi-Reports nach entsprechenden schnell einsetzbaren Reserven für zivile Friedenskonsolidierungsaufgaben und ihre verlässliche Meldung an die Vereinten Nationen im Rahmen des *Standby*-Abkommens nach und nach Rechnung getragen. Zum einen haben die Vereinten Nationen ihr System der *Standby*-Abkommen verbessert. Verfügungsbereitschaftsabkommen für Zivilpolizisten liegen nicht mehr in der Verantwortung der militärischen Abteilung des *Department of Peacekeeping Operations*, sondern in der Hand der neugeschaffenen Abteilung für Zivilpolizei (*Civilian Police Division*). Diese kann spezifischere Anforderungen für die Aufnahme in das *Standby*-System erarbeiten. So wurden Stellenbeschreibungen für ein schnell entsendbares Polizeihauptquartier entwickelt.<sup>1145</sup>

Unabhängig von den Anstrengungen der Vereinten Nationen baut die Europäische Union eine 5.000 Personen starke Polizeitruppe für Friedenseinsätze auf, wovon 1.000 innerhalb von 30 Tagen einsatzfähig sein sollen.<sup>1146</sup> Auch die Mitgliedsstaaten der OSZE entwickeln für mögliche zukünftige Maßnahmen zur Konfliktbewältigung im Rahmen des Programms *Rapid Reaction Assistance and Cooperation Team (REACT)* einen Pool von ausgebildetem Fachpersonal, einschließlich Zivilpolizisten.<sup>1147</sup>

Auch einzelne Staaten, einschließlich Deutschland, haben zur Umsetzung dieser Reformen reagiert.<sup>1148</sup> In Deutschland hat Nordrhein-Westfalen einen Personalpool für Polizeibeamte beim Polizeifortbildungsinstitut Carl Severing in Münster eingerichtet, wo Aus- und Fortbildungsveranstaltungen für Zivilpolizisten für einen zukünftigen Einsatz in

---

<sup>1143</sup> So auch: Independent Commission on Kosovo, *The Kosovo Report*, S. 112; vgl. Morrison, *Methodology, Contents and Structure of UN Civilian Police Training Programmes*, S. 150.

<sup>1144</sup> Siehe 1. Teil E. II. 2. a) aa) und bb).

<sup>1145</sup> United Nations, Department of Peacekeeping Operations, *unsas – annual update (presented to Member States on 12 December 2002)*: <[www.un.org/Depts/dpko/milad/fgs2/unsas\\_files/annual\\_updates/annualupdate.htm](http://www.un.org/Depts/dpko/milad/fgs2/unsas_files/annual_updates/annualupdate.htm)>; vgl. Presentation by the Civilian Police Adviser for the Annual Update on the United Nations Standby Arrangement System, 20 December 2001: <[www.un.org/Depts/dpko/rapid/AnnualUpdate.html](http://www.un.org/Depts/dpko/rapid/AnnualUpdate.html)>.

<sup>1146</sup> Nähere Informationen unter: <[www.europa.eu.int/pol/cfsp/overview\\_de.htm](http://www.europa.eu.int/pol/cfsp/overview_de.htm)>.

<sup>1147</sup> Siehe unter: <[www.osce.org/react/](http://www.osce.org/react/)>; vgl. Buwitt, *International Zivilpolizei in VN-Missionen auf dem Balkan – Erfahrung aus den Einsätzen in Bosnien und Herzegowina*, S. 233.

<sup>1148</sup> Vgl. hierzu: Crisis Management Initiative, *Improving the Civilian Crisis Management Capability of the European Union*, S. 8ff.

Friedensmissionen durchgeführt werden. Auch die Akademie der Polizei Baden-Württembergs in Wertheim sowie die Grenzschutzschule Lübeck führen vorab Trainingsprogramme zur Vorbereitung von Zivilpolizisten auf zukünftige Friedenseinsätze durch.<sup>1149</sup> Darüber hinaus veranstaltet das Zentrum für internationale Friedenseinsätze in Berlin auf föderaler Ebene grundlegende Trainingskurse für möglich Teilnehmer zukünftiger Friedenseinsätze, um anschließend einen Pool von Experten zu schaffen.<sup>1150</sup> Durch das vorbereitende Training soll eine schnelle Dislozierung ermöglicht werden. Allerdings gibt es solche Trainingsprogramme nur in vereinzelt Staaten.<sup>1151</sup>

Nicht verwunderlich ist daher, dass der Brahimi-Report neben der raschen Verlegung auch die wirksame Verlegung fordert und damit die teilweise unzureichende Qualifikation einiger VN-Polizisten kritisiert. Voraussetzung bei der Idee der Verfügungsbereitschaftsabkommen ist, dass die in der Datenbank aufgeführten Polizisten auch für die Tätigkeit, für die sie bestimmt sind, ausgebildet und gerüstet sind. Kompetenz muss Vorrang vor Quantität haben. Das Problem der ungenügenden Ausbildung hat die Sachverständigengruppe in der folgenden Empfehlung angesprochen.

## 2. Einheitliche Ausbildungsstandards

*„...Den Mitgliedsstaaten wird nahegelegt, regionale Partnerschaften zur Ausbildung der ihren jeweiligen nationalen Reservisten angehörenden Zivilpolizeikräfte zu bilden, um einen einheitlichen Bereitschaftsgrad nach den von den Vereinten Nationen festgelegten Richtlinien, standardisierten operativen Verfahren und Leistungsnormen zu gewährleisten...“.*<sup>1152</sup>

Der Polizeianteil einer Friedensmission kann Polizisten aus über 50 verschiedenen Ländern umfassen, die sich noch nie zuvor getroffen haben, und deren Arbeitsmethoden sich in Theorie und Praxis sehr stark unterscheiden können. Oft verfügen sie über nur geringe oder gar keine Erfahrungen bei den Vereinten Nationen. Sie haben kaum eine missionsspezifische Ausbildung erhalten oder wurden nicht mit entsprechenden Informationen versorgt. Dies war auch im Kosovo der Fall. Teilweise fehlten die grundlegendsten Kenntnisse wie Waffenkunde oder die Fähigkeit, ein Fahrzeug zu führen. Das einheitliche Eingangstraining für die im Missionsgebiet eintreffenden Polizisten konnte daran nichts Grundlegendes ändern. Aber auch wenn diese Mindestanforderungen erfüllt waren, so fehlten insbesondere spezialisierte Beamte in großer Anzahl.<sup>1153</sup>

<sup>1149</sup> Siehe: <[www.un.org/Depts/dpko/training/pk\\_training\\_centers/countries/germany/htm](http://www.un.org/Depts/dpko/training/pk_training_centers/countries/germany/htm)>.

<sup>1150</sup> Siehe: <[www.zif-berlin.de](http://www.zif-berlin.de)>.

<sup>1151</sup> Crisis Management Initiative, Improving the Civilian Crisis Management Capability of the European Union, S. 14; ein Musterbeispiel fehlender vorbereitender Ausbildung seien die USA, vgl. Hansen, From Congo to Kosovo: Civilian Police in Peace Operations, S. 57f.

<sup>1152</sup> Brahimi-Report, Ziff. 126 b).

<sup>1153</sup> Siehe 1. Teil E. II. 2. a) aa) und bb).

a) Auswahlkriterien

Seit etwa 1996 hat die Abteilung für Friedenseinsätze (DPKO) auf der Grundlage bisheriger Erfahrungen eine Reihe konzeptioneller Papiere veröffentlicht. Sie hat weiterhin Richtlinien für die Rekrutierung und die allgemeine Ausbildung von Polizeibeamten in Friedensmissionen entwickelt und an die Mitgliedsstaaten verteilt.<sup>1154</sup>

Allerdings waren die inhaltlichen Vorgaben für Rekrutierung und Ausbildung erheblich zu niedrig angesetzt. Einige Länder rekrutierten daher Polizisten, die nur die grundlegendsten Fähigkeiten wie Sprachkenntnisse der Mission, Waffenkunde und Führerschein, besaßen.<sup>1155</sup> Daher sollen, so der Brahimi-Report, neue, zusätzliche Auswahlkriterien und Ausbildungserfordernisse von der DPKO-Gruppe „Zivilpolizei“ erarbeitet, verlangte Spezialisierungen und Fachkompetenzen benannt, und die zu erfüllenden professionellen Normen in Richtlinien an die Mitgliedsstaaten verteilt werden.<sup>1156</sup>

aa) Situation im Kosovo

Da sich im Kosovo ein Bedarf an besonders spezialisierten und hoch ausgebildeten Polizisten abzeichnete, haben die Planer der Friedensmission den ersten Schritt in diese Richtung gemacht, indem sie zwischen „normalen“ Zivilpolizisten, Grenzpolizisten und Spezialeinheiten unterschieden haben. Im Laufe der Friedensmission wurde der Versuch unternommen, spezifische Stellenbeschreibungen zu entwickeln und die Bewerber anschließend entsprechend ihrer Spezialisierung einzusetzen.<sup>1157</sup> Außerdem wurden die Ausbilder der lokalen Polizisten getrennt unter der Schirmherrschaft der OSZE organisiert.<sup>1158</sup>

Ziel des Brahimi-Reports ist jedoch, professionelle Normen und Richtlinien einschließlich spezifischer Stellenbeschreibungen nicht erst dann herauszugeben, wenn eine Friedensmission bereits begonnen hat, sondern im Vorhinein. Mögliches Personal für zukünftige Friedenseinsätze soll bereits mit Fachkompetenzen und Spezialisierungen in das System der Verfügungsbereitschaftsabkommen integriert werden können.

bb) Bereits umgesetzte Empfehlungen

In der Zwischenzeit wurden spezifische Stellenbeschreibungen für ein schnell verlegbares Polizeihauptquartier mit 100 Mitarbeitern erarbeitet. Ein weiterer Schritt in diese Richtung ist mit Herausgabe der *“Principles and guidelines for United Nations civilian police*

---

<sup>1154</sup> Buwitt, Internationale Polizei in VN-Missionen auf dem Balkan - Erfahrungen aus den Einsätzen in Bosnien Herzegowina und im Kosovo, S. 231.

<sup>1155</sup> So: Ong, Policing the Peace: Towards a workable paradigm, S. 3.

<sup>1156</sup> Brahimi-Report, Ziff. 122.

<sup>1157</sup> Vgl. Hansen, From Congo to Kosovo: Civilian Police in Peace Operations, S. 55.

<sup>1158</sup> Hansen, From Congo to Kosovo: Civilian Police in Peace Operations, S. 55.

*operations*“ von den Vereinten Nationen geschehen, wobei noch viele weitere Schritte erforderlich sind, um die Empfehlungen des Brahimi-Reports umzusetzen.<sup>1159</sup>

Wie sich allerdings im Kosovo herausstellte, beachten viele Mitgliedsstaaten die bereits vor dem Brahimi-Report existierenden, für die Auswahl verbindlichen Kriterienkataloge mit den Minimalanforderungen der Vereinten Nationen offensichtlich nicht oder nicht vollständig.<sup>1160</sup> Trotz der bestehenden Richtlinien, die als grundlegendste Voraussetzungen Englischsprachkenntnisse und Führerschein verlangten<sup>1161</sup>, wurden Polizisten ohne diese Fähigkeiten entsandt. Zum einen suchen diese Staaten ihr angebotenes Personal, wie im ersten Teil dieser Arbeit festgestellt, nach fachfremden Kriterien aus. Zum anderen können sich einige Polizeibeamte in Entwicklungsländern die notwendigen Ausbildungskurse finanziell nicht leisten, werden aber dennoch entsandt.<sup>1162</sup>

b) Gewährleistung der Einhaltung der Auswahlkriterien

aa) *Selection Assistance Teams*

Ausreichend ist daher nicht, dass weitere, spezialisierte Richtlinien herausgegeben werden. Die Mitgliedsstaaten müssen diese Richtlinien auch umsetzen und umsetzen können. Zwar gibt es seit Mitte der 90er Jahre das Konzept der *Selection Assistance Teams*. Nach diesem Konzept wurden zunächst VN-Mitarbeiter in die Mitgliedsstaaten entsandt, um die professionellen Fähigkeiten der Polizisten vor ihrer Entsendung in das Gebiet der Friedensmission zu testen. Später wurden diesen Teams Trainingsspezialisten hinzugefügt, um die Ausbildung der Polizisten zu verbessern. Auch wenn dies zu einer nennenswerten Verbesserung der Fähigkeiten der Polizisten geführt hat<sup>1163</sup>, konnte aber nichts daran geändert werden, dass dennoch mangelhaft qualifizierte Polizeikräfte ins Kosovo geschickt und dort auch eingesetzt wurden. Die *Selection Assistance Teams* haben bei weitem nicht alle potentielle Kandidaten für Friedensmissionen überprüft.<sup>1164</sup>

Der Einsatz von *Selection Assistance Teams* müsste zur Erreichung einer verbesserten Qualität von CIVPOL regelmäßig und standardisiert eingesetzt werden und nicht mehr den Ausnahmefall darstellen.<sup>1165</sup> Zudem müssten die Vereinten Nationen auch diejenigen Kandidaten, die zwar von ihren Heimatstaaten für die Friedensmission zur Verfügung

---

<sup>1159</sup> Vgl. Report of the Secretary-General on the implementation of the report of the Panel on United Nations peace operations, 20.10.2000, A/55/502, Ziff. 95; siehe zu einer kritischen Bewertung der *“Principles and guidelines for United Nations civilian police operations”*: Hansen, From Congo to Kosovo: Civilian Police in Peace Operations, S. 43f.

<sup>1160</sup> Vgl. Buwitt, Internationale Polizeieinsätze bei UNO-Friedensmissionen, S. 12.

<sup>1161</sup> Vgl. Broer/Emery, Civilian Police in U.N. Peacekeeping Operations, S. 374; vgl. Hansen, From Congo to Kosovo: Civilian Police in Peace Operations, S. 50.

<sup>1162</sup> Siehe I. Teil II. E. 2. a) dd).

<sup>1163</sup> Vgl. Chappell/Evans, The Role, Preparation and Performance of Civilian Police in United Nations Peacekeeping Operations, S. 51.

<sup>1164</sup> Vgl. Hansen, From Congo to Kosovo, Civilian Police in Peace Operations, S. 57.

<sup>1165</sup> Vgl. diese Empfehlung zur schnellen Dislozierung des Militärpersonals: Brahimi-Report, Ziff. 117 c) und Report of the Secretary-General on the implementation of the report of the Panel on United Nations Peace Operations, 20.10.2000, A/55/502, Ziff. 91ff; vgl. weiterhin: *ibid.*, 01.06.2001, A/55/977, Ziff. 133: auch im Bereich der Zivilpolizei wurde das Konzept der *Selection Assistance Teams* überarbeitet.

gestellt wurden, die Anforderungen hierfür aber nicht erfüllen, konsequent in ihr Heimatland zurückschicken. Der politische Aspekt, dass möglichst viele Länder in Friedensmissionen repräsentiert werden sollen, muss dann zurückstehen.

bb) Bildung von Ausbildungspartnerschaften

Die Sachverständigengruppe schlägt weiterhin zur Stärkung der Kohäsion der Polizeieinheiten gemeinsame Ausbildungsübungen vor, zu dessen Zweck gegebenenfalls neue regionale Ausbildungspartnerschaften zu bilden sind. Außerdem sollten die Mitgliedsstaaten, die dazu in der Lage sind, den Entwicklungsländern Hilfe anbieten, zum Beispiel in Form von Ausbildung und Ausrüstung.<sup>1166</sup> Die Unterstützung der Entwicklungsländer bei der Ausbildung könnte dann im Idealfall darauf hinauslaufen, dass sich innerhalb der Entwicklungsländer eine Gruppe herausbildet, die ihrerseits lokale Ausbildungskurse durchführen könnte. Das Ausbildungsprogramm sollte sich dabei nicht nur auf die grundlegenden Qualifikationen beschränken, sondern auch spezialisiertes Training beinhalten.

cc) Bereits umgesetzte Empfehlungen

Im Bereich der Ausbildungspartnerschaften zeigt sich in der Zwischenzeit Bewegung. Ein Beispiel für die Stärkung regionaler Ausbildungspartnerschaften ist die Errichtung der europäischen Polizeischule.<sup>1167</sup> Über eine bloße Ausbildungspartnerschaft hinaus geht die Initiative der G-8, beschlossen auf ihrem Gipfeltreffen im Juni 2002. Neben gemeinschaftlichem Training mit Ländern Afrikas sollen diese auch zum Aufbau der notwendigen Kapazitäten für Friedenssicherungseinsätze finanziell unterstützt werden.<sup>1168</sup>

---

<sup>1166</sup> Als positives Beispiel eines solchen Trainings vor Einsatzbeginn wurde der *Swedish United Nations Police Commander Course* genannt, siehe: Ong, *Policing the Peace: Towards a workable paradigm*, S. 3.

<sup>1167</sup> Vgl.: <[europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l14006.htm](http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l14006.htm)>; vgl. zu bestehenden regionalen oder internationalen Peacekeeping Training Centers die Internetseite der International Association of Peacekeeping Training Centres: <[www.iaptc.org](http://www.iaptc.org)>; Crisis Management Initiative, *Training of Civilian Personnel, Improving the Civilian Crisis Management Capability of the European Union*,; siehe zum neuen gemeinsamen Training von OHCHR, DPKO, UNHCR: <[www.unhcr.ch/html/menu2/glpea.htm](http://www.unhcr.ch/html/menu2/glpea.htm)>, sowie allgemein zum Trainingsprogramm der VN: United Nations, Department of Peacekeeping Operations, Military Division/ Training and Evaluation Services: <[www.un.org/Depts/dpko/training/SGTM/SGTM\\_centre.htm](http://www.un.org/Depts/dpko/training/SGTM/SGTM_centre.htm)>.

<sup>1168</sup> Joint Africa/G-8 Plan to enhance African capabilities to undertake peace support operations, <[www.kantei.go.jp/foreign/koizumispeech/2003/06/01africa\\_h\\_e.pdf](http://www.kantei.go.jp/foreign/koizumispeech/2003/06/01africa_h_e.pdf)>; vgl. auch Auswärtiges Amt, *Krisenbewältigung in Afrika: Der Beitrag der Bundesregierung im Rahmen des G-8-Afrika-Aktionsplanes*, Stand Mai 2003, <[www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/friedenspolitik/g8/2003beitrag\\_>](http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/friedenspolitik/g8/2003beitrag_>)>; <[www.unhcr.ch/html/menu2/glpea.htm](http://www.unhcr.ch/html/menu2/glpea.htm)>, sowie allgemein zum Trainingsprogramm der VN: United Nations, Department of Peacekeeping Operations, Military Division/ Training and Evaluation Services: <[www.un.org/Depts/dpko/training/SGTM/SGTM\\_centre.htm](http://www.un.org/Depts/dpko/training/SGTM/SGTM_centre.htm)>.

c) Einsatz geschlossener Polizeieinheiten

Eine weitere Möglichkeit, Schwierigkeiten aufgrund kultureller Unterschieden aus dem Weg zu räumen, wäre der Einsatz von geschlossenen Polizeieinheiten, die nur aus einer Nationalität bestehen. Die anfängliche Kontroverse zwischen Befürwortern einer ausschließlichen Verwendung geschlossener Polizeieinheiten zumindest in der Anfangsphase einer Mission und den Anhängern eines überwiegend von Einzelpolizeibeamten getragenen Einsatzes wird inzwischen dergestalt gesehen, dass ein notwendiger robuster Einsatz sowohl geschlossene Einheiten als auch Einzeldienstbeamte und nunmehr auch Spezialisten umfassen muss.<sup>1169</sup>

3. Zentrale Kontaktstelle

Weiterhin empfiehlt der Brahimi-Report den Mitgliedsstaaten zur schnelleren Dislozierung von Polizeipersonal, hierfür eine zentrale Kontaktstelle innerhalb ihrer Regierungsstrukturen zu benennen:

*„Den Mitgliedsstaaten wird nahe gelegt, eine zentrale Kontaktstelle innerhalb ihrer Regierungsstrukturen zu benennen, die für die Abteilung von Zivilpolizeikräften für VN-Friedensmissionen zuständig ist“.*<sup>1170</sup>

Dieser Vorschlag soll nichts daran ändern, dass primärer Ansprechpartner des Sekretariats der Vereinten Nationen die Ständigen Vertretungen der jeweiligen Staaten bleiben. Der Vorschlag zielt vielmehr darauf ab, eine bessere Koordination der Mitgliedsstaaten untereinander zur Bildung der vorgenannten regionalen Partnerschaften zu ermöglichen.<sup>1171</sup>

4. Liste mit kurzfristig zur Verfügung stehenden Polizeibeamten

Die letzten zwei Empfehlungen hinsichtlich der schnellen Dislozierung des Polizeipersonals betreffen nochmals das System der Verfügungsbereitschaftsabkommen.

---

<sup>1169</sup> Buwitt, Internationale Polizei in VN-Friedensmissionen auf dem Balkan – Erfahrungen aus den Einsätzen in Bosnien und Herzegowina und im Kosovo, S. 232. Vgl. weiterhin: Stodieck, Mehr Muskeln für die UNO – Reformpläne zur Friedenssicherung, S. 100: er schlägt vor, dass mehrere Nationen einen Polizeiführungsstab nach dem Vorbild der *Multinational Stand-by High Readiness Brigade for United Nations Operations*, SHIRBRIG bilden könnten. Jeder Teilnehmerstaat müsste dann für bestimmte polizeiliche Tätigkeiten das dafür notwendige Personal und die Ausrüstung stellen, zum Beispiel spezielle Beiträge für die Bekämpfung der organisierten Kriminalität, für Verbrechenermittlung, Personen- und Objektschutz, *Riot Control*, Grenzschutz oder die Verkehrslenkung. Die Beamten würden mehrmals jährlich miteinander trainieren, jedoch bis zur Entsendung ihren regulären Dienst in der Heimat verrichten. Bei Bedarf wären die Beamten schnell einsetzbar. Dieser Vorschlag geht noch weit über die Empfehlungen des Brahimi-Reports hinaus und ist für absehbare Zeit wohl nicht realisierbar.

<sup>1170</sup> Brahimi-Report, Ziff. 126 c).

<sup>1171</sup> Vgl. Report of the Secretary-General on the implementation of the report of the Panel on United Nations peace operations, 20.10.2000, A/55/502, Ziff. 110; darüber hinaus wäre nach Buwitt, Internationale Polizeieinsätze bei UNO-Friedensmissionen, S. 18, grundsätzlich ein mit Bund und Ländern abgestimmtes Konzept zur Auswahl und Ausbildung der Polizisten notwendig.

Zunächst geht es darum, ein Polizeihauptquartier innerhalb von sieben Tagen im Krisengebiet einsatzbereit zu haben.

*„Die Sachverständigengruppe empfiehlt, im Rahmen des Systems der VN-Verfügungsbereitschaftsabkommen eine turnusmäßige aktuelle Liste von etwa einhundert abrufbereiten Polizeibeamten und dazugehörigen Sachverständigen anzulegen, die binnen sieben Tagen mit ausgebildeten Teams zur Verfügung stehen können, um den Zivilpolizeianteil einer Friedensmission aufzubauen, neues Personal auszubilden und diesem Missionsanteil bereits zu einem frühen Zeitpunkt zu größerer Kohäsion zu verhelfen“.*<sup>1172</sup>

Ziel dieses Vorschlags ist, dass von Anfang an eine Planungs- und Führungsstruktur im Bereich der Zivilpolizei errichtet werden kann. Im Kosovo gab es, wie im ersten Teil dieser Arbeit festgestellt, bei der Ankunft der ersten Polizeibeamten keine derartige Führungs- und Befehlsstruktur der CIVPOL. Die Polizisten der einzelnen Nationen trafen zu unterschiedlichen Zeitpunkten ein, mit unterschiedlichen Bezeichnungen von Dienstgraden.<sup>1173</sup> Eine Strategie zur Bekämpfung der vordringlichsten Sicherheitsprobleme gab es beim sukzessiven Eintreffen der Beamten ebenfalls nicht. Die Strukturierungs- und Organisationsphase allein der CIVPOL-Komponente dauerte etwa sieben bis acht Monate. In dieser Zeit konnte sie ihre Aufgaben nur eingeschränkt wahrnehmen.<sup>1174</sup> Folglich konnte auch keine gemeinsame Strategie der Zusammenarbeit mit KFOR zu Beginn der Friedensmission ausgearbeitet werden. Es kam zu Defiziten bei der Zusammenarbeit zwischen KFOR und UNMIK, was die Herstellung von Sicherheit und Ordnung gerade in der Anfangsphase erschwerte.<sup>1175</sup>

Im Hinblick auf die Friedensmission im Kosovo ist damit die Schlussfolgerung zu ziehen, dass es auf die gezielte Auswahl, Vorbereitung und frühzeitige Benennung und Bereitstellung von Führungspersonal ankommt. Ebenso wichtig ist die im Vorfeld der Einsätze sorgfältig abgestimmte strategische und konzeptionelle Vorbereitungen zur Umsetzung entscheidender Teile des Mandates. Nur durch bessere Koordination der erforderlichen operativen Maßnahmen kann im Konfliktgebiet ein gemeinsamer, robuster erster Einsatz aller Missionskräfte zur Beseitigung der Übergangsgefahren für den Friedensprozess sichergestellt werden. Der verantwortliche *Police Commissioner* und der Kern seiner Stabsmitarbeiter müssen zusammen mit den militärischen Führern direkt an der Erarbeitung der erforderlichen Strategien und Konzepte vor Einsatzbeginn mitwirken.<sup>1176</sup>

---

<sup>1172</sup> Brahimi-Report, Ziff. 126 d).

<sup>1173</sup> Möglich ist auch, dass für die selbe Bezeichnung eines Dienstgrades gänzlich unterschiedliche Voraussetzungen gefordert werden. Dies führt letztendlich dazu, dass Polizisten unter Umständen nicht ihren Qualifikationen gemäß eingesetzt werden. Hier kommt es darauf an, möglichst vor Einsatzbeginn die Führungs- und Befehlsstruktur bereits festzulegen, einschließlich einer einheitlichen CIVPOL-Rangordnung, anstatt der Benutzung der nationalen Bezeichnungen, vgl. The Role, Preparation and Performance of Civilian Police in United Nations Peacekeeping Operations, S. 87; United States Institute of Peace, American Civilian Police in UN Peace Operations, S. 7.

<sup>1174</sup> Buwitt, Internationale Polizeieinsätze bei Friedensmissionen, S. 13.

<sup>1175</sup> Siehe I. Teil E. II. 2. a) ff).

<sup>1176</sup> Buwitt, Internationale Polizeieinsätze bei Friedensmissionen, S. 10.

## 5. Bildung von Rechtsstaatlichkeitsteams

Nach der letzten Empfehlung des Brahimi-Reports bezüglich der raschen und wirksamen Verlegung von Missionen im Bereich der Zivilpolizei sollen auch Experten im Rechtsstaatlichkeitsbereich in das System der Verfügungsbereitschaftsabkommen aufgenommen werden.

*„Die Sachverständigengruppe empfiehlt, den Empfehlungen a), b) und c) entsprechende Maßnahmen für Sachverständige in den Bereichen Justiz, Strafrecht und Menschenrechte sowie andere einschlägige Experten zu ergreifen, die gemeinsam mit den Zivilpolizeiexperten „Rechtsstaatlichkeitsteams“ bilden sollen“.*<sup>1177</sup>

Diese Empfehlung steht im Zusammenhang mit der zuvor ausgeführten Empfehlung des Brahimi-Reports zur Friedenskonsolidierung, dass hierbei ein Teamkonzept für den Aufbau eines Rechtsstaats entwickelt werden sollte, wobei Justiz-, Strafvollzugs-, Menschenrechts- und Polizeiexperten in gegenseitiger Absprache kollegial zusammenarbeiten. Im Kosovo hatte sich jedoch gezeigt, dass die Grundvoraussetzung hierfür, nämlich Experten aus den genannten Bereichen in ausreichender Anzahl zur Verfügung zu haben, nicht gegeben war.<sup>1178</sup> Aus diesem Grund ist es, wie der Brahimi-Report empfiehlt, unbedingt notwendig, auch Sachverständige in den Bereichen Justiz, Strafrecht und Menschenrechte in das System der Verfügungsbereitschaftsabkommen mit einzubeziehen.

## 6. Ergebnis

Die Hauptempfehlungen des Brahimi-Reports zur raschen und wirksamen Verlegung von Zivilpolizisten sind aufgrund der Erfahrungen im Kosovo voll zu unterstützen. Die große Einstellungslücke im Bereich der Zivilpolizei zu Beginn der Friedensmission im Kosovo hätte verringert werden können, wenn die Mitgliedsstaaten im Rahmen des Systems der VN-Verfügungsbereitschaftsabkommen nationale Reserven von zivilen Polizeibeamten bereit gehalten hätten. Die Qualität der Ausbildung einiger Polizeibeamter sowie die Zusammenarbeit der Polizeikräfte aus über 50 Ländern hätte durch die vom Brahimi-Report empfohlenen regionalen Partnerschaften zur Ausbildung der Zivilpolizeikräfte verbessert werden können. Eine zentrale Kontaktstelle innerhalb der Mitgliedsstaaten könnte bei der Bildung solcher regionalen Partnerschaften hilfreich sein, ist jedoch nicht zwingend. Die Empfehlung des Brahimi-Reports, eine turnusmäßig aktualisierte Liste von etwa einhundert abrufbereiten Polizeibeamten und dazugehörigen Sachverständigen anzulegen, die binnen sieben Tagen mit ausgebildeten Teams zur Verfügung stehen, hätte die lange Einrichtungsphase der Zivilpolizei im Kosovo erheblich verkürzen können. Auch die Probleme, geeignete Experten im Strafrechtsbereich, namentlich Richter und Staatsanwälte zu rekrutieren, hätte vermieden werden können, wenn, wie der Brahimi-

---

<sup>1177</sup> Brahimi-Report, Ziff. 126 e).

<sup>1178</sup> Siehe 1. Teil E. III. 2. h); vgl. auch Report of the Secretary-General on UNMIK, 16.09.1999, S/1999/987, Ziff. 29: *“Additional human rights and legal advisers are also urgently required within the UNMIK police structure”*.

Report empfiehlt, im Rahmen der VN-Verfügungsbereitschaftsabkommen auch Sachverständige im Bereich Justiz, Strafrecht und Menschenrechte zur Verfügung gestanden hätten.

## 7. Ziviles Fachpersonal

Der Brahimi-Report gibt weitere Empfehlungen dafür ab, um ausreichend qualifiziertes Zivilpersonal für die Wahrnehmung operativer und unterstützender Funktionen zum richtigen Zeitpunkt und in erforderlicher Zahl ausfindig zu machen, zu rekrutieren und zum Einsatz zu bringen. Dass auch hier Verbesserungen notwendig sind, zeigt das Beispiel des Kosovo. Insbesondere fehlten in der Anfangsphase qualifizierte Verwaltungsexperten. Durch den sofortigen Einsatz mehrerer Verwaltungsfachkräfte hätte UNMIK den illegalen Verwaltungsstrukturen besser begegnen können. Die Behandlung auch dieser Empfehlungen im Einzelnen würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen.<sup>1179</sup>

---

<sup>1179</sup> Siehe hierzu: Brahimi-Report, Ziff. 127ff.

## C. Finanzierung von Friedenseinsätzen

Die Sachverständigengruppe macht hinsichtlich der Finanzierung von Friedenseinsätzen unter anderem folgenden Vorschlag:

*„...Der Generalsekretär soll ermächtigt werden, vor der Verabschiedung einer Resolution des Sicherheitsrates mit Zustimmung des beratenden Ausschusses für Verwaltungs- und Haushaltsfragen bis zu 50 Mio. Dollar aus dem Reservefonds für Friedenssicherungsmaßnahmen zu entnehmen, sobald deutlich wird, dass voraussichtlich eine Mission eingerichtet wird...“*<sup>1180</sup>

Zur Klarstellung wird in der vorliegenden Arbeit zunächst allgemein darauf eingegangen, wie die Finanzierung von Friedensmissionen rechtlich geregelt ist. Danach sollen das Für und Wider des vorgenannten Vorschlags abgewogen und die Frage beantwortet werden, ob dieser Vorschlag des Brahimi-Reports dazu beigetragen hätte, die finanzielle Situation in der Anfangsphase der Friedensmission im Kosovo zu verbessern. Anschließend werden zwei weitere Empfehlungen des Brahimi-Reports, die im Zusammenhang mit der Finanzierung von Friedenseinsätzen stehen, vorgestellt und diskutiert. Hierbei handelt es sich um die Vorschläge, die die Sachverständigengruppe im Zusammenhang mit der Verbesserung der Friedenskonsolidierung ausgesprochen hatte, nämlich die Einbeziehung der Demobilisierungsprogramme für ehemalige Kombattanten sowie von *quick-impact*-Projekten in den Haushalt für Friedensmissionen. Im Anschluss wird erörtert, ob nicht auch weitere Maßnahmen im Bereich der Friedenskonsolidierung in den Haushalt für Friedensmissionen einzubeziehen sind.

Bei der Betrachtung der Finanzierung von UNMIK bleiben Aktivitäten und Beschaffung von Ausrüstungsgegenständen die von OSZE und EU geführten UNMIK-Säulen unberücksichtigt. Denn die Aktivitäten dieser Organisationen werden nicht durch den Haushalt für friedenssichernde Maßnahmen der Vereinten Nationen finanziert. Diese Organisationen müssen für ihre Aktivitäten selbst aufkommen.<sup>1181</sup> Da sich der Brahimi-Report nicht mit dem Beschaffungsprozess dieser Organisationen befasst, sondern nur mit dem der Vereinten Nationen, soll hier nicht auf die Möglichkeiten einer Verbesserung bei den anderen Organisationen eingegangen werden.

### I. Finanzierung von VN-Friedenseinsätzen

Die Vereinten Nationen haben für ihre Tätigkeiten keinen einheitlichen, umfassenden Haushalt. Zu unterscheiden ist einerseits zwischen dem ordentlichen Haushalt der Organisation sowie andererseits dem Haushalt für Friedensmissionen. Alle operativen Aktivitäten der Vereinten Nationen auf sozialem und wirtschaftlichem Gebiet werden wiederum in der Regel weder über den ordentlichen noch über den Haushalt für

---

<sup>1180</sup> Brahimi-Report, Ziff. 169 c).

<sup>1181</sup> Vgl. Report of the Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions, Financing of UNMIK, 19.11.1999, A/54/622, Annex V.

Friedensmissionen, sondern durch freiwillige Leistungen der Mitgliedsstaaten finanziert.<sup>1182</sup>

## 1. Grundsätze der Finanzierung

### a) Ordentlicher Haushalt und Haushalt für friedenssichernde Maßnahmen

Der ordentliche Haushalt wird alle zwei Jahre zum 01.01. von der Generalversammlung beschlossen, die gemäß Art. 17 Abs. 1 und 2 VN-Charta die Fiskalhoheit zur Billigung des Haushalts und zur Verteilung der Ausgaben der Organisation hat. Der ordentliche Haushalt wird durch veranlagte Beiträge der Mitgliedsstaaten sowie durch Einnahmen aus der Personalabgabe und einige allgemeine Einnahmen finanziert.<sup>1183</sup> Der Beitragsschlüssel für die Mitgliedsstaaten richtet sich nach der „tatsächlichen Zahlungsfähigkeit“ der Mitgliedsstaaten.<sup>1184</sup> Der ordentliche Haushalt deckt jedoch nur ca. 40 % der Ausgaben der Vereinten Nationen ab.<sup>1185</sup>

Friedensmissionen erhalten jeweils grundsätzlich ihren eigenen Haushalt. Er wird zum 01.07. bis zum 30.06. des Folgejahres beschlossen.<sup>1186</sup> Der Sonderhaushalt für friedenssichernde Maßnahmen wird, wie der ordentliche Haushalt, durch Beitragsumlagen finanziert. Hiefür werden die Kosten auf Basis des Beitragsschlüssels für den regulären Haushalt aufgeteilt, jedoch unter noch stärkerer Berücksichtigung der unterschiedlichen Leistungsfähigkeit. Seit der Reform des Beitragssystems vom 23.12.2000 gibt es zehn verschiedene Kategorien, denen die beitragspflichtigen Länder nach dem Grad Ihrer Finanzkraft zugeordnet und den ärmeren Staaten entsprechende Abschläge eingeräumt werden. Die aus diesen Abschlägen resultierenden Mindereinnahmen werden von den fünf Ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrates wegen ihrer besonderen Verantwortung für Frieden und Sicherheit zusätzlich zu ihrem Anteil zum ordentlichen Haushalt anteilmäßig übernommen.<sup>1187</sup>

---

<sup>1182</sup> Koschorreck, in: Simma (Hrsg.), *The Charter of the United Nations*, Art. 17 Rn. 9; Wolfrum, *Haushalt*, Rn. 7; vgl. weiterhin zur Finanzierung des Systems der Vereinten Nationen: Gareis/Varwick, *Die Vereinten Nationen*, S. 61 ff.

<sup>1183</sup> Beispielsweise durch Einnahmen aus dem Verkauf von Briefmarken, Souvenirs, Druckerzeugnissen und dergleichen.

<sup>1184</sup> Kriterium ist insbesondere das Bruttosozialprodukt, wobei eine obere und untere Beitragsgrenze festgelegt ist, vgl. Koschorreck, in: Simma (Hrsg.), *The Charter of the United Nations*, Art. 17 Rd. 68ff: 1954 legte die Generalversammlung den Höchstbeitragssatz auf ein Drittel des Gesamtaufkommens fest, später auf 30 % und nach Beitritt der beiden deutschen Staaten 1973 auf 25 % - für 2001 wurde der Beitragsatz dann auf 22 % abgesenkt.

<sup>1185</sup> Koschorreck, in: Simma (Hrsg.), *The Charter of the United Nations*, Art. 17 Rd. 6.

<sup>1186</sup> Vgl. Koschorreck in: Simma (Hrsg.), *Charta der Vereinten Nationen*, Art. 17 Rn. 60ff. Der Streit, ob die Generalversammlung für die Mittelbewilligung für friedenssichernde Maßnahmen zuständig sei, ist inzwischen beigelegt. Der Internationale Gerichtshof (ICJ) hat festgestellt, dass selbst bei Aktionen nach Kapitel VII VN-Charta, die allein vom Sicherheitsrat beschlossen werden können, die Kosten für diese Aktionen von der Generalversammlung nach Art. 17 Abs. 2 VN-Charta verteilt werden könnten. Denn zu den Ausgaben der Organisation zählten alle Ausgaben, mit denen die Kosten für die Durchsetzung von VN-Zielen bestritten werden, vgl. Koschorreck, in: Simma (Hrsg.), *The Charter of the United Nations*, Art. 17 Rn. 65f.

<sup>1187</sup> Vgl. Koschorreck, *Ted Turner als Deus ex machina*, S. 67; ders., in: Simma (Hrsg.), *The Charter of the United Nations*, Art. 17 Fn. 78ff; vgl. auch Ong, *The UN, Europe, and Crisis Management*, S. 20f.

Für den Fall, dass Beiträge nicht gezahlt werden, bestimmt Art. 19 VN-Charta, dass ein Mitgliedsstaat, der mit der Zahlung seiner finanziellen Beiträge an die Organisation im Rückstand ist, in der Generalversammlung sein Stimmrecht verliert, wenn der rückständige Betrag eine gewisse Höhe erreicht.<sup>1188</sup> Diese Sanktion ist in der Folgezeit jedoch faktisch leer gelaufen.<sup>1189</sup> Die Vereinten Nationen befinden sich seit Anfang der 90er Jahre in einer Finanzkrise, da Mitgliedsstaaten ihre Beiträge nicht oder nicht pünktlich zahlen.<sup>1190</sup>

#### b) Haushaltsverfahren

Das Haushaltsverfahren stellt sich wie folgt dar: Der Sonderhaushalt für eine Friedensmission muss jedes Mal im Detail vorbereitet werden. Nach der Vorbereitung eines detaillierten Haushaltsvoranschlags durch das Sekretariat muss der Haushalt dem Beratenden Ausschuss für Verwaltungs- und Haushaltsfragen (*Advisory Committee Administrative and Budgetary Questions*, ACABQ) zur Überprüfung unterbreitet werden. Dieser gibt zu allen Vorschlägen einen Bericht und Empfehlungen ab. Neben dem ACABQ wird ein weiterer Ausschuss, der Programm- und Koordinierungsausschuss (CPC), mit dem Haushaltsentwurf befasst, der ihn vor allem unter Programmesichtspunkten untersucht. Anschließend muss der Haushalt dem Fünften Ausschuss der Generalversammlung für Verwaltungs- und Haushaltsfragen vorgelegt werden, der in zwei Lesungen über die Vorschläge des ACABQ und des CPC sowie über die finanziellen Folgen für die Vereinten Nationen entscheidet. Sodann wird der Haushaltsentwurf dem Plenum zur Annahme vorgelegt.<sup>1191</sup> Wenn das Budget genehmigt ist, müssen die Vereinten Nationen auf die Bezahlung der festgesetzten Beiträge durch die Mitgliedsstaaten warten. Nur ca. ein Drittel werden in den ersten drei Monaten einer Friedensmission bezahlt.<sup>1192</sup>

Dies ist ein langwieriger Prozess, der zusätzlich zu den anderen Schwierigkeiten, die den sofortigen Beginn einer Friedensmission verzögern, ein weiteres Hindernis schafft. Wird eine neue Friedensoperation ins Leben gerufen, so entstehen in der Regel Kosten, bevor die Generalversammlung aufgrund des langen Verfahrens eine Haushaltsentscheidung treffen kann. Um dieses Problem der Vorlaufzeiten besser in den Griff zu bekommen,

---

<sup>1188</sup> Der Streit, ob auch die Beiträge zur Deckung der Kosten für Friedenssicherungsaktionen in die Berechnung eines Beitragsrückstandes einzubeziehen sind, ist nunmehr beigelegt: Die Kosten der Friedenssicherung werden in die Berechnung des Art. 19 VN-Charta einbezogen, vgl. Tomuschat, in: Simma (Hrsg.), *The Charter of the United Nations*, Art. 19 Rn. 6ff.

<sup>1189</sup> Klein, *Die Internationalen und Supranationalen Organisationen*, Rn. 221; siehe zur vereinzelt Anwendung gegen kleine Staaten: Tomuschat in: Simma (Hrsg.), *Charter of the United Nations*, Art. 19 Rn. 21ff.

<sup>1190</sup> Vgl. Koschorreck, *Finanzkrise*, S. Rn. 1ff; Hüfner, *Finanzkrisen*, S. 120ff; vgl. allgemein zu den ausstehenden Beiträgen der USA: Holborn, *Einigung zu Heiligabend*, S. 34: trotz Begleichung eines erheblichen Teils ihrer Rückstände am 15.12.2001 waren die USA weitaus größter Beitragsschuldner der Vereinten Nationen; beim regulären Haushalt schuldeten die USA \$ 165 Mio., rund 62 % des für 2001 veranlagten Budgets; bei den friedenssichernden Maßnahmen ist die Situation noch drastischer. Hier schuldeten die USA für die laufenden sowie für zurückliegende Veranlagungszeiträume rund \$ 800 Mio.; vgl. weiterhin: Wolfrum, *Haushalt*, Rn. 17.

<sup>1191</sup> Korroscheck, in: Simma (Hrsg.), *The Charter of the United Nations*, Art. 17 Rn. 35ff; vgl. zu Einzelheiten des Haushaltsverfahrens der Vereinten Nationen: Müller/Münch, *Die neue Finanzordnung der Vereinten Nationen, Ein weiterer Schritt auf dem Wege der Reformen*, S. 78ff.

<sup>1192</sup> Independent Advisory Group on U.N. Financing, *Financing an Effective United Nations*, S. 17.

wurde 1993 ein Reservefonds für Friedenssicherungsmaßnahmen geschaffen.<sup>1193</sup> Der Generalsekretär kann nach Verabschiedung einer Resolution des Sicherheitsrates zur Entsendung einer Friedensmission beim ACABQ um Genehmigung ersuchen, bis zu \$ 50 Mio. aus dem Fonds zu entnehmen, um die Anlaufphase der neuen Mission oder die unvorhergesehene Erweiterung einer bestehenden Mission zu finanzieren. Für Ausgabenverpflichtungen für mehr als \$ 50 Mio. ist die Genehmigung der Generalversammlung erforderlich.<sup>1194</sup> Darüber hinaus kann die Anlaufphase umfangreicherer Missionen dadurch erleichtert werden, dass die Generalversammlung in Ausnahmefällen auf Anraten des ACABQ den Generalsekretär zu Ausgabenverpflichtungen von bis zu \$ 200 Mio. ermächtigen kann, bis ein detaillierter Haushaltsentwurf vorliegt.<sup>1195</sup>

## 2. Empfehlung des Brahimi-Reports

Der Brahimi-Report begrüßt die vorgenannten neueren Möglichkeiten, Gelder in einem einfacheren Verfahren bewilligt zu bekommen. Seine Kritik setzt daran an, dass trotz dieser neuen Möglichkeiten Gelder immer erst dann bewilligt werden können, wenn der Sicherheitsrat zuvor mit der Verabschiedung einer Resolution die Einrichtung einer Mission oder ihrer Vorauskommandos genehmigt hat. Gibt es aber zur Beschaffung der Ausrüstungsgegenstände lange Vorlaufzeiten, kann eine rasche Verlegung der Mission in das Krisengebiet nicht stattfinden.<sup>1196</sup> Der Brahimi-Report schlägt daher vor, dass der Generalsekretär bereits vor der Genehmigung einer Mission durch den Sicherheitsrat die Möglichkeit haben soll, mit vorheriger Zustimmung des Beratenden Ausschusses für Verwaltungs- und Haushaltsangelegenheiten bis zu \$ 50 Mio. aus dem Reservefonds für Friedenssicherungsmaßnahmen entnehmen zu können.

Dadurch wären die Vereinten Nationen durch die Möglichkeit, bereits vor Verabschiedung des Mandates mit bereitgestelltem Geld gezielt Verpflichtungen für die benötigte Ausstattung eingehen zu können, in einem geringeren Maße abhängig von den „Anfangsausstattungsätzen“ (*start-up-kids*). Diese werden in der Logistikkbasis der Vereinten Nationen in der italienischen Hafenstadt Brindisi bereitgehalten, um eine schnelle erste Operationsfähigkeit an jedem Ort der Welt einer Friedensmission auch unter ungünstigen infrastrukturellen Bedingungen zu gewährleisten. Die Lagerung der Anfangsausstattungsätze verursacht jedoch hohe Kosten.<sup>1197</sup>

---

<sup>1193</sup> Vgl. Bothe in: Simma (Hrsg.), *The Charter of the United Nations, Peace-keeping*, Rn. 106.

<sup>1194</sup> Brahimi-Report, Ziff. 159; Resolution adopted by the General Assembly, Administrative and budgetary aspects of the financing of the United Nations peace operations, 01.03.1995, A/RES/49/233, IV. Ziff. 1.

<sup>1195</sup> Brahimi-Report, Ziff. 160: diese Erleichterung wurde bei den Friedensmissionen MONUC, UNMIK und UNTAET gewährt.

<sup>1196</sup> Brahimi-Report, Ziff. 161.

<sup>1197</sup> Report of the Secretary-General on the implementation of the recommendations of the Special Committee on Peacekeeping Operations and the Panel on United Peace Operations, 01.06.2001, A/55/977, Ziff. 117f; Report of the Special Committee on Peace Operations, Comprehensive review of the whole question of peacekeeping operations in all their aspects, 31.07.2001, A/55/1024, Ziff. 70.

Auf der anderen Seite besteht das Risiko, dass Gelder für Güter und Dienstleistungen in eine voraussichtlich stattfindende Friedensmission investiert werden, die dann später aus den unterschiedlichsten Gründen nicht stattfindet. Allerdings hat sich gezeigt, dass Güter und Dienstleistungen, die grundsätzlich für eine Friedensmission gebraucht werden, sich auch bei anderen Friedensmission einsetzen lassen. So war beispielsweise die schnelle Dislozierung der Friedensmission UNMEE in 2000 teilweise wegen vorhandener Ressourcen, die ursprünglich für MONUC beschafft worden waren, möglich. Um dennoch unnötige Ausgaben zu vermeiden, sollte diese Möglichkeit der Vorabfinanzierung nur dann in Anspruch genommen werden, wenn eine Friedensmission unmittelbar bevorsteht.<sup>1198</sup>

### 3. Finanzielle Situation im Kosovo

Im Kosovo hat der Generalsekretär nach Verabschiedung der Resolution 1244 (1999) von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, beim Beratenden Ausschuss für Verwaltungs- und Haushaltsfragen (ACABQ) um eine Genehmigung nachzusuchen, \$ 50 Mio. zur Anlaufphase von UNMIK entnehmen zu können. Dies wurde ihm bewilligt. Die ersten \$ 20 Mio. wurden in den ersten beiden Wochen für notwendige Ausgaben eingesetzt.<sup>1199</sup> Nur so konnten sofortige Maßnahmen, wie die Entsendung des *Advance Team* unter Leitung des Sonderbeauftragten *ad interim* de Mello, finanziert werden.<sup>1200</sup>

Darüber hinaus wurde ausnahmsweise im Kosovo, wie zuvor angesprochen, eine weitere Erleichterung bei der Finanzierung gewährt: Die Generalversammlung bewilligte auf Anraten des ACABQ am 19.08.1999 bereits vor Vorlage eines detaillierten Haushaltsvorschlags entsprechend des Antrags des Generalsekretärs vom 02.07.1999, dass er Ausgabenverpflichtungen in Höhe von \$ 200 Mio. eingehen könne (einschließlich der bereits bewilligten \$ 50 Mio.). Ansonsten wäre UNMIK für Monate arbeitsunfähig gewesen. Die Gelder wurden sofort benötigt. Auf einen detaillierten Haushaltsentwurf und eine entsprechende Resolution der Generalversammlung konnte nicht gewartet werden. Denn erst am 02.02.2000 konnte die Generalversammlung nach Vorlage eines detaillierten Haushaltsentwurfes über das UNMIK-Budget für das erste Jahr entscheiden. Es lag bei \$ 427.061.800 (einschließlich der bereits \$ 200 Mio. bewilligten).<sup>1201</sup>

Fraglich ist, ob die Bewilligung einer Finanzierung vor Verabschiedung der Resolution 1244 (1999) eine raschere und schnelle Dislozierung der Mission ermöglicht hätte. Im ersten Teil dieser Arbeit wurden beispielhaft die Defizite der Ausstattung im Bereich der Verwaltung und internationalen Polizei herausgearbeitet. Die internationalen

---

<sup>1198</sup> Report of the Secretary-General on the implementation of the recommendations of the Special Committee on Peacekeeping Operations and the Panel on United Peace Operations, 01.06.2001, A/55/977, Ziff. 117f.

<sup>1199</sup> Report of the Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions, Financing of the United Nations Interim Administration, 14.07.1999, A/53/1019, Ziff. 7.

<sup>1200</sup> Report of the Secretary-General, Financing of UNMIK, Addendum, 02.07.1999, A/53/238/Add. 1, Ziff. 4.

<sup>1201</sup> Resolution adopted by the General Assembly, Financing of UNMIK, 02.02.2000, A/RES/54/245, Ziff. 14.

Administratoren konnten in der kritischen Anfangsphase keine eigenen Büros einrichten.<sup>1202</sup> Problematisch war auch die Ausstattung der internationalen Polizei.<sup>1203</sup> Der Generalsekretär hielt in seinem Bericht vom 22.03.2002 über die Finanzierung der Friedensmission im Kosovo fest: *“In particular equipping and financing a fully functional policing services has proven a difficult challenge for the United Nations field administrative structure, normally prepared to support police monitoring missions. Vital shortfalls remain in the areas of information systems, communications infrastructure, forensic capacity, investigative equipment, and traffic management”*.<sup>1204</sup>

Dies hängt wiederum damit zusammen, dass die Vereinten Nationen mit der Beauftragung einer solchen Friedensmission überrascht wurden, die zum ersten Mal in der Geschichte eine Polizeimission mit exekutiven Aufgaben ausstattete. Weder vor noch bei der Resolution 1244 (1999) gab es eine Gesamtstrategie der zivilen Komponente über den Bedarf an Personal sowie deren logistischen Unterstützung. Während KFOR anfangs für Notmaßnahmen zuständig war, musste sich UNMIK erst noch über die logistischen und personellen Notwendigkeiten vor Ort informieren und ging folglich zu Beginn völlig konzeptionslos an die Sache heran.<sup>1205</sup>

Es wäre daher erforderlich gewesen, dass auch die zivile Komponente bereits vor Verabschiedung eine Gesamtstrategie entworfen hätte sowie Ressourcen früher, am besten vor Verabschiedung der Resolution, beschafft worden wären. Dann hätte jede Komponente diejenigen Aufgaben übernehmen können, für die sie ausgebildet ist. Es ist davon auszugehen, dass durch frühzeitige Planung und Beschaffung der fehlenden Ausrüstungsgegenstände die vorgenannten Engpässe bei der Ausstattung zum Großteil hätten vermieden werden können. Je früher die notwendige Ausrüstung identifiziert ist, desto schneller kann mit dem Beschaffungsprozess begonnen werden. Dies ist insbesondere notwendig bei Gegenständen, bei denen aufgrund des Beschaffungsprozesses der Vereinten Nationen mit langen Vorlaufzeiten zu rechnen ist.

#### 4. Ergebnis

Das Beispiel des Kosovo kann somit grundsätzlich als Bestätigung dafür dienen, den Generalsekretär bereits vor Verabschiedung einer Resolution zu ermächtigen, Verpflichtungen in Höhe von \$ 50 Mio. einzugehen. Wenn bei einer zukünftigen Friedensmission die tatsächlichen Umstände es zulassen, vor Verabschiedung der diesbezüglichen Resolution in Verpflichtungen einzutreten, um vorbereitende Maßnahmen zu treffen, so sollte die Finanzordnung der Vereinten Nationen dem nicht entgegenstehen.

---

<sup>1202</sup> Siehe 1. Teil E. I. 2 a).

<sup>1203</sup> Siehe 1. Teil E. II. 2. a) cc).

<sup>1204</sup> Report of the Secretary-General, Financing of UNMIK, 22.03.2000, A/54/807, Ziff. 93/102: *“Forensic medicine is confronted with difficulties owing to the lack of material resources”*; vgl. auch: *ibid.*, 12.10.2000, A/55/477, Ziff. 116; vgl. insbesondere 1. Teil II. 2. a) cc).

<sup>1205</sup> Vgl. Reinhardt, Vortrag an der Ludwig-Maximilians-Universität am 19.09.2003 im Rahmen einer Veranstaltung des Landesverband Bayern der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen.

## 5. Schlechte Zahlungsmoral der Mitgliedsstaaten

Nicht nur die langen Vorlaufzeiten, sondern auch die finanziellen Zwänge aufgrund der schlechten Zahlungsmoral der Mitgliedsstaaten fügen der Fähigkeit der Vereinten Nationen, Friedensmissionen glaubwürdig und professionell durchzuführen, großen Schaden zu.<sup>1206</sup> So war es auch im Kosovo.<sup>1207</sup> Zum Zeitpunkt des 30.11.1999 musste die Generalversammlung feststellen, dass \$ 50,1 Mio. beziehungsweise 40 % der bewilligten Gelder noch nicht von den Mitgliedsstaaten gezahlt worden waren, und nur 23 % der Mitgliedsstaaten ihre vollen Beiträge gezahlt hatten.<sup>1208</sup> Am 30.04.2000 waren es \$ 105,5 Mio., die noch nicht von den Mitgliedsstaaten bezahlt waren, insgesamt 25 % der notwendigen Gelder.<sup>1209</sup> Dies trug dazu bei, dass UNMIK den Eindruck erweckte, beinahe insolvent zu sein. Sie war kaum in der Lage, ihre Rechnungen zu zahlen. Hierdurch wurde die Glaubwürdigkeit von UNMIK wesentlich unterminiert.<sup>1210</sup>

In diesem Zusammenhang wird auf eine weitere Forderung des Brahimi-Reports hingewiesen: Die Mitgliedsstaaten sollen ihren vertraglichen Verpflichtungen nachkommen und ihre Beiträge in vollem Umfang, rechtzeitig und ohne Bedingungen einzahlen.<sup>1211</sup> Neben dieser Aufforderung an die Mitgliedsstaaten, ihren Verpflichtungen nachzukommen, macht der Brahimi-Report jedoch keine weiteren Vorschläge, wie das Problem der Finanzierung von Friedensmissionen durch Pflichtbeiträge zu lösen sei.<sup>1212</sup>

## II. Finanzierung von Friedenskonsolidierungsmaßnahmen

Nicht umfasst vom Haushalt für Friedensmissionen ist die Finanzierung der Maßnahmen im Bereich Aufbau der Justiz, einschließlich der Ombudsbehörde und bei der Errichtung des *Kosovo Protection Corps*, bei denen im ersten Teil dieser Arbeit ein massiver Mangel an Ressourcen festgestellt wurde. Denn es muss unterschieden werden zwischen Maßnahmen und Ausstattung, die vom Haushalt der Vereinten Nationen für Friedenssicherungseinsätze finanziert werden, und Maßnahmen und Ausstattung, die nicht mehr zur Friedenssicherung zu zählen sind. Der UNMIK-Haushalt für Friedenssicherungsmaßnahmen finanziert nur die operativen Aktivitäten der Friedensmission UNMIK selbst, einschließlich ihrer Büros, die internationalen zivilen Polizeikomponenten sowie auch deren administrative und logistische Unterstützung. Nicht

---

<sup>1206</sup> Vgl. Brahimi-Report, Ziff. 277; Report of the Special Committee on Peace Operations, Comprehensive review of the whole question of peacekeeping operations in all their aspects, 31.07.2001, A/55/1024, Ziff. 114.

<sup>1207</sup> Vgl. beispielsweise: Report of the Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions, Financing of UNMIK, 19.11.1999, A/54/622, Ziff. 15.

<sup>1208</sup> Resolution adopted by the General Assembly, Financing of UNMIK, 02.02.2000, A/RES/54/245, Ziff. 1.

<sup>1209</sup> Report of the Fifth Committee, Financing of UNMIK, Recommendation of the Fifth Committee, 07.06.2000, A/54/674, III., Ziff. 1.

<sup>1210</sup> Vgl. United Nations Association of the United States of America, Peacekeeping at the Brink, S. 5.

<sup>1211</sup> Brahimi-Report, Ziff. 277.

<sup>1212</sup> Auch in der vorliegenden Arbeit soll auf dieses Problem nicht weiter eingegangen werden; vgl. hierzu Rudolph, Friedenstruppen, Rn. 25; vgl. allgemein zur Reform der Finanzierung: Boutros-Ghali, Agenda für den Frieden, Ziff. 69 ff; Independent Advisory Group on U.N. Financing, Financing an Effective United Nations; Hüfner, Financing the UN: Proposals for Reform, S. 262ff.

finanziert werden vom UNMIK-Haushalt die durch sie geschaffenen oder bereits vorhanden, verbesserungswürdigen lokalen Institutionen, wie die Übergangsregierung, Justiz, Verwaltung, *Kosovo Protection Corps* oder etwa die Ombudsbehörde.<sup>1213</sup> Hierfür gibt es einen streng getrennten Haushalt, den Kosovo-Haushalt (*Kosovo Consolidated Budget*).<sup>1214</sup> Dieser wird durch Einnahmen der Provinz Kosovo sowie durch freiwillige Beiträge der Mitgliedsstaaten finanziert. Maßnahmen für den Wiederaufbau sind grundsätzlich nicht im *Kosovo Consolidated Budget* inbegriffen. Sie werden von freiwilligen Beiträgen finanziert.

Im folgenden Kapitel sollen nunmehr Hintergrund und Verbesserungsvorschläge des Brahimi-Reports hinsichtlich der Finanzierung dieser Maßnahmen dargestellt und beleuchtet werden. Hierfür wird zunächst aufgezeigt, wie die Finanzierung von Friedenskonsolidierungsmaßnahmen und der durch UNMIK geschaffenen Institutionen oder Hilfsprogramme, die nicht vom Friedenssicherungshaushalt der Vereinten Nationen gedeckt werden, in der Anfangsphase der Mission konkret im Kosovo ausgestaltet war. Anschließend sollen die Vorschläge des Brahimi-Reports zur Einbeziehung von Demobilisierungsprogrammen für ehemalige Kombattanten und von *quick-impact*-Projekten in den Haushalt für Friedensmissionen erörtert, sowie die Frage beantwortet werden, ob dies auch für weitere Friedenskonsolidierungsmaßnahmen gelten sollte.

### 1. Beschaffungsprozess der freiwilligen Gelder im Kosovo

Um externe Gelder für die Finanzierung der vielfältigen Bedürfnisse im Kosovo zu beschaffen, wurden nach Verabschiedung der Resolution 1244 (1999) im Juli 1999 und November 1999 zunächst zwei Geberkonferenzen einberufen. Die Gelder, die bei diesen Geberkonferenzen von den Mitgliedsstaaten zur Verfügung gestellt wurden, sollten zum einen für den Bereich der humanitären Hilfe verwendet werden, beispielsweise zur Finanzierung von Zelten und Notunterkünften für Flüchtlinge, Medikamenten oder Lebensmittel, zweitens für den Wiederaufbau bzw. für die Reparatur von Häusern, Krankenhäusern, Schulen etc., drittens zur Deckung des budgetären Defizits von UNMIK sowie auch viertens für laufende Kosten, die aus dem Aufbau der lokalen Institutionen resultieren.<sup>1215</sup> Für letztere Ausgaben wurde ein vorläufiger „Haushalt“ bis Dezember 1999 aufgestellt. Ab 2000 wurde dann regulär ein Haushalt zur Konsolidierung des Kosovo eingerichtet, das so genannte *Kosovo Consolidated Budget*.<sup>1216</sup> Zuständig für die Formulierung des Kosovo-Haushalts ist die *Central Fiscal Authority* seit ihrer Errichtung durch Verordnung 1999/16 vom 06.11.1999.<sup>1217</sup> Finanziert wird der Kosovo-Haushalt

<sup>1213</sup> Vgl. beispielsweise zur Finanzierung der Ombudsbehörde: UNMIK/REG/2000/38, 30.06.2000, Ziff. 18.

<sup>1214</sup> Vgl. Report of the Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions, Financing of UNMIK, 13.11.2000, A/55/624, Annex III.

<sup>1215</sup> Vgl. World Bank, News Release No: 2000/018/S, First Donor Conference for Kosovo, Brussels, 28.07.1999; European Commission/World Bank, Office for South East Europe, Report on Progress made in Committing, Contracting and Spending Donor Pledges to Kosovo, Information Note, September 2000. Es folgten weitere Geberkonferenzen, die hier im einzelnen jedoch nicht aufgeführt werden sollen.

<sup>1216</sup> Vgl. UNMIK-JIAS Fact Sheet, Kosovo Consolidated Budget.

<sup>1217</sup> UNMIK/REG/1999/16, 06.11.1999, On the Establishment of the Central Fiscal Authority of Kosovo and other related Matters.

durch Einkünfte der Region wie Zölle, Verbrauchs- und Verkaufssteuern sowie durch freiwillige Zahlungen von Mitgliedsstaaten<sup>1218</sup>, die insbesondere bei den Geberkonferenzen zugesagt wurden.

Aus dem Kosovo-Haushalt werden die Ausgaben der Gemeinsamen Übergangsverwaltung (*Joint Administrative Structure*, JIAS) und später der Übergangsregierung samt ihren „Ministerien“ finanziert, sowie die Ausgaben der Gemeinden (*municipalities*) und der unabhängigen Institutionen, wie die *Banking and Payments Authority* und die Ombudsbehörde.<sup>1219</sup> Finanziert wird damit beispielsweise auch das *Kosovo Protection Corps* und das Justizwesen einschließlich der Gerichte, der Staatsanwaltschaft und der *Advisory Judicial Commission*, welche für die Reformierung der Gesetze im Kosovo zuständig ist. Umfasst von der Finanzierung des Kosovo-Haushalts ist weiterhin der *Kosovo Police Service* und die Strafvollzugsanstalten, sobald sie von UNMIK oder KFOR an den *Kosovo Correctional Service* übergeben wurden, sowie das Bildungs- und Gesundheitswesen, die sozialen Sicherheitssysteme und die öffentlichen Einrichtungen.<sup>1220</sup> Im Jahr 1999 wurden die Gelder des *Kosovo Consolidated Budget* insbesondere dazu verwendet, einzelne Zahlungen (*stipends*) an die lokalen Angestellten im öffentlichen Dienst und Beamten einschließlich der des Justizsystems zu bestreiten. Ab 2000 konnten statt diesen Zahlungen Gehälter gezahlt werden.<sup>1221</sup>

Nach den Berichten der Europäischen Union und der Weltbank vom September 2000 und März 2001 zeichnet sich ein erfreuliches Bild ab über die Bereitschaft der Mitgliedsstaaten, den Aufbau des Kosovo mit Spendengeldern zu unterstützen.

Allerdings waren Ende 1999 erst 37 % der Gelder, die für das *Kosovo Consolidated Budget* zugesagt waren, ausgegeben worden, und nur 18 % der Gelder, die für den Wiederaufbau bestimmt waren. Dies bedeutet, dass dringend benötigte und bereits zugesagte Gelder nicht dazu verwendet werden konnten, um Wiederaufbaumaßnahmen zu ergreifen oder Verbesserungen der Lebensbedingungen bei der Bevölkerung herbeizuführen. Im Jahre 2000 verbesserte sich die Situation. Die Geberstaaten haben an den Stichtagen des 30.06.2000 und 31.12.2000 mehr Gelder für das *Kosovo Consolidated Budget* ausgezahlt, als sie zunächst zugesagt hatten. Dies hängt damit zusammen, dass die ursprüngliche Schätzung des zukünftigen finanziellen Bedarfs für das Kosovo nicht eingehalten werden konnte, und sich ein weitaus größerer Bedarf herausstellte, auf den die Geberländer teilweise reagierten. Im Bereich des Wiederaufbaus verlief die Auszahlung der zugesagten Gelder jedoch weiterhin schleppend. Am 30.06.2000 waren hiervon 28 % ausgegeben, am 31.12.2000 dann 50 %.<sup>1222</sup>

<sup>1218</sup> Im Jahr 2000 belief sich das *Kosovo Consolidated Budget* auf insgesamt DM 562 Mio., davon sollten DM 362 Mio. von Steuern, Abgaben und Zöllen gedeckt werden, die restlichen DM 200 Mio. durch Spendengelder, vgl. UNMIK-JIAS Fact Sheet, Kosovo Consolidated Budget.

<sup>1219</sup> Report of the Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions, Financing of UNMIK, 13.11.2000, A/55/624, Annex III.

<sup>1220</sup> European Union/UNMIK, Central Fiscal Authority, UNMIK, Kosovo Consolidated Budget, 1 January – 31 December 2000.

<sup>1221</sup> Vgl. Report of the Secretary-General, Financing of UNMIK, 22.03.2000, A/54/807, Ziff. 47: die internationalen Mitarbeiter der JIAS werden dagegen vom UNMIK-Budget bezahlt.

<sup>1222</sup> European Commission/World Bank, Office for South East Europe, Report on Progress made in Committing, Contracting and Spending Donor Pledges to Kosovo, September 2000 und March 2001.

## 2. Finanzierungsengpässe im Kosovo

Im ersten Teil dieser Arbeit wurden jedenfalls folgende Finanzierungsengpässe der Friedensmission im Kosovo herausgearbeitet:

Der legislative Reformprozess und der Aufbau des Gerichtssystems wurden durch unzureichende Ausstattung der Gerichte behindert. Von der Errichtung eines Gerichtshofes für Kriegsverbrechen wurde abgesehen unter anderem aufgrund der Schwierigkeit, ein Budget hierfür zu bekommen. Die Verfolgung von Kriegsverbrechen fand in der Anfangsphase deshalb mehr schlecht als recht vor den Landgerichten statt. Erst ein Jahr nach Beginn der Friedensmission zeigte sich ein deutlicher Fortschritt bei der Ausrüstung der Gerichte aufgrund von Spenden einiger VN-Mitgliedsstaaten. Weiterhin standen nicht ausreichend Geldmittel zur Verfügung, um angemessene Gehälter für Richter und Staatsanwälte zu zahlen. 1999 wurden zunächst gar keine Gehälter gezahlt, später erfolgten einmalige Zahlungen. Auch als dann Anfang 2000 regelmäßige Gehälter gezahlt wurden, waren diese noch so gering, dass dies für die lokalen Juristen nicht attraktiv war, beziehungsweise dass diese anfällig für Korruption und Bestechung waren. Darüber hinaus hatte der *Joint Advisory Council on Legislative Matters*, der sich mit der Reformierung der Gesetzgebung befassen sollte, im Zeitraum des Notjustizsystems keine Geldmittel zur Zahlung von Gehältern oder Büroeinrichtung zur Verfügung. Weiterhin fehlten Geldmittel bei der Errichtung der Ombudsbehörde, so dass nicht ausreichend unterstützendes Personal rekrutiert und nur unzureichende Maßnahmen getroffen werden konnten, um den Minderheiten, die in eingeschlossenen Enklaven leben, den Zugang zur Ombudsbehörde zu ermöglichen. Auch das Zeugenschutzprogramm konnte unter anderem aufgrund mangelnder Gelder nicht seine volle Wirksamkeit entfalten. Der Bau neuer Gefängnisse und der Aufbau der lokalen Polizei litten unter mangelnden Ressourcen. Problematisch ist insbesondere die geringe Bezahlung der örtlichen Polizisten, die dadurch anfälliger für Bestechungsgelder sind und ihre tief verwurzelten ideologischen Loyalitäten zur ehemaligen UÇK beibehalten.<sup>1223</sup>

Weiterhin wurde im ersten Teil festgestellt, dass der Aufbau des *Kosovo Protection Corps* finanziell vernachlässigt wurde. Während des Auswahlprozesses für geeignete Kandidaten für das KPC wurden für mehrere Monate kaum Zahlungen geleistet. Die meisten ehemaligen Kämpfer wurden bis Anfang 2000 weitgehend sich selbst überlassen. Der Geldfluss war unregelmäßig und drohte August 2000 ganz zu versiegen. Aufgrund fehlender Ressourcen wurde im KPC über mangelnde Ausrüstung und mangelndes Training geklagt. Später war das niedrige Gehalt der KPC-Mitglieder folgenreich. Das KPC war empfänglicher für Einflussnahme politischer Gruppierungen und verleitete einige KPC-Mitglieder dazu, ihre Gehälter durch kriminelle Aktivitäten aufzubessern. Sogar noch im Jahre 2004 kreierte der Generalsekretär die mangelnde Bereitschaft der Mitgliedsstaaten an, das KPC zu finanzieren.<sup>1224</sup>

---

<sup>1223</sup> Siehe 1. Teil E. I, 2. a); 1. Teil E. II, 2. und 1. Teil E. III, 2.

<sup>1224</sup> 1. Teil D. II, 3. b).

Der Generalsekretär musste somit im September 1999 die Feststellung treffen, dass die unzureichende Unterstützung der Mitgliedsstaaten den Erfolg der Friedensmission gefährdet hätten. Damit die bisherigen Erfolge nicht zunichte gemacht werden würden, müsse die internationale Gemeinschaft die Friedensmission auch langfristig politisch, materiell und finanziell unterstützen. Er drängte die Mitgliedsstaaten daher, ihre auf den Geberkonferenzen gemachten Zusagen auch einzuhalten: *“I urge Member States to demonstrate their support by ensuring that the Kosovo Consolidated Budget succeeds. The recent pledges made at the Brussels donor conference on 17 November are encouraging but must be followed up with urgent provision of the promised funds”*.<sup>1225</sup> Eine ständige und langandauernde politische, materielle und finanzielle Unterstützung der Mission ist wesentlich. Denn die bereits vorgenommenen Anstrengungen von UNMIK können leicht zerstört werden.<sup>1226</sup>

### 3. Hintergründe der Finanzierungsengpässe

Die Finanzierungsengpässe resultieren erstens daraus, dass es zunächst eine gewisse Zeit dauerte, bis Geberkonferenzen einberufen wurden. Nach Zusage von Geldern durch die Mitgliedsstaaten verstrich wiederum eine gewisse Zeit bis zur tatsächlich Auszahlung. Dies führte dazu, dass in der unmittelbaren Anfangsphase, in der die meisten Gelder benötigt wurden, diese kaum „flüssig“ zur Verfügung standen. Die vorgenannten Zahlen, wonach Ende 1999 lediglich 37 % der zugesagten Gelder für das *Kosovo Condoliated Budget* und nur 18 % für den Wiederausbau ausgegeben wurden<sup>1227</sup>, verdeutlichen dies.

Zweitens sind die fehlenden Ressourcen auch Folge davon, dass im Kosovo-Haushalt und im ursprünglichen Wiederaufbauprogramm die benötigten Gelder von vorne herein zu niedrig angesetzt waren.<sup>1228</sup> Beispielsweise wurden die benötigten Kosten hinsichtlich des *Kosovo Protection Corps* nach Ansicht der *International Crisis Group* viel zu gering angesetzt.<sup>1229</sup> Auch wurde das Budget des *Kosovo Police Service* (KPS) für das Jahr 2001

---

<sup>1225</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 23.12.1999, S/1999/1250, Ziff. 114; vgl. ReliefWeb, Kosovo: Donors pledge \$ 1 billion in support of the reconstruction and recovery programme: bei der Geberkonferenz im November wurde die Mitgliedsstaaten, die bei der ersten Konferenz im Juli 1999 Geld zugesagt, aber noch nicht ausgezahlt hatten, dringend zur Auszahlung aufgefordert; vgl. bereits: Report of the Secretary-General on UNMIK, 16.09.1999, S/1999/987, Ziff. 50; Lawyers Committee for Human Rights, A Fragile Peace: Laying the Foundations for Justice in Kosovo, S. 64: *“UN Member States should increase their financial contributions to UNMIK to cover the costs of administering Kosovo’s institutions as well as those of the mission; ebenso: ICG, Starting from Scratch in Kosovo: The Honeymoon is over, S. 14:”* *Outside Kosovo donors have failed to come forward with money to fund UNMIK programmes...”;* vgl. auch Independent Commission on Kosovo, The Kosovo Report, S. 124f.

<sup>1226</sup> Vgl. Report of the Secretary-General on UNMIK, 03.03.2000, S/2000/177, Ziff. 158.

<sup>1227</sup> Im Bereich des Wiederaufbaus kommt hinzu, dass der Geber erst bestimmen muss, für welches Projekt seine Zahlungen gedacht sind. Wenn dies von der jeweiligen zuständigen innerstaatlichen Institution, z.B. dem Parlament, gebilligt wird, fängt erst der Ausschreibungsprozess an, bis dann endlich das Projekt ausgeführt werden kann, vgl. European Commission/World Bank, Report on Progress made in committing, contracting and spending donor pledges to Kosovo, September 2000.

<sup>1228</sup> Vgl. European Commission/World Bank, Report on Progress made in committing, contracting and spending donor pledges to Kosovo, September 2000.

<sup>1229</sup> ICG, Kosovo Report Card, S. 12: *“Although interested nations eventually furnished contributions to fund the KPC through 2000, the level of support is hardly adequate”*.

gegenüber dem Jahr 2000 nicht erhöht, obwohl die Zahl der KPS-Beamten in diesem Zeitraum substantiell gestiegen ist.<sup>1230</sup>

Drittens können die fehlenden Gelder in einigen Bereichen mit einer gewissen Konzeptionslosigkeit der internationalen Gemeinschaft hinsichtlich des Umfangs der notwendigen Ausgaben zusammenhängen. *“Initial fiscal spending was organized in an ad hoc fashion, outside the context of a fiscal framework and budget planning process. It was directed to financing the stipends of some health employees and judges in an effort to quickly address urgent needs. In response to the existing situation the establishment of a Central Fiscal Authority with the functions of a finance ministry was identified as a first priority”*.<sup>1231</sup>

Der Brahimi-Report sieht das Problem der Finanzierung von Komponenten einer Friedensmission durch rein freiwillige Spendengelder, die manchmal erheblich hinter den Erfordernissen zurückgeblieben sind. Dieses Problem spricht er allerdings nur in Bezug auf einzelne Bereiche von Friedensmissionen an, nämlich hinsichtlich der Elemente Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung sowie zur Finanzierung von Projekten mit schneller Wirkung (*quick-impact-Projekte*).

#### 4. Empfehlungen des Brahimi-Reports

##### a) Empfehlung zu Demobilisierungsprogrammen

Zur Verbesserung der finanziellen Situation bei der Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung ehemaliger Kombattanten schlägt der Brahimi-Report vor, dass die Mittel hierfür nicht aus freiwilligen Spenden der Mitgliedsstaaten finanziert, sondern aus dem Haushalt der jeweiligen Friedensmission gedeckt werden. Denn die Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung ehemaliger Kombattanten sind entscheidende Faktoren für die Stabilität in der unmittelbaren Konfliktfolgezeit:

*„...Die Sachverständigengruppe empfiehlt den beschlussfassenden Organen der Vereinten Nationen, zu erwägen, in den veranlagten Haushalt komplexer Friedensmissionen Mittel für Demobilisierungs- und Wiedereingliederungsprogramme in der Anfangsphase der jeweiligen Mission aufzunehmen, mit dem Ziel, die rasche Auflösung kämpfender Gruppen zu erleichtern und die Wahrscheinlichkeit eines Wiederaufflammens des Konflikts zu reduzieren...“*<sup>1232</sup>

---

<sup>1230</sup> UNMIK Police, Annual Report 2000, S. 33.

<sup>1231</sup> World Bank, Report No. 21784-KOS, Kosovo, Federal Republic of Yugoslavia, Economic and Social Reforms for Peace and Reconciliation, S. 15; vgl. Lawyers Committee for Human Rights, A Fragile Peace: Laying the Foundations for Justice in Kosovo, S. 63: im Oktober 1999 sei noch kein Budget für das Justizsystem aufgestellt gewesen.

<sup>1232</sup> Brahimi-Report, Ziff. 47 c).

Das Spezialkomitee für Friedensmissionen unterstützt diesen Vorschlag.<sup>1233</sup> Auch der Sicherheitsrat hat in seiner Antwort auf den Brahimi-Report betont, dass eine adäquate und rechtzeitige Finanzierung der Entwaffnungs-, Demobilisierungs- und Wiedereingliederungsprogramme für einen erfolgreich verlaufenden Friedensprozess wesentlich sei. Der Sicherheitsrat schlägt jedoch vor, dass diese Programme aus einer Kombination von freiwilligen Zahlungen der Mitgliedsstaaten und Geldern aus dem Haushalt für die Friedensmission bezahlt werden.<sup>1234</sup> Auch nur die teilweise Einbeziehung dieser Programme in den Haushalt der Friedensmission könnte bewirken, dass zu einem früheren Zeitpunkt und in einem größeren Umfang Gelder hierfür zur Verfügung stünden. Denn der Beitrag wäre für alle Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen verbindlich. Angesichts der Schwierigkeiten, dass selbst Pflichtbeiträge unpünktlich gezahlt werden, wäre eine Verbesserung der finanziellen Situation zwar nicht unbedingt garantiert, aber wahrscheinlich.

b) Empfehlungen zu *quick-impact*-Projekten

Neben der Einbeziehung der Finanzierung von Entwaffnungs-, Demobilisierungs- und Wiedereingliederungsprogrammen in den Haushalt der Friedensmission macht der Brahimi-Report diesen Vorschlag auch für Projekte mit rascher Wirkung:

*„Im ersten Jahr des Bestehens einer Mission soll dem die Mission leitenden Beauftragten oder Sonderbeauftragten des Generalsekretärs ein geringer Prozentsatz der Haushaltsmittel dafür zur Verfügung stehen, um im Einsatzgebiet, – nach Beratung durch den residierenden Koordinator des jeweiligen VN-Einsatzteams – Projekte mit rascher Wirkung zu finanzieren“.*<sup>1235</sup>

Damit soll gewährleistet werden, dass die Friedensmissionen relativ bald nach Aufnahme ihrer Tätigkeit nachweisliche Verbesserungen im Leben der Menschen in ihrem Einsatzgebiet herbeiführen. Es sollen echte Verbesserungen der Lebensqualität erreicht werden, was zur Glaubwürdigkeit der neuen Mission beitragen soll.<sup>1236</sup>

Im Kosovo waren Projekte schneller Wirkung angesichts des Zusammenbruchs sämtlicher Dienstleistungen und auch aufgrund der prekären humanitären Lage unbedingt notwendig.<sup>1237</sup> Nur dadurch, dass die internationale Gemeinschaft die Dinge zur Verbesserung selbst in die Hand nahm, und der Bevölkerung zeigte, dass sie hierfür in der Lage war, konnte damit begonnen werden, illegale Parallelstrukturen zu verdrängen.<sup>1238</sup> Im Kosovo wurde für Projekte mit schneller Wirkung, die der Bevölkerung dazu verhelfen sollen, wieder zu einem normalen Leben zurückzukehren, sofort ein VN-Treuhandfonds

<sup>1233</sup> Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations, Comprehensive review of the whole question of peacekeeping operations in all their aspects, 04.12.2000, A/C.4/55/6, Ziff. 7.

<sup>1234</sup> Report of the Secretary-General on the implementation of the report of the Panel on United Nations peace operations, 20.10.2000, A/55/502, Ziff. 26.

<sup>1235</sup> Brahimi-Report, Ziff. 47 a).

<sup>1236</sup> Brahimi-Report, Ziff. 37.

<sup>1237</sup> Siehe Einleitung, V.

<sup>1238</sup> O'Neill, Kosovo – An Unfinished Peace, S. 139.

eingerrichtet. Von diesem Treuhandfonds waren im Zeitpunkt des Berichts des Generalsekretärs vom 16.09.1999 bereits \$ 900.000 ausbezahlt. Beträchtliche Fortschritte konnten dadurch in der Anfangsphase beim Wiederaufbau der öffentlichen Einrichtungen und Dienstleistungen erreicht werden, beispielsweise im Bereich der Post und Telekommunikation, der Müllabfuhr und der Stromversorgung.<sup>1239</sup> Auch noch im Jahre 2002 haben Projekte, die unter anderem durch den "UNMIK *Quick Impact Fund*" finanziert wurden, zur wesentlichen Verbesserung der Versorgung mit Dienstleistungen in mehrheitlich kosovo-albanischen als auch kosovo-serbischen Gemeinden geführt. Insbesondere wurde zur Verbesserung der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung beigetragen sowie Reparaturen von Straßen, Büroräumen und Schulen durchgeführt.<sup>1240</sup>

Angesichts der grundsätzlichen Schwierigkeiten bei der Errichtung von Fonds aus freiwilligen Geldern ist der Vorschlag des Brahimi-Reports, einen geringen Prozentsatz für *quick-impact*-Projekte in den *peacekeeping*-Haushalt mit einzubeziehen und damit das Vorhandensein der Gelder in diesem Bereich von freiwilligen Zahlungen unabhängig zu machen, zu unterstützen.<sup>1241</sup>

##### 5. Finanzierung weiterer *peacebuilding*-Maßnahmen durch VN-Haushalt?

Fraglich ist, ob auch die anderen Bereiche, die für den Wiederaufbau von wesentlicher Bedeutung sind, nämlich der Aufbau der Justiz und der örtlichen Polizei, in den Haushalt für Friedensmissionen einbezogen werden sollten. So befürworteten die Teilnehmer einer Konferenz der *International Peace Academy* im November 2000, zumindest die Maßnahmen des Sicherheitssektors in den Haushalt für Friedensmissionen zu integrieren. Denn insbesondere der Bereich der inneren Sicherheit sei für den Erfolg einer Friedensmission so wichtig, dass dessen Finanzierung besser auf eine solidere Grundlage gestellt werden sollte als auf die Hoffnung auf freiwillige Beitragszahlungen.<sup>1242</sup> Die Teilnehmer einer weiteren Konferenz der *International Peace Academy* bezüglich Empfehlungen des Brahimi-Reports machen den Vorschlag, dass sämtliche *peacebuilding*-Maßnahmen aus dem regulären VN-Budget finanziert werden sollen.<sup>1243</sup>

---

<sup>1239</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 16.09.1999, S/1999/987, Ziff. 17.

<sup>1240</sup> Report of the Secretary-General on UNMIK, 22.04.2002, S/2002/436, Ziff. 36.

<sup>1241</sup> Vgl. Report of the Secretary-General on the implementation of the report of the Panel on United Nations peace operations, 20.10.2000, A/55/502, Ziff. 25: der Generalsekretär befürwortet diesen Vorschlag und will diesbezüglich bei der Planung von zukünftigen Friedensmissionen von Fall zu Fall entscheiden; vgl. Special Committee on Peacekeeping Operations Comprehensive review of the whole question of peacekeeping operations in all their aspects, 04.12.2000, A/C.4/55/6, Ziff. 6.

<sup>1242</sup> So: Ong, *Policing the Peace: Towards a workable paradigm*, S. 6f.

<sup>1243</sup> Burgerman/Isturiz/Jacome, *Latin America Meeting*, S. 15.

## a) Rechtliche Voraussetzung

Voraussetzung für die Finanzierung von Wiederaufbaumaßnahmen durch Pflichtbeiträge ist, dass es sich bei diesen Ausgaben um Ausgaben der Organisation im Sinne des Art. 17 Abs. 2 VN-Charta handelt. Es stellt sich damit die Frage, was als Ausgaben der Organisation im Sinne des Art. 17 Abs. 2 VN-Charta zu qualifizieren ist. In einem Gutachten aus dem Jahre 1962 hat der Internationale Gerichtshof zur Natur des VN-Haushalts und der VN-Ausgaben Stellung genommen. Danach gilt als Kriterium für eine derartige Ausgabe ihr Verhältnis zu den Zwecksetzungen der Vereinten Nationen. Werden mit den Ausgaben Kosten für die Durchsetzung von VN-Zielen bestritten, so zählen die Kosten zu den „Ausgaben der Organisation“.<sup>1244</sup>

Aufgrund vorgenannter Definition können die Kosten für die durch UNMIK geschaffenen Organe und Institutionen durchaus unter die Ausgaben für die Organisation fallen. Denn der Wiederaufbau eines vom Bürgerkrieg zerstörten Gebietes und die dabei notwendigerweise wieder zu errichtenden Verwaltungs-, Polizei- und Justizstrukturen sowie die Schaffung weiterer Einrichtungen und Programme stehen durchaus im Einklang mit den Zielen der Vereinten Nationen.

Als Gegenargument für eine derart weite Auslegung des Begriffs „Ausgaben der Organisation“ könnte sprechen, dass bisher die Ausgaben der Vereinten Nationen für wirtschaftliche, soziale und humanitäre Aktivitäten nicht durch festgesetzte Beiträge finanziert wurden, sondern vielmehr überwiegend durch freiwillige Beiträge. Dies trifft zwar zu<sup>1245</sup>, jedoch kann daraus nicht geschlossen werden, dass diese Ausgaben nicht unter Art. 17 Abs. 2 VN-Charta subsumiert werden könnten. Die Generalversammlung hat vielmehr freie Hand, wie die Ausgaben der Organisation, einschließlich der Ausgaben, die im Zusammenhang mit Friedensmissionen stehen, finanziert werden.<sup>1246</sup>

Angesichts des Beispiels des Kosovo, bei dem trotz großer Bereitschaft der Mitgliedsstaaten, freiwillige Beiträge zu leisten<sup>1247</sup>, diese Gelder für den Wiederaufbau im Kosovo nicht ausgereicht haben, könnte es eine Lösung sein, sämtliche Kosten für Friedenskonsolidierungsmaßnahmen in den Haushalt der Friedensmission einzubeziehen. Jedenfalls wäre dann die Höhe der zur Verfügung stehenden Gelder aufgrund ihres verpflichtenden Charakters vom politischen Willen der Mitgliedsstaaten, an der Lösung des Konflikts mitzuwirken, unabhängig.

---

<sup>1244</sup> Koschorrek, in: Simma (Hrsg.), *The Charter of the United Nations*, Art. 17 Rn. 64, mit Hinweis auf: ICJ Reports (1962), *Certain Expenses of the United Nations*, S. 167: „...such expenditures must be tested by their relationship to the purposes of the United Nations in the sense that if an expenditure were made for a purpose which is not one of the purposes of the United Nations, it could not be considered ‘expense of the Organization’“.

<sup>1245</sup> Koschorreck, in: Simma (Hrsg.), *The Charter of the United Nations*, Art. 17 Rn. 63; vgl. Drews, *Post-Conflict Peace-Building*, S. 158, der die Auffassung vertritt, dass sich aus der bisherigen Praxis der Finanzierung des *post-conflict peacebuilding* keine einheitliche Handhabung ableiten lässt.

<sup>1246</sup> Vgl. ICJ Reports (1962), *Certain Expenses of the United Nations*, S. 169.

<sup>1247</sup> Dies lässt sich durch einen Vergleich mit der Friedensmission in Ost-Timor gut verdeutlichen, die ein ähnliches Mandat hinsichtlich der Finanzierung des Aufbaus der Polizei hatte: Hier wurde nur ein Bruchteil der Gelder von den Mitgliedsstaaten gespendet, die für das Kosovo zur Verfügung gestellt wurden, vgl. Hansen, *From Congo to Kosovo: Civilian Police in Peace Operations*, S. 35f.

## b) Politische Aspekte

Allerdings stellt sich für die Generalversammlung die Frage, inwieweit sie die Hauptbeitragszahler mit weiteren Pflichtbeiträgen belasten kann, ohne die Finanzierung der Vereinten Nationen insgesamt zu gefährden. Wie bereits angesprochen, befinden sich die Vereinten Nationen seit Anfang der 90er Jahre in einer ständigen Finanzkrise, ausgelöst dadurch, dass die Mitgliedsstaaten ihre Pflichtbeiträge nicht oder zu spät leisten. Die Finanzierung von Friedenskonsolidierungsmaßnahmen durch Pflichtbeiträge macht nur dann Sinn, wenn gewährleistet wird, dass die festgesetzten Gelder von den Mitgliedsstaaten tatsächlich und pünktlich bezahlt werden. Beispielsweise waren im Kosovo die internationalen Polizeikomponenten im Haushalt der Friedensmission eingeschlossen. Dennoch kam es zu massiven Schwierigkeiten bei der Finanzierung und Ausstattung.

Die Mehrheit der Mitgliedsstaaten hat zwischenzeitlich akzeptiert, dass es zwar nicht eine rechtliche, wohl aber eine politische Begrenzung für die Befugnis der Generalversammlung gibt, außerhalb des Bereichs *peacekeeping* finanzielle Verpflichtungen für die Mitgliedsstaaten festzulegen, die von der Position der Hauptbeitragszahler abhängen. Infolgedessen sind die Mitgliedsstaaten zumindest stillschweigend übereingekommen, dass größere wirtschaftliche und soziale Operationen aus freiwilligen Zahlungen finanziert werden.<sup>1248</sup> Würden diese Maßnahmen aus dem ordentlichen Haushalt bestritten, würde die Verteilung der Finanzierungslast nach dem gültigen Schlüssel entsprechend der Zahlungsfähigkeit bewirken, dass die zehn größten Beitragszahler ungefähr 80 % der Pflichtbeiträge erbringen müssten<sup>1249</sup>, während das Stimmrecht der derzeit 191 Mitgliedsstaaten in der Generalversammlung, die über das Budget zu entscheiden hat, gleich zählt. Diejenigen, die die Pflichtbeiträge in der Hauptsache erbringen müssten, hätten damit auf die Entscheidung über die Verteilung der Ausgaben keinen nennenswerten Einfluss.<sup>1250</sup> Würden die Friedenskonsolidierungsmaßnahmen vom Budget für friedenssichernde Einsätze bestritten, würden aufgrund des dortigen Verteilungsschlüssels zusätzlich die fünf Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates eine erhöhte Belastung tragen.

Daraus wird ersichtlich, dass eine Finanzierung von Wiederaufbaumaßnahmen vom Haushalt der Vereinten Nationen von den Hauptbeitragszahlern und den fünf Mitgliedern des Sicherheitsrates nicht gewollt ist. Die Einstellung der USA, dass Friedenskonsolidierungsmaßnahmen grundsätzlich nicht durch Pflichtbeiträge finanziert werden sollten, ist nach Meinung von Griffin und Jones sogar in der Formulierung von Resolution 1244 (1999) zum Ausdruck gekommen. Die vielfältigen Friedenskonsolidierungs- und Entwicklungshilfenaufgaben der Friedensmission im Kosovo seien deswegen nicht ausführlicher in der Resolution 1244 (1999) aufgeführt worden, um

---

<sup>1248</sup> Koschorreck in: Simma (Hrsg.), *The Charter of the United Nations*, Art. 17 Rn. 10.

<sup>1249</sup> Vgl. Hüfner, *Haushalt*, S. 226, wobei sich die Angaben auf den ordentlichen Haushalt 1999/2000 beziehen.

<sup>1250</sup> Vgl. Wolfrum, *Haushalt*, Rn. 17.

die Zustimmung des Kongresses zum *peacekeeping*-Haushalt der Mission nicht zu gefährden.<sup>1251</sup>

Darüber hinaus wehren sich auch weitere Mitgliedsstaaten, die nicht zu den Hauptbeitragszahlern zählen, gegen eine Finanzierung von Wiederaufbaumaßnahmen durch Pflichtbeiträge. Beispielweise zeigt Kuba kein Interesse daran, den Aufbau der Staaten des ehemaligen Jugoslawiens zu finanzieren. Dies läge vielmehr im Verantwortungsbereich der europäischen Staaten, in deren „Hinterhof“ das ehemalige Jugoslawien liegt.<sup>1252</sup>

Viele Staaten sind dagegen eher bereit, freiwillige Zahlungen für spezifische Programme und Projekte zu leisten, die sie sich aussuchen können, als festgelegte Beiträge zu zahlen.<sup>1253</sup> Der Brahimi-Report macht infolgedessen nur die Empfehlung, zwei Bereiche der Friedenskonsolidierung, die ihm unbedingt wichtig erscheinen, nämlich die Programme zur Demobilisierung sowie die *quick-impact*-Projekte, in den Haushalt für friedenssichernde Maßnahmen mit einzubeziehen. Bei diesen zwei Bereichen ist die Höhe der zusätzlichen finanziellen Belastung, die durch Pflichtbeiträge festgesetzt werden, begrenzt. Dagegen würde bei der Einbeziehung sämtlicher Kosten für die Friedenskonsolidierung die Gefahr bestehen, dass die Belastbarkeit und das Wohlwollen insbesondere der Hauptbeitragszahler überstrapaziert würde und damit insgesamt die Finanzierung der Vereinten Nationen gefährdet werden könnte.

### c) Ergebnis

Dem Vorschlag des Brahimi-Reports, die Finanzierung des *Kosovo Protection Corps* vor allem in der Anfangsphase der Friedensmission sowie die Finanzierung der *quick-impact*-Projekte auf eine sicherere Grundlage zu stellen als auf freiwillige Beitragszahlungen, ist aufgrund der Erfahrungen im Kosovo grundsätzlich zuzustimmen. Zumindest müssten daher, wie der Sicherheitsrat vorgeschlagen hat, die Kosten aus einer Kombination von freiwilligen Zahlungen der Mitgliedsstaaten und Geldern aus dem Haushalt für die Friedensmission bezahlt werden. Allerdings würde es auf zu großen Widerstand bei den Hauptbeitragszahlern führen, wenn sämtliche Wiederaufbaumaßnahmen einschließlich der Finanzierung der von der VN-Verwaltung geschaffenen Institutionen als Pflichtbeiträge festgesetzt würden. Wie das Problem der Finanzierung dieser Institutionen gelöst werden solle, hat der Brahimi-Report bedauerlicherweise nicht angesprochen.

Wenn die sonstigen Friedenskonsolidierungsmaßnahmen und Wiederaufbauprojekte nicht in den Haushalt für friedenssichernde Maßnahmen einbezogen werden, müssen die bisherigen Defizite bei der Beschaffung dieser Gelder beseitigt werden. Wichtig wäre es, vor einer Dislozierung ein Gesamtkonzept zu haben, welche Geldmittel zur Realisierung einer Friedensmission notwendig sind. Der internationalen Gemeinschaft muss klar sein,

---

<sup>1251</sup> Griffin/Jones, *Building Peace through Transitional Authority: New Directions, Major Challenges*, S. 82.

<sup>1252</sup> Schumann, Principal International Officer, Ministry of Public Services, bei einem Gespräch mit der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen in Priština am 30.09.2003.

<sup>1253</sup> Vgl. Independent Advisory Group on U.N. Financing, *Financing an Effective United Nations*, S. 22f.

dass es bei einer Entscheidung, für eine Übergangsphase in einem Land wie das Kosovo die exekutive und legislative Gewalt zu übernehmen, nicht ausreicht, Militär und zivile Fachleute zu schicken. Genauso wichtig ist es, von Beginn der Übernahme an ein Budget für die Fachkräfte vor Ort verfügbar zu machen, um beispielsweise die lokalen Kräfte zu bezahlen und in den Aufbauprozess mit einzubeziehen.<sup>1254</sup>

Die Höhe der notwendigen Gelder darf dabei nicht untertrieben, sondern muss in realistischer Höhe angesetzt werden. Den Mitgliedsstaaten muss von Anfang an deutlich gezeigt werden, was auf sie zukommt. Darüber hinaus müssen Geberkonferenzen so schnell wie möglich einberufen und es muss sichergestellt werden, dass die Mitgliedsstaaten möglichst zügig die von ihnen zugesagten Gelder auszahlen.

## 6. Zusammenfassung

Der Brahimi-Report macht zur Verbesserung der finanziellen Situation vor Ort zunächst den Vorschlag, dass der Generalsekretär bereits vor Verabschiedung der Resolution zur Errichtung einer Friedensmission \$ 50 Mio. zur Verfügung hat, um Ausrüstungsgegenstände mit langen Vorlaufzeiten im Vorfeld zu bestellen. Im Kosovo gab es zwar aufgrund der überraschenden Verabschiedung der Resolution 1244 (1999) keine Möglichkeit, vor ihrer Verabschiedung in Verpflichtungen einzutreten. Hierdurch kam es zu Materialmangel, insbesondere im Bereich der internationalen Zivilpolizei. Um dies in Zukunft zu vermeiden, ist die Möglichkeit zu befürworten, dass der Generalsekretär, wenn die Verabschiedung einer Resolution unmittelbar bevorsteht, bereits Verpflichtungen eingehen kann.

Weiterhin macht der Brahimi-Report den Vorschlag, zwei Bereiche aus den Friedenskonsolidierungsmaßnahmen in den Haushalt für friedenssichernde Einsätze einzubeziehen. Hierbei handelt es sich um die Programme für die Wiedereingliederung ehemaliger Kombattanten und *quick-impact*-Projekte. Angesichts der Wichtigkeit dieser zwei Bereiche zur Vermeidung des Wiederaufflammens des Konflikts, und angesichts der fehlenden Ressourcen gerade im Bereich der Demobilisierung und Wiedereingliederung ehemaliger UÇK-Anhänger im Kosovo, sind diese beiden Vorschläge des Brahimi-Report zu befürworten.

Hinsichtlich des Problems, wie eine pünktliche Zahlung der festgesetzten Beiträge erreicht werden kann, spricht der Brahimi-Report lediglich eine Aufforderung an die Mitgliedsstaaten aus, ihre Beiträge pünktlich zu zahlen. Dieser Aufruf dürfte kaum genügen, um die Mitgliedsstaaten tatsächlich zu pünktlichen Zahlungen zu bewegen. Nicht angesprochen wird weiterhin das Problem der ausreichenden Finanzierung der Friedenskonsolidierungsmaßnahmen. Aus politischen Gründen scheint eine Einbeziehung dieser Maßnahmen in den ordentlichen beziehungsweise friedenssichernden Haushalt für die Hauptbeitragszahler nicht annehmbar. Wenn dem aber so ist, muss eine anderweitige Lösung zur Sicherstellung der weitreichenden Friedenskonsolidierungsmaßnahmen beim

---

<sup>1254</sup> Vgl. auch Reinhardt, KFOR – Streitkräfte für den Frieden, S. 579.

Aufbau von Zivilverwaltungen gefunden werden. Beispielsweise müssen Geberkonferenzen so früh wie möglich angesetzt werden und die Höhe der benötigten Gelder nicht untertrieben werden. Die Mitgliedsstaaten müssen wissen, was auf sie zukommt.

## Zusammenfassung

Unbestritten können UNMIK und KFOR beachtliche Erfolge vorweisen. Nachdem der Abzug der jugoslawischen und serbischen Streitkräfte aus dem Kosovo durch KFOR ohne bedeutende Zwischenfälle gesichert worden war, wurde der Aufbau der Provinz Kosovo Schritt für Schritt vorangetrieben. Die Sicherheitslage hat sich seit 1999 wesentlich verbessert und der institutionelle Aufbau macht große Fortschritte. Jeder der erzielten Erfolge ist jedoch mit einer gewissen „Schattenseite“ verbunden.

Der Brahimi-Report gibt die Antwort darauf, wie einige der Probleme bei der Implementierung der Resolution 1244 (1999), die die vorgenannten „Schattenseiten“ verursachten, hätten verhindert werden können. Den Empfehlungen des Brahimi-Reports ist damit nahezu uneingeschränkt zuzustimmen. Durch vollständige Beachtung der Empfehlungen hätte die Durchführung der Friedensmission im Kosovo wesentlich verbessert werden können.

Zunächst werden die Erfolge von UNMIK, deren Schattenseiten und Hintergründe zusammengefasst. Sodann folgen die Zusammenfassung der Empfehlungen des Brahimi-Reports und die daraus zu ziehenden Schlussfolgerungen.

### I. Erfolge, Probleme im Kosovo

#### ► Demobilisierung

Durch ein umfangreiches Programm zur Entwaffnung und Demobilisierung der UÇK konnte eine beeindruckende Menge von Waffen konfisziert werden. Ein Teil der ehemaligen Kämpfer konnte in das neu gegründete *Kosovo Protection Corps* (KPC), eine zivile Organisation, überführt werden. Auch wenn die KPC-Mitglieder und weite Teile der Bevölkerung das KPC als die zukünftige Armee des Kosovo sehen, handelt es sich um ein Korps mit ausschließlich zivilen Aufgaben, welches durch seine Hilfsaktionen zum Wiederaufbau des Kosovo beigetragen hat.

Trotz anhaltender Razzien ist nach wie vor eine unbekannte Anzahl von Waffen im Umlauf, die Grundlage für viele Gewaltverbrechen ist. Weiterhin ist unklar, wie viele Waffen noch in geheimen Waffenlagern versteckt werden. Anlass zur Sorge ist außerdem, dass KPC-Mitglieder in kriminelle Aktivitäten verwickelt sind, einschließlich der organisierten Kriminalität und des Terrorismus.

Waffen wurden aufgrund des ungeklärten Status des Kosovo zurückgehalten, insbesondere für den Fall, dass sich die internationale Gemeinschaft in Zukunft gegen die Unabhängigkeit des Kosovo ausspricht. Das Aufspüren der Verstecke gestaltet sich zum Teil sehr schwierig. Dennoch hätte dem eine höhere Priorität eingeräumt werden müssen. Eine vollständige Entwaffnung wurde durch weitere Faktoren verhindert, auf die die internationale Gemeinschaft keinen direkten Einfluss hatte, wie beispielsweise der hohe

Stellenwert von Waffen in der Gesellschaft des Kosovo. Die Bemühungen beim Aufbau des *Kosovo Protection Corps* wurden durch fehlende Ressourcen behindert.

#### ► Sicherheit und öffentliche Ordnung

Es ist KFOR und UNMIK gelungen, eine Situation zu schaffen, in der die anfangs extrem hohe Verbrechensrate drastisch gesenkt werden konnte. Auch ethnisch motivierte Gewalttaten sind stark zurückgegangen. Die öffentliche Ordnung ist weitgehend stabilisiert, wobei sich die Situation aufgrund der ethnisch verwurzelten gesellschaftlichen und politischen Spannungen jederzeit wieder verschärfen kann. Dieses haben insbesondere die am 17.03.2004 ausgelösten Unruhen verdeutlicht.

Trotz der gesunkenen Verbrechensrate sind ethnisch motivierte Gewalttaten noch immer an der Tagesordnung und unterminieren den Friedensprozess. Die größte Niederlage von UNMIK und KFOR bestand darin, dass sie die massiven Einschüchterungen und Gewalttaten gegen Minderheiten sowie ihre Vertreibung aus dem Kosovo unmittelbar nach Abzug der jugoslawischen und serbischen Streitkräfte nicht verhindern konnten.

Ursache hierfür war vor allem die fehlende Strategie der internationalen Gemeinschaft, wie den ethnischen Vertreibungen zu begegnen sei. Aufgrund dessen wurde KFOR vorgeworfen, zu zögerlich eingeschritten zu sein. Hinzu kommen die Bereitstellungsdefizite bei der Zivilpolizei, die zur Bekämpfung der hohen Kriminalität in der Anfangsphase dringend benötigt worden wäre. Aber auch das fehlende Straf- und Strafvollzugssystem im Kosovo erschwerte in der Anfangsphase die Verfolgung von Verbrechen. Mutmaßliche Straftäter mussten gleich nach ihrer Verhaftung wieder freigelassen werden. Jedoch ist auch anzumerken, dass sämtliche Schutzmaßnahmen der inter-nationalen Gemeinschaft den fehlenden Willen der ethnischen Gruppen zur Versöhnung nicht ersetzen können.

#### ► Zivilpolizei

Es wurde zum ersten Mal in der Geschichte der Vereinten Nationen eine internationale Zivilpolizei mit exekutiven Aufgaben entsandt. Eine lokale Polizei wurde von Grund auf ausgebildet und aufgebaut.

Trotz der vorgenannten Verbesserung der Sicherheitssituation ist diese bis zum Abschluss dieser Arbeit nicht zufriedenstellend, sondern vielmehr Anlass zur Sorge. Ethnisch motivierte Gewalttaten und die Bekämpfung des organisierten Verbrechens bereiten bis heute Probleme.

Folgende Faktoren verringerten die Effektivität der internationalen Zivilpolizei: Bereitstellungsdefizite, ein Mangel an Spezialisten und besonders qualifiziertem Personal (insbesondere zur Bekämpfung der Schwerestrafkriminalität, des organisierten Verbrechens

und terroristischer Handlungen), unzureichende Ausstattung, unterschiedliche Ausbildungsstandards, unterschiedliche Auffassungen über die Durchführung von Polizeiaufgaben, die Notwendigkeit der Übernahme polizeifremder Aufgaben, die lange Einrichtungsphase von ca. sechs bis acht Monaten mangels entsprechender Vorbereitung, sowie in der Anfangsphase Koordinierungsschwierigkeiten mit KFOR. Hinzu kommt, dass es kein funktionierendes Justiz- und Strafvollzugssystem gab.

Äußerst positiv ist zu verzeichnen, dass es gelungen ist, eine multiethnische lokale Polizei aufzustellen. Bedauerlicherweise wurde der Aufbau des *Kosovo Police Service* durch fehlende Ressourcen verlangsamt und erschwert.

### ► Übergangsverwaltung

Erhebliche Fortschritte hat UNMIK bei der Herstellung substantieller Autonomie und Selbstverwaltung erreicht. Die kosovo-albanischen Parallelstrukturen konnten weitgehend beseitigt werden. Es fanden bereits zweimal Kommunalwahlen statt und am 01.11.2001 erste freie Wahlen zu einem Parlament. Nachdem die Minderheiten zunächst nicht in zufriedenstellender Weise an den vorläufigen Institutionen der JIAS beteiligt werden konnten, sind sie nun grundsätzlich in Parlament und Regierung vertreten; die Kosovo-Serben haben allerdings ihre Teilnahme an den Kosovo-weiten Institutionen nach den Unruhen im März 2004 bis auf weiteres ausgesetzt. Durch die Verfassung werden den Minderheiten im beträchtlichen Maß formale Rechte garantiert. An die gewählten kommunalen und zentralen Selbstverwaltungsstrukturen wurden Kompetenzen für die Verwaltung des Kosovo übertragen.

Wesentliche Aufgabenbereiche verbleiben jedoch weiterhin in der Hand des Sonderbeauftragten des Generalsekretärs. Die Mehrheit der kosovarischen Bevölkerung findet diese Beschränkungen der Befugnisse der lokalen Institutionen zu weitgehend. Konflikte hinsichtlich der übertragenen Kompetenzen einerseits und der beim Sonderbeauftragten verbleibenden *reserved powers* andererseits werden weiterhin bestehen, bis den vorläufigen Übergangsinstitutionen mehr politische Verantwortung übertragen wird.

Schwierigkeiten begegnete die internationale Gemeinschaft vor allem in der Anfangsphase, als sie versuchte, Verwaltungsaufgaben zu übernehmen. Mangels Personal, Ressourcen und Strategie hatte sie Schwierigkeiten, die illegalen Parallelverwaltungen selbst zu ersetzen. Auch wenn es gelang, die kosovo-albanischen Parallelverwaltungen weitgehend zu beseitigen, existieren die kosovo-serbischen Parallelverwaltungen bis zum Abschluss dieser Arbeit.

### ► Justiz

Auch im Bereich der Justiz hat UNMIK wesentliche Fortschritte erzielt. UNMIK ist es gelungen, von Grund auf ein nunmehr weitgehend funktionierendes Gerichtssystem zu errichten. Lokale Richter und Staatsanwälte wurden ausgebildet. Zur Bearbeitung ethnisch sensibler Fälle sowie zur Bearbeitung von Kriegsverbrechen sind internationale Richter und Staatsanwälte eingesetzt worden. Strafgesetzbuch und Strafprozessordnung wurden nach der Überprüfung der Vereinbarkeit mit internationalen Menschenrechtsstandards neu erlassen.

Jedoch ging der Aufbau des Justizwesens nur langsam voran. Die Entscheidung, ein Recht für anwendbar zu erklären, welches von der Mehrheit der Bevölkerung nicht anerkannt wurde, führte zu einem ca. fünfmonatigen Rechtsvakuum. Auch nachdem theoretisch das anwendbare Recht geklärt war, gab es bei der Umsetzung erhebliche Probleme. Weiteres Problem war der Mangel an einheimischen Richtern und Staatsanwälten, so dass die lokalen Gerichte nicht in der Lage waren, den Arbeitsanfall zu bewältigen. Es kam zu zahlreichen Menschenrechtsverletzungen durch Verzögerungen bei den Strafverfahren. Auch fehlten qualifizierte, einheimische Rechtsanwälte. Weiterhin fehlten beim Aufbau des Gerichtssystems Ressourcen in allen Bereichen: zur Ausstattung der Gerichte, zur Bezahlung einer angemessenen Vergütung der Richter, Staatsanwälte, und Pflichtverteidiger, für ihre professionelle Ausbildung, zur Reformierung der Gesetze, zur Errichtung eines Gerichtshofs für Kriegsverbrechen, für ein Zeugenschutzprogramm und auch für die Ombudsbehörde.

Darüber hinaus konnte die Unparteilichkeit der Gerichte nicht gewährleistet werden. Es wurde zu spät erkannt, dass internationale Richter und Staatsanwälte benötigt wurden, um hiergegen anzugehen. Diese konnten anschließend nicht schnell genug und nicht in ausreichender Zahl rekrutiert werden. Letztendlich schwächten die Verhaftungen von Personen außerhalb des Rechtssystems per Exekutivanordnung durch UNMIK und KFOR das Vertrauen der Bevölkerung in das Funktionieren des Rechtssystems.

### ► Strafvollzugssystem

Der internationalen Gemeinschaft ist es gelungen, eine weitgehend ausreichende Infrastruktur für den Strafvollzug zu schaffen. Hierfür setzte sie internationale Strafvollzugsbeamte ein und bildete gleichzeitig lokale Beamte aus.

Problematisch waren in der Anfangsphase ungenügende Kapazitäten zur Inhaftierung (mutmaßlicher) Straftäter, verursacht durch einen Mangel an internationalem Gefängnispersonal, aber auch an geeigneten Räumlichkeiten. Mangels ausreichender Spendengelder konnten letztere nicht schnell genug errichtet werden. Die zwangsweise Entlassung (mutmaßlicher) Straftäter nach ihrer Festnahme mangels Gefängnis Kapazitäten und die damit einhergehende Straflosigkeit unterminierten die Bemühungen von UNMIK zur Herstellung von Rechtsstaatlichkeit.

## II. Die Empfehlungen des Brahimi-Reports

- ▶ Neuausrichtung des Einsatzes von Zivilpolizisten und anderen rechtsstaatlichen Kräften und Menschenrechtsexperten

Die Empfehlungen des Brahimi-Reports wurden zum Teil im Kosovo verwirklicht. Bei vollständiger beziehungsweise optimierter Umsetzung der Empfehlungen hätten sich maßgebliche Verbesserungen bei der Implementierung erzielen lassen.

Im Kosovo hat eine Neuausrichtung des Einsatzes von Zivilpolizisten stattgefunden. Die internationalen Zivilpolizisten haben exekutive Aufgaben inne. Dementsprechend sind sie bewaffnet und können sich selbst verteidigen. Aufgrund von Spezialeinheiten haben sie, nachdem diese nach ca. einem Jahr tatsächlich im Kosovo eingetroffen waren, die Fähigkeit, gegen zivile Unruhen vorzugehen. Dies hat sich grundsätzlich bewährt. Allerdings gibt es hinsichtlich der Zusammenarbeit der zivilen mit den militärischen Spezialeinheiten Verbesserungsbedarf. Es muss daher die Überlegung angestellt werden, diese unter einen einheitlichen Befehl zu stellen.

Es wurde im Kosovo entsprechend den Empfehlungen des Brahimi-Reports versucht, mit dem Aufbau der Zivilpolizei gleichzeitig den gesamten Bereich des Rechts- und Strafvollzugssystems (wieder) aufzubauen. Dies gelang mangels Personal und Ressourcen in der Anfangsphase jedoch nicht. Dadurch wurden die Bemühungen der internationalen Gemeinschaft bei der Herstellung der Rechtsstaatlichkeit massiv behindert. Straftäter konnten ihrer Strafe entgehen. Durch die Straflosigkeit wiederum drehte sich die Spirale der Gewalt weiter. Mit einem „Teamkonzept“ bei der Herstellung von Rechtsstaatlichkeit, wie vom Brahimi-Report gefordert, und entsprechenden Ressourcen wären die Bemühungen von KFOR und UNMIK weitaus erfolgreicher gewesen.

Der Forderung des Brahimi-Reports nach der Betonung des „Menschenrechtsanteils“ einer Friedensmission wurde im Kosovo durch den Einsatz einer nennenswerten Anzahl von Menschenrechtsexperten Rechnung getragen. Dies war aufgrund der massiven Menschenrechtsverletzungen im Kosovo unbedingt notwendig. Allerdings wurden UNMIK und KFOR selbst Verstöße gegen Menschenrechtsstandards vorgeworfen. Diese Vorwürfe resultieren im Wesentlichen aus der unterschiedlichen Einschätzung, ob eine Abweichung von Menschenrechtsstandards aufgrund der Ausnahmesituation im Missionsgebiet gerechtfertigt ist oder nicht. Es muss daher geklärt werden, unter welchen Umständen und Voraussetzungen Abweichungen von Menschenrechtsstandards möglich sind. Die Diskussion hierüber hat das Vertrauen der Bevölkerung in das Rechtssystem geschwächt.

### ► Robustes Mandat

Im Kosovo hat sich das robuste Mandat der Resolution 1244 (1999) bestens bewährt. Insgesamt hat es maßgeblich zum bisherigen Erfolg der Friedensmission im Kosovo beigetragen.

Das robuste Mandat war unbedingt notwendig zur Sicherung des Rückzugs der jugoslawischen und serbischen Streitkräfte und zur Verteidigung der äußeren Grenzen des Kosovo im Falle des Versuchs einer „Rückeroberung“ der Provinz durch Serbien. Es war weiterhin erforderlich zur Demobilisierung der UÇK. Auch die Herstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung aufgrund der vorherrschenden massiven ethnischen Spannungen sowie die Verhinderung der Destabilisierung der Region durch bewaffnete Banden außerhalb des Kosovo, die versuchen, ihre Aktivitäten auf das Kosovo auszudehnen, war und ist ein robustes Erscheinungsbild erforderlich.

Die Grundsätze traditioneller Friedensmissionen, Gewaltanwendung zur Selbstverteidigung, Konsens der Konfliktparteien und Unparteilichkeit, sind konzeptionelle Grundpfeiler auch der Mission im Kosovo. Jedoch hat eine Weiterentwicklung des ursprünglichen Konzepts von *peacekeeping* stattgefunden. Unparteilichkeit wird nicht als Neutralität und Passivität verstanden, sondern als Vorgehen gegen diejenigen, die als Aggressoren auftreten oder das Mandat verletzen. Hierdurch wurde KFOR nicht etwa als Konfliktpartei angesehen. Die Demonstration von Stärke hatte vielmehr eine vertrauensbildende Funktion. Dagegen wurde das zögerliche Vorgehen von KFOR gegen die ethnischen Vertreibungen in der unmittelbaren Anfangsphase der Mission heftig kritisiert. Nachdem die Bundesrepublik Jugoslawien und Serbien der Resolution 1244 (1999) bereits zugestimmt hatten, wurde nachträglich die Zustimmung der UÇK und der wichtigsten politischen Parteien zur Umsetzung des Mandates eingeholt. Dennoch war es erforderlich, einzelne Friedensstörer und die Konfliktparteien vor Handlungen, die den Friedensprozess unterminieren können, abzuschrecken und/oder gegen sie vorzugehen. Daneben wurde die Kooperation der Bevölkerung und Belgrads durch positive Anreize zu erreichen versucht.

### ► Klares, glaubwürdiges und erfüllbares Mandat

Die Forderung nach klaren, glaubwürdigen und erfüllbaren Mandaten ist wegen der Erfahrungen im Kosovo unbedingt zu unterstreichen. Im Kosovo lag ein solches Mandat hinsichtlich der militärischen Komponente vor. Die schnelle und glaubwürdige Dislozierung von KFOR war entscheidend, um den Rückzug der jugoslawischen und serbischen Streitkräfte zu garantieren sowie um ein Mindestmaß an öffentlicher Sicherheit und Ordnung herzustellen.

Der zivile Teil der Resolution 1244 (1999) lässt an Klarheit zu wünschen übrig. Hier bereitete insbesondere die fehlende Zielsetzung des Mandates nennenswerte Schwierigkeiten. Hauptproblem bei dessen Implementierung ist die bis zum Abschluss

dieser Arbeit offen gelassene Frage des zukünftigen Status des Kosovo. Wichtige Entscheidungen von UNMIK werden von den Konfliktparteien und zu einem geringeren Maße von den Mitgliedern des Sicherheitsrates blockiert, wenn hierdurch ihrer Ansicht nach die Souveränität Jugoslawiens beeinträchtigt werden könnte. Insbesondere hat der ungeklärte Status negative Auswirkungen auf die Sicherheitslage. Beide Parteien betrachten sich weiterhin als Gegner und versuchen, durch konfrontatives Verhalten künftige Verhandlungen zu antizipieren.

Die Erfüllbarkeit des zivilen Mandates war insbesondere zu Beginn der Friedensmission aufgrund des Personal- und Ressourcenmangels problematisch. Dies resultierte auch daraus, dass die Vereinten Nationen nicht, wie vom Brahimi-Report gefordert, beim Aushandeln des Mandates beteiligt waren und keinerlei Vorbereitungen stattfinden konnten. Dennoch war es notwendig, die Resolution 1244 (1999) sofort zu verabschieden, um das Entstehen eines noch größeren Sicherheitsvakuums im Kosovo zu verhindern, und nicht, wie der Brahimi-Report grundsätzlich empfiehlt, auf die Zusagen der Mitgliedstaaten für ziviles Personal zu warten. Für künftige Friedensmissionen ist die Lehre zu ziehen, dass internationale Zivilpolizisten und andere zivile Fachkräfte deutlich schneller disloziert werden müssen.

Der Forderung nach klaren Befehlswegen und einheitlichem Vorgehen ist ebenfalls Nachdruck zu verleihen. Die Schwierigkeiten als Folge getrennter Kommandostrukturen der zivilen und militärischen Komponente der Mission hätten unter Umständen durch eine einheitliche Kommandostruktur vermieden werden können. Im Laufe der Mission konnte durch bessere Zusammenarbeit eine quasi-einheitliche Kommandostruktur erreicht werden, was wesentlich zum Gelingen der Erfolge insbesondere auf dem Gebiet der öffentlichen Sicherheit und Ordnung beitrug. Weiterhin behinderten innerhalb der militärischen Kontingente Restriktionen und Eingriffe einzelner Mitgliedsstaaten in die Kommandostrukturen der Friedensmission die Umsetzung der Aufgaben von KFOR. Diese Praxis der Mitgliedsstaaten muss aufhören. Für die gegebenenfalls berechtigten Interessen der Mitgliedsstaaten hinsichtlich des Einsatzes ihrer Soldaten sollte ausschließlich eine Extra-Instanz bei den Vereinten Nationen oder der regionalen Organisation, die mit der Durchführung des Friedenseinsatzes beauftragt ist, zuständig sein. Im Kosovo hat im Laufe der Mission das *Supreme Headquarters Allied Powers Europe* (SHAPE) ansatzweise diese Aufgabe übernommen, indem es dazu beitrug, Einsatzrichtlinien der beteiligten Staaten zu vereinheitlichen.

#### ► Musterstrafgesetzbuch

Der Entwurf und vorübergehende Einsatz eines Musterstrafgesetzbuches in der Anfangsphase einer Mission sind aufgrund der Erfahrungen im Kosovo zu befürworten. Hätte der Sonderbeauftragte des Generalsekretärs bei Beginn der Mission ein Musterstrafgesetzbuch per Regulation für anwendbar erklären können, das sowohl Rechts- als auch Verfahrensgrundsätze enthielte, wäre das anfängliche Rechtsvakuum im Kosovo mitsamt seinen gravierenden Auswirkungen verhindert worden: Das Rechtsvakuum rührte

im Wesentlichen daher, dass die Mehrheit der Bevölkerung die für anwendbar erklärten serbischen Gesetze des früheren repressiven serbischen Regimes ablehnte, und sich die lokalen Richter und Staatsanwälte eigenmächtig nach anderen Gesetzen richteten. Außerdem hatte das internationale Personal bei seiner Ankunft keine Kenntnisse der lokalen Gesetze, und orientierte sich daher an den Gesetzen, die sie aus ihrem Heimatland kannten. Hierdurch kam es zu einer uneinheitlichen Rechtsausübung. Rechtliche Aspekte stehen dem Einsatz des Musterstrafgesetzbuches nicht entgegen.

#### ► Schnelle Dislozierung

KFOR hat die vom Brahimi-Report bestimmten Fristen zur Verlegung traditioneller Friedenseinsätze binnen 30 Tagen und komplexer Friedenssicherungseinsätze innerhalb von 90 Tagen, sogar unterschritten. Dies war unbedingt notwendig, um die wirksame Umsetzung des Mandates zu gewährleisten.

Im Bereich des Zivilpersonals hätten viele Probleme vermieden werden können, wenn es innerhalb der vorgenannten Fristen komplett disloziert worden wäre. Es ging wertvolle Zeit verloren und neue Realitäten wurden vor Ort geschaffen, bevor sich die internationale Gemeinschaft überhaupt im Kosovo etablieren konnte. Durch frühzeitige Auswahl der Missionsführung vor Verabschiedung des Mandates, wie es der Brahimi-Report empfiehlt, hätte eine Strategie für die Friedensmission erarbeitet werden können. So aber gehörte die fehlende Planung der zivilen Komponente zu der chronischen Schwäche beim Aufbau der Zivilverwaltung im Kosovo. Durch die praktizierte *on the job*-Vorbereitung verstrich wertvolle Zeit.

Mit Befolgung der Empfehlungen des Brahimi-Reports zur raschen und wirksamen Verlegung von Zivilpolizisten hätte die langandauernde Einstellungslücke im Bereich der Zivilpolizei verringert werden können. Hierzu ist es notwendig, dass die Mitgliedsstaaten im Rahmen des Systems der VN-Verfügungsbereitschaftsabkommen nationale Reserven von zivilen Polizeibeamten bereithalten. Die Qualität der Ausbildung einiger Polizeibeamter sowie die Zusammenarbeit der Polizeikräfte aus über 50 Ländern hätte durch die vom Brahimi-Report empfohlenen regionalen Partnerschaften zur Ausbildung von Zivilpolizeikräften verbessert werden können. Weiterhin muss eine turnusmäßig aktualisierte Liste von etwa einhundert abrufbereiten Polizeibeamten und dazugehörigen Sachverständigen angelegt werden, die binnen sieben Tagen mit ausgebildeten Teams zur Verfügung stehen.

Die Probleme im Kosovo, geeignete Experten im Strafrechtsbereich zu rekrutieren, hätte vermieden werden können, wenn, wie der Brahimi-Report empfiehlt, im Rahmen der VN-Verfügungsbereitschaftsabkommen Sachverständige im Bereich Justiz, Strafrecht und Menschenrechte aufgenommen werden.

Schließlich zeigt das Beispiel im Kosovo, dass auch im Bereich der Dislozierung der weiteren zivilen Fachkräfte Verbesserungen stattfinden müssen. Insbesondere fehlten in

der Anfangsphase qualifizierte Verwaltungsexperten. Durch den sofortigen Einsatz qualifizierter Verwaltungsfachkräfte in ausreichender Anzahl hätte UNMIK den illegalen Verwaltungsstrukturen besser begegnen können.

#### ► Finanzierung

Das Beispiel des Kosovo kann als Bestätigung dafür dienen, den Generalsekretär bereits vor Verabschiedung einer Resolution zu ermächtigen, Verpflichtungen in Höhe von \$ 50 Mio. eingehen zu können. Es ist davon auszugehen, dass der Mangel an Ausrüstungsgegenständen in einigen Bereichen durch frühzeitige Beschaffung und die damit verbundene Verkürzung der Vorlaufzeiten hätte verringert werden können. Zwar war im Kosovo eine frühzeitige Planung aufgrund der überraschenden Beauftragung der Vereinten Nationen nicht möglich; wenn es bei zukünftigen Friedensmissionen die Umstände zulassen, vor Verabschiedung der diesbezüglichen Resolution in Verpflichtungen einzutreten, so sollte die Finanzordnung der Vereinten Nationen nicht entgegenstehen.

Außerdem müssen die Mitgliedsstaaten ihre festgesetzten Beiträge unbedingt pünktlich und vollständig leisten, um die Vereinten Nationen nicht in weitere Finanznöte zu treiben.

Weiterhin sollten Maßnahmen zur Demobilisierung und Wiedereingliederung ehemaliger Kombattanten sowie *Quick-Impact*-Projekte aufgrund ihrer wesentlichen Bedeutung für den Friedensprozess nicht ausschließlich von freiwilligen Zahlungen finanziert werden. Stattdessen sollten diese Maßnahmen zumindest in der Anfangsphase einer Mission teilweise in den Haushalt für friedenssichernde Maßnahmen übernommen werden, damit die Finanzierung besser gesichert ist.

Problematisch bleibt die Finanzierung der weiteren Friedenskonsolidierungsmaßnahmen durch freiwillige Beiträge. Eine Einbeziehung sämtlicher dieser Maßnahmen in den *peacekeeping*-Haushalt würde die Hauptbeitragszahler überstrapazieren. Es bleibt der Appell an die Mitgliedsstaaten, ausreichend freiwillige Gelder zur Verfügung zu stellen.

### III. Ausblick

Letztlich ist zu betonen, dass es hauptsächlich am politischen Willen der Mitgliedsstaaten liegt, die vorgeschlagenen Reformen des Brahimi-Reports umzusetzen. Neben den in dieser Arbeit untersuchten Empfehlungen müssen auch die weiteren Reformempfehlungen des Brahimi-Reports in Betracht gezogen werden, insbesondere diejenigen zur Stärkung des Sekretariats der Vereinten Nationen in New York.<sup>1255</sup> Damit sich die Vereinten Nationen zu einem effektiven Instrument zur Bekämpfung von Krisen weiterentwickeln können, bedürfen auch Tabuthemen, die im Brahimi-Report unter Berücksichtigung handfester politischer Interessen erst gar nicht behandelt wurden, der Diskussion und vor allem einer anschließenden Reformierung. Hierzu gehört die dringende Notwendigkeit der Reformierung des Sicherheitsrats, der sich in der Vergangenheit nicht selten als handlungsunfähig erwiesen hat.

Zur effektiveren Gestaltung komplexer Friedenseinsätze wäre es weiterhin notwendig, dass die Abteilung für Friedenseinsätze (DPKO) und die Abteilung für Politische Angelegenheiten (DPA) Hand in Hand zusammenarbeiten. Wie das Beispiel des Kosovo zeigt, lassen sich Friedenssicherungsmaßnahmen, für die das DPKO zuständig ist, und Friedenskonsolidierungsmaßnahmen, für die das DPA zuständig ist, nicht trennen.<sup>1256</sup> Es ist daher eine Verschwendung von *Know-how*, wenn bei Friedenseinsätzen, wie derzeit, aus politischen Gründen nur eine der beiden Abteilungen involviert sein kann. Auch im Kosovo ging das *Know-how* der DPA hinsichtlich der Abhaltung von Wahlen und anderer Friedenskonsolidierungsmaßnahmen verloren, da es sich hier um einen Friedenseinsatz handelt, der ausschließlich vom DPKO betreut werden darf.<sup>1257</sup> Politische Interessen sollten jedoch keine Rolle spielen, wenn hierdurch die Funktionsfähigkeit der Vereinten Nationen beeinträchtigt wird.

#### ► Wie wird es im Kosovo weitergehen?

Nachdem die Anfangsschwierigkeiten der Mission weitgehend beseitigt wurden, kommt es nunmehr darauf an, auf Dauer einen tragfähigen Frieden im Kosovo herzustellen. Die größten Unruhen im Kosovo seit Beginn der Friedensmission im März 2004 haben die bisherigen Erfolge der internationalen Gemeinschaft in Frage gestellt. Es hat sich gezeigt, dass das Potenzial an Feindseligkeit noch gewaltig ist, und dass das Ziel eines multi-ethnischen Zusammenlebens schwer zu erreichen sein wird. Weiterhin zeigte sich, dass sich viel Unzufriedenheit mit der internationalen Gemeinschaft aufgestaut hat. Die Kosovo-Albaner bemängeln, dass es ihr noch immer nicht gelungen ist, die kosovo-serbischen Parallelverwaltungen zu beseitigen. Vor allem sind die Kosovo-Albaner damit unzufrieden, dass sie die ersehnte Unabhängigkeit nicht erreicht haben und auch keine

---

<sup>1255</sup> Vgl. zu den zur Implementierung freigegebenen Empfehlungen des Brahimi-Reports: Report of the Special Committee on Peace-keeping Operations in All Their Aspects, 31.07.2001, A/55/1024; Implementation of the recommendations of the Special Committee on Peacekeeping Operations and the Panel on United Nations Peace Operations, 21.12.2001, S/56/732.

<sup>1256</sup> Vgl. Durch, Structural Issues and the Future of UN Peace Operations, S. 157f.

<sup>1257</sup> O'Neill, Kosovo - An Unfinished Peace, S. 137.

konkrete Aussicht hierauf besteht.<sup>1258</sup> Die Ausübung von Verantwortung durch die lokalen Übergangsinstitutionen wird aus Sicht der Kosovo-Albaner durch den Sonderbeauftragten des Generalsekretärs zu stark beschränkt. Hier zeigt sich das Problem, dass eine fremde politische Macht von der lokalen Bevölkerung nicht auf Dauer anerkannt wird.

Zudem ist die wirtschaftliche Lage im Kosovo prekär. Nach offiziellen Angaben vom April 2003 liegt die Arbeitslosenquote, je nach angewandter Methode, zwischen 39 und 57 %.<sup>1259</sup> Mit der sozialen Perspektivlosigkeit steigt die Anfälligkeit für radikales Gedankengut. Basis für wirtschaftliches Wachstum und Entwicklung kann nur ein gut regulierter Privatisierungsprozess sein.<sup>1260</sup> Aufgrund der ungeklärten Eigentumsfragen im Zusammenhang mit dem ungeklärten Status des Kosovo werden ausländische Interessenten und Investoren abgeschreckt.

Als Ausweg aus dem vorgenannten Dilemma erscheint die Lösung der Statusfrage.<sup>1261</sup> Hierdurch könnte die instabile Sicherheitslage im Kosovo verbessert werden. Denn die Parteien hätten eine Perspektive, auf die sie hinarbeiten könnten. Weiterhin könnte damit begonnen werden, sämtliche Kompetenzen von der internationalen Gemeinschaft auf die lokalen Institutionen zu übertragen, um die Unzufriedenheit der Kosovo-Albaner über die „Fremdherrschaft“ zu beenden. Mit der Lösung des Status wäre darüber hinaus Rechtssicherheit im Bereich der Privatisierung zu erreichen. Der Privatisierungsprozess könnte dann konsequent verfolgt werden, um die wirtschaftliche Situation im Kosovo zu verbessern.

Auch wenn die Lösung der Statusfrage viele Probleme im Kosovo beseitigen könnte, wäre es ein Trugschluss zu glauben, dass hiermit alle Probleme schlagartig beseitigt werden. Nicht automatisch sind ausreichende Anreize für ausländische Investoren gegeben. Budget-Zwänge erlauben UNMIK nicht, wirtschaftliche Anreize wie Steuer oder Zollerleichterungen anzubieten.<sup>1262</sup> Wirtschaftsförderung, Beschäftigungspolitik und Armutsbekämpfung müssten ohnehin ein höherer Stellenwert eingeräumt werden. Auch der ethnische Konflikt kann durch die Klärung der Statusfrage nicht beseitigt werden. Bisher sehen sich beide Parteien exklusiv in der Opferrolle und sind weder zur Schuldeinsicht noch zur Versöhnung bereit.

Die internationale Gemeinschaft muss sich jedoch wenigstens damit auseinandersetzen, wie sie im Kosovo weiter vorgehen will. Es sollte zumindest damit begonnen werden, auf die Lösung der Statusfrage hinzuwirken. Hierbei muss klar gemacht werden, dass jede Seite nur mit Zugeständnissen rechnen kann, wenn sie mit der internationalen Gemeinschaft zusammenarbeitet und im Kosovo bestimmte Voraussetzungen wie Minderheitenschutz erfüllt sind. Am Ende dieses langen Wegs zur Erreichung dieser Voraussetzungen muss eine für alle akzeptable Lösung stehen. Ansonsten besteht keine

---

<sup>1258</sup> Küppers, Es fehlt an Phantasie und Klarheit.

<sup>1259</sup> UNDP, Early Warning Report Kosovo, Report No. 5, S. 15.

<sup>1260</sup> Report of the Secretary General on UNMIK, 26.06.2003, S/2003/675, Ziff. 65.

<sup>1261</sup> Vgl. ICG, A Kosovo Roadmap (I), Addressing Final Status, S. 1ff.

<sup>1262</sup> Vgl. Calic, Kosovo 2004, Optionen deutscher und europäischer Politik, S. 20.

Motivation für die Bevölkerung, diese Ziele zu erreichen, und die zerbrechliche Stabilität im Kosovo wäre gefährdet.

## Nachtrag

Seit Abschluss dieser Arbeit im April 2004 hat sich die (sicherheits-) politische, wirtschaftliche und rechtliche Situation im Kosovo erheblich weiter entwickelt.<sup>1263</sup>

Auf politischer Ebene ist hervorzuheben, dass der Präsident des VN-Sicherheitsrats in einer Erklärung am 24. Oktober 2005 "grünes Licht" für den Beginn von Verhandlungen über den künftigen Status des Kosovo gegeben hat, auch wenn die Implementierung der so genannten Kosovo-Standards mit größerem Engagement insbesondere in den Bereichen Minderheitenschutz, Dezentralisierungsprozess, Flüchtlingsrückkehr und Eigentumsfragen vorangetrieben werden müsse.<sup>1264</sup> Mit dieser Entscheidung war der Weg geebnet, den politischen Prozess zur Bestimmung des künftigen Status des Kosovo einzuleiten, wie in der Resolution 1244 (1999) des Sicherheitsrats vorgesehen.

Die Erklärung des Rates stützt sich auf den umfassenden Bericht des VN-Sondergesandten Botschafter Kai Eide über die politische Lage im Kosovo (*Comprehensive Review of the Situation in Kosovo*).<sup>1265</sup> In diesem Bericht zieht Botschafter Eide eine gemischte Bilanz über erzielte Fortschritte bei deren Implementierung der Standards: Fortschritte werden u. a. beim Institutionenaufbau in allen Bereichen Exekutive, Legislative und Judikative gewürdigt. Die weitgehende Übertragung von Kompetenzen auf die geschaffenen Institutionen wurde dadurch ermöglicht. Jedoch wird festgestellt, dass das Funktionieren der Institutionen mangels Erfahrung der Mitarbeiter äußerst unterschiedlich zu bewerten ist. Das Justizsystem wird als die schwächste der Institutionen bezeichnet. Insgesamt, so der Eide-Bericht, bleibt die Durchsetzung der inzwischen recht umfassenden Gesetzgebung und damit die Einhaltung des *Rule of Law*-Prinzips in allen Bereichen problematisch. Organisiertes Verbrechen und Korruption werden als die größte Bedrohung für die Institutionen genannt. Weiterhin wird festgestellt, dass trotz deutlicher Fortschritte im Bereich Wirtschaft und Privatisierung die wirtschaftliche Lage im Kosovo desolat bleibt. Deutliche Implementierungsdefizite zeigt der Bericht in den Bereichen Minderheitenschutz, Flüchtlingsrückkehr, Bewegungsfreiheit der Minderheiten sowie der Beachtung von Eigentumsrechten auf. Zudem spricht der Bericht die dringende Notwendigkeit an, den Dezentralisierungsprozess zu beginnen, der den Kosovo-Serben bereits 2002 versprochen wurde. Trotz dieser Defizite bei der Implementierung der Standards kommt der Eide-Bericht zu dem Schluss, dass im Interesse einer weiteren Stabilisierung und zur Verhinderung weiterer Stagnation Verhandlungen zur Klärung des künftigen Status des Kosovo aufgenommen werden sollten.

---

<sup>1263</sup> Weiter Wahlen zum Parlament haben am 23.10.2004 stattgefunden etc. Die Ereignisse sollen hier nicht einzeln aufgezählt werden, diesbezüglich wird auf die Berichte des Generalsekretärs an den Sicherheitsrat verwiesen, siehe <[www.un.org/Docs/sc/](http://www.un.org/Docs/sc/)>.

<sup>1264</sup> Statement by the President of the Security Council, S/PRST/2005/51, 25.10.2005.

<sup>1265</sup> A comprehensive review of the situation in Kosovo, S/2005/635, 07.10.2005.

Der Generalsekretär der Vereinten Nationen hat daraufhin am 14. November 2005 den ehemaligen finnischen Präsidenten Martti Ahtisaari zum VN-Sondergesandten für den Statusprozess ernannt, und das *UN Office of the Special Envoy for Kosovo* (UNOSEK) in Wien mit Ahtisaari und seinem Stellvertreter, Albert Rohan, wurde errichtet.<sup>1266</sup> Die Kontaktgruppe hat folgende Parameter für die Verhandlungen vorgegeben:

- Keine Rückkehr zum Status vor März 1999;
- keine Teilung des Kosovo;
- kein Anschluss des Kosovo an einen anderen Staat ;
- die Lösung muss für die Mehrheit der Bevölkerung des Kosovo akzeptabel sein.

Martti Ahtisaari hat im November 2005 die Statusgespräche mit ersten Reisen in die Region begonnen. Nach dem Tod des Präsidenten des Kosovo, Ibrahim Rugova am 21. Januar 2006 fanden die ersten direkten Gespräche zwischen den Delegationen Pristinas und Belgrads schließlich am 12. Februar 2006 statt. Mehrere Gespräche folgten im Laufe des Jahres 2006 in regelmäßigen Abständen, bei denen insbesondere die Themen Dezentralisierung und der Schutz der serbisch-orthodoxen religiösen und kulturellen Stätten, ferner auch wirtschaftliche Fragen diskutiert wurden. Während zunächst eine Lösung der Statusfrage für Ende 2006 angestrebt war, hat der VN-Sondergesandte am 10. November 2006 schließlich erklärt, dass er seinen Vorschlag zur Statusfrage nach den serbischen Parlamentswahlen am 21. Januar 2007 unterbreiten wird. Zu erwarten ist dann, dass der VN-Sicherheitsrat eine Resolution erlassen wird, um die noch bei UNMIK verbleibenden Kompetenzen auf die lokalen Institutionen zu übertragen beziehungsweise den Weg zu für eine neue internationale Präsenz zu ebnen.

Dabei ist es wichtig, dass eine weitere Verzögerung in der Entscheidung der Statusfrage vermieden wird. Denn dies könnte auf der Seite der Kosovo-Albaner zu einer Stärkung der radikalen Kräfte führen, und auf der Seite der (Kosovo-)Serben als eine weitere Gelegenheit wahrgenommen werden, den Statusprozess zu behindern. Auch würden Verzögerungen möglicherweise weitere wirtschaftliche Verluste bedeuten. Nunmehr bleibt jedoch zu hoffen, dass durch diesen Prozess zur Lösung des Status des Kosovo die Frage der Grenzen des westlichen Balkans vorerst endgültig geklärt wird und Stabilität im Kosovo und den anderen Staaten der Region eintreten kann. Abschließend ist allerdings anzumerken, dass, wie bereits Botschafter Eide in seinem Report feststellte, die Aufnahme der Statusgespräche und letztendlich die Lösung des Status nicht die letzte Phase, sondern lediglich die Einleitung einer weiteren Phase der internationalen Präsenz im Kosovo bedeutet.

---

<sup>1266</sup> Siehe <[www.unosek.org](http://www.unosek.org)>.

## Literaturverzeichnis<sup>1267</sup>

### I. Monographien/Sammelbände/Kommentare

Caplan, Richard, *A New Trusteeship? The International Administration of War-torn societies*, Oxford 2002.

Conforti, Benedetto, *The Law and Practice of the United Nations*, Den Haag *et al.*, 2. Aufl. 2000.

Cordier, Andrew/Foote, Wilder (Hrsg.), *Public Papers of the Secretaries-General of the United Nations, Volume III, Dag Hammarskjöld 1956-1957*, New York *et al.* 1973.

Czempiel, Ernst-Otto, *Die Reform der UNO – Möglichkeiten und Mißverständnisse*, München 1994.

Doehring, Karl, *Völkerrecht*, Heidelberg, 2. Aufl. 2004.

Dahm, Georg/Delbrück, Jost/Wolfrum, Rüdiger, *Völkerrecht, Band I/2*, Berlin, 2. Aufl. 2002.

Drews, Christian, *Post-Conflict Peace-Building*, Baden-Baden 2001.

Durch, William (Hrsg.) *The Evolution of UN Peacekeeping, Case studies and Comparative Analysis*, Hampshire/London 1994.

Eisele, Manfred, *Die Vereinten Nationen und das Krisenmanagement*, Frankfurt 2000.

Ehrhart, Hans-Georg/Klingenburg, Konrad, *UN-Friedenssicherung 1985-1995*, Baden-Baden 1996.

Fink, Udo, *Kollektive Friedenssicherung, Teil 1 und Teil 2, Kölner Schriften zu Recht und Staat, Band 3*, Frankfurt am Main *et al.* 1999.

Fröhlich, Manuel, *Dag Hammarskjöld und die Vereinten Nationen: Die politische Ethik des UNO-Generalsekretärs*, Paderborn *et al.* 2002.

Frowein, Rüdiger, *Handbuch Vereinte Nationen*, München, 2. Aufl. 1991.

Gading, Heike, *Der Schutz grundlegender Menschenrechte durch militärische Maßnahmen des Sicherheitsrates – das Ende staatlicher Souveränität?*, Berlin 1996.

Gareis, Sven Bernhard/Varwick, Johannes, *Die Vereinten Nationen*, Opladen 2002.

Gordenker, Leon, *The UN Secretary-General and the Maintenance of Peace*, New York/London 1967.

Grabenwarter, Christoph, *Europäische Menschenrechtskonvention*, München/Wien 2003.

Hansen, Annika, *From Kongo to Kosovo: Civilian Police in Peace Operations*, London 2002.

Harris David/O'Boyle, Michael/Warbrick, Chris, *Law of the European Convention on Human Rights*, London *et al.* 1995.

---

<sup>1267</sup> Die Fundstellen im Internet beziehen sich auf den Stand April 2004, dem Zeitpunkt der Abgabe der Arbeit.

- Heinemann-Grüder, Andreas/Paes, Wolf-Christian, *Wag the Dog: The Mobilization and Demobilization of the Kosovo Liberation Army*, Bonn International Center for Conversion (Hrsg.), Bonn 2001.
- Herdegen, Matthias, *Die Befugnisse des UN-Sicherheitsrats*, Heidelberg 1998.
- Hildenbrand, Jan Christian, *Zur Krisenreaktionsfähigkeit der Friedenstruppen der VN*, Baden-Baden 2001.
- Holm, Tor Tanke/Eide, Espen Barth, *Peacebuilding and Police Reform*, London 2002.
- Hufnagel, Frank-Erich, *UN-Friedensoperationen der zweiten Generation, Vom Puffer zur neuen Treuhand*, Berlin 1996.
- Independent Advisory Group on U.N. Financing, *Financing an Effective United Nations: A Report of the Independent Advisory Group on U.N. Financing*, New York 1993.
- Independent International Commission on Kosovo, *The Kosovo Report*, Oxford 2000.
- Ipsen, Knut, *Völkerrecht*, München, 4. Aufl. 1999.
- International Court of Justice, *Reports of Judgements, Advisory Opinions and Orders*, Den Haag, 1962.
- Jett, Dennis, *Why peacekeeping fails*, New York 2000.
- Kelly, Michael, *Restoring and Maintaining Order in Complex Peace Operations*, Den Haag 1999.
- Kelsen, Hans, *Principles of International Law*, New York 1956.
- Krech, Hans, *Ist das Kosovo-Problem unlösbar?*, Hamburg 1999.
- Körbs, Hartmut, *Die Friedenssicherung durch die Vereinten Nationen und Regionalorganisationen nach Kapitel VIII der Satzung der Vereinten Nationen*, Bochum 1997.
- Kühne, Hartmut, *Friedenssicherung durch regionale Organisationen in Europa*, Frankfurt am Main *et al.* 1998.
- Lutz, Dieter (Hrsg.), *Der Kosovo-Krieg, rechtliche und rechtsethische Aspekte*, Baden-Baden 1999/2000.
- Malcom, Noel, *Kosovo, A Short History*, New York 1998.
- Nowak, Manfred, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary*, Kehl am Rhein *et al.* 1993.
- O'Neill, William, *Kosovo – An Unfinished Peace*, Colorado *et al.* 2002.
- Pernice, Rüdiger, *Die Sicherung des Weltfriedens durch Regionale Organisationen und die Vereinten Nationen*, Hamburg 1972.
- Petritsch, Wolfgang/Kaser, Karl/Pichler, Robert, *Kosovo Kosova, Mythen, Daten, Fakten, Klagenfurt et al.*, 2. Aufl. 1999.
- Poretshkin, Alexander, *Als Jurist im Kosovo*, Aachen 2001.
- Pugh, Michael, *From Mission Cringe to Mission Creep?*, Defence Studies No. 2/1997, Oslo 1997.

- Ramsbotham, Oliver/Woodhouse, Tom, *Encyclopaedia of International Peacekeeping Operations*, Santa Barbara, California *et al.* 1999.
- Ratner, Steven, *The New UN Peacekeeping*, New York 1996.
- Reinhardt, Klaus, *KFOR – Friedenstruppen für den Kosovo*, Frankfurt am Main, 2. Aufl. 2002.
- Rikhye, Indar Jit, *The Theory & Practice of Peacekeeping*, New York 1984.
- Sarooshi, Danesh, *The United Nations and the Development of Collective Security*, Oxford *et al.* 1999.
- Seidl-Hohenfeldern, Ignaz/Stein, Torsten, *Völkerrecht*, Köln *et al.*, 10. Aufl. 2000.
- Simma, Bruno (Hrsg.), *The Charter of the United Nations, A Commentary*, bearbeitet von: Bothe, Michael/Bryde, Brun-Otto/Frowein, Jochen/Koschorrek, Wilfried/Krisch, Paulus/Andreas, Nico/Tomuschat, Christian *et al.*, München 2002.
- Spillman, Kurt/Krause, Joachim, *Kosovo: Lessons Learned for International Cooperative Security*, Bern 2000.
- Stodieck, Thorsten, *Der deutsche Beitrag zu den „Standby Forces“ der Vereinten Nationen*, März 1999.
- United Nations Institute for Training and Research (UNITAR) (Hrsg.), *The Role and Functions of Civilian Police in United Nations Peace-Keeping Operations: Debriefing and Lessons*, Report of the 1995 Singapore Conference, London *et al.* 1996.
- United Nations Department of Public Information (Hrsg.), *The Blue Helmets, A Review of United Nations Peacekeeping*, New York, 3. Aufl. 1996.
- Villinger, Mark, *Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention*, Zürich, 2. Aufl. 1999.
- Vitzthum, Wolfgang (Hrsg.), *Völkerrecht*, Berlin/New York, 2. Aufl. 2001.
- Volger, Helmut (Hrsg.), *Lexikon der Vereinten Nationen*, München *et al.* 2000.
- Walter, Christian, *Vereinte Nationen und Regionalorganisationen*, Heidelberg *et al.* 1996.
- Weithmann, Michael, *Balkan Chronik, 2000 Jahre zwischen Orient und Okzident*, Darmstadt, 2. Aufl. 1997.
- Yannis, Alexandros, *Kosovo Under International Administration – An Unfinished Conflict*, Athen 2001.
- Zygojannis, Philipp, *Die Staatengemeinschaft und das Kosovo, Humanitäre Intervention und internationale Übergangsverwaltung unter Berücksichtigung einer Verpflichtung des Intervenierenden zur Nachsorge*, Berlin 2003.
- Zwanenburg, Marten, *Accountability under International Humanitarian Law for United Nations and North Atlantic Treaty Organization Peace Support Operations*, Leiden 2004.

## II. Aufsätze, Zeitungsartikel, Berichte

- Andrä, Werner, Gedanken zur Unabhängigkeit des Kosovo, in: Marko, Joseph (Hrsg.), Gordischer Knoten Kosovo/a: Durchschlagen oder Entwirren?, Baden-Baden 1999, S. 191ff.
- Altmann, Franz-Lothar/Relhić, Dušan, Zuspitzung im Kosovo im Schatten der Irak-Krise, Stiftung Wissenschaft und Politik, Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, SWP-Aktuell 12, März 2003, <[www.swp-berlin.org/common/get\\_document.php?id=117](http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?id=117)>.
- Annan, Kofi, Challenges of the New Peacekeeping, in: Otunnu, Olara/Doyle, Michael (Hrsg.), Peacemaking and Peacekeeping for the New Century, Lanham *et al.* 1998, S. 169ff.
- Annan, Kofi, Millenium Report of the Secretary-General of the United Nations, We the Peoples – The Role of the United Nations in the 21<sup>st</sup> Century, New York 2000, <[www.un.org/millennium/sg/report/full.htm](http://www.un.org/millennium/sg/report/full.htm)>.
- Appathurai, James, Peace Support in the Balkans: The NATO Experience, in: Spillmann, Kurt/Bernauer, Thomas/Gabriel, Jürg/Wenger, Andreas (Hrsg.), Peace Support Operations: Lessons Learned and Future Perspectives, Bern *et al.* 2001, S. 181ff.
- Bardehle, Peter, Tendenzen und Probleme der Fortentwicklung der zivilen Komponente des VN-Peace-keeping, in: Kühne, Winrich (Hrsg.), Blauhelme in einer turbulenten Welt, Baden-Baden 1993, S. 195 ff.
- Barnett, Michael, The United Nations and Global Security: The Norm is Mightier than the Sword, in: Ethics and International Affairs, 9 (1995), S. 73ff.
- Baum, Gerhart/Volger, Helmut, Menschenrechtskommission, in: Volger, Helmut (Hrsg.), Lexikon der Vereinten Nationen, München/Wien 2000.
- Bennett, Steve, Coordination in local police education and training, in: Papworth, Thomas/Wilharta, Sharon, Policing Europe: European Policing? The challenge of coordination in international policing, Workshop Report, Session III, Stockholm, 04.-05.05.2001, <[www.projects.sipri.se/conflictstudy/workshop\\_report.pdf](http://www.projects.sipri.se/conflictstudy/workshop_report.pdf)>.
- Berdal, Mats, The United Nations System of Command and Control of Peacekeeping Operations, in: The International Spectator, 31 (1996) 1, S. 13ff.
- Berdal, Mats, Lessons Not Learned: The Use of Force in “Peace Operations” in the 1990s, in: International Peacekeeping, 7 (2000) 4, Special Issue: Managing Conflicts in the 21<sup>st</sup> Century, S. 55ff.
- Berdal, Mats, United Nations Peace Operations: The Brahimi Report in Context, in: Spillmann, Kurt/Bernauer, Thomas/Gabriel, Jürg/Wenger, Andreas (Hrsg.), Peace Support Operations, Lessons Learned and Future, Bern *et al.* 2001, S. 35ff.
- Berndt, Michael/Ruf, Werner, Die Reform der Vereinten Nationen und die Zukunft der OSZE, in: Österreichisches Studienzentrum für Friedens- und Konfliktforschung (Hrsg.), Friedensbericht 2001, Münster 2001, S. 73ff.
- Beshiri, Ismije, The 2000 Elections: The First Free and Fair Elections in Kosovo, in: Südosteuropa 49 (2000) 11/12, S. 588ff.

- Beyerlin, Ulrich, Regionalabkommen, in: Frowein, Rüdiger (Hrsg.), Handbuch Vereinte Nationen, München, 2. Aufl. 1991, S. 673ff.
- Biermann, Wolfgang, UN, OSCE and NATO: International Division of Labour in Peace Support Operations, in: Spillmann, Kurt/Bernauer, Thomas/Gabriel, Jürg/Wenger, Andreas (Hrsg.), Peace Support Operations: Lessons Learned and Future Perspectives, Bern *et al.* 2001, S. 75ff.
- Blettner, Annette/Dometeit, Gudrun/Gruber, P./ Ljubic, Marko/Mrozek, Gisbert/Stauch, G./ Kukan, Eduard, Fallen und Minen, in: Focus, 14.06.1999, S. 230ff.
- Blumenwitz, Dieter, Die Vereinten Nationen als Friedensstifter und Friedenswahrer, in: Bayerische Verwaltungsblätter, 126 (1995) 23, S. 705ff.
- Blumenwitz, Dieter, Friedenssicherung, in: Frowein, Rüdiger (Hrsg.), Handbuch Vereinte Nationen, München, 2. Aufl. 1991, S. 175ff.
- Boothby, Derek, UN/NATO Relationship, Cooperation between the UN and NATO: Quo vadis?, International Peace Academy Report, New York, 11.06.1999, <[www.ipacademy.org/PDF\\_Reports/PDF\\_UN\\_NATO\\_QUOVADIS.pdf](http://www.ipacademy.org/PDF_Reports/PDF_UN_NATO_QUOVADIS.pdf)>.
- Boutros-Ghali, Boutros, Introduction, in: United Nations (Hrsg.), Blue Helmets - A Review of United Nations Peace-keeping, New York, 3. Aufl. 1996, S. 3ff.
- Boutros-Ghali, Boutros, Peacemaking and Peacekeeping for the New Century, in: Otunnu, Olara/Doyle, Michael (Hrsg.), Peacemaking and Peacekeeping for the New Century, Lanham *et al.* 1998, S. 21ff.
- Bothe, Michael, Kosovo – Anlässe zum völkerrechtlichen Nachdenken, in: Steinkamm, Armin/Ipsen, Knut (Hrsg.), Wehrrecht und Friedenssicherung: Festschrift für Klaus Dau zum 65. Geburtstag, Neuwied 1999, S. 13ff.
- Bothe, Michael, Friedenssicherung und Kriegsrecht, in: Vitzthum, Wolfgang (Hrsg.), Völkerrecht, Berlin/New York, 2. Aufl. 2001, S. 603ff.
- Bothe, Michael, Militärische Gewalt als Instrument zur Konfliktregelung: Versuch einer rechtlichen und politischen Ordnung zehn Jahre nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, in: von Schorlemer, Sabine (Hrsg.), Praxishandbuch UNO, Die Vereinten Nationen im Lichte globaler Herausforderungen, Berlin/Heidelberg 2003, S. 13ff.
- Bothe, Michael/Martenczuk, Bernd, Die NATO und die Vereinten Nationen nach dem Kosovo-Konflikt, in: Vereinte Nationen, 74 (1999) 4, S. 125ff.
- Brand, Markus, Institution-Building and Human Rights Protection in Kosovo in the Light of UNMIK Legislation, in: Nordic Journal of International Law, 70 (2001) 4, S. 461ff.
- Brand, Markus, The Development of Kosovo Institutions and the Transition of Authority from UNMIK to local Self-Government, Geneva, January 2003, <[www.chasin.ch/](http://www.chasin.ch/)>.
- Bratt, Duane, Preparing Peacekeeping for the 21st Century: Improving the UN Secretariat's Institutional Capability, in: Airman-Scholar, 3 (1997) 2, <[www.usafa.af.mil/wing/airman/bratt~1.htm](http://www.usafa.af.mil/wing/airman/bratt~1.htm)>.
- Bratt, Duane, Explaining Peace Keeping Performance: The UN in Internal Conflicts, in: International Peacekeeping, 4 (1997) 3, S. 45ff.
- Braunstein, Peter, CIMIC 2000 – Zivil-militärische Kooperation, in: Europäische Sicherheit, 12/2000, S. 47ff.

- Braunstein, Peter/Meyer, Christian Wilhelm/Vogt, Marcus Jurij, Zivil-militärische Zusammenarbeit im Balkan-Einsatz, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 20/2001, S. 37ff.
- Broer, Harry/Emery, Michael, Civilian Police in U.N. Peacekeeping Operations, in: Oakley, Robert/Dziedzic, Michael/Goldberg, Eliot (Hrsg.), *Policing the New World Disorder, Peace Operations and Public Security*, Washington, D.C. 1998, S. 365ff.
- Bruha, Thomas/Krajewski, Markus, Funktionswandel des Sicherheitsrats als Verfassungsproblem. Zur rechtlichen Sicht der neueren Praxis, in: *Vereinte Nationen*, 46 (1998) 1, S. 13ff.
- Brunner, Georg, Völkerrecht und Selbstbestimmungsrecht in Kosovo, in: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit (Hrsg.), *Der Kosovo-Konflikt, Ursachen, Verlauf, Akteure*, München 2000, S. 117ff.
- Büllesbach, Richard, Aufgaben öffentlicher Sicherheit für KFOR – Soldaten im Kosovo, in: *Humanitäres Völkerrecht*, 2/2001, S. 83ff.
- Bundesministerium der Verteidigung, *Friedenstruppe KFOR, Hintergrundinformationen zum Einsatz der Internationalen Staatengemeinschaft im Kosovo und zur Beteiligung der Bundeswehr*, Bonn, August 2000.
- Burgerman, Susan/Isturiz, Fernando/Jacome, Francine, Latin America Meeting, Buenos Aires, 22.–23.02.2001, in: *Refashioning the Dialogue: Regional Perspectives on the Brahimi Report on UN Peace Operations, Regional Meetings, February-March 2001*, Johannesburg, Buenos Aires, Singapore, London, S. 12ff.
- Buwitt, Detlef, Internationale Polizeieinsätze bei UNO-Friedensmissionen, BITS Research Report 01.1., December 2001, <[www.bits.de/public/researchreport/rr01-2.htm](http://www.bits.de/public/researchreport/rr01-2.htm)>.
- Buwitt, Detlef, Internationale Polizei in VN-Missionen auf dem Balkan – Erfahrungen aus den Einsätzen in Bosnien und Herzegowina und im Kosovo, in: Biermann, Rafael (Hrsg.), *Deutsche Konfliktbewältigung auf dem Balkan*, Baden-Baden 2002, S. 213ff.
- Cabigiosu, Carlo, Areas of the North-South Controversy: The Shift towards Robust and Executive Mandates and Lessons Learned from East Timor and Kosovo, Military Aspects, in: Kühne, Winrich, *Report covering 6<sup>th</sup> International Workshop, Stiftung Wissenschaft und Politik*, Berlin, 29.-30.06. 2001, *The Brahimi Report, Overcoming the North-South Divide*, S. 34ff.
- Call, Chuck/Barnett, Michael, Looking for a Few Good Cops: Peacekeeping, Peacebuilding and CIVPOL, in: Eide, Espen Barth/Holm, Tor Tanke (Hrsg.), *Peacebuilding and Police Reform*, London 2000, S. 43ff.
- Cerone, John, Minding the Gap: Outlining KFOR Accountability in Post-Conflict Kosovo, in: *European Journal of International Law*, 12 (2001) 3, S. 469ff.
- Chappell, Duncan/Evans, John, *The Role, Preparation and Performance of Civilian Police in United Nations Peacekeeping Operations*, Sydney 1997, <[www.aspr.ac.at/wp1\\_99.PDF](http://www.aspr.ac.at/wp1_99.PDF)>.
- Chesterman, Simon, *Kosovo in Limbo: State-Building and „Substantial Autonomy“*, International Peace Academy Report, New York, August 2001, <[www.ipacademy.org/PDF\\_Reports/KOSOVO\\_in\\_Limbo.pdf](http://www.ipacademy.org/PDF_Reports/KOSOVO_in_Limbo.pdf)>.

- Chevallier, Eric, L'ONU au Kosovo: leçons de la première MINUK, Paris 2002, <[www.iss-eu.org/occasion/occ35.pdf](http://www.iss-eu.org/occasion/occ35.pdf)>.
- Ciechansky, Jerzy, Enforcement Measures under Chapter VII of the UN Charter: UN Practice after the Cold War, in: Pugh, Michael (Hrsg.), *The UN, Peace and Force*, London *et al.* 1997, S. 82ff.
- Crisis Management Initiative (Hrsg.), *Improving the Civilian Crisis Management Capability of the European Union*, CMI Working Paper on the Training of Civilian Personnel, March 2001, <[www.ahtisaari.fi/files/Crisis\\_mgment\\_training.pdf](http://www.ahtisaari.fi/files/Crisis_mgment_training.pdf)>.
- Chopra, Jarat, *Introducing Peace-Maintenance*, in: ders. (Hrsg.), *The Politics of Peace-Maintenance*, Boulder *et al.* 1998.
- Chopra, Jarat, *The UN's Kingdom of East Timor*, in: *Survival*, 42 (2000) 3, S. 27ff.
- Cockell, John, *Civil-Military Responses to Security Challenges in Peace Operations: Ten Lessons from Kosovo*, in: *Global Governance*, 8 (2002), S. 483ff.
- Coleman, Katharina, *Enhancing the UN Rapid Deployment Capacity*, International Peace Academy, Conference in New York City, 31.03.2000/01.05.2000, <[www.ipacademy.org/Publications/Reports/Training/PublRepoTraiUnDeployPrint.htm](http://www.ipacademy.org/Publications/Reports/Training/PublRepoTraiUnDeployPrint.htm)>.
- Cooper, Robert/Berdal, Mats, *Outside Intervention in Ethnic Conflicts*, in: *Survival*, 36 (1993) 1, S. 118ff.
- Corell, Hans, *The Role of the United Nations in Peacekeeping - Recent Developments from a Legal Perspective*, Keynote Address, Conference, National Security in a Changing World: The Tenth Annual Review of the Field, Washington 2000, <[www.un.org/News/Press/docs/2002/GAL3206.doc.htm](http://www.un.org/News/Press/docs/2002/GAL3206.doc.htm)>.
- Coutts, Sheila, *Managing Security Challenges in Post-Conflict Peacebuilding*, International Peace Academy Workshop Report, Ottawa, 22.-23.06.2001, <[www.ciaonet.org/wps/cos02/cos02.pdf](http://www.ciaonet.org/wps/cos02/cos02.pdf)>.
- Czempiel, Ernst-Otto, *Frühe Projekte internationaler Friedenssicherung*, in: Koch, Ernst (Hrsg.), *Die Blauhelme – Im Einsatz für den Frieden*, Frankfurt 1991, S. 24ff.
- Daniel, Donald, *Wandering Out of the Void*, in: Morrison, Alex/Frasor, Douglas/Kiras, James (Hrsg.), *Peacekeeping With Muscle*, Toronto 1997, S. 1ff.
- Daniel, Donald/Hayes, Bratt, *Securing Observance of UN Mandates Through the Employment of Military Forces*, in: Pugh, Michael (Hrsg.), *The UN, Peace and Force*, London *et al.* 1997, S. 105ff.
- Dahrendorf, Nicola/von Hippel, Karin/Wilkinson, Phil/Berdal, Mats/Hansen, Annika, *Europe Meeting*, London, 06.03.2001, in: *Refashioning the Dialogue: Regional Perspectives on the Brahimi-Report on UN Peace Operations*, Regional Meetings, February-March 2001, Johannesburg, Buenos Aires, Singapore, London, S. 23ff, <[www.ipacademy.org/PDF\\_Reports/REFASHIONING.pdf](http://www.ipacademy.org/PDF_Reports/REFASHIONING.pdf)>.
- Dehnert, Stefan, *Die NATO wird noch sehr lange im Kosovo bleiben müssen*, in: *Die Tageszeitung*, 25.03.2004, S. 12.
- Dicke, Klaus, *National Interest vs. The interest of the International Community – A critical review of Recent UN Security Council Practice* in: Delbrück, Jost (Hrsg.), *New Trends in International Law Making – International 'Legislation' in the Public Interest*, Berlin 1997, 145ff.
- Dieterich, Johannes, *Helfer als Komplizen*, in: *Die Woche*, 8 (2000) 4, S. 22.

- Dieterich, Johannes, „Abenteuerlich dumm“: KFOR-Kommandant Klaus Reinhardt über die Versäumnisse des Westens im Kosovo, in: *Die Woche*, 8 (2000) 4, S. 23.
- Dobbie, Charles, A Concept for Post- Cold War Peacekeeping, in: *Survival* 36 (1994) 3, S. 121 ff.
- Doyle, Michael, Discovering the Limits and Potential of Peacekeeping, in: Doyle, Michael/Otunnu, Olara (Hrsg.), *Peacemaking and Peacekeeping for the New Century*, Lanham 1998, S. 1ff.
- Dreist, Peter, Rechtliche Aspekte des KFOR-Einsatzes, in: *Neue Zeitschrift für Wehrrecht*, (2001) 1, S. 1ff.
- Duke, Simon, The United Nations and Intra-state Conflict, in: *International Peacekeeping*, 1 (1994) 4, S. 375ff.
- Durch, William, Running the Show: Planning and Implementation, in: ders. (Hrsg.), *The Evolution of UN Peacekeeping, Case Studies and Comparative Analysis*, London *et al.* 1994.
- Durch, William, Introduction, in: ders. (Hrsg.) *The Evolution of UN Peacekeeping, Case studies and Comparative Analysis*, Hampshire/London 1994.
- Durch, William, Structural Issues and the Future of UN Peace Operations, in: Daniel, Donald/Hayes, Bradd (Hrsg.), *Beyond Traditional Peacekeeping*, New York 1995, S. 151ff.
- Eide, Espen Barth, The Internal Security Challenge in Kosovo, in: *The International Spectator*, 35 (2000) 1, S. 49ff.
- Eide, Espen Barth/Holm, Tor Tanke, Postscript: Towards Executive Authority Policing? The Lessons of Kosovo, in: ders. (Hrsg.), *Peacebuilding and Police Reform*, London 2000, S. 210ff.
- Eisele, Manfred, Die Vereinten Nationen und das Kosovo, in: Bayerische Landeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), *Der Kosovo-Konflikt, Ursachen, Akteure, Verlauf*, München 2000, S. 485ff.
- Eisele, Manfred, Besser als ihr Ruf – Die Vereinten Nationen im Dienst für den Frieden, in: Ratsch, Ulrich/Mutz, Reinhard/Schoch, Bruno (Hrsg.), *Friedensgutachten 2000*, Münster 2000, S. 177ff.
- Eisele, Manfred, Blauhelme als Krisenmanager, in: von Schorlemer, Sabine (Hrsg.), *Praxishandbuch UNO, Die Vereinten Nationen im Lichte globaler Herausforderungen*, Berlin/Heidelberg 2003, S. 27ff.
- Eisele, Manfred/Griep, Ekkehard, >Standby<: neue Wege in der Friedenssicherung, Die Verfügungsbereitschaftsabkommen für Blauhelm-Einsätze, in: *Vereinte Nationen*, 44 (1996) 2, S. 50ff.
- Ernst, Andreas, „Standards vor Status!“ – Die Doktrin der UNO-Mission in Kosovo führt in die Sackgasse, in: *Südosteuropa*, 51 (2002) 7/9, S. 355ff.
- Eyre, Dana/Wittowsky, Andreas, Privatisation in Kosovo, in: *Osteuropa Mitteilungen*, 03/2002, S. 17ff.
- Fédération internationale des Ligues des Droits de l’Homme, Kosovo: Justice pour la paix, Rapport No. 292, Mai 2000, <[www.fidh.org/europ/rapport/2000pdf/fr/pxkosovo.pdf](http://www.fidh.org/europ/rapport/2000pdf/fr/pxkosovo.pdf)>.

- Feilcke-Tiemann, Adelheid, Interview mit Michael Steiner, Sonderbeauftragter des UN-Generalsekretärs und Leiter der United Nations Mission in Kosovo, in: Südosteuropa Mitteilungen, 04/2002, S. 61ff.
- Feller, Stefan, Areas of the North-South Controversy: The Shift towards Robust and Executive Mandates and Lessons Learned from East Timor and Kosovo, Police Aspects, in: Kühne, Winrich, The Brahimi-Report, Overcoming the North-South Divide, 6<sup>th</sup> International Workshop, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, 29.-30.06.2001, S. 51ff.
- Fenton, Ivan, The Peacekeeping Team at the Millenium, in: Rudd, David/Hanson, Jim/Stinson, Adam (Hrsg.), Future Peacekeeping: A Canadian Perspective, Toronto 2001, S. 15ff.
- Fetherston, A.B., Putting the Peace Back into Peacekeeping: Theory Must Inform Practice, in: International Peacekeeping, 1 (1994) 1, S. 3ff.
- Findlay, Trevor, The Use of Force in Self-Defense, in: Morrison, Alex/Fraser, Douglas/Kiras, James (Hrsg.), Peacekeeping with Muscle: The Use of Force in International Conflict Resolution, Toronto 1997, S. 61ff.
- Fischer, Joseph, Rede vor der 55. UN-Generalsversammlung, in: Vereinte Nationen, 48 (2000) 6, S. 201.
- Flottau, Renate/Ihlau, Olaf/Szandar, Alexander/Ulrich, Andreas, Die Hasen vom Amselfeld, in: Der Spiegel, 19/2004, S. 24ff.
- Franck, Thomas, The United Nations as Guarantor of International Peace and Security: Past, Present and Future, in: Tomuschat, Christian (Hrsg.), The United Nations at Age Fifty, A Legal Perspective, Den Haag *et al.* 1995, S. 25ff.
- Franckx, Erik/Pauwels, Ann/Smis, Stefaan, An International Trusteeship for Kosovo: Attempt to find a Solution to the Conflict, *Studia diplomatica*, 52 (1999) 5/6, S. 155ff.
- Fredriksen, Sven, Leadership, Division of Labour and spezialisation within police operations, in: Papworth, Thomas/Wilharta, Sharon, Policing Europe: European Policing? The challenge of coordination in international policing, Workshop Report, Stockholm, Session IV: Coordination within Regional Operations, 04.-05.05.2001, <[www.projects.sipri.se/conflictstudy/workshop\\_report.pdf](http://www.projects.sipri.se/conflictstudy/workshop_report.pdf)>.
- Fröhlich, Manuel, Keeping Track of UN Peacekeeping – Suez, Srebrenica, Rwanda and the Brahimi-Report, in: Max Planck Yearbook of United Nations Law, 5 (2001), S. 185ff.
- Frowein, Jochen, Zwangsmaßnahmen von Regionalorganisationen, in: Beyerlin, Ulrich/Bothe, Michael/Hofman, Rainer/Petersman, Ernst-Ulrich (Hrsg.), Recht zwischen Umbruch und Bewahrung, Festschrift für Rudolf Bernhardt, Berlin *et al.* 1995, S. 57ff.
- Frowein, Jochen, Das Verhältnis zwischen den Vereinten Nationen und Regionalorganisationen bei der Friedenssicherung und Friedenserhaltung, Vortrag gehalten am 10.07.1996, in: Ress, Georg/Stein, Thorsten (Hrsg.), Vorträge, Reden, Berichte aus dem Europa-Institut, Nr. 343, Saarbrücken 1996.

- Frowein, Jochen, Notstandsverwaltung von Gebieten durch die VN, in: Arndt, Hans-Wolfgang/Knemeyer, Franz-Ludwig/Kugelmann, Dieter/Meng, Werner/Schweitzer, Michael, Festschrift für Walter Rudolf, München 2001, S. 43ff.
- Gallmetzer, Reinhold, Die Richter des Kosovo, ACADEMIA, Juni 2001, S. 10ff.
- Ganser, Helmut, Friedensmissionen der Vereinten Nationen in einer kritischen Phase, in: Europäische Sicherheit, 10/1999, S. 15ff.
- Garcia, Thierry, La Mission d'Administration Intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK), in: Revue générale de droit international public, 104 (2000) 1, S. 61ff.
- Gareis, Sven Bernhard, Mehr Muskeln für die UNO-Reformpläne zur Friedenssicherung, in: Ratsch, Ulrich/Mutz, Reinhard/Schoch, Bruno (Hrsg.), Friedensgutachten 2001, Münster 2001, S. 95ff.
- Gareis, Sven Bernhard, Standby: Verfügbarkeit auf Abruf? Möglichkeiten und Grenzen der Vereinten Nationen beim schnellen Einsatz von Friedensmissionen, in: Reader Sicherheitspolitik, Ergänzungslieferung 8/01, <[www.reader-sipo.de/artikel/0108\\_AIV1.pdf](http://www.reader-sipo.de/artikel/0108_AIV1.pdf)>.
- Gareis, Sven Bernhard, Frieden als komplexer Auftrag, Zur wachsenden Bedeutung ziviler Dimensionen in VN-Friedensoperationen, in: Reader Sicherheitspolitik, Ergänzungslieferung 2/02, <[www.reader-sipo.de/artikel/0202\\_AIV1.pdf](http://www.reader-sipo.de/artikel/0202_AIV1.pdf)>.
- Giersch, Carsten, NATO und militärische Diplomatie im Kosovo-Konflikt, in: Bayerische Landeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), Der Kosovo-Konflikt, Ursachen, Akteure, Verlauf, München 2000, S. 443ff.
- Ginther, Konrad, Liberation Movements, in: Encyclopaedia of Public International Law, Volume Three, Amsterdam *et al.* 1997, S. 211ff.
- Gill, T. D., Legal and some Political Limitations on the Power of the UN Security Council to Exercise its Enforcement Powers under Chapter VII of the Charter, in: Netherlands Yearbook of International Law, 26 (1995), S. 33ff.
- Gordon, Michael, NATO moves Ahead on a Kosovo Force of 50,000 troops, in: New York Times, 26.05.1999, <[www.nytimes.com/library/world/europe/052699kosovo-nato.html](http://www.nytimes.com/library/world/europe/052699kosovo-nato.html)>.
- Goulding, Marrack, The Evolution of United Nations peacekeeping, in: International Affairs, 69 (1993) 3, S. 451ff.
- Griep, Ekkehardt, Neue Maßstäbe für die UN-Friedensmissionen, Der Brahimi-Bericht und seine Folgen: eine Bestandsaufnahme, in: Vereinte Nationen, 50 (2002) 2, S. 61ff.
- Griffin, Michèle/Jones, Bruce, Building Peace through Transitional Authority: New Directions, Major Challenges, in: International Peacekeeping, 7 (2000) 4, Special Issue, S. 82ff.
- Granderson, Colin, The Brahimi Report and the Future of Peacekeeping, in: Rudd, David/Hanson, Jim/Stinson, Adam (Hrsg.), Future Peacekeeping: A Canadian Perspective, Toronto 2001, S. 5ff.
- Greenwood, Christopher, The United Nations as Guarantor of International Peace and Security: Past Present and Future – A United Kingdom View –, in: Tomuschat, Christian (Hrsg.), The United Nations at Age 50 – A Legal Perspective, Den Haag *et al.* 1995, S. 59 ff.
- Guillaume, Marc/Marhic, Gilles/Etienne, Guillome, Le cadre juridique de l'action de la KFOR au Kosovo, in: Annuaire Français de Droit International, 45 (1999),

S. 308ff.

- Gustenau, Gustav/Feichtinger, Walter, Der Krieg in um Kosovo 1998/1999 – Politisch-strategische Zielsetzungen und operative Merkmale, in: Bayerische Landeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), Der Kosovo-Konflikt, Ursachen, Akteure, Verlauf, München 2000, S. 467ff.
- Hahlbohm, Dörte, UN und Peacekeeping – Möglichkeiten und Grenzen einer Friedenssicherung durch die Vereinten Nationen, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 24 (1995) 4, S. 428ff.
- Harrell Margaret/Howe, Robert, Military Issues in Multinational Operations, in: Daniel, Donald/Hayes, Bradd (Hrsg.), Beyond Traditional Peacekeeping, New York 1995, S. 189ff.
- Hailbronner, Kai, Der Staat und der Einzelne als Völkerrechtssubjekte, in: Vitzthum, Wolfgang (Hrsg.), Völkerrecht, Berlin/New York, 2. Aufl. 2001, S. 161ff.
- Hajrullahu, Arben/Salamun, Michaela, Der Verfassungsrahmen für die Provisorische Selbstverwaltung in Kosova, in: Südosteuropa, 51 (2002) 1/3, S. 122ff.
- Hammar skjöld, Dag, Second and Final Report on the Plan for an Emergency International United Nations Force, UN Headquarters, New York, 06.11.1965, in: Cordier, Andrew/ Foote, Wilder (Hrsg.), Public Papers of the Secretaries-General of the United Nations, Volume III, Dag Hammar skjöld 1956-1957, New York *et al.* 1973.
- Handler Chayes, Antonia/Chayes, Abraham, Mobilizing International and Regional Organisations for Managing Ethnic Conflict, in: Wippman, David (Hrsg.), International Law and Ethnic Conflict, Ithaca, NY *et al.* 1998, S. 178ff.
- Hartz, Halvor, CIVPOL: The UN Instrument for Police Reform, in: Holm, Tor Tanke/Eiden, Espen Barth (Hrsg.), Peacebuilding and Police Reform, London 2000, S. 27ff.
- Heintze, Hans-Joachim, Humanitäres Völkerrecht, in: Volger, Helmut (Hrsg.), Lexikon der Vereinten Nationen, München/Wien 2000, S. 239ff.
- Heinz, Ursula/Philipp, Christiane/Wolfrum, Rüdiger, Zweiter Golfkrieg: Anwendungsfall von Kapitel VII der UN- Charta, in: Vereinte Nationen, 39 (1991) 4, S. 121ff.
- Higgins, Rosalyn, The New United Nations and former Yugoslavia, in: International Affairs, 69 (1993) 3, S. 465ff.
- Hoffman, Michael, Peace-enforcement actions and humanitarian law: Emerging rules for “interventional armed conflict”, in: Revue internationale de la Croix-Rouge, 82 (2000) 837, S. 193 ff.
- Holborn, Jobst, Einigung zu Heiligabend, in: Vereinte Nationen, 50 (2002) 1, S. 33f.
- Holliday Graham, Kosovo /a Civil Society Project, Consolidated Report Part I, ECMI Report No. 17, August 2001.
- Hüfner, Klaus, Financing the UN: Proposals for Reform, in: ders. (Hrsg.), Agenda for Change: New Tasks for the United Nations, Opladen 1995, S. 257ff.
- Hüfner, Klaus, Finanzkrisen, in: Volger, Helmut (Hrsg.), Lexikon der Vereinten Nationen, München/Wien 2000, S. 120ff.

- Hüfner, Klaus, Haushalt, in: Volger, Helmut (Hrsg.), Lexikon der Vereinten Nationen, München/Wien 2000, S. 220ff.
- Huldt, Bo, Working Multilaterally: The Old Peacekeeper's Viewpoint, in: Daniel, Donald/Hayes, Bradd (Hrsg.), Beyond Traditional Peacekeeping, New York 1995, S. 101ff.
- Hysa, Ylber, UNMIK and KFOR in Kosova, in: Institute for Security Studies, Western European Union (Hrsg.) The Southern Balkans: Perspectives from the Region, Paris, April 2001, S. 47ff.
- Ilsemann, Siegesmund/von Schleicher, Roland, Der bittere Friede, in: Der Spiegel, 07.06.1999, S. 174ff.
- Ipsen, Knut, Der Kosovo-Einsatz-Illegal ? Gerechtfertigt? Entschuldbar ?, in: Lutz, Dieter (Hrsg.), Der Kosovo-Krieg, Rechtliche und rechtsethische Aspekte, Baden-Baden 1999/2000, S. 101ff.
- Irmscher, Tobias, The Legal Framework for the Activities of UNMIK: The Charter, Human Rights, and the Law of Occupation, in: German Yearbook of International Law, 44 (2001), S. 353 ff.
- Jackson, Mike, Die KFOR: Sicherheit für eine bessere Zukunft im Kosovo, in: NATO-Brief 47 (1999) 3, S. 16ff.
- Johnson, Larry, Peacekeeping with Muscle: Possibilities Under the Charter of the United Nations, in: Morrison, Alex/Fraser, Douglas/Kiras, James, Peacekeeping with Muscle: The Use of Force in International Conflict Resolution, Toronto 1997, S. 25ff.
- Judah, Tim, Inside the KLA, in: New York Review of Books, Vol. 46. 10.06.1999, S. 19ff.
- Judah, Tim, Greater Albania? in: Survival, 43 (2001) 2, S. 7ff.
- Jurekovic, Predrag/Feichtinger, Walter, Zur Neuordnung des Südslawischen Raumes – Bilanz über ein Jahr NATO-Engagement im Kosovo, in: Österreichische militärische Zeitschrift, 38 (2000), S. 334ff.
- Kane, Angela, Other Selected States: Motivation and Factors in National Choices, in: Daniel, Donald/Hayes, Bradd (Hrsg.), Beyond Traditional Peacekeeping, New York 1995, S. 120ff.
- Karádi, Matthias, Terroristen oder Freiheitskämpfer? – Die Metamorphosen der UCK, in: Albrecht, Ulrich/Schäfer, Paul (Hrsg.), Der Kosovo-Krieg, Fakten, Hintergründe – Alternativen, Köln 1999, S. 113ff.
- Kaser, Karl, Die Verhandlungen in Rambouillet und Paris: Die Fragen der Souveränität Jugoslawiens und der Unabhängigkeit für Kosovo, in: Südosteuropa, 49 (2000) 1/2, S. 51ff.
- Khan, Rahmatullah, United Nations Peace-keeping in Internal Conflicts, in: Frowein/Wolfrum (Hrsg.), Max Planck Yearbook of United Nations Law, 4 (2000), S. 543ff.
- Kirk, William/Plunkett, Mark, Justice Package for Peace-Keeper, The United Nations Institute for Training and Research (UNITAR), The Role and Functions of Civilian Police in United Peace-Keeping Operations, Debriefing and Lessons, Report of the 1995 Singapore Conference, S. 193ff.

- Klein, Eckhart, Völkerrechtliche Aspekte des Golfkonflikts 1990/1991, in: Archiv des Völkerrechts, Tübingen, 29. Band 1991, 421ff.
- Klein, Eckhart, Die Internationalen und Supranationalen Organisationen, in: Vitzthum, Wolfgang (Hrsg.), Völkerrecht, Berlin *et al.*, 2. Aufl. 2001, S. 267ff.
- Klein, Eckhart/Schmahl, Stefanie, Die neue NATO-Strategie und ihre völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Implikationen, in: Recht und Politik, 35 (1999) 4, S. 198ff.
- Koinova, Maria/Royo, Louis Rodriguez-Piñero, The State of Human and Group Rights, in: Kosovo 1999 – 2000, The Intractable Peace, <[www.iue.it/RSC/Kosovo/general\\_files/disclaimer.html](http://www.iue.it/RSC/Kosovo/general_files/disclaimer.html)>.
- Kondoch, Boris, The United Nations Administration of East Timor, in: Journal of Conflict and Security Law, 6 (2001) 2, S. 245ff.
- Kornegay, Francis/Landsberg, Chris/Rubin, Barnett/Adebajo, Adekeye, Africa Meeting, Johannesburg, 21.-22.02.2001, in: Refashioning the Dialogue: Regional Perspectives on the Brahimi Report on UN Peace Operations, Regional Meetings, February-March 2001, Johannesburg, Buenos Aires, Singapore, London, S. 6ff, <[www.ipacademy.org/PDF\\_Reports/REFASHIONING.pdf](http://www.ipacademy.org/PDF_Reports/REFASHIONING.pdf)>.
- Koschorreck, Wilfried, Finanzkrise, in: Wolfrum, Rüdiger (Hrsg.), München, 2. Aufl. 1991, S. 148ff.
- Koschorreck, Wilfried, Ted Turner als Deus ex machina, in: Vereinte Nationen, 49 (2001) 2, S. 65ff.
- Kouchner, Bernard, A First-Hand Perspective from Kosovo, in: Spillmann, Kurt/Bernauer, Thomas/ Gabriel, Jürg/Wenger, Andreas (Hrsg.), Peace Support Operations: Lessons Learned and Future Perspectives, Bern *et al.* 2001, S. 137ff.
- Kühne, Winrich, Völkerrecht und Friedenssicherung in einer turbulenten Welt: Eine analytische Zusammenfassung der Grundprobleme und Entwicklungsperspektiven, in: ders. (Hrsg.), Blauhelme in einer turbulenten Welt, Baden-Baden 1993, S. 17ff.
- Kühne, Winrich, Fragmenting States and the Need for Enlarged Peacekeeping, in: Tomuschat, Christian (Hrsg.), The United Nations at Age Fifty, A Legal Perspective, Den Haag 1995, S. 91ff.
- Kühne, Winrich, Peace Support Operations: How to make them succeed, in: Internationale Politik und Gesellschaft, 4/1999, S. 359ff.
- Kühne, Winrich, Humanitäre NATO-Einsätze ohne Mandat?, in: Lutz, Dieter (Hrsg.), Der Kosovo-Krieg, Rechtliche und rechtsethische Aspekte, Baden-Baden 1999/2000, S. 73ff.
- Kühne, Winrich, Friedenseinsätze verbessern – der Brahimi-Report, SWP-Aktuell 63, August 2000.
- Kühne, Winrich, Der Brahimi-Report – ein Jahr später, SWP-Aktuell 13/01, September 2001.
- Kühne, Winrich, From Peacekeeping to *Peacebuilding*, in: Reyhler, Luc/Paffenholz, Thania (Hrsg.), Peacebuilding: A field guide, Boulder *et al.* 2001, S. 376ff.
- Kühne, Winrich, Friedenseinsätze verbessern – die Empfehlungen der Brahimi-Kommission, in: von Schorlemer, Sabine (Hrsg.), Praxishandbuch UNO, Die Vereinten Nationen im Lichte globaler Herausforderungen, Berlin/Heidelberg 2003, S. 715ff.

- Küppers, Bernhard, UN beendet serbische Verwaltung in Mitrovica, in: Süddeutsche Zeitung, 26.11.2002.
- Küppers, Bernhard, Es fehlt an Phantasie und Klarheit, in: Süddeutsche Zeitung, 18.03.2004.
- Lange, Klaus, Die UÇK – Anmerkungen zu Geschichte, Struktur und Zielen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 26/99, S. 33ff.
- Lavrov, Sergey, The Russian View of Peacekeeping: International Activity for Peace, in: Brown Journal of World Affairs, 3 (1996) 1, S. 23ff.
- Lightburn, David, Lessons learned, in: NATO Review, 49 (2001) 2, S. 12ff.
- Lipsius, Stephan, Kosovo: Politische Führung zerstritten, in: Südosteuropa, 48 (1999) 7/8, S. 359ff.
- Lipsius, Stephan, Die neue UÇK in Mazedonien und die politische Entwicklung im Kosovo, in: Südosteuropa, 50 (2001) 1/3, S. 1ff.
- Maak, Klaus Joachim/Erhardt, Wolfram, Ein nachhaltiges Reformklima tut Not, wirtschaftliche Stabilisierung auf dem Balkan, in: Internationale Politik, 3/2001, S. 13ff.
- Mackinlay, John, Improving Multinational Forces, in: Survival 36 (1994) 3, S. 149ff.
- Mackinlay, John, The Development of Peacekeeping Forces, in: Spillmann, Kurt/Bernauer, Thomas/Gabriel, Jürg/Wenger, Andreas (Hrsg.), Peace Support Operations: Lessons Learned and Future Perspectives, Bern *et al.* 2001, S. 55ff.
- Malone, David/Thakur, Ramesh, UN Peacekeeping, Lessons Learned? in: Global Governance 7/2001, S. 11ff.
- Mappes-Niediek, Norbert, Warum die Kosovo-Mission gescheitert ist, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 4/2001, S. 447ff.
- Marburg, Jan, Gewalt neutralisieren, „Die Frage einer Truppenreduzierung geht völlig an der Realität vorbei“ – Ein Interview mit dem Befehlshaber der KFOR, General Dr. Klaus Reinhardt, in: Truppenpraxis/Wehrausbildung, 2/2000, Jg. 44, S. 94ff.
- 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. 15ff.
- Martens, Michael, Die Russen gehen heim, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 05.06.2003.
- Matheson, Michael, United Nations Governance of Postconflict Societies, in: American Journal of International Law, 95 (2001) 1, S. 76ff.
- Maziaü, Nicolas/Pech, Laurent, L'Administration Internationale de la Bosnie-Herzegovine – un Modèle pour le Kosovo?, in: Civitas Europa, 4/2000, S.51ff.
- Mertus, Julie, Peacekeeping in Kosovo: Mission Impossible?, in: Buckley, William Joseph, (Hrsg.), Kosovo – Contending Voices on Balkan Interventions, Grand Rapids, Michigan *et al.* 2000, S. 438ff.
- Millotat, Christian, Fortschritt im Kosovo im Jahr 2002, in: Europäische Sicherheit, 2/2002, S. 7ff.
- Mitchell, Ian, The Ambiguities of Elections in Kosovo: Democratisation versus Human Rights?, in: International Journal of Human Rights 4 (2000) 3/4, S. 246ff.

- Mockaitis, Thomas, Civil Conflict Intervention: Peacekeeping or Enforcement?, in: Morrison, Alex/Fraser, Douglas/Kiras, James, Peacekeeping with Muscle: The Use of Force in International Conflict Resolution, S. 31ff.
- Mole, Nuala, Who Guards the Guards-the Rule of Law in Kosovo, in: European Human Rights Law Review, (2001) 3, S. 280ff.
- Morrison, Alex, Methodology, Contents and Structure of UN Civilian Police Training Programmes, in: The United Nations Institute for Training and Research (UNITAR), The Role And Functions of Civilian Police in United Peace-Keeping Operations, Debriefing and Lessons, Report of the 1995 Singapore Conference, London *et al.* 1996, S.141ff.
- Müller, Joachim/Münc, Wolfgang, Die neue Finanzordnung der Vereinten Nationen, Ein weiterer Schritt auf dem Wege der Reformen, in: Vereinte Nationen, 51 (2003) 3, S. 78 ff.
- Münzel, Frank, Läßt sich die Unabhängigkeit Kosovos völkerrechtlich begründen?, in: Marko, Joseph (Hrsg.), Gordischer Knoten Kosovo/a: Durchschlagen oder Entwirren?, Baden-Baden 1999, S. 199ff.
- Muharremi, Robert/Peci, Lulzim/Malazogu, Leon/Knaus, Verena/Murati, Teuta, Administration and Governance in Kosovo: Lessons Learned and Lessons to be Learned, The rehabilitation of war-torn societies, Pristinë/Priština/Geneva 2003, <[www.casin.ch/pdf/zurichpristinadec2302.pdf](http://www.casin.ch/pdf/zurichpristinadec2302.pdf)>.
- Mutz, Reinhardt, Auge um Auge, Im Kosovo rückt der Frieden in weite Ferne, in: Basler Zeitung, 21.08.1999.
- Mutz, Reinhard, Den Krieg gewonnen, den Frieden verfehlt – Das Debakel der Kosovo-Intervention, in: Ratsch, Ulrich/Mutz, Reinhard/Schoch, Bruno (Hrsg.), Friedensgutachten 2000, Münster 2000, S. 53ff.
- Mutz, Reinhardt, Was ist aus den Kriegszielen der NATO geworden? Vor einem Jahr stellte die NATO ihre Luftangriffe ein, in: Basler Zeitung, 09.06.2000.
- Niewerth, Johannes/Rehr-Zimmermann, Thilo, Der Einsatz der NATO zur Streitbeilegung nach der UN-Charta, in: Humanitäres Völkerrecht, 4/1994, S. 186ff.
- Ong, Kelvin, The UN, Europe, and Crisis Management, International Peace Academy Report, Paris 19.-20.10.2000.
- Ong, Kelvin, Policing the Peace: Towards a Workable Paradigm, International Peace Academy Report, 02.-03.11.2000, New York, <[www.ipacademy.org/Publications/Reports/Training/PublRepoPolPeaca\\_body.htm](http://www.ipacademy.org/Publications/Reports/Training/PublRepoPolPeaca_body.htm)>.
- Olshausen, Klaus, Mit KFOR im Kosovo, in: Soldat und Technik, 9/1999, S. 517ff.
- Oschlies, Wolf, Alptraum Kosovo, Die politische Meinung, Oktober 1999, S. 45ff.
- Oschlies, Parlamentswahlen im Kosovo, Wahlen im Kosovo: Ungewissheit nach dem Urnengang, Berlin 2001, <[www.swp-berlin/produkte/brennpunkte/parlkos2druck.htm](http://www.swp-berlin/produkte/brennpunkte/parlkos2druck.htm)>.
- Oschlies, Wolf, Parlamentswahlen im Kosovo, Die Wahlen im Kosovo: Resultate und Perspektiven, Berlin 2001, <[www.swp-berlin/produkte/brennpunkte/parlkos3druck.htm](http://www.swp-berlin/produkte/brennpunkte/parlkos3druck.htm)>.

- Oschlies, Wolf, Parlamentswahlen im Kosovo, Die Wahlen im Kosovo: Der Wahltag, Berlin 2001, <[www.swp-berlin/produkte/brennpunkte/parlkos4druck.htm](http://www.swp-berlin/produkte/brennpunkte/parlkos4druck.htm)>.
- Oschlies, Wolf, Parlamentswahlen im Kosovo, Wahlen im Kosovo: Kandidaten und Wahlkampf, Berlin 2001, <[www.swp-berlin/produkte/brennpunkte/parlkos5druck.htm](http://www.swp-berlin/produkte/brennpunkte/parlkos5druck.htm)>.
- Oschlies, Wolf, Parlamentswahlen im Kosovo, "Ein Kompromiß, bei dem alle verlieren...?", Berlin 2001, <[www.swp-berlin/produkte/brennpunkte/parlkos15druck.htm](http://www.swp-berlin/produkte/brennpunkte/parlkos15druck.htm)>.
- Oschlies, Wolf, Parlamentswahlen im Kosovo, Neuwahlen im Kosovo! Berlin 2001, <[www.swp-berlin/produkte/brennpunkte/parlkos16druck.htm](http://www.swp-berlin/produkte/brennpunkte/parlkos16druck.htm)>.
- Oschlies, Parlamentswahlen im Kosovo, Kosovo-Wahl: „...und alle Fragen offen“; <[www.swp-berlin/produkte/brennpunkte/parlkos19druck.htm](http://www.swp-berlin/produkte/brennpunkte/parlkos19druck.htm)>.
- Papworth, Thomas/Wilharta, Sharon, Policing Europe: European Policing? The challenge of coordination in international policing, Workshop Report, Stockholm, 04.-05.05.2001, <[www.projects.sipri.se/conflictstudy/workshop\\_report.pdf](http://www.projects.sipri.se/conflictstudy/workshop_report.pdf)>.
- Partsch, Karl Joseph, Der Sicherheitsrat als Gerichtsgründer. Zur Entstehung des besonderen internationalen Strafgerichts für Jugoslawien, in: Vereinte Nationen, 42 (1994) 1, S. 11ff.
- Pellet, Alain, The Road to Hell is paved with good intentions, The United Nations as Guarantor of International Peace and Security: A French Perspective, in: Tomuschat, Christian (Hrsg.), The United Nations at Age Fifty, A Legal Perspective, Den Haag *et al.* 1995, S. 113ff.
- Picco, Giandomenico, The U.N. and the Use of Force: Leave the Secretary-General out of it, in: Foreign Affairs, 73 (1994) 5, S. 14ff.
- Pichl, Elmar, Kosovo in den jugoslawischen Verfassungssystemen: 1974 bis 1998, in: Marko, Joseph (Hrsg.), Gordischer Knoten Kosovo/a: Durchschlagen oder entwirren?, Baden-Baden 1999, S. 75ff.
- Pichl, Elmar, Kosovo – „Kriegsrecht“, Faustrecht und UN-Recht, Rechtliche Aspekte des Wiederaufbaus, in: Südosteuropa, 48 (1999) 11/12, S. 646ff.
- Pugh, Michael, Civil-Military Relations in International Peace Operations, in: Spillmann, Kurt/Bernauer, Thomas/Gabriel, Jürg/Wenger, Andreas (Hrsg.), Peace Support Operations: Lessons Learned and Future Perspectives, Bern *et al.* 2001, S. 109ff.
- Rapp, Angela, Gesellschaftliches Eigentum und Privatisierung. Die KTA – eine Treuhandanstalt für den Kosovo, in: Vereinte Nationen, 51 (2001) 5, S. 167ff.
- Rawski, Frederick, To Waive or not to Waive: Immunity and Accountability in U.N. Peacekeeping Operations, in: Connecticut Journal of International Law, 18 (2002), S. 103ff.
- Reinhardt, Klaus, KFOR and UNMIK, Sharing a common vision for Kosovo, in: Nato's nations and partners for peace, 44 (2000) 1, S. 12ff.
- Reinhardt, Klaus, KFOR and UNMIK – Sharing a Common Vision for Kosovo, in: Nato's NATIONS and Partners for Peace, 1/2000, S. 12ff.
- Reinhardt, Klaus, Lessons Learned as Commander KFOR in Kosovo, in: Spillmann, Kurt/Bernauer, Thomas/Gabriel, Jürg/Wenger, Andreas (Hrsg.), Peace Support Operations: Lessons Learned and Future Perspectives, Bern *et al.* 2001, S. 147ff.

- Reinhardt, Klaus, Lehren aus dem Kosovo, Militärische und Politische Herausforderungen, in: Internationale Politik, 3/2001, S. 32ff.
- Reljic, Dušan, Taucht Kosovo in eine „graue Zone“ ein?, Berlin 2002, <[www.swp-berlin/produkte/brennpunkte/kosovograu1druck.htm](http://www.swp-berlin/produkte/brennpunkte/kosovograu1druck.htm)>.
- Reuter, Jens, Die Kosovo-Politik der internationalen Gemeinschaft in den neunziger Jahren, in: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit (Hrsg.), Der Kosovo-Konflikt, Ursachen, Verlauf, Akteure, München 2000, S. 321ff.
- Reuter, Jens, Zur Geschichte der UÇK, in: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit (Hrsg.), Der Kosovo-Konflikt, Ursachen, Verlauf, Akteure, München 2000, S. 171ff.
- Riechmann, Friedrich, Areas of the North-South Controversy: The Shift towards Robust and Executive Mandates and Lessons Learned from East Timor and Kosovo, Military Aspects, in: Kühne, Winrich, The Brahimi Report, Overcoming the North-South Divide, Stiftung Wissenschaft und Politik, Report covering 6<sup>th</sup> International Workshop, Berlin 29.-30.06.2001, S. 43ff.
- Ringelheim, Julie, The Legal status of Kosovo, in: Kosovo 1999-2000, The Intractable Peace, <[www.iue.it/RSC/Kosovo/general\\_files/disclaimer.html](http://www.iue.it/RSC/Kosovo/general_files/disclaimer.html)>.
- Roberts, Adam, The Crisis in UN Peacekeeping, in: Survival, 36 (1994) 3, S. 93ff.
- Rohde, David, Kosovo Seething, in: Foreign Affairs, 79 (2000) 3, S. 65ff.
- Rudolph, Karin, Friedenstruppen, in: Wolfrum, Rüdiger (Hrsg.), Handbuch Vereinte Nationen, München 1991, S. 180ff.
- Ruffert, Matthias, The Administration of Kosovo and East Timor by the international community, in: International and Comparative Law Quarterly, 50 (2001) 3, S. 613ff.
- Ruggie, John Gerard, The United Nations and the Collective Use of Force, Wither or Whether?, in: Pugh, Michael (Hrsg.), The UN, Peace and Force, London *et al.* 1997, S. 1ff.
- Rühle, Michael, Das neue Strategische Konzept der NATO und die politische Realität, in: Reiter, Erich (Hrsg.), Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik, Hamburg *et al.* 2000.
- Sanderson, J.M., Dabbling in War, in: Otunnu, Olara/Doyle, Michael (Hrsg.), Peacemaking and Peacekeeping for the New Century, Lanham *et al.* 1998, S. 145ff.
- Scheffer, David, U.N. Engagement in Ethnic Conflict, in: Wippman, David (Hrsg.), International Law and ethnic Conflict, Ithaca, NY *et al.* 1998, S. 147ff.
- Schlossstein, Elisabeth, Das Institut für öffentliche Verwaltung der OSZE im Kosovo, in: Südosteuropa Mitteilungen, 02/2002, S. 36ff.
- Schlütter, Birgit, Rechtsstaatlichkeit der UN-Verwaltungsherrschaft im Kosovo, in: Südosteuropa, 50 (2001) 7/9, S. 303ff.
- Schmidt, Albert, Toward the Rule of Law: Kosovo 2000 Elections, in: Quinnipiac Law Review, 20 (2001) 3, S. 467ff.
- Schnabel, Albrecht, The Road Back to the Future in Post-Cold War UN Security Policy?, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (Hrsg.), Quo Vadis Peacekeeping?, Heft 106, Hamburg 1997, S. 13ff.

- Schnabel, Albrecht, Political Cooperation in Retrospect: Contact Group, EU, OSCE, NATO, G-8 and UN Working toward a Kosovo Settlement, in: Spillmann, Kurt/Wenger, Andreas (Hrsg.), Kosovo: Lessons Learned for International Cooperative Security, Bern *et al.* 2000, S. 21ff.
- Schwarz, Axel, Communities and Minorities in UNMIKs Virtual World of a Multicultural Kosovo, in: ZaöRV, 63 (2003) 3, S. 761ff.
- Seidel, Gerd, A New Dimension of the Right of Self-Determination in Kosovo, in: Tomuschat, Christian (Hrsg.), Kosovo and the International Community, A Legal Assessment, Den Haag *et al.* 2002, S. 203ff.
- Shraga, Daphna, UN Peacekeeping Operations: Applicability of International Humanitarian Law and Responsibility For Operations-Related Damage, in: American Journal of International Law, 94 (2000) 2, S. 406ff.
- Sidhu, Waheguru, Sharing Political Space in Peacemaking: The United Nations and Regional Organizations, The Case of Europe, International Peace Academy Seminar Report, Vienna, 06.-08.07.2000, <[www.ipacademy.org/Publications/Reports/Training/PublRepoSharPol\\_body.htm](http://www.ipacademy.org/Publications/Reports/Training/PublRepoSharPol_body.htm)>.
- Smith, Jeffrey, In Kosovo, Criminals are free to roam, Washington Post Foreign Service, 05.12.1999, <[www.balkanpeace.org/monitor/koskss/kss69.html](http://www.balkanpeace.org/monitor/koskss/kss69.html)>.
- Stahn, Carsten, International Territorial Administration in the former Yugoslavia: Origins, Developments and Challenges ahead, in: ZaöRV, 61 (2001) 1, S. 107ff.
- Stahn, Carsten, The United Nations Transitional Administrations in Kosovo and East Timor: A First Analysis, in: Max Planck Yearbook of United Nations Law, 5 (2001), S. 105ff.
- Stahn, Carsten, Constitution without a State? Kosovo Under the United Nations Constitutional Framework for Self-Government, in: Leiden Journal of International Law, 14 (2001) 3, S. 531ff.
- Stedman, Stephen John, Spoiler Problems in Peace Processes, in: International Security, 22 (1997) 2, S. 5ff.
- Steinkamm, Armin, Völkerrecht, Humanitäre Intervention und Legitimation des Bundeswehr-Einsatzes. Völker- und wehrrechtliche Aspekte des Kosovo-Konflikts 1999, in: Bayerische Landeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), Der Kosovo-Konflikt, Ursachen, Akteure, Verlauf, München 2000, S. 335ff.
- Stiglmayr, Alexandra, Wiederaufbauen – Probleme der internationalen Verwaltung von Wiederaufbaugebieten, in: Humanitäres Völkerrecht, 3/2000, S. 160ff.
- Strohmeier, Hansjörg, Collapse and Reconstruction of a Judicial System: The United Nations Mission in Kosovo and East Timor, in: American Journal of International Law, 95 (2001) 1, S. 46ff.
- Stodieck, Thorsten, Internationale Polizeimissionen und die Herausforderung auf internationaler und nationaler Ebene, in: Vierteljahresschrift für Sicherheit und Frieden, 1/2000, S. 66ff.
- Stodieck, Thorsten, Mehr Muskeln für die UNO – Reformpläne zur Friedenssicherung, in: Barandat, Jörg/Mason, Simon/Ratsch, Ulrich (Hrsg.), Friedensgutachten 2001, Münster 2001, S. 95ff.

- Stopford, Michael, Peace-Keeping or Peace Enforcement: Stark Choice for Grey Areas, in: University of Detroit Mercy Law Review, 73 (1996) 3, S. 497ff.
- Tanner, Fred, Weapons Control in Semi-permissive Environments: A Case for Compellence, in: Pugh, Michael (Hrsg.), The UN, Peace and Force, London/Portland 1997, S. 126ff.
- Tharoor, Shashi, United Nations Peacekeeping in Europe, in: Survival 37 (1995) 2, S. 121ff.
- Tharoor, Shashi, Should UN Peacekeeping Go “Back to Basics”?, in: Survival, 37 (1995/1996) 4, S. 52ff.
- Theuermann, Engelberth, 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, Baden-Baden 1993, S. 231ff.
- Thornberry, Cedric, Civil Affairs in the Development of UN Peacekeeping, in: International Peacekeeping, 1 (1994) 4, S. 471ff.
- Tomuschat, Christian, Yugoslavia’s Damaged Sovereignty over the Province of Kosovo, in: Kreijen, Gerard (Hrsg.), State, Sovereignty, and International Governance, Oxford 2002, S. 323ff.
- Toole, Jennifer, A False Sense of Security: Lessons Learned from the United Nations Organization and Conduct Mission in East Timor, in: American University International Law Review, 16 (2000) 1, S. 199ff.
- United Nations Association of the United States of America, Peacekeeping at the Brink, Recommendations for Urgent International Action on Kosovo, A Report of the Project on Finding Solutions for Peace in Kosovo, February 2000, <[www.unausa.org/pdf/kosovorpt.pdf](http://www.unausa.org/pdf/kosovorpt.pdf)>.
- United Nations Association of the United States of America, The Preparedness Gap: Making Peace Operations work in the 21th Century, Policy Report, 2001, <[www.unausa.org/pdf/Preparedness.pdf](http://www.unausa.org/pdf/Preparedness.pdf)>.
- Urquhart, Brian, Mehr als eine Aktion von Hilfssheriffen, in: Koch, Ernst (Hrsg.), Die Blauhelme – Im Einsatz für den Frieden, Frankfurt 1991, S. 57ff.
- Urquhart, Brian, Peacekeeping: We need Serious Rethinking, in: UN Chronicle, 3/1998, S. 36ff.
- United States, Department of State, Kosovo Judicial Assessment Mission Report, April 2000, <[www.usofficePristinë/Priština.usia.co.at/jud.pdf](http://www.usofficePristinë/Priština.usia.co.at/jud.pdf)>.
- United States Institute for Peace, American Civilian police in UN Peace Operations, Lessons Learned and Ideas for the Future, Special Report, Washington 2001, <[www.usip.org/pubs/specialreports/sr71.html](http://www.usip.org/pubs/specialreports/sr71.html)>.
- Vetter, Reinhold, Interview mit Michael Steiner, “Wir dürfen nicht Ruinen eines internationalen Engagements hinterlassen”, in: Südosteuropa 51 (2002) 1/3, S. 151ff.
- Voorhoeve, Joris, Lehren für die Zukunft, Friedenssicherung im Wandel, in: Internationale Politik, 7/1998, S. 41ff.

- Wagner, Markus, Das erste Jahr der UNMIK, in: Vereinte Nationen 48 (2000) 4, S. 132ff.
- Ward, Benjamin, The failure to protect minorities in Post-War Kosovo, in: Helsinki Monitor 11 (2000) 1, S. 37ff.
- Waters, Christopher, Human Rights in an International Protectorate: Kosovo's Ombudsman, in: The International Ombudsman Yearbook, 4 (2001), S. 141ff.
- White, Nigel, The UN Charter and Peacekeeping Forces: Constitutional Issues, in: Pugh, Michael (Hrsg.), The UN, Peace and Force, London *et al.* 1997, S. 43ff.
- Weiss, Thomas, Problems for Future U.N. Military Operations in „An Agenda for Peace“, in: Kühne, Winrich (Hrsg.), Blauhelme in einer turbulenten Welt, Baden-Baden 1993, S. 177ff.
- Weiss, Thomas, Learning from Military-Civilian Interactions in Peace Operations, in: International Peacekeeping, 6 (1999) 2, S. 112ff.
- Wedgwood, Ruth, United Nations Peacekeeping Operations and the Use of Force, in: Washington Journal of Law and Policy, 5 (2001), S. 69ff.
- Wet, Erika de, The Relationship between the Security Council and Regional Organizations during enforcement Action under Chapter VII of the United Nations Charter, in: Nordic Journal of International Law, 71 (2002) 1, S. 1ff.
- Wilde, Ralph, From Danzig to East Timor and Beyond: The Role of International Territorial Administration, in: American Journal of International Law, 95 (2001) 3, S. 583ff.
- Wilkinson, Philip, Sharpening the Weapons of Peace: Peace Support Operations and Complex Emergencies, in: Woodhouse, Tom/Ramsbotham, Oliver (Hrsg.), Peacekeeping and Conflict Resolution, London/Portland, Oregon 2000, S. 63ff.
- Wilkinson, Philip, Areas of the North-South Controversy: The Shift towards Robust and Executive Mandates and Lessons Learned from East Timor and Kosovo, Military Aspects, in: Kühne, Winrich, The Brahimi Report, Overcoming the North-South Divide, Report covering 6<sup>th</sup> International Workshop, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, 29.-30.06.2001, S. 27ff.
- Witte, Eric, Reconstructing Kosovo: The Ethnic Dimension, in: Spillmann, Kurt/Wenger, Andreas (Hrsg.), Kosovo: Lessons Learned for International Cooperative Security, Bern *et al.* 2000, S. 81ff.
- Wittkowsky, Andreas, Give War a Chance? Optionen zur Konsolidierung des Kosovo, in: Internationale Politik und Gesellschaft, 4/2000, S. 347ff.
- Wittkowsky, Andreas, Modellfall Kosovo? UNMIK und die Architektur künftiger internationaler Mandate, <[www.fes.de/ipg/ONLINE2\\_2002/artwittkowsky.pdf](http://www.fes.de/ipg/ONLINE2_2002/artwittkowsky.pdf)>.
- Wolf, Joachim, Regional Arrangements and the UN Charter, in: Encyclopaedia of Public International Law, Volume 4, Amsterdam *et al.* 2000, S. 91ff.
- Wolfrum, Rüdiger, Haushalt, in: ders. (Hrsg.), Handbuch der Vereinten Nationen, München, 2. Aufl. 1991, S. 268ff.
- Wolfrum, Rüdiger, Der Beitrag regionaler Abmachungen zur Friedenssicherung: Möglichkeiten und Grenzen, in: ZaöRV, 53 (1994) 3, S. 576ff.
- Wolfrum, Rüdiger, NATO, WEU und KSZE im System der internationalen Friedenssicherung, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band VIII, Heidelberg 1995, S. 295ff.

Woodhouse, Tom, *The Gentle Hand of Peace? British Peacekeeping and Conflict Resolution in Complex Political Emergencies*, in: *International Peacekeeping*, 6 (1999) 2, S. 24ff.

Woodhouse, Tom, *Conflict Resolution and Peacekeeping: Critiques and Responses*, in: Woodhouse, Tom/Ramsbotham Oliver (Hrsg.), *Peacekeeping and Conflict Resolution*, London/Portland, Oregon 2000, S. 8ff.

Woodward, Susan, *Kosovo and the Region: Consequences of the Waiting Game*, in: *The International Spectator*, 35 (2000) 1, S. 35ff.

Zimmermann, Andreas/Stahn, Carsten, *United State Trusteeship or Sovereign State? Reflections on the Current and Future Legal Status of Kosovo*, in: *Nordic Journal of International Law*, 70 (2001) 4, S. 423ff.

### III. VN-Dokumente

Agenda für den Frieden (*An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, peacemaking and peace-keeping*), 17.06.1992, UN-Doc. A/47/277-S/24111, <[www.un.org/Depts/german/friesi/afried/afried-1.htm](http://www.un.org/Depts/german/friesi/afried/afried-1.htm)>.

Ahtisaari-Chernomyrdin-Dokument, (*Agreement on the principles (peace plan) to move towards a resolution of the Kosovo Crisis*), 07.06.1999, UN-Doc. S/1999/649.

Brahimi-Report, *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*, 21.08.2000, UN-Doc. A/55/305-S/2000/809.

Military Technical Agreement between the International Security Force (“KFOR”) and the Governments of Federal Republic of Yugoslavia and the Republic of Serbia, 09.06.1999, UN-Doc. S/1999/682.

Rambouillet-Abkommen (*Rambouillet Accords: Interim Agreement for Peace and Self-Government in Kosovo*), 07.06.1999, UN-Doc. S/1999/648.

Ruanda-Report, *Rwanda Report of the independent inquiry into the actions of the United Nations during the 1994 genocide in Rwanda*, New York, 1999, vorgelegt am 15.12.1999, veröffentlicht am 16.12.1999, UN Doc. S/1999/1257, <[www.un.org/News/oss/rwanda\\_report.htm](http://www.un.org/News/oss/rwanda_report.htm)>; <[www.ess.uwe.ac.uk/genocide/Rwanda.htm](http://www.ess.uwe.ac.uk/genocide/Rwanda.htm)>.

Supplement to an Agenda for Peace: *Position Paper of the Secretary-General on the Occasion of the 50<sup>th</sup> Anniversary of the United Nations*, 03.01.1995, UN-Doc. A/50/60-S/1995/1, Ziff. 38.

Srebrenica-Report, *Report of the Secretary-General pursuant to General Assembly Resolution 53/35, The Fall of Srebrenica*, 15.11.1999, UN-Doc. A/54/549, <[www.un.org/peace/srebrenica.pdf](http://www.un.org/peace/srebrenica.pdf)>.

*Berichte des Generalsekretärs*

- Report of the Secretary-General pursuant to Paragraph 10 of Security Council Resolution 1244 (1999), UN-Doc.: S/1999/672, 12.06.1999.
- Report of the Secretary-General on UNMIK, 12.07.1999, UN-Doc. S/1999/779.
- Report of the Secretary-General on UNMIK, 16.09.1999, UN-Doc. S/1999/987.
- Report of the Secretary-General on UNMIK, 23.12.1999, UN-Doc. S/1999/1250.
- Report of the Secretary-General on UNMIK, 03.03.2000, UN-Doc. S/2000/177.
- Report of the Secretary-General on UNMIK, 06.06.2000, UN-Doc. S/2000/538.
- Report of the Secretary-General on UNMIK, 15.12.2000, UN-Doc. S/2000/1196.
- Report of the Secretary-General on UNMIK, 13.03.2001, UN-Doc. S/2001/218.
- Report of the Secretary-General on UNMIK, 07.06.2001, UN-Doc. S/2001/565.
- Report of the Secretary-General on UNMIK, 02.10.2001, UN-Doc. S/2001/926.
- Report of the Secretary-General on UNMIK, 15.01.2002, UN-Doc. S/2002/62.
- Report of the Secretary-General on UNMIK, 22.04.2002, UN-Doc. S/2002/436.
- Report of the Secretary-General on UNMIK, 09.10.2002, UN-Doc. S/2002/1126.
- Report of the Secretary-General on UNMIK, 29.01.2003, UN-Doc. S/2003/113.
- Report of the Secretary-General on UNMIK, 14.04.2003, UN-Doc. S/2003/421.
- Report of the Secretary-General on UNMIK, 26.06.2003, UN-Doc. S/2001/675.
- Report of the Secretary-General on UNMIK, 15.10.2003, UN-Doc. S/2003/996.
- Report of the Secretary-General on UNMIK, 26.01.2004, UN-Doc. S/2004/71.
- Report of the Secretary-General on UNMIK, 30.04.348, UN-Doc. S/2004/348.
- Report of the Secretary-General prepared pursuant to Resolution 1160 (1998) of the Security Council, 21.09.1998, UN-Doc. S/1998/834/Add. 1.
- Report of the Secretary-General on the implementation of the report of the Panel on United Nations peace operations, 20.10.2000, UN-Doc. A/55/502.
- Report of the Secretary-General on the implementation of the recommendations of the Special Committee on Peacekeeping Operations and the Panel on United Peace Operations, 01.06.2001, UN-Doc. A/55/977.
- Report of the Secretary-General on the implementation of the recommendations of the Special Committee on Peacekeeping Operations and the Panel on United Peace Operations, 21.12.2001, UN-Doc. A/56/732.
- Report of the Secretary-General, Financing of UNMIK, Addendum, 02.07.1999, UN-Doc. A/53/238/Add. 1.
- Report of the Secretary-General, Financing of UNMIK, 22.03.2000, UN-Doc. A/54/807.
- Report of the Secretary-General, Financing of UNMIK, 12.10.2000, UN-Doc. A/55/477.

*Berichte des Spezialkommittees für Friedenseinsätze*

- Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations, Comprehensive review of the whole question of peacekeeping operations in all their aspects, 04.12.2000, UN-Doc. A/C.4/55/6.
- Report of the Special Committee on Peace Operations, Comprehensive review of the whole question of peacekeeping operations in all their aspects, 31.07.2001, UN-Doc. A/55/1024.

*Berichte des ACABQ*

Report of the Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions, Financing of UNMIK, 14.07.1999, UN-Doc. A/53/1019.

Report of the Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions, Financing of UNMIK, 19.11.1999, UN-Doc. A/54/622.

Report of the Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions, Financing of UNMIK, 13.11.2000, UN-Doc. A/55/624.

*Bericht des fünften Komitees*

Report of the Fifth Committee, Financing of UNMIK, Recommendations of the Fifth Committee, 07.06.2000, UN-Doc. A/54/674.

*Resolutionen der Generalversammlung*

Resolution adopted by the General Assembly, Administrative and budgetary aspects of the financing of the United Nations peace operations, 01.03.1995, UN-Doc. A/RES/49/233.

Resolution adopted by the General Assembly, Financing of UNMIK, 02.02.2000, UN-Doc. A/RES/54/245.

Resolution adopted by the General Assembly, Financing of UNMIK, 02.02.2000, UN-Doc. A/RES/54/245.

*Resolutionen des Sicherheitsrates*

Resolution 1272 (1999), 25.10.1999, UN-Doc. S/RES/1272 (1999).

Resolution 1031 (1995), 15.12.1995, UN-Doc. S/RES/1031 (1995).

Resolution 1037 (1996), 15.01.1996, UN-Doc. S/RES/1037 (1996).

Resolution 1160 (1998), 31.03.1998, UN-Doc. S/RES/1160 (1998).

Resolution 1199 (1998), 23.09.1998, UN-Doc. S/RES/1199 (1998).

Resolution 1203 (1998), 14.10.1998, UN-Doc. S/RES/1203 (1998).

Resolution 1244 (1999), 10.06.1999, UN-Doc. S/RES/1244 (1999).

Resolution 1318 (2000), 07.09.2000, UN-Doc. S/RES/1318 (2000).

**IV. Sonstige Dokumente, Berichte:**

American Bar Association and Central and East European Law Initiative (ABA/CEELI),  
Judicial Reform Index for Kosovo, Washington, April 2002,  
<[www.abanet.org/ceeli/publications/jri/jri\\_kosovo.pdf](http://www.abanet.org/ceeli/publications/jri/jri_kosovo.pdf)>.

Amnesty International's recommendations to UNMIK on the judicial system, Federal Republic of Yugoslavia (Kosovo), February 2000, AI Index: EUR 70/06/00,

- <[www.web.amnesty.org/aidoc/aidoc\\_pdf.nsf/Index/EUR700062000ENGLISH/\\$File/EUR7000600.pdf](http://www.web.amnesty.org/aidoc/aidoc_pdf.nsf/Index/EUR700062000ENGLISH/$File/EUR7000600.pdf)>.
- Assembly of WEU: Latest developments in south-eastern Europe, Document 1666, 09.11.1999, Report submitted on behalf of the Political Committee by Mrs. Durrieu and Mr. Micheloyiannis, Rapporteurs.
- Assembly of the WEU, The situation in Kosovo III: military and security aspects, Document A/1688, Report submitted on behalf of the Defence Committee by Mr Baumel, Rapporteur, and Mr Bársony, co-Rapporteur, May 2000, <[www.assembly-weu.org/en/documents/sessions\\_ordinaires/rpt/2000/1688.html](http://www.assembly-weu.org/en/documents/sessions_ordinaires/rpt/2000/1688.html)>.
- Assembly of the WEU, International Policing in south-east Europe, Document A/1721, 07.12.2000, Report submitted on behalf of the Political Committee by Mr. Hancock and Lord Ponsonby, Rapporteurs, <[www.assembly-weu.org/en/documents/sessions\\_ordinaires/rpt/2000/1721.html](http://www.assembly-weu.org/en/documents/sessions_ordinaires/rpt/2000/1721.html)>.
- COMKFOR Statement of Principles, September 1999, in: UNMIK, The Kosovo Protection Corps Plan 2004.
- European Commission/World Bank, Office for South East Europe, Report on Progress made in Committing, Contracting and Spending Donor Pledges to Kosovo, September 2000, <[www.seerecon.org/kosovo/documents/kosovoinfonote.htm](http://www.seerecon.org/kosovo/documents/kosovoinfonote.htm)>.
- European Commission/World Bank, Office for South East Europe, Report on Progress made in Committing, Contracting and Spending Donor Pledges to Kosovo, March 2001, <[www.seerecon.org/kosovo/documents/kosovo\\_tables\\_april.2001.pdf](http://www.seerecon.org/kosovo/documents/kosovo_tables_april.2001.pdf)>.
- European Stability Initiative, Lessons Learned and Analysis Unit of the EU Pillar of UNMIK in Kosovo (Hrsg.), The Ottoman Dilemma: Power and Property Relations under the United Nations Mission in Kosovo, Pristinë/Priština, 08.08.2002, <[www.esiweb.org/pdf/esi\\_document\\_id\\_35.pdf](http://www.esiweb.org/pdf/esi_document_id_35.pdf)>.
- Helsinki Agreement, Agreed Points on Russian Participation in KFOR, 16.08.1999 <[www.nato.int/kfor/resources/documents/helsinki.htm](http://www.nato.int/kfor/resources/documents/helsinki.htm)>.
- Human Rights First, Kosovo: Protection and Peace-Building, August 1999, <[www.humanrightsfirst.org/archives/arc\\_refs/feature/kosovo/peacebuilding](http://www.humanrightsfirst.org/archives/arc_refs/feature/kosovo/peacebuilding)>.
- International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia: Decision in *Prosecutor v. Dusko Tadic*, 02.10.1995, in: 35 I.L.M. 32 (1996), S. 35ff.
- International Court of Justice, Reports of Judgements, Advisory Opinions and Orders, Certain Expenses of the United Nations (Article 17, Paragraph 2, of the Charter), Den Haag 1962.
- International Crisis Group, The New Kosovo Protectorate, ICG Balkans Report No. 69, Sarajevo, 20.06.1999, <[www.crisisweb.org/](http://www.crisisweb.org/)>.
- International Crisis Group, Violence in Kosovo: Who is killing whom? ICG Balkans Report No. 78, Pristinë/Priština/Brussels, 02.11.1999,
- International Crisis Group, Waiting for UNMIK, ICG Balkans Report No. 79, Pristinë/Priština/ Brussels, 18.10.1999, <[www.crisisweb.org/](http://www.crisisweb.org/)>.

- International Crisis Group, Starting from Scratch in Kosovo: The Honeymoon is over, ICG Balkans Report No. 83, Pristinë/Priština/Brussels, 10.12.1999, <[www.crisisweb.org](http://www.crisisweb.org)>.
- International Crisis Group, Kosovo's Linchpin: Overcoming Division in Mitrovicë/Mitrovica, ICG Balkans Report No. 96, Pristinë/Priština/Brussels, 31.05.2000, <[www.crisisweb.org](http://www.crisisweb.org)>.
- International Crisis Group, Elections in Kosovo: Moving Towards Democracy?, ICG Balkans Report No. 97, Pristina *et al.*, 07.06.2000, <[www.crisisweb.org](http://www.crisisweb.org)>.
- International Crisis Group, Reality Demands, Documenting Violations of International Humanitarian Law in Kosovo 1999, Brussels, 27.06.2000.
- International Crisis Group, Kosovo Report Card, ICG Balkans Report No. 100, Pristina/Brussels, 28.08.2000, <[www.crisisweb.org](http://www.crisisweb.org)>.
- International Crisis Group, Kosovo: Landmark Election, ICG Balkans Report No.120, Pristina/Brussels, 21.11.2001; <[www.crisisweb.org](http://www.crisisweb.org)>.
- International Crisis Group, Kosovo: A Strategy for Economic Development, ICG Balkans Report No. 123, Pristina/Brussels, 19.12.2001, <[www.crisisweb.org](http://www.crisisweb.org)>.
- International Crisis Group, A Kosovo Roadmap (I), Addressing Final Status, ICG Balkans Report No. 124, Pristina/Brussels, 01.03.2002, <[www.crisisweb.org](http://www.crisisweb.org)>.
- International Crisis Group, Collapse in Kosovo, ICG Europe Report No. 155, Pristina/Belgrade/Brussels, 22.04.2004, <[www.crisisweb.org](http://www.crisisweb.org)>.
- International Helsinki Federation for Human Rights, Report on the Judicial System, Freedom of the Media and the Situation of Minorities in Kosovo, 17.02.2001, <[www.ihf-hr.org/viewbinary/viewdocument.php?doc\\_id=5123](http://www.ihf-hr.org/viewbinary/viewdocument.php?doc_id=5123)>.
- Lawyers Committee for Human Rights, A Fragile Peace: Laying the foundations for Justice in Kosovo, Washington, D.C., October 1999, in: Journal of Constitutional Law in Eastern and Central Europe, 7 (2000) 1/2, S. 41ff.
- No peace without justice (NPWJ), Report of Serious Violations of International Humanitarian law in Kosovo, February 1999, <[www.npwj.net/documents/kosovo.shtml](http://www.npwj.net/documents/kosovo.shtml)>.
- Ombudsperson Institution in Kosovo, First Annual Report 2000-2001, 18.07.2001, <[www.ombudspersonkosovo.org](http://www.ombudspersonkosovo.org)>.
- Ombudsperson Institution in Kosovo, Special Report No. 1, On the compatibility with recognizes international standards of UNMIK Regulation No. 2000/47 on the Status, Privileges and Immunities of KFOR and UNMIK and Their Personnel in Kosovo (10 August 2000), <[www.ombudspersonkosovo.org](http://www.ombudspersonkosovo.org)>.
- Ombudsperson Institution in Kosovo, Special Report No. 3, On The Conformity of Deprivations of Liberty under "Executive Orders" with Recognised International Standards, 29.06.2001, <[www.ombudspersonkosovo.org](http://www.ombudspersonkosovo.org)>.
- Ombudsperson Institution in Kosovo, Special Report No. 4, On Certain Aspects of UNMIK Regulation No. 2001/18 on the Establishment of a Detention Review Commission for Extra-judicial Detentions Based on Executive Orders, 12.09.2001, <[www.ombudspersonkosovo.org](http://www.ombudspersonkosovo.org)>.

- OSCE, Kosovo/a, As seen, As told, Part I, An analysis of the human rights findings of the OSCE Verification Mission, October 1998 – June 1999.  
<[www.osce.org/documents/mik/1999/11/1620\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/mik/1999/11/1620_en.pdf)>.
- OSCE Mission in Kosovo, Kosovo/a, As seen, As told, Part II, A report on the human rights findings of the OSCE Mission in Kosovo, June to October 1999, 05.11.1999,  
<[www.osce.org/kosovo/documents/reports/hr/part2/part2.pdf](http://www.osce.org/kosovo/documents/reports/hr/part2/part2.pdf)>.
- OSCE Mission in Kosovo, Kosovo: A review of the Criminal Justice System, February – July 2000, 10.08.2000,  
<[www.osce.org/kosovo/documents/reports/justice/criminal\\_justice.pdf](http://www.osce.org/kosovo/documents/reports/justice/criminal_justice.pdf)>.
- OSCE Mission in Kosovo, Kosovo: A review of the Criminal Justice System, September 2000 – February 2001, 28.07.2001,  
<[www.osce.org/kosovo/documents/reports/justice/criminal\\_justice2.pdf](http://www.osce.org/kosovo/documents/reports/justice/criminal_justice2.pdf)>.
- OSCE Mission in Kosovo, Kosovo: A review of the Criminal Justice System, October 2001,  
<[www.osce.org/kosovo/documents/reports/justice/criminal\\_justice3.pdf](http://www.osce.org/kosovo/documents/reports/justice/criminal_justice3.pdf)>.
- OSCE Mission in Kosovo, Kosovo: A review of the Criminal Justice System, September – 2001 February 2000, 29.04.2002,  
<[www.osce.org/documents/mik/2002/04/965\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/mik/2002/04/965_en.pdf)>.
- OSCE Mission in Kosovo, Observations and Recommendations of the Kosovo Legal System Monitoring Section, Report 1 – Material Needs of the emergency system, Pristinë/Priština, 07.11.1999,  
<[www.osce.org/kosovo/documents/reports/justice/report1.htm](http://www.osce.org/kosovo/documents/reports/justice/report1.htm)>.
- OSCE Mission in Kosovo, Observations and Recommendations of the Kosovo Legal System Monitoring Section, Report 2 – The Development of the Kosovo Judicial System (10 June through 15 December 1999), Pristinë/Priština, 17.12.1999,  
<[www.osce.org/kosovo/documents/reports/justice/report2.htm](http://www.osce.org/kosovo/documents/reports/justice/report2.htm)>.
- OSCE Mission in Kosovo, Observations and Recommendations of the OSCE Legal System Monitoring Section, Report No. 3 – Exploration of Detention Periods for Current Detainees, Pristinë/Priština, 08.03.2000,  
<[www.osce.org/kosovo/documents/reports/justice/report3.htm](http://www.osce.org/kosovo/documents/reports/justice/report3.htm)>.
- OSCE Mission in Kosovo, Observations and Recommendations of the OSCE Legal System Monitoring Section: Report, No. 4 – Update on the Expiration of Detention Periods for Detainees, Pristinë/Priština, 18.03.2000,  
<[www.osce.org/kosovo/documents/reports/justice/report4.htm](http://www.osce.org/kosovo/documents/reports/justice/report4.htm)>.
- OSCE Mission in Kosovo, Observations and Recommendations of the Kosovo Legal System Monitoring Section: The treatment of minorities by the judicial system, 18.08.1999 – 27.03.2000,  
<[www.osce.org/kosovo/documents/reports/justice/report5.pdf](http://www.osce.org/kosovo/documents/reports/justice/report5.pdf)>.
- OSCE Mission in Kosovo, Observations and Recommendations of the OSCE Legal System Monitoring Section, Report No. 7 – Access to effective Counsel, Stage 1: Arrest to the First Detention Hearing, Pristinë/Priština, 23.05.2000,  
<[www.osce.org/kosovo/documents/reports/justice/report7.pdf](http://www.osce.org/kosovo/documents/reports/justice/report7.pdf)>.
- OSCE Mission in Kosovo, Observations and Recommendations of the OSCE Legal System Monitoring Section, Report No. 8 – Access to affective Counsel, Stage 2: The Investigative Hearings to Indictment, Pristinë/Priština, 20.07.2000,

- <[www.osce.org/kosovo/documents/reports/justice/report8.pdf](http://www.osce.org/kosovo/documents/reports/justice/report8.pdf)>.
- OSCE Mission in Kosovo, Observations and Recommendations of the OSCE Legal Systems Monitoring Section, Report 9 – On the Administration of Justice, Pristinë/Priština, March 2002,  
<[www.osce.org/kosovo/documents/reports/justice/Report9\\_eng.pdf](http://www.osce.org/kosovo/documents/reports/justice/Report9_eng.pdf)>.
- OSCE Mission in Kosovo, Boycott at the Municipal Level, 15.05.2003,  
<[www.osce.org/documents/mik/2003/05/711\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/mik/2003/05/711_en.pdf)>.
- OSCE Mission in Kosovo, Fact Sheet, Kosovo Judicial Institute, Pristinë/Priština, May 2002,  
<[www.osce.org/kosovo/documents/factsheet/law/kji\\_factsheet\\_eng.pdf](http://www.osce.org/kosovo/documents/factsheet/law/kji_factsheet_eng.pdf)>.
- OSCE Mission in Kosovo, Parallel Structures in Kosovo, October 2003,  
<[www.osce.org/documents/mik/2003/10/698\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/mik/2003/10/698_en.pdf)>.
- ReliefWeb, Kosovo: Donors pledge US\$1 billion in support of the reconstruction and recovery programme, 17.11.1999, <[www.reliefweb.int](http://www.reliefweb.int)>.
- RIINVEST, Institute for Development Research, Post-War Reconstruction of Kosova, Strategy and Policies, Pristinë/Priština, March 2000,  
<[www.balkannetwork.org/info/Kosova-Report-Post-War.PDF](http://www.balkannetwork.org/info/Kosova-Report-Post-War.PDF)>.
- Undertaking of demilitarisation and transformation by the UCK, 20.06.1999,  
<[www.nato.int/kfor/kfor/documents/uck.htm](http://www.nato.int/kfor/kfor/documents/uck.htm)>.
- UN Department of Peacekeeping Operations, Lessons Learned Unit, The Comprehensive Report on Lessons Learned from United Nations Operation in Somalia (UNOSOM), April 1992 – March 1995,  
<[www.un.org/Depts/dpko/lessons/UNOSOM.pdf](http://www.un.org/Depts/dpko/lessons/UNOSOM.pdf)>.
- UN Department of Peacekeeping Operations, Lessons Learned Unit, Lessons Learned United Nations Lessons Learned from the UN Transitional Administration in Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium (UNTAES), January 1996 – January 1998,  
<[www.un.org/Depts/dpko/lessons/UNTAES.pdf](http://www.un.org/Depts/dpko/lessons/UNTAES.pdf)>.
- UN Department of Peacekeeping Operations, Lessons Learned Unit, Cooperation Between the United Nations And Regional Organizations/Arrangements In a peacekeeping Environment, March 1999,  
<[www.un.org/Depts/dpko/lessons/Regional%20Organizations.pdf](http://www.un.org/Depts/dpko/lessons/Regional%20Organizations.pdf)>.
- UN Department of Peacekeeping Operations, Military Division United Nations Stand-by Arrangements System, Military Handbook, Edition 2003,  
<[www.un.org/Depts/dpko/milad/fgs2/unsas\\_files/UNSASHandbook2003.pdf](http://www.un.org/Depts/dpko/milad/fgs2/unsas_files/UNSASHandbook2003.pdf)>.
- UNDP, Early Warning Report Kosovo, Report No. 5, September-December 2003,  
<[www.kosovo.undp.org/publications/ews5/ews\\_5\\_%20engl\\_final.pdf](http://www.kosovo.undp.org/publications/ews5/ews_5_%20engl_final.pdf)>.
- UNHCR/OSCE, Assessment of the Situation of Ethnic Minorities in Kosovo, June – September 2000, 10.10.2000,  
<[www.osce.org/documents/mik/2000/10/1114\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/mik/2000/10/1114_en.pdf)>.
- UNHCR/OSCE, Ninth Assessment of the Situation of Ethnic Minorities in Kosovo, September 2001 – April 2002, 27.05.2002,  
<[www.osce.org/documents/mik/2002/05/1110\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/mik/2002/05/1110_en.pdf)>.

- UNMIK, Chronology, <[www.unmikonline.org/chrono.htm](http://www.unmikonline.org/chrono.htm)>.
- UNMIK, Kosovo Consolidated Budget, 1 January – 31 December 2000, General Government Budget, Municipalities Budget, Public Enterprise Budget, 22.12.1999, <[www.seerecon.org/kosovo/documents/2000\\_kosovo\\_budget.pdf](http://www.seerecon.org/kosovo/documents/2000_kosovo_budget.pdf)>.
- UNMIK-JIAS Fact Sheet, Kosovo Consolidated Budget, <[www.unmikonline.org/1styear/kcb.htm](http://www.unmikonline.org/1styear/kcb.htm)>.
- UNMIK Police, Annual Report 2000, <[www.unmikonline.org/civpol](http://www.unmikonline.org/civpol)>.
- UNMIK, Police in Kosovo 2001, <[www.unmikonline.org/civpol](http://www.unmikonline.org/civpol)>.
- United Nations Civilian Police, UNMIK, Police Report for 2002, A Year of Transition, <[www.unmikonline.org/civpol](http://www.unmikonline.org/civpol)>.
- UNMIK, United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, Pillar 1, Police and Justice, Presentation Paper, Fourth Quarter, November 2002, <[www.unmikonline.org/justice/documents/PillarI\\_Report\\_Jan03.pdf](http://www.unmikonline.org/justice/documents/PillarI_Report_Jan03.pdf)>.
- UNMIK, The Kosovo Protection Corps Plan 2004.
- World Bank, Poverty Reduction and Economic Management Unit, Europe and Central Asia Region, Report No. 21784-KOS, Economic and Social Reforms for Peace and Reconciliation, Washington, 01.02.2001, <[www.seerecon.org/kosovo/documents/wb\\_econ\\_report/wb-kosovo-econreport-intro.pdf](http://www.seerecon.org/kosovo/documents/wb_econ_report/wb-kosovo-econreport-intro.pdf)>.
- World Bank, News Release No: 2000/018/S, First Donor Conference for Kosovo, Brussels, 28.07.1999.

## **V. Interviews, Äußerungen**

- Reinhardt, Klaus, Vortrag an der Ludwig-Maximilians-Universität am 19.09.2003 im Rahmen einer Veranstaltung des Landesverbands Bayern der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen.
- Reinhardt, Klaus, bei einer Diskussion im Anschluss an seinen Vortrag, Erfahrungen eines NATO-Oberbefehlshabers im Kosovo, im Rahmen des Interdisziplinären Seminars der Universität der Bundeswehr München in Neubiberg: Die Balkanpolitik der EU, UNO, und NATO, 06.02.2003.
- Naumann, Klaus, Vortrag am 20.03.2003 im Rahmen eines interdisziplinären Seminars „Die Balkanpolitik der EU, UNO und NATO“ an der Universität der Bundeswehr München.
- Schumann, Peter, Principal International Officer, Ministry of Public Services, bei einem Gespräch mit der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen in Pristinë/Priština am 30.09.2003.