

**Osteuropa-Institut
der Freien Universität Berlin**
Interdisziplinäre Arbeitspapiere

Katrin Bergholz/Jenni Winterhagen

**Stabilität exportieren?
Dokumentation einer Ringvorlesung**

Auf der Grundlage von Protokollen von:

**Katrin Bergholz, Judit Roset Farré , Sanin Hasibović, Julia Hoffmann, Ella
Jasiowka, Cirstin Listing, Jenni Winterhagen, Nina Wolf**

Heft 3/2005

© Katrin Bergholz/Jenni Winterhagen
Osteuropa-Institut der Freien Universität Berlin
Berlin 2005
Herausgeber: Christoph Zürcher
ISSN 1436-2430

Inhaltsverzeichnis

Einleitung: Externe Stabilisierung?	4
„Exportgut“ Stabilität? Podiumsdiskussion am 23. April 2003	9
Gewaltmärkte und die Institutionalisierung einer Friedensnorm von Georg ELWERT am 21. Mai 2004	11
Srebrenica und die internationale Strafjustiz von Caroline FETSCHER am 2. Juli 2004	15
Stabilität, Recht und Gerechtigkeit: Die Rolle des Internationalen Strafgerichtshofes von Bernhard BRAUNE am 9. Juli 2003	19
Rechtliche Standards für Minderheiten in Europa von Alexander MORAWA am 30. April 2003	24
Die Arbeit des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten unter veränderten sicherheitspolitischen Bedingungen von John PACKER am 14. Mai 2003	28
Consociation: Die Verteidigung eines Modells von Brendan O'LEARY am 28. Mai 2003	32
Gelungene Krisenbewältigung? Makedonien zwei Jahre nach Ohrid von Natascha ZUPAN am 11. Juni 2003	36
Wunsch und Wirklichkeit beim Wiederaufbau Afghanistans von Anatol LIEVEN am 25. Juni 2003	42
Möglichkeiten und Risiken internationaler Polizeieinsätze auf dem Balkan von Henning HENSCH am 18. Juni 2003	44
Personenregister	49
Anhang: Programm der Ringvorlesung	50

Einleitung: Externe Stabilisierung?

Die sicherheitspolitische Entwicklung nach dem Ende des Kalten Krieges ist bestimmt von einer zunächst paradox anmutenden Beobachtung: Zum einen nimmt die Zahl der gewalttätigen Konflikte seit 1993 ab; zum anderen aber wächst die Befürchtung, dass die Welt – an vielen Schauplätzen und auch als ganzes – unsicherer geworden sei. Dieser Eindruck speist sich beispielsweise aus der Gewalt im Irak, in Israel und Palästina, aus den Bombenanschlägen in Usbekistan, dem nicht enden wollenden Krieg in Tschetschenien, den Kämpfen in Afghanistan oder aus der jüngst wieder aufgeflamten inter-ethnischen Gewalt im Kosovo.

Die Abnahme der Zahl der bewaffneten internen Konflikte steht ebenfalls in einem zunächst paradox erscheinendem Kontrast mit der steigenden Zahl der internationalen Interventionen (sowohl militärischer wie auch ziviler Natur) welche seit dem Ende des Kalten Krieges festzustellen ist. Von den insgesamt 52 *Peace-Keeping*-Missionen der UN fanden 80 Prozent nach 1989 statt.

Zur Zeit engagiert sich die Internationale Gemeinschaft unter anderem in Afghanistan, Armenien, Aserbaidschan, Äthiopien, Bosnien-Herzegowina, Demokratische Republik Kongo, Eritrea, Georgien, Guatemala, Irak, Kosovo, Kroatien, Libanon, Mazedonien, Moldova, Ost Timor, Serbien und Montenegro, Sierra Leone, Tadschikistan, Usbekistan, Zypern.

Diese sinkende Interventionsschwelle wurde von einem ungleichen Paar aus der Taufe gehoben. Paten standen die „Humanitäre Intervention“ einerseits, der „Krieg gegen den Terrorismus“ andererseits. Die „Humanitäre Intervention“ feierte ihren Durchbruch 1999, als der Krieg zwischen den serbisch-jugoslawischen Sicherheitskräften und den kosovarischen Rebellen vollends zu eskalieren drohte und der Zivilbevölkerung Flucht, Vertreibung und Schlimmeres brachte. Das Eingreifen der NATO – ohne UN-Mandat - wurde zum Fanal der Debatte um die humanitäre Legitimierung einer militärischen Intervention. Die Debatte ist keineswegs abgeschlossen, so dass sich ihre Resultate nicht präzise festschreiben lassen. Sicher ist allerdings, dass sich sowohl das normative Fundament, auf dem die souveräne Staatenwelt ruht, wie auch die politische Praxis, welche die mächtigsten der souveränen Staaten betreiben, wahrnehmbar verändert: Staatliche Souveränität kann nicht mehr gleichgesetzt werden mit dem Recht, seine inneren Angelegenheiten unter Ausschluss externer Einmischung zu regeln und Menschenrechte stehen über den Rechten des souveränen Staates.¹

Mit dem 11. September und der Erklärung des Krieges gegen den Terror durch die USA sank die Interventionsschwelle ein weiteres Mal. Die USA sind gewillt, diesen Krieg mit militärischen Mitteln und, wenn es sein muss, als Präventivkrieg und ohne Mandatierung durch die UN zu führen.

Über beides – über die Humanitären Interventionen und über den Krieg gegen den Terrorismus - wird leidenschaftlich gestritten, und das sehr zu Recht, denn zur Debatte stehen ja sowohl die normativen Grundlagen der Internationalen Politik wie auch die sehr konkrete und drängende Frage nach den Möglichkeiten, Sicherheit und Stabilität zu vermehren und Risiken von Konflikten und internationalem Terror zu minimieren.

Im Windschatten dieser großen und relevanten Debatten aber haben sich längst die Eckpunkte eines Konsens herausgebildet, der sowohl von Befürwortern wie auch von Gegnern der Konzepte „Humanitärere Intervention“ und „Krieg gegen den Terrorismus“ mitgetragen wird. Diese Eckpunkte sind

- die Risiken, die von failed states und von den möglichen spill overs interner Gewalt ausgehen, haben globales Bedrohungspotential. Sie zu minimieren tut Not und verlangt nach internationalem Engagement.

¹ J. Holzgrefe and R. O. Keohane, Hg., *Humanitarian Intervention. Ethical, Legal, and Political Dimension*, Cambridge UP: Cambridge, 2003

- die Entwicklungszusammenarbeit sowie allgemein die Arbeit von internationalen Organisationen und (internationalen) Nichtregierungsorganisationen muss dergestalt neu ausgerichtet werden, dass Konflikttransformation und Konfliktprävention ein prioritäres Ziel aller Programme werden.
- Es darf nicht hingenommen werden, dass internationale rechtliche Souveränität dazu missbraucht wird, um Verstöße gegen Menschenrechte und Bürgerrechte abzuschirmen. Laut Art. 1, Abs. 7 der UN-Charta kann sich der UN-Sicherheitsrat auch mit Gewaltmaßnahmen in die inneren Angelegenheiten eines Staates einmischen, wenn dort die Verletzung der Menschenrechte den Frieden gefährdet. Die bewaffnete Intervention der NATO im Kosovo berief sich auf diese Norm und setzte sie um, allerdings ohne durch einen Beschluss des dafür zuständigen Gremiums mit einem Mandat ausgestattet worden zu sein. Die Brisanz der Kosovo-Debatte rührt also daher, dass dem Geiste der Norm unter Umgehung des Verfahrens Genüge getan werden sollte.

Intervention zur Sicherung oder Wiederherstellung von Stabilität ist demnach zu einem Eckpfeiler der Weltpolitik geworden. Nur: Welche intervenierenden Maßnahmen sind effizient? Einfache Antworten auf diese Frage sind nicht zu erwarten. Eine Annäherung muss dennoch versucht werden.

Was verstehen wir unter Intervention? Die völkerrechtliche Definition versteht unter Intervention eine Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines souveränen Staates mit Gewaltmaßnahmen. Die UN-Charta verbietet zwischenstaatliche Gewalt, lässt allerdings zwei Ausnahmen zu: Kollektive oder individuelle Akte der Selbstverteidigung sowie, auf Beschluss des UN-Sicherheitsrates, Gewaltmaßnahmen zum Schutze des internationalen Friedens.

Jenseits des völkerrechtlichen Diskurses hat sich allerdings ein zweites, weit breiteres Verständnis des Interventionsbegriffs herausgebildet, das sich etwa wie folgt fassen lässt: „Intervention“ meint alle Maßnahmen, welche explizit einen Wandel des sozialen und politischen Systems in der Zielregion befördern wollen und im Kern darauf abzielen, dass die Kernfunktionen von Staatlichkeit in der Zielregion effizient und gewaltfrei ausgeübt werden können. In diesem Sinne sind nicht nur die UN-mandatierten Friedensmissionen oder die unilaterale Intervention der USA im Irak als Intervention zu verstehen, sondern auch alle Maßnahmen, die mit der Zustimmung der jeweiligen Regierung zur Stärkung von Staatlichkeit beitragen sollen.

Diese Maßnahmen können

- die Eliten der Zielregionen durch Überzeugung oder Druck dazu bringen, eine bestimmte Politik zu ändern (etwa durch diplomatischen Druck, oder durch die Stärkung und Durchsetzung von international gültigen Normen, z.B. Menschenrechte oder Minderheitenschutz)
- durch direkte Eingriffe auf der regionalen und lokalen Ebene das sozio-politische System verändern (etwa durch Projekte der Entwicklungszusammenarbeit, die auf die Stärkung von lokaler Selbstverwaltung oder auf das *empowerment* von zivilgesellschaftlichen Akteuren abzielen.
- durch die Einrichtung von temporären Verwaltungen (wie etwas die UNMIK in Kosovo), die volle Kontrolle über alle Kernfunktionen von Staatlichkeit übernehmen.

Das im Frühjahr 2004 der Öffentlichkeit vorgestellte Gesamtkonzept der Bundesregierung: "Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung" hält fest: „Krisenprävention, Konfliktbeilegung und Friedenskonsolidierung müssen zusammen gesehen werden. Dies gilt für die strukturellen und prozeduralen Konfliktursachen sowie für die jeweils einzusetzenden Handlungsinstrumente sowohl bei zwischenstaatlichen als auch bei innerstaatlichen (insbesondere "failing states"-) Krisen und Konflikten.“² Damit sind intervenierende, stabilisierende Maßnahmen – im oben skizzierten, breiten Verständnis – zu einem der Eckpunkte der deutschen Außen- und Friedenspolitik geworden.

² „Gesamtkonzept der Bundesregierung: "Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung" http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/friedenspolitik/ziv_km/konfliktpraev.html, (20/4/04)

Wodurch wird Instabilität und daraus resultierende interne Gewalt in den Krisenregionen ermöglicht?

Ein wichtiger, vielleicht sogar der entscheidende Faktor, scheint die Leistungsfähigkeit des Staates zu sein. Staaten können dann als leistungsfähig gelten, wenn sie

- ein gewisses Maß an öffentlichen materiellen Gütern (wie zum Beispiel Soziale Sicherung oder Infrastruktur) zur Verfügung stellen
- ein gewisses Maß an immateriellen öffentlichen Gütern (deren wichtigstes Sicherheit ist) zur Verfügung stellen
- Institutionen, welche die gewaltfreie Konfliktaustragung zwischen Gruppen regeln, zur Verfügung stellen
- Über ein System, welches die Regeldurchsetzung innerhalb des Territoriums ermöglicht, verfügen
- Über Legitimität nach innen und außen verfügen

Brechen einige oder alle dieser Grundfunktionen von Staatlichkeit weg, dann steigen die Anreize und die Möglichkeiten, Gewalt zu organisieren, und damit auch das Risiko für interne gewaltförmige Konflikte. Die allermeisten der schlagzeilenträchtigen Konfliktherde der Welt „punkten“ in einer oder mehreren dieser Disziplinen: Alle Konflikte auf dem Balkan und in der ehemaligen Sowjetunion sind maßgeblich durch den Kollaps des Zentralstaates, durch die damit einhergehende ökonomische Talfahrt und durch das Fehlen von Institutionen zur Konfliktaustragung bestimmt; in Afghanistan ist die seit jeher prekäre Staatlichkeit durch den Krieg gegen die Sowjetunion und dann durch den Krieg der *warlords* komplett zerrieben worden. Das Regime der Taliban konnte zwar in Ansätzen ein System der Kontrolle durch arbiträre Gewalt installieren, an Legitimität aber fehlte es den Taliban, und öffentliche materielle und immaterielle Güter konnten sie nie zur Verfügung stellen. Im Irak hat die militärische Intervention den Staatsapparat eines Diktators zerschlagen und steht seither vor der ungeheuren Aufgabe, in kürzester Zeit die oben genannten fünf grundlegenden Staatsfunktionen zu gewährleisten – in einer zerrissenen, bewaffneten und in weiten Teilen ablehnend bis feindselig gesinnten Gesellschaft.

Stabilität ohne funktionierende Staatlichkeit kann es also nicht geben. Was aber ist Stabilität?

Eine Minimaldefinition könnte lauten: Stabilität bedeutet Gewaltlosigkeit und legitime Herrschaft. Dies ist in mancherlei Hinsicht eine bescheidene Definition und eine bescheidene Zielsetzung. Sie verzichtet auf die üblichen festen Zielgrößen entwicklungspolitischer und konflikttransformierender Interventionen wie etwa Partizipation durch demokratische Verfahren, materielle Wohlfahrt durch eine liberale Marktordnung und Freiheiten durch garantierte Bürgerrechte.

Und doch ist eine solche Minimaldefinition bereits eine sehr ehrgeizige Zielsetzung, wenn man sie mit dem bereits Erreichten und vielleicht Erreichbaren vergleicht: Weder Afghanistan noch der Irak, noch Kosovo oder Bosnien haben diese minimale Stabilität erreicht, trotz immenser Ressourcenflüsse und großem Engagement. Am weitesten scheint Bosnien auf diesem Weg vorangeschritten zu sein, doch auch hier ließe sich argumentieren, dass die Gewaltfreiheit, die mit immensen Kosten und nach immenser Gewalt erreicht worden ist, einer Herrschaft geschuldet ist, welche nur so legitim und so partizipativ ist, wie es benevolente Protektorate eben sein können. Das eigentliche Problem ist allerdings hier - auch hier – nicht die normative Seite, es ist die funktionale Seite: Die eigentliche Schlüsselfrage lautet, ob dieses System funktional ist. Mit anderen Worten – ob es in der Lage ist, in absehbarer Zeit mit absehbar weniger Unterstützung von außen die fünf Kernaufgaben von Staatlichkeit nachhaltig zu erfüllen. Hier sind erhebliche Zweifel angebracht.

Gewaltfreiheit und einen mehr oder weniger demokratischen legitimierten Präsidenten hat auch Tadjikistan erreicht. Nach einem blutigen Bürgerkrieg fanden sich die Kriegsparteien zu einem Friedensabkommen bereit, welches bis heute hält. Konflikttransformation und Entwicklung in Tadjikistan wurde von der internationalen Gemeinschaft massiv unterstützt. Nach dem 11. September vervielfachten sich dann die internationale Hilfe für Mittelasien, weil die Stabilisierung der gesamten Region nun als flankierende Maßnahme für die Stabilisierung Afghanistans und damit als wichtige Front im Krieg gegen den Terrorismus gesehen wurde. Wie ist es nun aber um die Stabilität bestellt? Wenn Gewaltfreiheit der einzige oder doch wichtigste Gradmesser von Stabilität ist, dann kann

Tajikistan seit 1997 als stabil gelten. Seit dem Ende des Krieges ist es Präsident Rakhmonov gelungen, ein relativ stabiles Patronagesystem zu etablieren, an dessen Spitze – als Ober-Patron des dominanten Netzwerkes und als Vermittler zwischen sekundären Netzwerken - er selber steht. Tajikistan ist allerdings, trotz der signifikanten Beträge, die in die Entwicklungszusammenarbeit fließen, weiterhin ein bitter armes Land. Es lebt hauptsächlich aus vier Quellen: Der überwiegende Teil der Bevölkerung ist abhängig von einer kargen Subsistenzwirtschaft, deren Potenzial bei weitem nicht ausreicht, um die Bevölkerung zu versorgen. Wichtigste Stützen des Landes sind, in dieser Reihenfolge, die Einkommen aus der Arbeitsmigration, die Gelder der internationalen Gemeinschaft und die Profite aus dem Drogenhandel.

In Tajikistan hat sich demnach ein System etabliert, welches fremdfinanziert ist und von der Kohäsion der im Moment dominanten Patronage-Netzwerke abhängig ist. Ein solches System ist kaum innovationsfähig (weil Veränderungen des politischen Systems, wie etwa Dezentralisierung der Verwaltung, Stärkung der lokalen Politik, erhöhte politische Partizipation oder bessere Rahmenbedingungen für privates Unternehmertum das regierende Patronage-Netzwerk schwächen würden) es ist kaum nachhaltig, weil es zum überwiegenden Teil extern finanziert ist.

Dieser sehr knappe Blick auf Bosnien und Tajikistan mag gezeigt haben, dass die oben gegebene Minimaldefinition von Stabilität – definiert als Gewaltlosigkeit und legitime Herrschaft - ergänzt werden muss durch eine dritte Komponente, nämlich Innovationsfähigkeit bzw. Fähigkeit zur Selbstveränderung. Ohne diese Qualität mag kurzfristige Stabilität nicht mehr sein als das Fundament langfristiger Instabilität.

„Stabilität exportieren“ bedeutete demnach, Maßnahmen zu unterstützen, die auf die Errichtung einer legitimen Herrschaft abzielen, welche in der Lage ist, Gewaltfreiheit herzustellen oder zu bewahren, sowie Institutionen zu etablieren, welche die Selbstveränderung des Systems ermöglichen.

Im Sommersemester 2003 haben renommierte Experten und Expertinnen in einer Vorlesungsreihe aus ihrer Sicht und Erfahrung und aus der Sicht des von ihnen vertretenen Faches (u.a. Politikwissenschaft, Recht, Anthropologie und Ökonomie) einige dieser Maßnahmen vorgestellt und kritisch diskutiert. Praktiker haben aus ihrer Erfahrungen berichtet und gangbare und weniger gangbare Wege aufgezeigt. Gemeinsam haben sie alle dazu beigetragen, dass während eines spannenden Sommersemesters am Osteuropa-Institut Fragen und Probleme externer Stabilisierungsmaßnahmen auf anregende Art und Weise debattiert wurden.

Die Vorlesungsreihe wurde von der Forschungsdozentur „Konfliktforschung und Stabilitätsexport“ am Osteuropa-Institut der FU Berlin organisiert. Wir bedanken uns an dieser Stelle für die Unterstützung durch die FU Berlin und durch das Osteuropa-Institut.

Jenni Winterhagen und Katrin Bergholz haben die schwierige Aufgabe, die Eckpunkte der Vorträge und Diskussion zusammenzufassen, mit Bravour gelöst. Ihnen sei hiermit herzlich gedankt. Das Resultat ihrer Arbeit ist das vorliegende Arbeitspapier.

Berlin, den 11. Juli 2004
Christoph Zürcher

„Exportgut“ Stabilität?

Podiumsdiskussion am 23. April 2003 mit

Georg ELWERT (Prof. für Ethnologie, FU Berlin),

Gudrun KRÄMER (Prof. für Islamwissenschaften, FU Berlin),

Ulrich K. PREUß (Prof. für Rechtliche Grundlagen der Politik FU Berlin),

Holm SUNDHAUSSEN (Prof. für Südosteuropäische Geschichte FU Berlin),

moderiert von Dr. Gwendolyn SASSE (London School of Economics)

In der im Folgenden dokumentierten Debatte um das ‚Exportgut‘ Stabilität standen drei Fragen im Zentrum:

- Wie lässt sich Stabilität definieren?
- In welchem Verhältnis steht Stabilität zu Staatlichkeit?
- Ist der ‚Export‘ von Stabilität tatsächlich möglich?

Stabilität bestimmten die meisten vortragenden Gäste über eine Negativdefinition, indem sie Stabilität als die Abwesenheit von Instabilität beschrieben. Sie betonten das Prozesshafte von Stabilität und einigten sich, den Begriff der Stabilisierung dem der Stabilität vorzuziehen. Sehr umstritten war die Frage, ob die Stabilisierung einer Gesellschaft von außen möglich sei. Während SUNDHAUSSEN eine skeptische Position bezog, sahen PREUß und ELWERT die Möglichkeit, von außen zumindest erheblich zur Stabilisierung einer Region beizutragen. In diesem Zusammenhang wurde ausführlich über die Rolle eines funktionierenden Rechtssystems gesprochen.

Für SUNDHAUSSEN bedeutet Stabilität die Abwesenheit von Faktoren, die ein System handlungsunfähig machen. Als Einziger auf dem Podium ging er näher auf die Stabilität demokratischer Systeme ein, in denen Stabilität einen Zustand bedeute, in dem Veränderung ohne die Zerstörung des Systems möglich sei. Dazu bedürfe es eines gesellschaftlichen Grundkonsenses.

Auch PREUß beschrieb ein stabiles System negativ durch das Fehlen von Instabilität. Instabilität wiederum bedeute einen Mangel an Staatlichkeit und entstehe häufig beim Zerfall staatlicher Strukturen. Eine stabile Gesellschaft biete dem Individuum einen Raum, in dem es mit Erwartungssicherheit handeln kann. Diese Sicherheit könne der Staat dem Individuum nur durch seine souveräne Zwangsgewalt garantieren, da nur so Verstöße gegen die Ordnung sanktioniert werden könnten. Das staatliche Gewaltmonopol, so PREUß, sei notwendige Voraussetzung für Stabilität.

KRÄMER hingegen bezweifelte, ob das staatliche Gewaltmonopol wirklich unabdingbare Voraussetzung für Stabilität ist. Israel gälte als stabil und demokratisch, habe aber kein Gewaltmonopol gegenüber den bewaffneten Siedlern.

Eine stabile Gesellschaft besitzt für ELWERT Steuerungsfähigkeit und es besteht in ihr der Konsens, dass Gewalt als Mittel der Konfliktlösung ausgeschlossen ist. Außerdem bewegten sich die Individuen innerhalb einer stabilen Gesellschaft auf institutionell festgelegten Bahnen, die eine Vorsehbarkeit und Berechenbarkeit des Verhaltens Einzelner im System ermöglichten. Geschützt würden Institutionen, so ELWERT, durch Belohnung und Sanktion. Dabei sei ein stabiles System immer im Werden begriffen und verändere sich ständig, um sich reproduzieren zu können.

Für SUNDHAUSSEN ist der ‚Export‘ von Stabilität ein illusorisches Unterfangen. Zwar ließen sich einzelne Institutionen, von denen man sich stabilisierende Wirkung erhofft, exportieren, doch wie effizient diese in einem neuen institutionellen Kontext funktionieren, bleibe fraglich. Rechtsnormen beispielsweise ließen sich problemlos exportieren, die dazu gehörige Rechtspraxis allerdings nicht. Die drei wichtigsten Faktoren für die Stabilität einer Gesellschaft seien, so SUNDHAUSSEN, ein funktionierendes Sozial- und Wirtschaftssystem, kalkulierbare Entscheidungsprozeduren und der Abbau von sich wechselseitig ausschließenden dualistischen Denkstrukturen in den Kategorien ‚Entweder-

Oder'. Von außen könne man nur versuchen, dies zu fördern, doch über den langfristigen Erfolg werde innerhalb einer Gesellschaft entschieden.

Auch PREUß bezweifelte, ob sich Stabilität als solche exportieren lässt, doch sah er eine Möglichkeit bei einer wesentlichen Grundvoraussetzung von Stabilität: Staatlichkeit und staatliches Gewaltmonopol begreift er als exportierbar. Diese seien allerdings nur notwendige, keine hinlänglichen Bedingungen für eine stabile Gesellschaft. Zusätzlich notwendig seien ein Ethos des Gemeinwohls, die Anerkennung des Rechts und die Wahrnehmung des Staates als säkular und als in seiner Macht begrenzt. Wichtig sei auch die Öffnung des Staates nach außen und die dadurch entstehende Notwendigkeit und Fähigkeit, mit Fremdem umzugehen.

KRÄMER stellte den Export von stabilisierenden Strukturen in Frage, wenn dieser unter starkem äußeren Druck geschieht, wie es bei einer Besatzung der Fall ist, weil dann die ‚Exporteure‘ im Konflikt gewaltsam involviert sind. Nicht nur die Art der zu exportierenden Strukturen sei wichtig, sondern auch die Art und Weise des Exports. Sie betonte die Bedeutung der Beteiligung interner Akteure beim Aufbau einer stabilen Gesellschaft.

Am zuversichtlichsten sieht ELWERT die Stabilisierung einer Gesellschaft von außen, die er durch den Export des reflexiven Rechtsstaates für möglich hält, eines Staates, der durch die Gesellschaft und ein Rechtssystem kontrolliert wird. Er verwies auf die Untersuchung der afrikanischen Bürgerkriege des Historikers Albert WIRZ³, der nachweist, dass alle afrikanischen Bürgerkriege immer mit der Zerstörung des staatlichen Gewaltmonopols von innen heraus durch den Machtmissbrauch der Mächtigen begannen. Dieser Machtmissbrauch, der ganze Regionen destabilisiert, müsse rechtlich geahndet werden, um die durch die Gewalterfahrung zerstörte Rechtsakzeptanz in der Bevölkerung wiederherzustellen.

In diesem Zusammenhang warnte KRÄMER davor, Konflikte in fremden Regionen zu exotisieren. Kultur sei selten Ursache eines Konfliktes, sondern nur Fassade für handfeste, uns allen bekannte ökonomische Interessen. In der folgenden Diskussion um die Rolle des Rechts bei der Lösung von Konflikten betonte KRÄMER, dass islamische Gesellschaften über ein ausgeprägtes Rechtsverständnis verfügen und widersprach der gängigen Meinung, dass ‚wir denen das Recht bringen müssen‘. Die Rechtsauffassung islamischer Gesellschaften sei uns zwar in manchem fremd, doch bestünden auch innerhalb der sogenannten westlichen Länder erhebliche Unterschiede im Verständnis von Recht und Unrecht. Aus deutscher Sicht, so KRÄMER, scheine das Gewaltmonopol des Staates in Texas/USA schwer beeinträchtigt oder gar aufgehoben, da dem Individuum zur Verteidigung seines Besitzes weitreichende Rechte zum Gewalteinsetz gegeben werden. Für den Großteil der amerikanischen Gesellschaft hingegen stehe der private Waffenbesitz und das Recht zur Gewaltanwendung in bestimmten Fällen nicht im Widerspruch zum Prinzip des staatlichen Gewaltmonopols.

ELWERT unterstützte KRÄMERS Aussagen über das bestehende Rechtsempfinden islamischer Gesellschaften und verwies darauf, dass alle Gesellschaften über ein Rechtssystem verfügen. In seinen Forschungen zu afrikanischen Gesellschaften, die zu Beginn ihre Motivation u. a. in einem Nachweis gelebter Anarchie hatten, sei er immer auf ein komplexes System an Regeln und Sanktionsformen getroffen. Nur auf den ersten Blick schienen manche Gesellschaften ohne gesetzliche Ordnung zu funktionieren, da ihr Regelsystem nicht schriftlich kodifiziert ist. Doch durch Krieg und Gewalterfahrung werde das in allen Gesellschaften existierende Rechtssystem und das Rechtsempfinden des Einzelnen nachhaltig gestört. Diese gälte es wiederherzustellen. Dazu müssten die symbolisch wichtigsten Bereiche einer Gesellschaft identifiziert und in diesen das Legalitätsprinzip durchgesetzt werden: eine symbolische Handlung als wichtiger Beitrag zur Stabilisierung. Hier sieht ELWERT die Möglichkeit, eine Gesellschaft bei ihrer Suche nach einer stabileren und sichereren Zukunft von außen wirkungsvoll zu unterstützen.

³ Albert WIRZ, *Krieg in Afrika*, Stuttgart 1998.

Zum Beitrag „Gewaltmärkte und die Institutionalisierung einer Friedensnorm“

In den Entwicklungsländern steigt die Zahl von lokalen, regionalen und zwischenstaatlichen Konflikten an. Als Grund dafür werden häufig ‚Stammesfehden‘ angegeben und Konflikten wird allzu oft eine kulturelle Ursache zugeschrieben. Georg ELWERT aber unterstreicht, dass hinter scheinbar irrationalen Gewalteskalationen und chaotischen Bürgerkriegen das rationale Kalkül einzelner *Warlords* steht, denen Gewalteininsatz die Fortsetzung des Geschäfts mit anderen, ertragreicheren Mitteln ist. Um dieses Phänomen zu fassen, führte ELWERT in den 90er Jahren den Begriff des Gewaltmarktes ein. Ausgehend von seiner Forschung in Westafrika zeigt Elwert, dass Gewaltmärkte eine sich selbst stabilisierende Struktur besitzen: Die Produktion von Rache und Angst vor Vergeltung in weiten Bevölkerungsteilen dient der Mobilisierung und kreiert einen *Circulus vitiosus*. Will man Konfliktregionen stabilisieren, muss man die Logik des jeweiligen Gewaltmarktes verstehen und durchbrechen.

Gewaltmärkte und die Institutionalisierung einer Friedensnorm

von Georg ELWERT am 21. Mai 2004*

Entgegen der weit verbreiteten Ansicht, dass die wichtigste Ursache bewaffneter Konflikte und langwieriger Bürgerkriege strukturelle Armut ist, kommt die empirische Konfliktforschung zu dem Ergebnis, dass das Risiko für gewaltsame Konflikte in völlig verarmten Regionen relativ gering ist. Daher stellt sich die Frage, ob die heutige Entwicklungshilfe, wenn sie als Hilfe zu ökonomischem Wachstum verstanden wird, automatisch auch wirkliche Friedenshilfe leistet.

Gewalt und die Akzeptanz ihrer Ausübungsformen ist Element jeden gesellschaftlichen Lebens, kein politisches System ist gewaltfrei. Jede Gesellschaft verfügt über ihre eigenen Gewaltmuster und -legitimationen. Die Form der Gewaltausübung des Staates prägt die Rolle von Gewalt im privaten Raum, so trifft in Staaten, in denen die Todesstrafe als Mittel staatlicher Sanktion akzeptiert wird, auch private Gewaltausübung auf breitere Toleranz.

Märkte von Gewalt entstehen in Situationen, in denen der Staat die Kontrolle über sein Territorium verliert. Hochintelligente Unternehmer nutzen das entstandene Machtvakuum, handeln nach den Gesetzen des Marktes in Kosten-Nutzen-Kalkulationen und setzen Gewalt ein, um Gewinne in oft erstaunlicher Höhe zu machen. In Somalia beispielsweise sind sieben *Warlords* bekannt. Bis auf einen hatten vor dem Konflikt alle ihr Geld auf 'redliche' Art und Weise als Unternehmer verdient. Der Krieg bot ihnen die Möglichkeit, ihre Profite erheblich zu erhöhen. Folge dieser auf Gewalt gestützten Unternehmertätigkeit sind Deinvestitionen in Wirtschaftsbereichen, die durch die Unsicherheit unprofitabel werden. Wirtschaftszweige hingegen, die auf Bürgerkrieg und die daraus resultierende Unsicherheit nicht so sensibel reagieren, werden profitabler. Es folgt eine Konzentration auf Güter, die gemessen an ihrem Transportvolumen einen hohen Wert besitzen. Der Handel mit Rauschgift, Edelsteinen und Menschen steigt an. Außerdem besteht die Möglichkeit, Profite durch Geldsammlungen und Spenden internationaler Organisationen zu machen, wozu für eine ‚gute‘ Berichterstattung über die eigene Seite gesorgt wird. Flüchtlingslager werden als Kasernen für die Kriegsherren genutzt, Nahrungshilfen für die oft Hunger leidende Bevölkerung dienen als Verpflegung der Soldaten oder werden gewinnbringend verkauft. So sind lang andauernde bewaffnete Konflikte

* Georg ELWERT ist Professor für Ethnologie und Sozialanthropologie an der Freien Universität Berlin.

meist darin begründet, dass Einzelne sich durch Gewalt außerordentlich bereichern können – nicht in der herrschenden Armut.

Gewöhnlich aber nimmt man an, dass durch wachsenden Wohlstand einer Gesellschaft der Gewalteinsatz verringert wird. Auch die staatliche Entwicklungshilfe geht davon aus, sie müsse vor allem Armut bekämpfen, um Frieden zu erreichen. Die empirische Konfliktforschung bestätigt diese Sichtweise nicht. Zwischen der Entwicklung des Bruttosozialproduktes und der Konflikthäufigkeit gibt es nur eine schwache Korrelation – diese ist aber positiv. So ist es in der Tat genau umgekehrt: Wachsender Wohlstand führt eher zu mehr als zu weniger Gewalt. Wirft man einen näheren Blick auf das Phänomen, so erklärt sich diese zunächst überraschende Tatsache. Mächtige und Reiche setzen Gewalt eher ein, als die Schwachen und Armen. Gewalt kann nur dann ‚erfolgreich‘ ausgeübt werden, wenn man in Waffen investieren kann. Ein wichtiges Motiv für Gewalt ist Aneignung. In Tadjikistan beispielsweise endete der Krieg, weil das Land so verarmt war, dass der Gewalteinsatz sich nicht mehr lohnte. Dass eine Korrelation von Wirtschaftswachstum und der Zunahme von Gewalt existiert, zeigt auch Joseph AKPAKIS⁴ Arbeit über Baumwollanbau und Viehzüchter in Benin: Der Baumwollpreis stieg an und die früheren Weiden wurden von den Baumwollproduzenten gegen den Widerstand der Viehzüchter okkupiert. Mit dem Wohlstand der Baumwollproduzenten stieg auch die Zahl der Toten. Gewalt setzt man nur ein, wenn es sich lohnt.

Dass Gewalt in den Regionen herrscht, die aus globalen Zusammenhängen herausgefallen sind, ist ein oberflächlicher Eindruck. So wurden beispielsweise in Zaire, wo Ressourcen vorhanden sind, die große Profite bringen, die Exportbeziehungen trotz der Gewalt aufrechterhalten. Die Annahme, dass *Warlords* isoliert sind, ist falsch, denn sie betreiben eifrig Handel. Will man Gewaltmärkte zerstören, muss man die *Warlords* isolieren und ihre Exportmöglichkeiten beschneiden. Auch Somalia ist extrem stark außenhandelsabhängig. Hier werden vor allem durch den Export mit *Kat* (einem mild berauschenden Kraut, das in Deutschland verboten ist) und mit Viehzucht Gewinne erzielt. Dennoch ist Somalias Entwicklungshilfehaushalt größer als der Staatshaushalt. Ein anderes Beispiel ist Afghanistan: Dort gibt es eine massive Weltmarktanbindung im Drogenhandel. Ohne die Nachfrage und Abnahme im Westen wäre dort bestimmt weniger Gewalt entstanden.

Gewaltmärkte sind nicht ungeordnet. Wie legale Märkte benötigen auch sie zu ihrem Funktionieren eine *Erzwingungsinstanz* (Max Weber). Dies zeigt sich, wenn man illegale Märkte in Italien und Kolumbien betrachtet: Je länger diese Märkte existierten, desto deutlicher kristallisierte sich eine Art parastaatliche Instanz heraus. Um im formal rechtsfreien Raum Disziplin aufrechtzuerhalten, kann Ideologie helfen. Sie dient in Gewaltmärkten meist nur als Mittel zum Zweck, zum Rekrutieren von Anhängern, deren Motivation eine wirklich ideologische sein kann. Schafft ein Staat durch willkürliches, korruptes Verhalten ihm gegenüber Misstrauen in der Bevölkerung, wird sein Rechtssystem als eines wahrgenommen, das keine ausreichende Gerechtigkeit herstellt. Es entsteht Nachfrage an Gerechtigkeitsangeboten, die die *Warlords* nutzen, in dem sie mit ihrem ideologischen Angebot auf diese Nachfrage antworten. Selbst wenn Gewalt anfangs ideologisch begründet ist, rücken nach einem längeren Zeitraum die wirtschaftlichen Motive in den Vordergrund. Wenn aber Gewalt zur alltäglichen Realität wird und das Prinzip Recht dem kurzfristigen opportunen Nutzen weicht, wird Rechtsdenken nachhaltig zerstört. Ein Beispiel führt Tatjana THELEN in ihrer Arbeit über zwei Dörfer in Ungarn und Rumänien an.⁵ Nach dem Zusammenbruch sollte dort die vorkommunistische Ordnung wiederhergestellt werden. Während in Ungarn keine Gewalt angewendet wurde, rissen in Rumänien alte Kader die Bodenrechte an sich. Die andauernde Gefahr willkürlicher Gewalt, die in Rumänien während des „Sozialismus“, existierte, die es in Ungarn dagegen nicht gegeben hatte, beeinträchtigte dauerhaft das Gerechtigkeitsdenken.

⁴ Joseph Adam AKPAKI, *Ackerbauern und mobile Tierhaltung in Zentral- und Nordbenin. Landnutzungskonflikte und Landesentwicklung*, Berlin 2002.

⁵ Tatjana THELEN, *Privatisierung und soziale Ungleichheit in der osteuropäischen Landwirtschaft. Zwei Fallstudien aus Ungarn und Rumänien*, Frankfurt a. M. 2003.

Perspektiven für eine wirksame Friedenspolitik

Um Gewaltmärkte zu zerstören, bieten sich verschiedene Möglichkeiten. Es ist denkbar, sie räumlich zu isolieren, indem man ihre Grenzen blockiert. Dies ist sehr teuer und impliziert, dass der Grenzschutz seinerseits Gebrauch von Waffen machen darf. Außerdem kann man versuchen, die Handelsmöglichkeiten der *Warlords* einzuschränken. In Sierra Leone oder Nigeria versucht man durch internationale Sanktionen zu kontrollieren, dass Tropenholz und Diamanten nicht aus *Warlord*-, sondern aus gesetzmäßiger Herstellung stammen. Die internationalen Konzerne sind dabei nicht immer die ‚Bösen‘, obwohl sich einige Unternehmen unethisch verhalten haben, unter anderem manche Ölmultis. Es müsste eine gewisse Firmenethik des Engagements etabliert werden. Aber vor allem müssen *Warlords* in ihrer Freiheit eingeschränkt und so geschwächt werden: Besonders effektiv wäre die Kontrolle ihrer Geldanlagen und Geldtransfers. Dies bedeutet, dass man auf das internationale Bankensystem zugreifen und die Konten der *Warlords* einfrieren müsste. Sie tendieren zur konventionellen Geldanlage in sicheren Gebieten, zum Beispiel bei Banken auf Zypern, den Kaimaninseln oder in Liechtenstein. Lohnend ist für *Warlords* außerdem der Betrieb von Schiffen, die auf den Weltmeeren außerhalb steuerlicher Kontrollen zirkulieren. Sie transportieren illegal Arbeitsmigranten und Schmuggelware, betreiben aber auch legalen Handel. Die Schiffseigentümer sind nicht zu ermitteln.

Die wichtigste Aufgabe, um einen Gewaltmarkt zu destabilisieren und eine legitime Ordnung herzustellen, ist der (Wieder-) Aufbau eines staatlichen Gewaltmonopols. Jeder Bürgerkrieg in Afrika begann mit dem Zerschlagen des legitimen Gewaltmonopols von innen durch die herrschende Klasse. Der Missbrauch des Gewaltmonopols durch Militärs erzwang Selbsthilfe, und die Bevölkerung heuerte Gewaltexperten als ‚Beschützer‘ an, die ihre Tätigkeit erst nachträglich durch Ideologien rechtfertigten. Will die internationale Gemeinschaft wirkungsvoll agieren, muss sie bei internationalen Interventionen und in ihrem humanitären Engagement ihre angebliche Neutralität aufgeben und Partei ergreifen. Ein System positiver (Eröffnung von Handelsmöglichkeiten, Bau von Straßen, Aufbau eines Gesundheitssystems, Investitionen) und negativer (Stopp der oben genannten Unterstützung, Einsatz von Gewalt) Sanktionen der internationalen Gemeinschaft dem Staat gegenüber muss konsequent, schnell und deutlich greifen und berechenbar sein. Katastrophen- und Entwicklungshilfe sowie die Anwesenheit von Truppen müssen an den Aufbau von Rechtsstaatlichkeit gekoppelt werden. Unsere Entwicklungshilfe hat Willkürsysteme unterstützt und Staatseliten durch die europäische Hilfe unabhängig von heimischen Steuerzahlungen gemacht. Erfolgreiche ‚Friedens erzwingung‘ erfolgt durch klare Formulierung von Handlungskorridoren, Zielsetzungen und durch die Bedrohung der Wohlfahrt der führenden Akteure. Dabei hat die Errichtung eines demokratischen Systems nicht unbedingt Vorrang. Daten, die sich auf relativ kurzfristige Zeiträume beziehen, weisen nicht darauf hin, dass Demokratie ein ausschlaggebender Faktor für Stabilität ist. Phänomene wie die Diktatur in Singapur zeigen, dass ein fantastisches Wirtschaftswachstum auch ohne demokratische Legitimation möglich ist.

Doch jedes System der Konfliktregelung durch gesetztes Recht leidet an Verknöcherung, weil das Recht bei der Rechtsetzung bereits überholt ist. Es hat Schwierigkeiten, gesellschaftlichem Wandel gerecht zu werden. Deshalb braucht man eine Legislative, die Gesetze verändert. Dies ist aber gefährlich und funktioniert besser, wenn sie durch Wahlen legitimiert wurde. Man kann ein Rechtssystem nicht nur über Gewalt aufbauen. Gewalt ist immer ungedeckt, d. h. der Staat kann seine Normen nicht immer überall durchsetzen. Kollektiver Ungehorsam legt jeden Staat lahm. Ein normatives System ist auf Normenökonomie angewiesen, das normorientiertes Verhalten über Androhung von Schande durchsetzt. Staatliche Macht heißt, dass wir uns mit den Normen von oben identifizieren und diese untereinander konsensuell durchsetzen. Demokratie verbindet dabei die Durchsetzung von Normen durch eine Zentralgewalt und deren Akzeptanz durch die Bevölkerung.

Zudem müssen interne Konfliktlösungsinstitutionen wie Schiedsstellen und Gerichte, sowie Bewertungsinstitutionen (z.B. Festschreibung von Veränderungen aller bodenbezogenen Rechte wie die Nutzung von Wasserstellen, Viehweiden, Eigentum) gestärkt werden. Die Erfahrung zeigt, dass dies besser funktioniert, wenn Gerichtsurteile auf kommunaler Ebene gefällt und von bewaffneter Gewalt geschützt werden. Rechtssysteme, auf die man aufbauen kann, sind in jeder Gesellschaft vorhanden. In

jeder Gesellschaft besteht die Suche nach Recht und Gerechtigkeit, und das Anknüpfen an diese Suche ist ein wichtiges Mittel der Konfliktprävention in gefährdeten Regionen. Auch die Kontrolle von Waffenhandel und der Transaktionen der *Warlords* bietet eine effektive Möglichkeit, Konflikte zu verhindern und Regionen zu stabilisieren.

Warlords handeln in hohem Maße rational. Sie sprechen die Sprache von Gewinn und Verlust. Diese eigennützigen, rationalen Beweggründe stellen paradoxerweise eine Chance dar – sie machen das Verhalten der Akteure voraussehbar und die Akteure dadurch angreifbar.

Literatur

- Joseph AKPAKI, *Ackerbauern und mobile Tierhalter in Zentral- und Nordbenin. Landnutzungskonflikte und Landesentwicklung*, Dissertation an der FU-Berlin, 2001.
- Georg ELWERT, *Gewaltmärkte. Beobachtungen zur Zweckrationalität der Gewalt*, in: T. v. TROTHA (Hg.), *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 37 (Soziologie der Gewalt)*, 1997, S. 86–10.
- Georg ELWERT, *Intervention in Markets of Violence*, in: J. KÖHLER/C. ZÜRCHER, *Potentials of Disorder. Explaining Conflict and Stability in the Caucasus and the Former Yugoslavia*, New York 2004, S.
- Tatjana THELEN, *Gewinner und Verlierer in der post-sozialistischen Landwirtschaft. Das Beispiel einer ländlichen Gemeinde in Ungarn*, in: *Gewinner und Verlierer postsozialistischer Transformationsprozesse*, Beiträge für die 10. Brühler Tagung Junger Osteuropa-Experten 2002, S. 68-71.

Zum Beitrag „Srebrenica und die internationale Strafjustiz“

Durch das Kriegsverbrechertribunal für das ehemalige Jugoslawien (ICTY) in Den Haag versucht die internationale Gemeinschaft durch internationales Strafrecht, Frieden und Stabilität zu schaffen. Der Gerichtshof wurde angesichts der schweren Menschenrechtsverletzungen in den Kriegen auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawiens eingerichtet. Als Rechtsgrundlage diente die UN-Resolution 827⁶ vom 25. Mai 1993. In dieser erklärte der UN-Sicherheitsrat den Krieg in Bosnien-Herzegowina zur Gefährdung des internationalen Friedens und der internationalen Sicherheit und rechtfertigte die Einrichtung des Gerichtshofes als Intervention im Sinne von Kapitel VII der UN-Charta.

Vor dem Gericht können nur Personen angeklagt werden, die folgender Verbrechen beschuldigt werden: Schwere Verletzungen der Genfer Konventionen, Verletzungen der Gesetze oder Gebräuche des Krieges, Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Seine Zuständigkeit ist auf Verbrechen begrenzt, die auf dem Territorium des ehemaligen Jugoslawiens nach dem 1. Januar 1991 begangen wurden. Bis zum Jahre 2007 soll der Gerichtshof seine Arbeit an nationale Gerichte in den Ländern des ehemaligen Jugoslawien abgeben.

Mit der Einrichtung des ICTY wurde zum ersten Mal seit den Nürnberger Prozessen wieder ein internationales Gericht geschaffen, um Kriegsverbrechen und Völkermord zu ahnden. Über die betroffenen Länder hinaus erlangte das ICTY gemeinsam mit einem ähnlichen Ad-hoc Tribunal für Ruanda weltweit Bedeutung, da durch ihre Einrichtung der Weg zur Schaffung des ständigen Internationalen Strafgerichtshofes geebnet wurde.

Trotz einiger Erfolge hält die Kritik am ICTY an. Einige Rechtsexperten zweifeln die Rechtsgrundlage des Tribunals und seine Zuständigkeit für die Jugoslawienkriege an, andere halten das Gericht für einen Versuch des Westens und vor allem Europas, sein Versagen u. a. in Srebrenica nachträglich zu kaschieren. In den betroffenen Ländern des ehemaligen Jugoslawien ist der Protest gegen das Tribunal besonders laut. Es ist fraglich, ob eine derartige, von außen auferlegte, juristische Aufarbeitung von Kriegsverbrechen tatsächlich zur Stabilisierung einer Region beiträgt oder vielmehr zu weiterem Unfrieden führt.

Srebrenica und die internationale Strafjustiz

von Caroline FETSCHER am 2. Juli 2003*

Der Name der Stadt Srebrenica wurde im bosnisch-serbischen Krieg der 90er Jahre zum Symbol für eine humanitäre Katastrophe, wie sie im Europa am Ende des 20. Jahrhunderts unvorstellbar geworden war. Mit Stabilitätsexport von außen oder gar einer gelungenen Intervention hat der Fall Srebrenica zunächst nichts gemein, und die internationale Gemeinschaft bemüht sich nun, trotz oder gerade wegen ihrer Versäumnisse im Jahre 1995, die furchtbaren Ereignisse juristisch aufzuarbeiten. Jahre nach dem Massenmord von Srebrenica versucht das ICTY Gerechtigkeit wenigstens annähernd herzustellen, in dem es den Tatvorgang weitgehend rekonstruiert und die wichtigsten Täter bestraft.

⁶ United Nations Security Council, S/RES 827 (1993).

* Caroline FETSCHER berichtete für verschiedene Tageszeitungen aus dem ehemaligen Jugoslawien und aus Den Haag.

Die Verbrechen in Srebrenica 1995

Im Bosnienkonflikt wurden insgesamt etwas 250.000 Menschen ermordet. Circa zwei Millionen Menschen flüchteten. 35.000 Menschen, viele davon aus Srebrenica, wurden in Berlin aufgenommen. Etwa 3.000 Personen leben bis heute in der Stadt, viele davon schwer traumatisiert.

Am 6. Juli 1995 wurde die *safe area* der Vereinten Nationen Srebrenica von Einheiten der bosnisch-serbischen Armee angegriffen und erobert. Viele Einwohner der Stadt flüchteten zum Lager des dänischen UN-Bataillons in Potočari, wo sie zwei, drei Tage lang – mit kaum ausreichend Wasser und Nahrung versorgt und von sporadischen Übergriffen der bosnischen Serben terrorisiert – ausharrten. Danach wurden circa 25.000⁷ bosnische Muslime aus Srebrenica – Frauen, Kinder und alte Menschen – in Busse verladen und in bosnisch-muslimisch kontrolliertes Gebiet deportiert. Die Männer im wehrfähigen Alter wurden von den Frauen vor dem Abtransport separiert. Auch diejenigen, die versuchten, vor den bosnisch-serbischen Einheiten zu flüchten, wurden gefangen genommen und unter brutalen Bedingungen in verschiedenen Lagern festgehalten und schließlich erschossen. Die Schätzungen über die ermordeten und in Massengräbern verscharrten Männer bewegen sich zwischen 7 000 - 8 000 Menschen.⁸ Das in der Stadt stationierte niederländische UN-Bataillon ließ den Massenmord ohne einzugreifen geschehen, ein Versagen, das UN-Generalsekretär Kofi Annan später öffentlich bereute. Zu dieser Zeit hatte das ICTY seine Arbeit bereits seit zwei Jahren aufgenommen, konnte aber durch seine Existenz die Täter nicht von ihren Gewalttaten abhalten.

Im Fall Srebrenica sind seitdem 14 Männer angeklagt, darunter auch der ehemalige jugoslawische Präsident Slobodan Milošević. Einer der größten ‚Fische‘ im Netz der Staatsanwaltschaft ist General Radislav Krstić – zur Tatzeit Oberbefehlshaber der serbischen Truppen in Srebrenica. Als Kommandant des Drina-Corps, das die Eroberung Srebrenicas durchführte, unterstand Krstić nur noch dem Kommando des Hauptstabes der bosnisch-serbischen Armee. Im Fall Krstić wurde 98 Tage lang verhandelt, 77 Zeugen wurden verhört, 10.200 Seiten Transkripte (Mitschriften der Verhandlungen) verfasst, Tausende Beweisstücke und Dokumente vorgelegt. Das Urteil, mit dem Krstić zu 46 Jahren Haft verurteilt wurde, umfasst 255 Seiten.⁹

Von den 14 im Zusammenhang mit Srebrenica Angeklagten wurden erst sechs gefasst. Acht sind noch flüchtig, dazu gehören der General der bosnisch-serbischen Armee Ratko Mladić und der bosnische Serbenführer Radovan Karadžić. Karadžić und Mladić werden unter anderem deswegen nicht gefasst, da sie von Privatarmeen geschützt werden. Die Angst vor Opfern auf Seiten der internationalen Gemeinschaft bei Verhaftungsversuchen ist groß. Man versuchte, ihnen den Zugriff auf ihre Ressourcen zu erschweren, indem man beispielsweise Konten einfrohr. Die Tatsache, dass sie noch nicht gefasst wurden, ist weniger auf geheime Abkommen oder Verschwörungen zurückzuführen, sondern vielmehr auf ein innenpolitisches Chaos, dem gegenüber sich die internationale Gemeinschaft durchsetzen muss.

Gegen Mitglieder des niederländischen Bataillons wurden keine Verfahren eingeleitet. Nur wenige Vertreter westlicher Staaten gestehen eine gewisse Mitschuld an den Ereignissen in Srebrenica ein, da sie sich bei der Übernahme von Verantwortung unter Umständen zu Entschädigungszahlungen verpflichten würden. Der Kommandant des holländischen Bataillons beispielsweise wurde nicht angeklagt, da seine Aussage, er sei belogen worden und habe den Lügen geglaubt, akzeptiert wurde.

⁷ Vgl. Krstić Judgement, case No. IT-98-33-T, 02. August 2001, S. 1.

⁸ Vgl. Krstić Judgement 2001, S. 27.

⁹ Am 19. April 2004 verringerte die Berufungskammer des ICTY die Strafe auf 35 Jahre, da sie die individuelle Verantwortlichkeit Krstić geringer einstuft. Krstić wurde wie zuvor als Mitglied einer *„joint criminal enterprise“* aufgefasst, dessen Ziel der Genozid an den bosnischen Muslimen Srebrenicas war. Doch verurteilte ihn die Berufungskammer nicht, wie im ersten Urteil, wegen *„complicity in genocide“* nach Art.4 Abs.3e des Statuts, sondern wegen *„aiding and abetting“* nach Art.7 Abs.1. Krstić wird somit nicht mehr als direkter *„participant“*, sondern als *„aider and abettor“* des Völkermords betrachtet.

Rekonstruktion des Tathergangs

Die Ermittlungen vor einem Prozess am ICTY kann man sich gar nicht aufwendig genug vorstellen. Ein Teil der Nachforschungen besteht darin, die Zahl der Toten und ihre Todesursache herauszufinden. Bisher wurden in ganz Bosnien circa 16.000 Leichen exhumiert. Ein Massengrab mit ungefähr 600 Toten war dabei das größte, das bisher entdeckt wurde.

Im Fall Srebrenica stellte sich den Ermittlern ein besonderes Problem, denn einige Monate nach dem Massenmord wurden die Leichen von bosnischen Serben wieder ausgegraben und zur Verwischung der Spuren in neue, kleinere Massengräber verteilt. Um diese ausfindig zu machen und andere Spuren des Massenmordes zu sichern, arbeiten für die Anklagebehörde des Tribunals im Gerichtssaal und vor Ort nicht nur Juristen, sondern Experten aus den verschiedensten Bereichen: Forensiker, Pathologen, Anthropologen, Chemiker und Geografen. Gemeinsam versuchen sie, den Tathergang zu rekonstruieren, indem sie beispielsweise die Räumlichkeiten suchen, in denen Tausende von Menschen gefangengehalten werden konnten. Es gilt, Nachweise für den Transport der Opfer zum Hinrichtungsort und der Toten zu den Gräbern zu erbringen. Um die Gräber selbst ausfindig zu machen, benutzten die Ermittler Satellitenaufnahmen, auf denen man größere Bodenveränderungen und sogar Lastwagenspuren erkennen kann. Anhand von Bodenproben konnte nachgewiesen werden, dass die Leichen vorher an einem anderen Ort verscharrt worden waren.

Juristen, Historiker und Politologen versuchen die Vorgeschichte der Verbrechen zu ermitteln: Anhand von Tonbandaufnahmen der Geheimdienste und beschlagnahmter Dokumente klären sie Befehlsketten und Verantwortlichkeiten. Sprachwissenschaftler analysieren Stimmen von abgehörten Telefongesprächen und entschlüsseln verwandte Decknamen und Codes. Auf diese Weise konnten wichtige und unerwartete Einzelheiten des Tathergangs rekonstruiert werden. Während zu Beginn der Ermittlungen die Täter kaum bekannt waren, ist es heute relativ genau möglich, die Hauptverantwortlichen zu benennen.

Trotz intensiver Ermittlungen vor Ort ist die Anklagebehörde vor allem auf Zeugenaussagen angewiesen. Viele wagen es aber aus Angst vor Übergriffen aus nationalistischen Kreisen nicht, in Den Haag auszusagen. Aus diesen Gründen wird auf Zeugenschutz in Den Haag besonders großer Wert gelegt. Viele Zeugen bleiben anonym, ihre Namen und Gesichter sind nur den Mitarbeitern des Gerichts bekannt. Während der Zeit der Verhöre werden sie ständig begleitet. Außerdem bereitet die Staatsanwaltschaft die Zeugen sehr genau auf die Verhandlungen vor. Nach einigen Pannen in der Anfangsphase im Fall Milošević wird nun jedes Detail im Voraus mit den Zeugen besprochen. Für die Zeugen ist es eine große psychische Belastung, die Verbrechen vor Gericht minutiös zu schildern, da sie sie damit auf gewisse Weise erneut durchleben. Die Richter nehmen unterschiedlich viel Rücksicht auf die Verfassung der Zeugen. Während einige nur für den Prozess relevante Aussagen zulassen und sich nicht scheuen, die Zeugen gegebenenfalls zu unterbrechen, gab beispielsweise der portugiesische Richter Almiro Rodrigues im Krstić-Prozess den Zeugen besonders viel Raum, um zu berichten, was sie für wichtig hielten. Dadurch hatte einer der Hauptzeugen die Möglichkeit vor der Öffentlichkeit zu sagen, er wolle den Tätern von Srebrenica verzeihen, da sie schließlich nur irregeleitet gewesen seien. So ist die Aufgabe des Gerichts nicht nur die Wahrheitsfindung und die Bestrafung der Täter, sondern auch die Anhörung der Opfer. Das Gericht sollte ihnen einen Ort bieten, an dem sie von ihren Leiden sprechen können, gerade weil diese in der Nachkriegsgesellschaft oft tabuisiert werden.

Besonders wichtig für die Anklage sind Täterzeugen, also Täter, die ihre Verbrechen zugeben und gegen weitere Personen aussagen. Bahnbrechend im Fall Krstić war der Täterzeuge Dražen Erdemović. Er war Krstić in Srebrenica unterstellt und hat an den Massenerschießungen teilgenommen. Er stellte sich dem Tribunal freiwillig und gab 1998 seine Teilnahme am Massenmord zu. Er gab an, ihm sei für den Fall der Befehlsverweigerung mit dem Tod gedroht worden. Sein einziger Gedanke habe damals seiner Frau und seinem kleinen Sohn gegolten. So fügte er sich den Befehlen. Die Aussage von Erdemović ist deshalb von so großer Bedeutung, da er bestätigte, dass die Erschießungen systematisch erfolgten und die Männer nicht im Kampf gestorben waren. Für seine Kooperation erließ ihm die Anklagebehörde einige Anklagepunkte. Diese Praxis der sogenannten *bargaining pleas* ist am Haager Tribunal Gang und Gäbe. So ist es möglich, dass Erdemović – ein verurteilter Massenmörder – heute nach nur fünf Jahren Haft unter neuem Namen mit seiner Familie an einem unbekanntem Ort lebt. Die

Haftstrafen werden nicht im Land der Täter oder Opfer abgeleistet. Internationale Verträge regeln die Überführung der Verurteilten in rechtlich zuverlässige Länder.

Rezeption und Beurteilung des ICTY

In den Ländern auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien ist die Kritik am Tribunal nicht verstummt, weiterhin wird dem Gericht vorgeworfen, parteiisch zu ermitteln. So kommt es in den Ländern zu Protestkundgebungen, wenn Angeklagte nach Den Haag überstellt werden. Das zwingt entscheidende politische Akteure zu sorgfältigem Balancieren zwischen den Forderungen aus Den Haag und den der nationalistischen Kräfte im Heimatland. Die Bedeutung dieser Unruhen, vor allem in Kroatien und Serbien, sollte man allerdings nicht überbewerten, meist dauern sie nur kurze Zeit an.

Das Verhältnis der Bosnier den Vereinten Nationen gegenüber ist ambivalent: Schließlich waren es UN-Soldaten, die das Massaker von Srebrenica geschehen ließen. Andererseits schöpfen viele Bosnier Trost und Hoffnung aus dem ICTY, das ja ebenfalls eine Institution der UNO ist. Die Tatsache, dass Ratko Mladić und Radovan Karadžić, die nicht nur für die Ereignisse in Srebrenica verantwortlich sind, nach wie vor frei herumlaufen, stößt auf Unverständnis und Empörung.

Die Kritik an der Praxis des Tribunals ist nicht völlig unbegründet, denn tatsächlich ist es ihm noch nicht gelungen, allen Angeklagten habhaft zu werden. Ist dem Gericht ein Angeklagter einmal überstellt worden, so ist es aus begrenzten Kapazitäten oft nicht in der Lage, den Prozess zügig zu beginnen, und für den Angeklagten beginnt eine unzumutbar lange Zeit des Wartens in der *Detention-Unit* in Scheveningen. Auch der Prozess dauert meist länger als gewöhnlich bei Strafverfahren.

Die Kritik am ICTY beruht aber auch häufig auf einer unzureichenden Berichterstattung, da sich die Medien nur punktuell für die besonders prominenten Fälle interessieren und sehr unregelmäßig über das Tribunal berichten. So bleibt der Öffentlichkeit die zum großen Teil hervorragende alltägliche Arbeit des Gerichts verborgen. Denn trotz aller Kritik ist nicht zu bestreiten, dass das Tribunal nicht nur Verbrecher ihrer gerechten Strafe zuführt, sondern auch einen großen Teil zur Wahrheitsfindung beiträgt. In Den Haag werden Fakten geschaffen, die niemand mehr wird leugnen können. Damit legt das Gericht die Grundlage für ein künftig friedliches Zusammenleben.

Literatur

C. FETSCHER/J. BOGOEVA (Hg.), *Srebrenica. Der Prozeß*, Frankfurt a. M. 2002.

Alle Anklageschriften, Urteile und Prozesstranskripte auf der Homepage des ICTY, siehe www.un.org/icty/.

Zum Beitrag „Stabilität, Recht und Gerechtigkeit: Die Rolle des Internationalen Strafgerichtshofes“

Wie wichtig die Bestrafung schwerer Menschenrechtsverletzungen und Kriegsverbrechen für die Stabilität einer Nachkriegsgesellschaft ist, wurde schon auf der einleitenden Podiumsdiskussion, insbesondere von Prof. Georg ELWERT betont. Doch was tun, wenn das staatliche Rechtssystem nicht in der Lage ist, diese Verbrechen zu verfolgen, wenn es staatliche Akteure sind, die die Verbrechen begingen? „Der Machtmissbrauch der Mächtigen“, so Elwert, „muss geahndet werden“, doch welche Staatsanwaltschaft erhebt in solchen Fällen Anklage, welcher Richter fällt das Urteil in welchem Gericht?

Mit der Schaffung des Internationalen Strafgerichtshofes (ICC) im Juli 2002 hoffte man, eine Antwort auf diese Fragen gefunden und ein Instrument des Stabilitätsexports in der Hand zu haben. Doch seit seiner Einrichtung wird vergeblich auf die Erhebung einer Anklage gewartet. Auch wirft der ICC neue Fragen auf: Wie abhängig ist das Gericht von den Interessen mächtiger Staaten? Ist eine rigide juristische Strafverfolgung immer der beste Weg einer Aufarbeitung von in Krisenzeiten begangenen Menschenrechtsverletzungen oder kann die strikte Durchsetzung von Recht eine Gesellschaft nicht sogar zusätzlich belasten und destabilisieren?

Stabilität, Recht und Gerechtigkeit: Die Rolle des Internationalen Strafgerichtshofes

von Bernhard BRAUNE am 9. Juli 2003*

Die Idee der individuellen Strafbarkeit ist im Bereich des Völkerrechts noch relativ jung. Als Erster verfolgte Gustave Monniet Ende des 19. Jahrhunderts die Idee eines Internationalen Strafgerichtshofes. Sie wurde nach dem Ersten Weltkrieg im Versailler Vertrag wieder aufgegriffen. Er verpflichtete das Deutsche Reich dazu, die Verantwortlichen für Kriegsverbrechen in den eigenen Reihen vor nationale Gerichte zu stellen. Vor dem Reichsgericht in Leipzig kam es so zu verschiedenen Prozessen, die allerdings meist mit Freisprüchen oder geringfügigen Haftstrafen endeten. Erst nach dem Zweiten Weltkrieg setzte sich mit dem Nürnberger und Tokioter Tribunal die Idee der individuellen Strafbarkeit auf der internationalen Ebene durch. 1948 erarbeitete die UNO die Völkermordkonvention, in deren Artikel 6 auch ein internationales Strafgericht konzipiert wird. Zu Zeiten des Kalten Krieges aber fand sich in der UN keine Mehrheit für die Einrichtung eines internationalen Gerichtshofs. Nach dem Zusammenbruch der „sozialistischen“ Systeme in Europa wurde der UN-Völkerrechtskommission zum zweiten Mal der Auftrag erteilt, ein Statut für einen internationalen Strafgerichtshof zu erarbeiten. Die humanitäre Katastrophe im ehemaligen Jugoslawien und die Einrichtung eines Internationalen Kriegsverbrechertribunals für das ehemalige Jugoslawien (ICTY) in Den Haag und später auch für Ruanda (ICTR) gaben den Bestrebungen, einen ständigen Strafgerichtshof zu schaffen, zusätzlichen Auftrieb.

Das Statut des Internationalen Strafgerichtshofs handelte eine von der UNO einberufene Vorbereitungscommission aus. Nach drei Jahren und 19 Verhandlungsrunden der Vorbereitungscommittees erzielte sie 1998 auf der diplomatischen Bevollmächtigtenkonferenz in Rom einen Konsens und verabschiedete das Römische Statut. In der finalen Abstimmung wandten sich nur

* Bernhard Braune ist Referent im Arbeitsstab Internationaler Strafgerichtshof im Auswärtigen Amt, Berlin

sieben Staaten gegen das Statut, darunter Syrien, Iran, Sudan und die Vereinigten Staaten von Amerika. Im Römischen Statut wurde festgelegt, dass 60 Ratifikationen notwendig seien, damit das Statut in Kraft treten könne. Man rechnete mit mindestens fünf bis zehn Jahren Wartezeit, doch schon Anfang 2002 war die erforderliche Anzahl erreicht, so dass das Römische Statut des Internationalen Strafgerichtshof am 1. Juli 2002 in Kraft treten konnte. Heute haben von 139 Unterzeichnerstaaten 94 das Statut ratifiziert. Leider sind bisher wenige asiatische Staaten unter den Unterzeichnern und auch die arabische Welt ist lediglich mit Jordanien und Dschibuti vertreten. Alle EU-Staaten (mit Ausnahme der tschechischen Republik) haben das Römische Statut ratifiziert.

Das Gericht hat seinen Sitz in Den Haag, vorerst in einem ehemaligen Telekommunikationsgebäude. So verfügt das Gericht erst seit kurzem über einen Verhandlungssaal – ein Teil des ehemaligen Parkhauses. Der ICC plant den Bau eines neuen Gebäudes. Wann dieses fertiggestellt und bezogen werden kann, ist offen. Der Haushalt des Gerichts, der sich aus Zahlungen der Mitgliederstaaten zusammensetzt, war mit 30 Mio. € im Jahr 2003 eher bescheiden. Der Haushalt für das Jahr 2004 beträgt bereits 53 Mio. €. Davon leistet Deutschland als größter Beitragszahler rund 20 Prozent.

Zuständigkeit, Verfahren und praktische Probleme

Die Zuständigkeit des ICC ist inhaltlich begrenzt. Der Gerichtshof ist derzeit nur für Kriegsverbrechen, Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zuständig. Im Römischen Statut ist auch der Straftatbestand der Aggression festgelegt, doch existiert für diesen noch keine gemeinsame Definition der Mitgliedstaaten, weswegen das Gericht seine Zuständigkeit nicht ausüben kann. Frühestens auf einer Revisionskonferenz 2009 kann hierfür eine Definition verabschiedet werden. Außerdem ist die Zuständigkeit zeitlich begrenzt auf die Zeit nach In-Kraft-Treten des Römischen Statutes am 1. Juli 2002. Somit ist der ICC keine Institution der Aufarbeitung von historischem Unrecht. Eine weitere Einschränkung der Zuständigkeit des Gerichts besteht darin, dass das Gericht nur tätig werden kann, wenn die Verbrechen entweder auf dem Territorium eines Vertragsstaates begangen wurden oder der Täter Bürger eines Vertragsstaates ist. Durch das Komplementaritätsprinzip ist die Zuständigkeit des ICC zusätzlich auf die Fälle beschränkt, in denen die Vertragsstaaten nicht willens oder nicht in der Lage sind, schwerste Verbrechen zu verfolgen.

Nach welchem Zeitraum genau der ICC eingreift, ist im Römischen Statut nicht ausdrücklich festgelegt. Dies liegt im Ermessen des Anklägers. Doch sieht das Verfahren Kontrollmechanismen vor, etwa durch die Richter, die die Einleitung eines Ermittlungsverfahrens überprüfen. Durch diese Einschränkung ist die politische Instrumentalisierung des Gerichts, wie es die USA befürchten, nicht möglich, da das Gericht nur in den Fällen eingreifen kann, in denen Nationalstaaten Verbrechen im Sinne des Römischen Statutes nicht verfolgen. Ausdruck des Komplementaritätsprinzips ist es auch, dass die Vertragsstaaten ihre Verpflichtung zur Verfolgung schwerster Menschenrechtsverbrechen ernst nehmen. Somit sind auch die Rechtsnormen des Römischen Statutes in die nationalen Gesetzbücher zu verankern, wie es in Deutschland durch das Völkerstrafgesetzbuch geschehen ist.

Am ICC prallen, wie am ICTY und ICTR, die zwei großen Rechtstraditionen – kontinentaleuropäisches und angloamerikanisches Recht – aufeinander. Das Römische Statut versucht einen Ausgleich beider Rechtstraditionen zu finden.

Das Gericht hat 18 Richterinnen und Richter, die die Mitgliederkonferenz im Februar 2003 wählte. Da die Auswahl der Richter durch ihre repräsentative Bedeutung von großer Symbolkraft ist, kam bei der Wahl ein streng geregeltes Verfahren zur Anwendung. Es waren drei Quoten zu berücksichtigen: regionale Herkunft, Geschlecht und berufliche Erfahrung des Bewerbers. Die letzte Kategorie war von Bedeutung, da man einen ausgewogenen Anteil von einerseits Strafverfahrenspraktikern und andererseits Völkerrechtsexperten unter den Richtern erzielen wollte.

Als Ankläger wurde im April 2003 der Argentinier Luis Moreno Ocampo gewählt. Da absehbar war, dass der Ankläger von der Öffentlichkeit sehr aufmerksam beobachtet werden würde, bedarf er der bedingungslosen Unterstützung aller Mitgliedstaaten. Deswegen fanden im Vorfeld der Wahlen intensive informelle Verhandlungen statt.

Luis Moreno Ocampo zeichnete sich durch seine juristische Arbeit gegen die argentinische Junta und seinen Kampf gegen die Korruption aus. Bekannt wurde seine ironische Aussage über die Situation in Argentinien: „Es ist ein großer Fortschritt, dass der Staat seine Bürger nicht mehr umbringt, sondern lediglich betrügt.“ Nach seinem Amtsantritt arbeitete er daran, alle am ICC eingegangenen Kommunikationen auszuwerten und mögliche Strafverfahren zu sondieren. Schon früh identifizierte er die Situation in der Demokratischen Republik Kongo (Ituri) als möglichen Fall. Bevor die DR Kongo diese Situation offiziell an den ICC überwies, wurde jedoch die Ahndung von Straftaten im Norden Ugandas an den ICC übertragen. Daher sind 2004 zwei Verfahren anhängig. Der Ankläger prüft derzeit die Einleitung konkreter Ermittlungsverfahren, über individuelle Anklagen aber hat er noch entschieden.

Moreno Ocampo legt in seinem Arbeitsstil großen Wert auf Transparenz. Direkt nach seiner Vereidigung lud er Völkerrechts- und Strafrechtsexperten sowie Vertreter verschiedener Organisationen aus aller Welt zu einer zweitägigen Anhörung ein, in der sie ihre Meinung zu seiner Anklagestrategie äußern konnten. Die Diskussion wurde über ein Internet-Forum öffentlich gemacht und weitergeführt. Mittlerweile ist eine zweite Version der Anklagestrategie erschienen und veröffentlicht worden.

Der ICC wird in Regionen ermitteln müssen, in denen meist die Staaten selbst kriminell geworden sind und die Beweissicherung des Gerichts nicht unterstützen, sondern eher behindern. Das Gericht verfügt über keine militärischen Mittel, seine Mitarbeiter zu schützen, was deren Arbeit sehr schwierig machen wird. Es bestehen Verhandlungen mit der UNO, wie diese ihn durch ein Kooperationsabkommen militärisch, administrativ und politisch unterstützen kann.

Als große, pragmatische Herausforderung beim Aufbau des Gerichts erweist sich die Schaffung einer effizienten Arbeitsorganisation, z. B. durch ein gut funktionierendes Informationsmanagementsystem. Die administrative Erfahrung des ICTY und des ICTR zeigt, dass nicht nur die Sammlung möglichst vieler Beweismittel und Dokumente, sondern auch ihre effiziente Nutzung durch den Einsatz guter Datenbanken entscheidend ist, um kostenbewusst und zügig zu arbeiten.

Kooperation und Opposition

Während Indien, Russland und China dem ICC abwartend gegenüberstehen, verfolgen die USA eine aktive Ablehnungspolitik. Nachdem Bill Clinton als eine seiner letzten Amtshandlungen das Römische Statut unterzeichnete, zog George W. Bush diese Unterschrift zurück. Es scheint, als habe Clinton nie wirklich eine Unterstützung des Gerichts verfolgt, sondern damit gerechnet, dass sein Nachfolger diesen Schritt wieder rückgängig machen würde.

Auf innenpolitischer Ebene versuchen die USA mit dem „Gesetz zum Schutz der Angehörigen der amerikanischen Streitkräfte“ (*American Servicemembers' Protection Act*), das am 2. August 2002 vom Präsidenten ausgefertigt wurde, ihre Bürger der Jurisdiktion des ICC zu entziehen. In dem Gesetz beschließen die USA mit keinem Unterzeichnerstaat militärisch zusammenzuarbeiten und keinen dieser Staaten mit Militärhilfe zu unterstützen. Ausgenommen sind alle wichtigen NATO-Partner und andere wichtige Verbündete. Außerdem wird der Präsident ermächtigt, gegebenenfalls auch mit militärischen Mitteln amerikanische Staatsbürger, die in Den Haag angeklagt sind, zu befreien.

In diesem Zusammenhang versuchen die USA die Arbeit des ICC durch bilaterale Abkommen zu behindern. Dabei berufen sie sich auf Artikel 98,2 des Römischen Statuts, in dem festgelegt ist, dass „Der Gerichtshof (...) kein Überstellungsersuchen stellen [darf], das vom ersuchten Staat verlangen würde, entgegen seinen Verpflichtungen aus völkerrechtlichen Übereinkünften zu handeln, denen zufolge die Überstellung eines Angehörigen des Entsendestaats an den Gerichtshof der Zustimmung dieses Staates bedarf (...)“. Nach Interpretation der USA ist es durch diesen Absatz möglich, im Nachhinein bilaterale Abkommen zu schließen, um die Überstellung amerikanischer Soldaten an den ICC zu verhindern. Die Mitgliedstaaten hingegen interpretieren diesen Absatz so, dass er lediglich bereits bestehende völkerrechtliche Verträge betrifft und dazu dient, die Kollision des Römischen Statutes mit diesen zu vermeiden. Hinzu kommt, dass die Vertragsstaaten zu Kooperation mit dem Gericht verpflichtet sind. Wenn sie ein bilaterales Abkommen mit den USA schließen, in dem sie sich

verpflichten, keine US-Bürger an den ICC zu überstellen, so verstoßen sie gegen ihre Kooperationspflicht. Momentan gibt es 30 Vertrags- und ca. 40 weitere Staaten, die derartige bilaterale Abkommen mit den USA geschlossen haben.

Drittes Mittel der amerikanischen Ablehnungspolitik sind die Resolutionen 1422 und 1487 des UN-Sicherheitsrats. In der Resolution 1422 wurde im Jahre 2002 festgelegt, dass kein Soldat, der innerhalb eines UN-Mandats in einer UN-Truppe eingesetzt ist, an den ICC überstellt werden darf. Ein Jahr später wurde diese Regelung für ein weiteres Jahr verlängert. 2002 war Deutschland kein Mitglied des UN-Sicherheitsrates und hatte somit keinen direkten Einfluss auf die Verabschiedung der Resolution. 2003 enthielt sich Deutschland zusammen mit Frankreich bei der Abstimmung. Man wollte die nach dem Irakkrieg angespannten transatlantischen Beziehungen nicht noch stärker belasten und stimmte aus diesem Grund nicht mit "Nein".

Die Unterstützer des ICC geben trotz der heutigen Situation die Hoffnung nicht auf, dass die USA sich in mittelbarer Zukunft dem Römischen Statut anschließen werden. Der ICC wird in seiner Arbeit zeigen, dass er sich nicht politisch instrumentalisieren lässt. Die Mitarbeit der USA ist aus mehreren Gründen wünschenswert für die erfolgreiche Arbeit des ICC: Zum einen sind die USA der politisch und militärisch stärkste Staat und verfügen über enorme Geheimdienstressourcen, die für die Arbeit des Anklägers sehr hilfreich wären. Zum anderen ist es ein politisches Hindernis, wenn der stärkste Gegner des ICC ein mit Vetorecht versehenes Mitglied des UN-Sicherheitsrats ist.

Als Antwort auf die Politik der USA versuchen die europäischen Staaten möglichst viele Länder davon abzuhalten, mit den USA bilaterale Nicht-Auslieferungs-Verträge abzuschließen. Die EU hat einen gemeinsamen Standpunkt zum ICC verabschiedet, dem sich alle damaligen EU-Beitrittskandidaten angeschlossen haben. Aus dieser förmlichen Erklärung entfalten sich gewisse politische und rechtliche Pflichten, darunter auch die Pflicht, keine bilateralen Abkommen mit den USA zu unterzeichnen. Allerdings drohte die EU den Beitrittskandidaten nicht mit Konsequenzen wie die USA falls sie ein solches Abkommen schließen würden. Der Abschluss eines solchen Abkommen würde aber als schwerer Verstoß gegen den gemeinsamen Standpunkt der EU-Mitgliedsstaaten gewertet werden.

Die historische Erfahrung der Deutschen im Dritten Reich und in den folgenden Prozessen in Nürnberg macht Deutschland zu einem starken Befürworter und Unterstützer des ICC. Im Auswärtigen Amt wurde ein besonderer Arbeitsstab eingerichtet, der den ICC bei seinem Aufbau administrativ und politisch unterstützen soll, wozu u. a. die Betreuung von deutschen Bewerbern für den ICC gehört. Zum anderen beschäftigt sich der Arbeitsstab mit der Fortentwicklung des Völkerrechts, insbesondere mit der Definition des Tatbestandes der Aggression und sorgte für die Implementierung des Römischen Statuts ins deutsche Strafrecht. Zum dritten soll der Arbeitsstab den ICC auch politisch unterstützen, indem er sich dafür einsetzt, dass weitere Staaten das Römische Statut ratifizieren und diese bei der anschließenden Implementierung des Statutes in nationales Recht berät.

Stabilität durch internationales Recht?

Die Frage, ob rechtliche Strukturen internationale Stabilität fördern können, ist nicht pauschal zu beantworten. Recht versucht durch abstrakte Normgebilde einen Ausgleich geschützter rechtlicher Interessen zu schaffen. So wie es ohne Frieden keine Gerechtigkeit geben kann, so ist auch ohne Gerechtigkeit kein dauerhafter Frieden möglich, wie UN-Generalsekretär Kofi Annan anlässlich der Vereidigung der Richter des ICC sagte. Ein striktes Beharren auf der Durchsetzung rechtlicher Normen kann allerdings dem Frieden und der Stabilität in manchen Fällen schaden. Auch aus diesem Grund ist im Römischen Statut das Opportunitätsprinzip verankert. In Artikel 53.1c) wird der Ankläger verpflichtet bei der Einleitung eines Ermittlungsverfahrens zu prüfen, „ob unter Berücksichtigung der Schwere des Verbrechens und der Interessen der Opfer dennoch wesentliche Gründe für die Annahme vorliegen, dass die Durchführung von Ermittlungen nicht im Interesse der Gerechtigkeit läge.“ Dadurch wird einer anderen, nicht-juristischen Aufarbeitung von Verbrechen, wie zum Beispiel durch Wahrheitskommissionen nach südafrikanischem Vorbild, Raum geschaffen. Gleichzeitig wird

eingestanden, dass eine juristische Aufarbeitung nicht immer stabilisierende Effekte haben muss. Dennoch ist die Erkenntnis, dass Individuen als Verantwortliche von Makrokriminalität identifiziert werden können, wichtige Grundlage einer stabilen Gesellschaft. Die Idee der Kollektivschuld bezeichnete Kofi Annan als den wirklichen Feind von Gerechtigkeit und Frieden. Dieser Vorstellung wird entgegengewirkt, indem die Verantwortlichen benannt und bestraft werden. Hierzu kann der ICC einen wichtigen Beitrag leisten.

Literatur

Herwig ROGGMANN, *Internationales Strafrecht. Studienmaterialien zur Einführung*, Arbeitspapier des Osteuropa-Instituts der FU Berlin 2000.

Herwig ROGGMANN, *Die internationalen Strafgerichtshöfe. Einführung, Rechtsgrundlagen, Dokumente*, Berlin 1998.

Gerd HANKEL (Hg.), *Strafgerichte gegen Menschheitsverbrechen. Zum Völkerstrafrecht 50 Jahre nach den Nürnberger Prozessen*, Hamburg 1995.

J. WEBER/P. STEINBACH (Hg.), *Vergangenheitsbewältigung durch Strafverfahren? NS-Prozesse in der Bundesrepublik Deutschland*, München 1984.

ICC-Statuts und sonstige Informationen zum ICC siehe: www.icc-cpi.int.

Zum Beitrag „Rechtliche Standards für Minderheiten in Europa“

Nach dem Zerfall der Sowjetunion erlangte das Thema nationaler Minderheiten in Europa wieder neue Relevanz. In Teilen des Kontinents, in Jugoslawien, und an seinen Grenzen, im Kaukasus, lösten Minderheitenkonflikte gewaltsame Auseinandersetzungen aus, die bis heute ganze Regionen destabilisieren.

Umso wichtiger wird der Schutz von Minderheiten – ein noch relativ junges Thema im Völkerrecht. Die wichtigsten Normen zum Minderheitenschutz wurden erst in den 90er Jahren verfasst und in Kraft gesetzt. Inzwischen existiert in verschiedenen internationalen Organisationen und in einzelnen Staaten eine Vielzahl solcher Regeln.

Das Forschungsinstitut *European Centre for Minority Issues* (ECMI) in Flensburg wurde 1996 gemeinsam von der dänischen und deutschen Regierung und der Landesregierung Schleswig-Holsteins gegründet. In den 50er Jahren war es in Schleswig-Holstein gelungen, Spannungen zwischen der deutschen Bevölkerung und der dänischen Minderheit abzubauen. Die Region gilt heute als Beispiel für gelungenen und umfassenden Minderheitenschutz.

Rechtliche Standards für Minderheiten in Europa

von Dr. Alexander H. E. MORAWA am 30. April 2003*

Minderheitenrecht stellt eine juristische Besonderheit dar, weil es ‚positiv diskriminiert‘, das heißt Menschen aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer Minderheit gewisse Vorteile einräumt. Ziel dieser Regelungen ist nicht, Minderheiten zu assimilieren, sondern sie zu integrieren, und dabei ihren Werten und Traditionen besonderen Schutz zu gewähren. Auf internationaler Ebene stößt man bezüglich des Minderheitenrechtes auf Probleme, die das gesamte Völkerrecht betreffen: internationales Recht ist keine feste Größe, sondern kann in jedem Fall anders gebraucht oder missbraucht werden. So wird oft kritisiert, dass Regelungen des Minderheitenschutzes auf internationaler Ebene dehnbar sind und es keine verbindlichen Normen gibt. Paradoxerweise aber eröffnen gerade diese weiten Interpretationsmöglichkeiten einen gewissen Spielraum, der es vereinfacht, auf nationaler Ebene Regelungen zum Schutz von Minderheiten umzusetzen.

Ausgewählte Rechtsquellen zum Minderheitenschutz

In der internationalen Rechtspolitik wurde der Minderheitenschutz lange ausgeklammert. Die erste internationale Rechtsquelle zum Minderheitenschutz, ist Artikel 27 im „Internationalen Pakt über Bürgerliche und Politische Rechte“ (CCPR) der UNO von 1966.¹⁰

Erst im Jahre 1992 erließ die UNO spezielle Standards zum Minderheitenschutz, die in der Deklaration „Über die Rechte von Personen, die nationalen oder ethnischen, religiösen und sprachlichen Minderheiten angehören“¹¹ festgeschrieben sind. Bis dato ging man davon aus, die generellen Normen

* Alexander MORAWA ist *Senior Research Associate* am ECMI.

¹⁰ International Covenant on Civil and Political Rights (CCPR), angenommen am 6.12.1966, in Kraft getreten am 23.3.1976, 999 U.N.T.S. 171.

¹¹ GA Res. 47/135, angenommen am 18.12.1992.

zum Schutz der Menschenrechte, insbesondere das Diskriminierungsverbot, reichten für den Minderheitenschutz aus. Auch wenn die Deklaration kein völkerrechtlicher Vertrag ist, und damit nicht verpflichtend im eigentlichen Sinne, so beinhaltet sie doch allgemein anerkannte Mindeststandards, die zumindest als Richtlinien gelten können.

1998 traten die „Rahmenkonvention für den Schutz nationaler Minderheiten“¹² und die „Europäische Charter für Regional- und Minderheitensprachen“¹³ des Europarates in Kraft. Außerdem hat der Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten der OSZE mehrere Sets von Empfehlungen verfasst, darunter die die „Oslo-Empfehlungen über die sprachlichen Rechte nationaler Minderheiten“ vom Februar 1998.

Von den erwähnten Rechtsquellen sind allein die Rahmenkonvention und die Sprachen-Charter des Europarates bindend. Dennoch ist die Rahmenkonvention vergleichsweise schwach, besonders da bei der Formulierung der substantiellen Rechte erhebliche Kompromisse eingegangen werden mussten und sie bloß über ein Staatenberichtsverfahren, aber kein individuelles oder kollektives Beschwerdeverfahren verfügt. Die Sprachen-Charter weist ähnliche Schwächen auf, zumal sie ‚Menü-Charakter‘ hat und sich Staaten das Maß, in dem sie bestimmte Rechte für die einzelnen Sprachen akzeptieren wollen, selbst aussuchen können. Im Vergleich zu anderen Dokumenten, die den Schutz nationaler Minderheiten betreffen, sind sie sehr präzise formuliert und lassen relativ wenig Deutungsspielraum. Die Empfehlungen der OSZE, sowie die Deklaration der UNO sind nicht verpflichtend.

Man könnte annehmen, dass bindende Dokumente in der Praxis eher angewendet werden und mehr Auswirkungen haben, als nicht-verpflichtende. Doch gerade die nicht-bindenden OSZE-Empfehlungen werden in der Praxis am häufigsten angewandt und tragen am stärksten zur Entwicklung von Rechtsstandards in einzelnen Staaten bei.

Die Effektivität von Rechtsdokumenten lässt sich nur am Einzelfall messen: durch Beobachtung und Analyse von tatsächlichen Entwicklungen und durch eine kritische Bewertung juristischer Quellen. Vor allem Nichtregierungsorganisationen begleiten die Implementierung von Gesetzen kritisch und veröffentlichen die Ergebnisse oft in Länderstudien, sogenannten *impact assessments*. Wirklich effektiv können Minderheitenrechte nur in Verbindung mit politischen Maßnahmen etabliert werden. Größere Fortschritte hängen oft vom Zufall ab, etwa, welche Regierung an die Macht kommt und inwieweit sie gewillt ist, Minderheitenrecht durchzusetzen. Sehr schwierig, wenn nicht gar unmöglich, ist der Schutz von Minderheiten in Räumen ohne funktionierende Staatlichkeit. Juristische Maßnahmen sind schließlich nur durch Politik und staatliche Organe implementierbar.

Neben den bisher erwähnten Rechtsdokumenten zum Minderheitenschutz gibt es noch eine Vielzahl weiterer Regelungen (etwa auf EU-Ebene). Diese Bandbreite von Richtlinien, die Komplexität von Normensystemen führen oft zu komplizierten und vielfach frustrierenden Verfahren (z. B. bei der Europäischen Menschenrechtskonvention). Es würde schon ausreichen, die UN-Richtlinien umzusetzen, um die Lage vieler Bevölkerungsgruppen merklich zu verbessern. Andererseits sollte man die positive wechselseitige Beeinflussung der Standards, insbesondere der allgemeinen Menschenrechte und der Minderheitenrechte, nicht übersehen.

Das Problem der Definition von ‚Nationalen Minderheiten‘

Eine allgemein anerkannte Definition von ‚Minderheit‘ gibt es nicht. Das hat politische Gründe: Staaten haben oft kein Interesse daran, genaue Definitionen zu entwickeln, weil sie sich einen gewissen Deutungsspielraum bewahren wollen. Innerstaatlich ist eine Definition dem nationalen Gesetzgeber vorbehalten, so weit sie sich im Rahmen der völkerrechtlichen Verpflichtungen bewegt, die das Land eingegangen ist. Wenn ein Staat die Rahmenkonvention des Europarates unterzeichnet, stellt er eine Liste mit allen Bevölkerungsgruppen zusammen, die er als Minderheiten anerkennt. Ein mögliches

¹² E.T.S. No. 157, angenommen am 1.2.1995, in Kraft getreten am 1.2.1998.

¹³ E.T.S. No. 148, angenommen am 5.11.1992, in Kraft getreten am 3.1.1998.

Kriterium für die Auswahl ist, dass die Angehörigen der Minderheit eine andere als die Landessprache sprechen. Ein Expertenausschuss überprüft die Auswahl, seine Schlussfolgerungen werden aber nicht immer befolgt. Immigranten („neue Minderheiten“) sind nicht automatisch Minderheiten mit besonderen Rechten, weil sie keine nationalen Minderheiten sind, neue Rechtsnormen und –figuren für diese Fälle sind aber im Entstehen.

In Deutschland haben zum Beispiel die Sorben viele Rechte, Angehörige der Sinti und Roma aber sind nur als Minderheit anerkannt, wenn sie die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen. Um zu erreichen, dass ihre Sprache als Minderheitensprache offiziell akzeptiert wird, könnten Sinti und Roma allenfalls eine menschenrechtliche Beschwerde anstrengen. Die Anerkennung einer Minderheit erfolgt in der Regel nur durch Lobbyarbeit und viel Druck von NGOs.

In Rumänien und Estland zum Beispiel wurden auf die Frage, ab welcher Anzahl von Angehörigen im Vergleich zur übrigen Bevölkerung eine Minderheit anerkannt werden sollte, sehr verschiedene Antworten gegeben: Ein Wert von 20 Prozent in Rumänien wurde vom Expertenausschuss der Rahmenkonvention als ein wichtiger Schritt hin zur Implementierung der Konvention angesehen¹⁴, während ein Satz von 50 Prozent in Estland als ‚hoch‘, und damit de facto als nicht konventionskonform eingestuft wurde.¹⁵

Mehrdeutige, dehnbare Formulierungen führen in der Praxis unter anderem zu folgendem Problem: Viele Länder übernehmen die europäischen Richtlinien zum Minderheitenschutz aus der Rahmenkonvention, modifizieren sie und passen sie der Situation im eigenen Land an. Nicht selten werden dabei die vorgegebenen Standards so aufgeweicht, dass der Minderheitenschutz faktisch nicht mehr gewährleistet ist.

Kleine Minderheiten brauchen besonderen Schutz, da sie sich weniger Gehör verschaffen können als große. Die sorbische und die dänische Minderheit in Deutschland sind Positivbeispiele für Minderheitenschutz. Wenn man das kleine Kulturgut nicht schützt, sterben die Sprachen und Traditionen noch schneller aus. Fragen nach Effizienz darf man sich hier nicht stellen, es geht um Menschenrechte und um die Wahrung von Vielfalt.

Die flexible Handhabung bestehender und Entwicklung neuer Rechtsnormen

Vielfach können die Bestimmungen in menschenrechtlichen Konventionen oder die vereinzelt Minderheiten-spezifischen Normen in Verträgen, wie zum Beispiel Artikel 27 des „UN-Paktes über bürgerliche und politische Rechte“, für Beschwerden von Minderheiten herangezogen werden. In Finnland zum Beispiel klagten die Sami gegen die Eigentums- und Verfügungsrechte von Landbesitzern, die traditionelles Jagd- und Weideland für Rentiere aufgekauft hatten. In diesen Fällen – inzwischen gibt es eine Serie – hatte der Menschenrechtsausschuss die Eigentumsrechte gegen die Ansprüche der Minderheit abzuwägen; bislang wurden die Auswirkungen der ‚Privatisierung‘ des Landes noch nicht als Verletzung der traditionellen Weiderechte angesehen, sobald aber das Ausmaß der Eingriffe ein noch zu bestimmendes Maß überschreitet, wird sich diese Abwägung ändern. Dies ist abermals ein Beispiel von sich entwickelnden Standards, die gegenwärtig noch Anlass zu Frustration bieten mögen.

In Großbritannien gingen britische Roma vor Gericht, da sie sowohl von öffentlichem als auch von privatem Grund vertrieben worden waren und sich zuletzt selbst auf ihrem eigenen Landbesitz nicht niederlassen konnten, da dieser im Grünland lag. Den Richtern des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte standen für diesen Fall keine genauen Richtlinien und kaum Präzedenzfälle zur Verfügung. So fand eine knappe Mehrheit zwar, dass die Regierung dem Umweltschutz (Schutz des Grünlandes) Vorrang einräumen dürfe, und demzufolge keine Verletzung der Rechte der Roma vorliege, jedoch entwickelten sie einen neuen Standard (*special consideration*), um die Rechte der

¹⁴ Advisory Committee to the „Framework Convention“, Opinion on Romania, angenommen am 6.4.2001, § 49.

¹⁵ Advisory Committee to the „Framework Convention“, Opinion on Estonia, angenommen am 14.9.2001, § 40.

Roma berücksichtigen zu können. Dies kann als großer Fortschritt für das Minderheitenrecht betrachtet werden.¹⁶

Als besonders zukunftsweisend im Sinne des Minderheitenschutzes erweist sich das Inter-Amerikanische System zum Schutz der Menschenrechte. Seit 1960 wacht in diesem Rahmen eine Kommission, seit 1979 der Inter-Amerikanische Gerichtshof über die Einhaltung von Menschenrechten in den USA und von US-Bürgern im Ausland. Er ist dem europäischen Recht weit voraus und hat insbesondere eine umfangreiche und sehr progressive Rechtsprechung zur Frage der Rechte indigener Völker entwickelt. Zum Beispiel erkannte er an, dass spezielle staatliche Maßnahmen notwendig sind, um die indianischen Stämme für enteignetes Land zu entschädigen, und/oder es wurde den Staaten aufgetragen, traditionelle (kollektive) Eigentumsansprüche rechtlich anzuerkennen, um den Lebensraum dieser Völker gegen Eindringlinge zu schützen. Einige Landstriche wurden rückübereignet. Die Inter-Amerikanische Kommission für Menschenrechte plädiert für besondere Maßnahmen, um Minderheiten für bereits erfahrenes Unrecht zu entschädigen.¹⁷

Minderheitenschutz als Voraussetzung für Stabilität?

Bezieht man das Thema Stabilitätsexport auf den Bereich des Minderheitenschutzes, so stellt sich die Frage, ob Minderheitenschutz nicht in manchen Fällen Instabilität sogar eher fördert als verhindert. Tatsächlich kann das Beharren auf sofortiger Durchsetzung von Minderheitenrechten in Konflikt- oder Postkonfliktregionen kurzfristig destabilisierend wirken. Die Mehrheit der Bevölkerung hat oft kein Verständnis für die Durchsetzung von Minderheitenrechten, solange die essentiellen Dinge des täglichen Lebens noch nicht geordnet funktionieren. In solchen Fällen sollte man behutsam vorgehen und nicht alle Rechtsansprüche von Minderheiten um jeden Preis durchsetzen. Meist stoßen die Maßnahmen dann später auf mehr Akzeptanz. Zum Glück sehen die betroffenen Minderheiten das in vielen Fällen ähnlich. Langfristig aber kann es nur Stabilität geben, wenn Minderheitenrechte beachtet werden.

Abschließend lässt sich sagen, dass genügend rechtliche Normen des Minderheitenschutzes existieren, doch werden sie noch nicht ausreichend implementiert. Allmählich beginnen die Richtlinien, und zwar sowohl die flexiblen wie die der OSZE als auch die engeren, völkerrechtlich verbindlichen, etwa die der Rahmenkonvention, zu greifen. Insgesamt ist also Optimismus angebracht, dass sich in absehbarer Zeit ein effektives und pragmatisches Normengefüge zum Schutz von Minderheiten in Europa herausbildet.

Literatur

Publikationen des ECMI:

- European Yearbook of Minority Issues
- Journal on Ethnopolitics and Minority-Issues

UNO zu Nationalen Minderheiten siehe

<http://www.unhchr.ch/minorities/index.html>.

Zur UN-Deklaration „Über die Rechte von Personen, die nationalen oder ethnischen, religiösen und sprachlichen Minderheiten angehören“ siehe http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/d_minori.htm.

Der Europarat zu nationalen Minderheiten: <http://www.humanrights.coe.int/Minorities/Eng/SiteMap.htm>.

Minderheitenschutz in der OSZE siehe <http://www.osce.org/hcnm>.

¹⁶ Eur.Ct.H.R, Appl. 27238/95, *Chapman v. the United Kingdom*, Urteil vom 18.1.2001, § 96.

¹⁷ Inter-AmCommHR, Case No. 11.140, *Mary and Carrie Dunn* (United States), Report Nr. 75/02, vom 27.12.2002.

Zum Beitrag „Die Arbeit des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten unter veränderten sicherheitspolitischen Bedingungen“

Wie der Vortrag von Dr. Alexander H. E. MORAWA behandelt auch der folgende Beitrag den Schutz von nationalen Minderheiten. John PACKER arbeitete als Direktor des Büros des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten der OSZE. Das Amt des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten gibt es erst seit 1992. Bis Sommer 2000 versah der ehemalige niederländische Außenminister Max van der Stoel die Aufgabe, dann trat Rolf Ekéus aus Schweden seine Nachfolge an. Sitz des Minderheitenkommissars ist Den Haag.

Wie schon MORAWA erwähnte, ist im Bereich des internationalen Minderheitenschutzes besonders problematisch, dass es keine allseits akzeptierte Definition von ‚Minderheit‘ gibt. Für die OSZE entwickelte der erste Kommissar Max van der Stoel folgende Arbeitsdefinition: „Eine Minderheit ist eine Gruppe mit sprachlichen, ethnischen oder kulturellen Eigenschaften, welche sie von der Mehrheit unterscheiden. Zweitens ist eine Minderheit eine Gruppe, die nicht nur ihre Identität aufrechterhalten, sondern dieser Identität besonderen Ausdruck verleihen will.“¹⁸

Die Arbeit des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten unter veränderten sicherheitspolitischen Bedingungen

von John PACKER am 14. Mai 2003*

Das Problemfeld: Minderheiten und Nationalstaat

Bei der praktischen Arbeit im Bereich des Minderheitenschutzes stellt sich immer wieder die Frage, wie Menschen in Freiheit leben können, ohne die Freiheit anderer einzuschränken. Wie wir mit kulturellen Unterschieden umgehen, ob wir sie assimilieren, unterdrücken, ignorieren, sie respektieren oder gar fördern, ist eine politische Frage und ihre Beantwortung Teil der Aufgabe des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten.

Die Idee und Bildung von Nationalstaaten schafft eine Reihe von Problemen. Nationalstaaten sind ihren Bürgern gegenüber nicht neutral. Mit der notwendigen Auswahl einer Landessprache etwa wird festgelegt, welche Gruppe von Bürgern als staatskonstituierend betrachtet und damit privilegiert wird und welche nicht. Die Idee der Nation als politisches Projekt ist konfliktträchtig und schwierig mit einer offenen, freien Gesellschaft zu vereinbaren. Jede Manifestierung von Werten schließt andere Werte aus, geht mit Ausgrenzung einher. Der Staat konzipiert sich gemäß den Interessen einer staatsbildenden Nation, wodurch Menschen, die nicht zu dieser Nation gehören, leicht in eine Randposition gedrängt werden. Die Staatsbürgerschaft wiederum basiert allein auf juristischen Kriterien, die bestimmen, wer ein Mitglied dieses Staates sein darf und wer nicht. Dabei wird übersehen, dass viele Menschen über vielfältige Identitäten verfügen.

18 Siehe <http://www.osce.org/hcnm/mandate>.

* John PACKER arbeitete als Direktor des Büros des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten der OSZE.

Die Entstehung der Institution des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten

Die Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Vorläuferin der OSZE, wurde 1975 während des Kalten Krieges ins Leben gerufen. Sie sollte einen Dialog zwischen Ost- und Westblock initiieren. Als erste Ergebnisse dieses Dialogs wurden Abkommen über strategische Waffen (z. B. den *Treaty on Conventional Armed Forces in Europe*) geschlossen. Die OSZE konnte sich auf Dauer jedoch nicht nur auf militärische Belange beschränken. Seit Ende des Kalten Krieges erstrecken sich die sicherheitspolitischen Herausforderungen auf drei wesentliche Bereiche der internationalen Beziehungen: den politisch-militärischen, den ökologisch-ökonomischen und den Bereich der Menschenrechte. Um eine möglichst umfassende Sicherheit zu erreichen, muss die Interdependenz dieser drei Bereiche beachtet werden: Sicherheit in einem Bereich kann nur erzielt werden, wenn auch in den anderen Stabilität herrscht.

Ebenso wichtig ist die Kooperation der Staaten untereinander, da auch deren innere Sicherheit sich gegenseitig beeinflusst: In einem instabilen Umfeld kann kein Staat im Innern Stabilität und Sicherheit herstellen. Mit dem Ende des Kalten Krieges verbreitet sich die Ansicht, alle ehemals sowjetischen Staaten würden sich zügig zu stabilen Demokratien entwickeln. Doch spätestens der Jugoslawienkonflikt setzte diesen Hoffnungen ein jähes Ende.

Die steigende Anzahl interethnischer Konflikte, welche Kriege in unmittelbarer Nähe der EU- und NATO-Staaten auslösten, führte 1992 zur Einrichtung des Hohen Kommissariats für Nationale Minderheiten innerhalb der OSZE, einer weltweit einzigartigen Institution.

Aufgaben und Kompetenzen

Der Kommissar hat die Aufgabe, auf dem Gebiet der OSZE Minderheitenkonflikte frühzeitig zu erkennen und deeskalierend einzuschreiten. Er soll dafür sorgen, dass aus einem Unruheherd nicht unbemerkt ein Flächenbrand wird. Der Kommissar bemüht sich zwar um kurzfristige Lösungen von Konflikten, darf jedoch die langfristige Perspektive nicht aus den Augen verlieren. Er soll in erster Linie darauf hinwirken, einen Kommunikationsprozess zwischen den Streitparteien in Gang zu setzen, um Spannungen abzubauen und den Ausbruch offener Konflikte zu verhindern. Das Kommissariat muss neutral agieren, sonst würden es die Konfliktparteien nicht akzeptieren. Es hat Initiativrecht, das heißt, es kann eigenständig entscheiden, in welchen Konflikten es sich engagiert. So ist es nicht von langwierigen Entscheidungsprozessen innerhalb der OSZE abhängig.

Allerdings ist der Kommissar auf die politische Unterstützung der OSZE-Staaten sowie natürlich auf die Kooperation der betroffenen Länder angewiesen. Seine Kompetenzen werden von drei Regeln begrenzt: Er darf sich nicht für einzelne Individuen einsetzen, sich nicht in Konflikte einmischen, die von terroristischen Akten begleitet oder hervorgerufen werden und nicht mit Gruppierungen verhandeln, die terroristische Akte verüben oder gutheißen.

Dem Kommissar stehen keine direkten Druckmittel zur Verfügung, Akteure, die nicht mit ihm kooperieren wollen, an den Verhandlungstisch zu zwingen. Er kann jedoch versuchen, weitere Parteien einzuschalten. Dies sind meist Staaten, können aber auch private Stiftungen, Unternehmen und einflussreiche Einzelpersonen sein, die sich z.B. für Minderheitenschutz engagieren, um ein günstiges Investitionsklima zu schaffen.

Bei den Verhandlungen über sein Mandat waren es interessanterweise die osteuropäischen Staaten, die ihm weitreichende Kompetenzen zusichern wollten; die westlichen Länder zeigten mehr Zurückhaltung. Dennoch wurde die Institution mit einem weitreichenden Mandat ausgestattet.

Arbeitsfelder und Arbeitsweise

Der Kommissar beschäftigt sich hauptsächlich mit Minderheitenproblemen in osteuropäischen Ländern. Minderheitenkonflikte gibt es jedoch auch in westlichen Demokratien, wie etwa in Irland, Spanien oder Belgien, um nur die prominentesten Beispiele zu nennen. Seine Arbeitsfelder lassen sich thematisch in vier Bereiche unterteilen: Sprachregelungen, Ausbildung, Staatsbürgerschaft und Partizipation an politischen Entscheidungsprozessen.

Entscheidet sich der Minderheitenkommissar für die Intervention in einem (drohenden) Konflikt, nimmt er zunächst Kontakt mit den Streitparteien auf. Durch Gespräche und Informationsaustausch sollen Missverständnisse aufgeklärt und Spannungen abgebaut werden. Er arbeitet mit Akteuren auf der nationalen, regionalen und lokalen Ebene zusammen. Auf seinen vielen Reisen wird er von Experten begleitet, die ihm beratend zur Seite stehen. Schaltet er sich ein, tut er dies meist in vertraulichen Treffen, ohne die Öffentlichkeit davon in Kenntnis zu setzen. Schließlich soll sein Eingreifen die Lage auf keinen Fall verschärfen. Die betroffenen Staaten muss er allerdings informieren.

In vielen Fällen ist es bereits ein wichtiger Schritt, die Streitparteien an einen Tisch zu bringen. Dann versucht der Kommissar, Streitpunkte und Zielvorstellungen beider Seiten herauszufinden und zu konkretisieren. Dabei stellt sich heraus, dass die wenigsten Streitfragen wirklich ein Nullsummenspiel sind: Wenn die wirklichen Ziele beider Seiten ans Licht kommen, kann oft ein Kompromiss gefunden werden. Der Spielraum für Einigungen ist meist größer, als angenommen. Der Kommissar bemüht sich immer um Lösungen, bei denen beide Parteien gewinnen, schließlich soll es im Interesse jeder beteiligten Partei liegen, mit ihm zu kooperieren.

In einem Konflikt um Sprachregelungen geht der Kommissar zum Beispiel folgendermaßen vor: Zunächst muss festgelegt werden, sofern noch nicht geschehen, welche Sprache zur Landessprache erklärt wird. Dann muss der Raum abgesteckt werden, in dem die Sprache der Minderheit offiziell anerkannt und zugelassen wird, etwa in öffentlichen Ämtern, vor Gericht oder Bildungseinrichtungen. In Schulen kann erneut erwogen werden, welche Fächer in der Landessprache, welche in der Minderheitensprache unterrichtet oder welche Schwerpunkte im Fach Geschichte gesetzt werden. Eng damit verbunden ist das Problem der Ausbildung: In Rumänien wirkte der Kommissar zum Beispiel darauf hin, die Babes-Bolyai-Universität in Cluj-Napoca stärker multikulturell auszurichten. In Makedonien setzte er sich für die Gründung der privaten Südosteuropäischen Universität in Tetovo ein, in der auf Albanisch gelehrt wird.

Manchmal können Probleme auch durch Gesetze, die sich nur mittelbar auf Minderheiten auswirken, gelöst werden. So besteht in manchen Ländern beispielsweise kein Recht auf höhere Bildung. Minderheiten kann so, etwa aus finanziellen oder sprachlichen Gründen, eine höhere Ausbildung verwehrt bleiben. In diesem Fall würde der Kommissar den betreffenden Staat drängen, das Recht auf höhere Bildung gesetzlich zu verankern, um ihn damit zu verpflichten, auch Angehörigen einer Minderheit den Zugang zu höherer Bildung einzuräumen.

Einschätzung der Institution des Minderheitenkommissars

Der Kommissar kann, verglichen mit den Geldern, die zur Regulierung von ausgebrochenen Konflikten ausgegeben wurden, als billigste Sicherheitsinstitution der Welt bezeichnet werden. Seine Arbeit hat sich in den letzten Jahren in jeder Situation, wo er sich einmischte, positiv auf die Lösung von Minderheitenproblemen ausgelöst. Eine besonders positive Bilanz kann im Fall von Rumänien verzeichnet werden. Mit rund sieben Prozent der Gesamtbevölkerung stellen die Ungarn die größte Minderheit in Rumänien dar.¹⁹ Indem er die Betroffenen zu Verhandlungen zusammenbrachte und auf

¹⁹ István HORVÁTH, *Facilitating Conflict Transformation: Implementation of the Recommendations of the OSCE High Commissioner on National Minorities to Romania 1993-2001*, siehe http://www.core-hamburg.de/documents/34_CORE_Working_Paper_8.pdf.

der Durchsetzung von Rechtsnormen bestand, gelang es dem Kommissar, die drohende Gefahr eines interethnischen Konfliktes abzuwenden und die Grundlage für ethnische Integration zu legen.

Nicht ganz so erfolgreich war sein Einsatz in Estland, wo sich fast ein Drittel der Bevölkerung zur russischen Minderheit zählt. Der Kommissar bemühte sich um die Anerkennung der Russen als estnische Staatsbürger mit entsprechenden Rechten als Minderheit. Allerdings haben bis heute nicht alle in Estland lebenden Russen die Möglichkeit, Staatsbürger Estlands zu werden. Die Esten kritisieren, die OSZE habe sich nicht ausreichend engagiert. Völlig gescheitert ist die Intervention in Bosnien-Herzegowina und im Kosovo. Insgesamt aber werden der Institution des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten große Erfolge bescheinigt.

Literatur

Homepage des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten der OSZE, siehe <http://www.osce.org/hcnm/mandate>.

Ausführliche Informationen über den Minderheitenkommissar auf der Homepage des *International Relations and Security Network* der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich, siehe http://www.isn.ethz.ch/osce/structure/osce_bodies_g/hknm.htm.

Zentrum für OSZE-Forschung in Hamburg siehe <http://www.core-hamburg.de/german/research/hcnm>.

István HORVÁTH, *Facilitating Conflict Transformation: Implementation of the Recommendations of the OSCE High Commissioner on National Minorities to Romania 1993-2001*, Hamburg 2002, siehe http://www.core-hamburg.de/documents/34_CORE_Working_Paper_8.pdf.

Wolfgang ZELLNER, *Die OSZE zwischen organisatorischer Überforderung und politischem Substanzverlust*, in: Ulrich RATSCH/Reinhard MUTZ/Bruno SCHOCH (Hg.), *Friedensgutachten 2000*, Hamburg 2000, S. 99-108, siehe <http://www.sicherheitspolitik.bundeswehr.de/bibliothek/24.doc>.

Zum Beitrag „*Consociation*: Die Verteidigung eines Modells“

In seinem Beitrag über Minderheitenschutz durch die OSZE wies John PACKER bereits auf die Probleme hin, die sich aus der Exklusivität der Nationalstaatsidee ergeben: gilt eine Bevölkerungsgruppe als für den Staat konstituierend, definiert sie sich immer über den Gegensatz zu anderen Bevölkerungsgruppen und drängt diese an den Rand der Gesellschaft. Die Spannung zwischen gesellschaftlicher Peripherie und gesellschaftlichem Zentrum birgt großes Konfliktpotential, das u. a. dann zu Tage tritt, wenn marginalisierte Gruppen beginnen, sich gegen eine reale oder wahrgenommene Dominanz der Titularnation zur Wehr zu setzen.

Ein Modell in der Konfliktforschung, das sich besonders mit dieser in der Nationalstaatsidee implizierten Exklusion auseinandersetzt, ist *Consociation*. Der Begriff ist vom lateinischen *consociatio* abgeleitet, was sich als ‚Akt oder Zustand von Vereinigung‘ oder ‚Vereinigung in Partnerschaft‘ übersetzen lässt. Brendan O’LEARY definiert das Konzept der *Consociation* als ‚Gemeinschaft von Gemeinschaften‘ und bezeichnet damit ein Gemeinwesen, in dem verschiedene Gruppen friedlich zusammenleben ohne ihre jeweilige Kultur aufzugeben. Das Konzept der *Consociation* hat das ehrgeizige Ziel, Staat nicht mehr als Nationalstaat mit einer ethnisch homogenen Bevölkerung zu denken, sondern einen Staatsbegriff zu entwerfen, der vielfältigen Identitäten Raum und einer Gesellschaft dennoch genügend Integrationskraft bietet.

Consociation: Die Verteidigung eines Modells

von Prof. Brendan O’LEARY* am 28. Mai 2003

Die politischen Strategien im Umgang mit ethnischen Konflikten lassen sich zwei Kategorien zuordnen: die eine zielt auf die Beseitigung von Unterschieden, die andere favorisiert Mechanismen zum Management von Unterschieden. Zur ersten Kategorie gehören die Teilung eines Staates bzw. Sezession, Deportation, Vertreibung und Genozid oder Assimilierung. Zur zweiten Kategorie werden Schlichtung, hegemoniale Kontrolle, Föderalisierung bzw. Kantonisierung und *Consociation* gezählt. Gewöhnlich wird zur Lösung ethnischer Probleme eine Kombination möglicher Strategien angewandt. Allerdings sind nur wenige im Einklang mit demokratischen Normen zu verwirklichen, etwa Integration, Föderalisierung und *Consociation*.

Der Grundgedanke von *Consociation* ist die Akzeptanz von nationalem und ethnischem Pluralismus. Im Unterschied zu einer integrativen Strategie, bei der die Gemeinsamkeiten verschiedener ethnischer Gruppen betont werden, setzt die *Consociation*-Theorie darauf, die Gruppen nicht zu vereinheitlichen, sondern ein Management der Unterschiede zu betreiben. Davon ausgehend beruht das Modell auf dem Prinzip der Teilung der Regierungsmacht nach bestimmten Proporz-Regeln.

Spannungen zwischen den ethnischen Gemeinschaften wird vorgebeugt, indem sich die Gruppen jeweils selbst verwalten und gemeinsam die Gesamtregierung ausüben. Diese Regierungsform impliziert damit sowohl Autonomie durch Selbstverwaltung als auch Integration durch gemeinschaftliche Regierung. Die einzelnen Gemeinschaften sind keiner ethnisch bedingten Hierarchie

* Brendan O’LEARY ist Direktor des Solomon Asch Center for Study of Ethnopolitical Conflict/ University of Pennsylvania.

unterworfen. Der gemeinsame Staat ist reines Verwaltungsorgan und abgekoppelt von der Idee einer bestimmten Nationalität.

Implementierung und Organisation von *Consociation*

Um einen Staat nach dem Prinzip von *Consociation* zu formen, müssen bestimmte Voraussetzungen erfüllt sein. Erstens muss die politische Führung jeder ethnischen Gruppe politische Autonomie besitzen, so dass sie Kompromisse schließen kann, ohne von der Gemeinschaft, die sie repräsentiert, des Verrats beschuldigt zu werden. Es dürfen somit keine ernsthaften innerethnischen Konflikte bestehen. Zum Zweiten muss die politische Führung eine friedliche Konfliktregulierung über mehrere Generationen hinweg konsequent verfolgen. Drittens darf keine der Gruppen den hegemonialen Anspruch haben, die anderen zu assimilieren oder den Wunsch hegen, einen eigenen neuen Nationalstaat zu gründen. Viertens müssen die verantwortlichen politischen Akteure politischer und wirtschaftlicher Stabilität Vorrang gegenüber einer gewaltsamen Lösung, etwa einem Bürgerkrieg, einräumen. Sinnvoll ist die Realisierung von *Consociation* daher nur in solchen Gesellschaften, die aufgrund ethnischer Konflikte nur wenig gespalten sind. Die Implementierung von Institutionen muss über die politischen Eliten erfolgen.

Ist ein *Consociation*-Modell erst einmal etabliert, müssen folgende Grundregeln berücksichtigt werden, um das System aufrechtzuerhalten: In der Regierung müssen alle Gemeinschaften repräsentiert sein (*executive power-sharing*). Erfolgreich wird das beispielsweise in der Schweiz durch eine große Koalition verwirklicht, oder in Nordirland, wo der Premierminister und sein Vize jeweils einer der rivalisierenden Gemeinschaften angehören, ihre Funktionen aber nahezu identisch sind (*cross-community executive power-sharing*). Meist finden sich in Systemen, die auf *Consociation* basieren, präsidentielle Regierungsformen. Da als ein Merkmal des *Consociation*-Modells jede ethnische Gemeinschaft sich – dem Subsidiaritätsprinzip entsprechend – weitgehend selbst regieren soll, muss jede Gruppe in jedem Zweig der öffentlichen Verwaltung angemessen repräsentiert sein. Dieses Prinzip birgt manche praktischen Probleme, doch es gewährleistet eine gerechte Behandlung aller Gruppen. Ein drittes Kriterium für *Consociation* ist ein bestimmtes Verhältniswahlrecht, das den verschiedenen Ethnien jeweils gleiche Partizipationschancen und Teilhabe an politischen Entscheidungsprozessen ermöglicht. In Politik und Verwaltung müssen, angepasst an das Verhältnis der Gemeinschaften zueinander, paritätische Bestimmungen und Quoten entwickelt und umgesetzt werden. Viertens muss ein gegenseitiges Vetorecht (*mutual veto right*), durch welches sich die Gemeinschaften jeweils vor der Dominanz der anderen schützen können, in allen drei oben genannten Ebenen (Machtteilung, Autonomie und Proporz) verankert werden. Auch etwa bei Verfassungsänderungen sollte jede Gruppe ihr Veto einlegen können. Solche Garantien für bestimmte Rechte haben jedoch auch eine Kehrseite: sie können die Stabilität des Systems gefährden.

In der Realität werden selten alle Prinzipien eingeführt, doch je stärker diese vier Grundmerkmale verwirklicht werden, desto eher können wir von einem *Consociation*-System sprechen. Es existieren somit verschiedene Abstufungen von *Consociation*; manchmal ist die Machtteilung verschiedener Gruppen auf Regierungsebene nicht gegeben oder die Vetorechte sind nicht vollständig anerkannt. Beispiele für politische Systeme, die formal alle Kriterien erfüllen, sind heute der Libanon, Bosnien-Herzegowina, Südtirol und die Schweiz, wo es eine indirekt gewählte, aus sieben Personen bestehende Präsidentschaft mit Billigung durch die Mehrheit des Parlaments gibt. In der Schweiz wurden zwischen dem 16. und dem 19. Jahrhundert insgesamt fünf Bürgerkriege zwischen Katholiken und Protestanten ausgefochten. Durch die Einrichtung von *Consociation* wurden die religiösen Konflikte fast bis zur Bedeutungslosigkeit reduziert. Trotz dieser Regelung sorgen allerdings Sprachenfragen immer wieder für Streit. Manche Wissenschaftler betrachten auch die Europäische Union als ein *Consociation*-System, verwirklicht etwa in Gremien wie dem Ministerrat oder der Kommission. Es wird sich zeigen, ob die EU die starken Trennlinien zwischen den verschiedenen Staaten, Ethnien, Religionen und Sprachen mit dem Konzept *Consociation* überwinden will und kann.

Ein historisches Beispiel für *Consociation* sind die Niederlande: Dort gelang es zwischen 1917 und 1970 verschiedene religiöse Gruppen – Katholiken, Calvinisten und eine säkulare Gemeinschaft – durch ein *Consociation*-Modell, in einem Staat zu vereinen. Experimente mit *Consociation* gab es ferner in Malaysia zwischen 1955 und 1969 und für eine kurze Zeit im Jahre 1974 in Nordirland. Nicht alle diese Versuche waren erfolgreich. In Nordirland etwa wurde 1998 mit dem *Good Friday Agreement* erneut die Grundlage für *Consociation* gelegt, doch die Umsetzung der darin vereinbarten Maßnahmen erweist sich als schwierig.

Sind die Grundvoraussetzungen gegeben, sollte man immer versuchen, *Consociation*-Modelle zu etablieren. Zu schwerwiegend wären die Folgen anderer Strategien; schließlich gibt es viele Beispiele dafür, wie aus einer Dominanz der Mehrheit Bürgerkriege, Vertreibung oder gar Völkermord resultieren können. *Consociation* bietet eine gute Möglichkeit, ethnische Konflikte zu entschärfen.

Literatur

Brendan O'LEARY, *The Future of Kurdistan in Iraq*, Philadelphia 2004.

Brendan O'Leary, *Right-Sizing the State: The Politics of Moving Borders*, Oxford 2000.

Brendan O'Leary, *Policing Northern Ireland*, Belfast 1999.

Dimitris N. CHRYSOCHOOU, *Integration Theory and Treaty Reform. A Consociationalist Approach*, siehe <http://www.ex.ac.uk/shipss/politics/research/strategies/civic4-00.pdf>.

Literatur, thematisch geordnet, zu *Consociation* in Theorie und Praxis siehe <http://www.iue.it/SPS/Research/Seminars20032004/SeminarsPDFfiles/JS04SSem.pdf>.

Zum Beitrag „Gelungene Krisenbewältigung? Makedonien zwei Jahre nach Ohrid“

Die internationale Intervention zur Eindämmung der Spannungen in Makedonien im Sommer 2001 gilt als erfolgreiches Beispiel für internationale Konfliktlösung. Heute ist es möglich, eine erste Bilanz zu ziehen, und zu untersuchen, ob der Konflikt tatsächlich beigelegt ist und unter welchen Voraussetzungen der Einsatz seine Wirkung entfalten konnte.

Die Bevölkerung der seit rund zehn Jahren unabhängigen ehemaligen jugoslawischen Republik Makedonien besteht zu ca. 25 bis 28 Prozent aus Albanern, die vor allem im Nordwesten des Landes leben und dort die überwiegende Bevölkerungsmehrheit stellen. Im Frühsommer des Jahres 2001 begann ein gewaltsamer Konflikt zwischen makedonischen Sicherheitskräften und bewaffneten albanischen Extremisten, der über 200 Opfer, darunter mehr als 60 makedonische Soldaten und Polizisten, forderte. Rund 100.000 Personen flohen entweder innerhalb Makedoniens oder ins Ausland. Am 8. August 2001 unterzeichneten Vertreter der vier wichtigsten Parteien – zwei makedonische und zwei albanische – das Rahmenabkommen von Ohrid, wodurch der Ausbruch eines Bürgerkrieges verhindert werden konnte. Das Abkommen entstand durch internationale Vermittlung und besteht im Wesentlichen aus drei Teilen: weitreichenden Verfassungsänderungen, Änderungen der geltenden Gesetzgebung u. a. in den Bereichen Sprachenpolitik, lokale Selbstverwaltung, ethnische Repräsentanz, Kultur und Bildung und einem Plan zur Beendigung der bewaffneten Übergriffe.

Als Folge des Abkommens wurden von makedonischer Seite NATO-Truppen eingeladen, die UÇK zu entwaffnen. NATO und UÇK verständigten sich auf eine Anzahl von 3.300 Waffen, was nach Angaben der makedonischen Seite nur einem Bruchteil der Gesamtzahl entspricht. Im Rahmen der NATO-Aktion *Essential Harvest* wurde die Vereinbarung erfolgreich umgesetzt und kurz darauf erklärte Ali Ahmeti, der politische Führer der UÇK und Unterzeichner des Ohrider Abkommens, die Organisation der Aufständischen für aufgelöst.

Im Zentrum der öffentlichen Debatte nach dem Abkommen standen vor allem die Änderungen der Verfassungspräambel, die Beziehung zwischen Staat und Kirche und das Gesetz zur Selbstverwaltung, während hingegen die Veränderungen hinsichtlich der Einführung des Albanischen als Amtssprache und einer ‚doppelten Mehrheit‘ im Parlament nicht viel Aufmerksamkeit erregten. In der Präambel, die seit 1991 die makedonische Republik als Nationalstaat des makedonischen Volkes definiert hatte, wurde schließlich ein staatsbürgerliches Konzept gewählt. Trotzdem ist die politische Sphäre weiterhin nach ethnischen Prinzipien organisiert. Und da das Einsammeln von Waffen durch die NATO nicht zu einer realen Entwaffnung der militanten Gruppierungen in Makedonien führte, sondern eher symbolische Funktion hatte, ist die Gefahr einer erneuten Destabilisierung Makedoniens durch gewaltsame Auseinandersetzungen noch nicht gebannt.

Gelungene Krisenbewältigung? Makedonien zwei Jahre nach Ohrid

von Natascha ZUPAN* am 11. Juni 2003

Noch vor drei Jahren wäre ein Beitrag über Makedonien ganz anders ausgefallen: Makedonien galt als Oase des Friedens im ehemaligen Jugoslawien und als Vorzeigebispiel für internationale Krisenprävention. Man hätte nur Beobachtungsmissionen und Entwicklungshilfe für notwendig gehalten und hier und da warnend den Finger erhoben. Heute, nach den sechsmonatigen Kämpfen im Frühsommer 2001, sieht die Situation völlig anders aus.

Im Frühsommer 2001 brachen in Westmakedonien in der Nähe der Stadt Tetovo an der Grenze zum Kosovo und zu Südserbien die ersten Kämpfe aus und breiteten sich schnell bis Kumanovo nahe der makedonischen Hauptstadt aus. Es wurde deutlich, wie stark bisher angewandte Instrumente zur Prävention und Konflikttransformation von der internationalen Gemeinschaft überschätzt wurden. Der ungeklärte Status des Kosovo hatte zweifelsohne Auswirkungen auf die Situation in Makedonien.

Hier soll jedoch nicht die Politik der internationalen Gemeinschaft vor den Kämpfen analysiert werden, sondern die Ursachen des Konfliktes, die Lösungsversuche der internationalen Gemeinschaft und die weitere Entwicklung nach Abschluss des sogenannten *Ohrid Framework Agreements*, welches die Kämpfe zwischen der albanischen UÇK und den makedonischen Sicherheitskräften beendete. In der Konfliktanalyse werden zwei Phasen unterschieden. Zum einen die Phase, in der unmittelbares Konfliktmanagement notwendig ist, um die Gewalt zu beenden und Sicherheit wiederherzustellen. Ist dies geschehen, so beginnt der langwierigere Prozess der Konflikttransformation, in der versucht werden muss, die dem Konflikt zugrunde liegenden Strukturen zu verändern, um eine langfristige Stabilisierung zu ermöglichen. Bevor die verschiedenen Maßnahmen nach der Gewalteskalation geschildert und kritisiert werden, sollen die Krisenursachen in Erinnerung gerufen werden.

Die Ursachen des Konflikts

Der makedonische Konflikt – wie auch alle anderen Konflikte im ehemaligen Jugoslawien – wird im Allgemeinen als ethnischer Konflikt wahrgenommen. Dies ist irreführend, weil dadurch weder die tatsächlich zugrunde liegenden Ursachen, noch der politische Charakter der sich letztendlich in Gewalt manifestierenden unterschiedlichen Konflikte erfasst wird, sondern diese auf ethnische Kategorien reduziert werden.

Der Konflikt hat seine strukturellen Ursachen, sogenannte *root causes*, nicht in jahrhundertalter nationaler Geschichte, sondern im sozialistischen System. Dieses hat über 40 Jahre lang die Partizipation der Bevölkerung stark eingeschränkt, bzw. nach seinen Maßgaben gelenkt und durch Abgrenzung und Exklusion im Innern wie nach außen das Bild eines monoethnischen Staates suggeriert. Als Konfliktursachen sind der über lange Zeit unzureichende Zugang der albanischen, türkischen und Roma-Minderheiten zu politischen, kulturellen und ökonomischen Rechten, und eine ungenügende Teilhabe dieser Minderheiten an Ressourcen zu nennen. Somit fehlt es heute an einer integrativen, alle Bevölkerungsteile umfassenden Identifizierung mit dem Staat Makedonien. Hinzu kommen schwache ökonomische Strukturen und regionale Instabilität. Diese strukturellen Ursachen manifestieren sich heute in zahlreichen Problemen in den Bereichen Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Diese werden in der Konfliktanalyse allgemein als *intermediate causes* bezeichnet.

Wir haben es in Makedonien generell mit schwachen staatlichen Strukturen, bzw. Institutionen, mit fehlenden Kapazitäten und mangelnder Professionalität, mit mangelnden Kontrollmechanismen und demokratischer Legitimierung zu tun. Im Westen Makedoniens ist der Staat faktisch abwesend und dort, wo Staatlichkeit vorhanden ist, unterminiert die allgegenwärtige Korruption seine Funktion.

* Natascha ZUPAN arbeitet als *Regional Adviser for Civilian Peacebuilding in South Eastern Europe* beim Eidgenössischen Department für Auswärtige Angelegenheiten in Bern.

Im Rahmen der Systemveränderung in den 90er Jahren wurde eine Neudefinition der nationalen Identität unausweichlich, was zu einem Bedrohungsgefühl der makedonischen Mehrheit führte. Dies muss im Kontext der spannungsreichen Beziehungen der Republik Makedonien zu ihren Nachbarn gesehen werden. Zwischen Serbien und Makedonien bestehen Spannungen wegen der Anerkennung der makedonisch-orthodoxen Kirche. Bulgarien weigert sich, die makedonische Sprache und Nation anzuerkennen und Griechenland benutzt seinen Einfluss, um die internationale Anerkennung des neuen Staates hinauszuzögern, wodurch Makedonien offiziell weiterhin den Namen „Ehemalige jugoslawische Republik Makedonien“ trägt. Hinzu kommen Flüchtlinge aus dem Kosovo. Die Wahrnehmung einer feindlich gesonnenen Außenwelt begünstigte den gesellschaftlichen Abgrenzungsprozess und den Rückzug auf radikal nationalistische Positionen.

Der Demokratisierungsprozess zu Anfang der 90er Jahre hat nur unzureichend zum Aufbau von rechtstaatlichen und demokratischen Strukturen geführt. Vielmehr sind ethnozentristische Parteien entstanden, die aufgrund mangelnder integrativer Programme ihre Macht und Legitimität auf Klientelismus und ethnische Mobilisierung gründen. Generell kann man von einer ‚Ethnisierung der politischen Sphäre‘ sprechen.

Weit verbreitet im Parteiensystem ist der Parteienklientelismus, der die Gesellschaft entlang der Parteizugehörigkeit spaltet. Das Auswechseln des Personals, sowie der Zugriff auf Ressourcen sind nur über die Parteizugehörigkeit möglich. Unter den spezifischen Bedingungen in Makedonien wurde aber eine Koalitionsregierung aus ‚makedonisch-makedonischen‘ Parteien mit Einbindung einer ‚makedonisch-albanischen‘ Partei möglich. Statt aber zu den erwartenden positiven integrativen Effekten kam es zu einer Quasi-Aufteilung des Landes in eine makedonische Einflussosphäre im Osten und eine albanische im Westen.

Der Zusammenbruch der sozialistischen Staatswirtschaft und die daraus folgende Transformation des ökonomischen Systems in Makedonien – Öffnung des Marktes, Privatisierung, Handelsembargos – senkte den Lebensstandard deutlich und führte zu Armut und hoher Arbeitslosigkeit. Die schlechte wirtschaftliche Situation trug zur sozialen Fragmentierung bei. Da die einzelnen Bevölkerungsgruppen die Entwicklung unterschiedlich wahrnehmen und auf verschiedene Weise von ihr betroffen sind, wurde der eigentliche Ressourcenkonflikt ethnisiert. Dies folgt aus einer ökonomischer Situation, die sich für die ethnischen Gruppen unterschiedlich darstellt: Minderheiten waren vom offiziellen Arbeitsmarkt weitgehend ausgeschlossen und fanden ihr Einkommen in der Regel in Kleinbetrieben, Landwirtschaft und im Ausland. Die fortschreitende Deindustrialisierung betraf vor allem die ‚slawischen‘ Makedonier. Ihre negative Wahrnehmung der Entwicklung in den vergangenen Jahren wurde verschärft durch den relativen Wohlstand der Albaner in Westmakedonien, die über eine große Diaspora im westlichen Ausland verfügen und diese Netzwerke zu ihrem Vorteil nutzen konnten. Hinzu kommt durch die von den Makedoniern als weitere Bedrohung der sozialen Sicherheit empfundene Forderung der albanischen Seite nach gleichberechtigtem Zugang zu Posten in der öffentlichen Verwaltung, der Polizei und in der Armee. Es existiert ein extrem starkes Stadt-Land-Gefälle, wobei Makedonier hauptsächlich in den reicheren Städten und Albaner auf dem ärmeren Land leben. Auch die als ungerecht empfundene Verteilung der Privatisierungsgewinne und die allgegenwärtige Korruption in der Verwaltung haben zum Ausbruch von Gewalt beigetragen, nicht zuletzt, weil sich auf albanischer Seite kriminelle Kreise bedroht fühlten.

Die makedonische Gesellschaft ist fragmentiert, und Parallelwelten haben sich herausgebildet. Diese Entwicklung wurzelt in der früheren Politik der Diskriminierung und Marginalisierung von Minderheiten und verschärfte sich im Laufe der vergangenen zehn Jahre. Die sozioökonomischen und politischen Veränderungen haben zu einer Reformulierung von Identitäten und Werten und zur Stärkung von ethnischen Gruppenidentitäten und -loyalitäten geführt. Kleinere soziale Einheiten (Familie, Nachbarschaft, Dorfgemeinschaft) werden für die Konstruktion von Identität und die Sicherung der ökonomischen Existenz immer wichtiger, da der Staat seine Funktion als soziales Netz immer weniger erfüllt.

Es mangelt in Makedonien an Erfahrungen der politischen Partizipation, insbesondere außerhalb der etablierten Parteienlandschaft. Eine BürgerInnen-gesellschaft oder Zivilgesellschaft mit Solidaritäts- und

Interessengruppen, die ethnische Grenzen überschreiten, konnte bislang nicht gebildet werden. Angehörige von Minderheiten sind in vielen Bereichen des politischen und öffentlichen Lebens stark unterrepräsentiert.

All dies aber musste nicht notwendigerweise zu einem Gewaltkonflikt führen. Im Winter 2000 hätte dies kaum jemand erwartet. Tatsache ist jedoch, dass die Situation eine ausreichende Basis für eine Eskalation bot.

Maßnahmen und Instrumente von Konfliktmanagement und Konflikttransformation

Die wichtigsten Aufgaben eines erfolgreichen Konfliktmanagements sind – im Gegensatz zur langfristigen Konflikttransformation – vor allem eine schnelle Beendigung der Gewalt, die Erhöhung der Sicherheit und die sukzessive Zurückerlangung der staatlichen Kontrolle über das Territorium. Zum Grundinstrumentarium des Konfliktmanagements gehören sowohl die Methoden der Diplomatie, wie die Aushandlung eines Waffenstillstands und der Abschluß eines Friedensabkommens, als auch militärische Instrumente, wie Entwaffnung und multinationales *peace-keeping*.

EU, USA und NATO haben angesichts der Kämpfe im März 2001 schnell reagiert, mit einer Pendeldiplomatie begonnen und ab Juni 2001 Sonderbeauftragte ernannt. Verhandlungen und Druckausübung verhinderten eine weitere Gewalteskalation, führten zur Bildung einer Einheitsregierung und schließlich Anfang Juni zu einem – wenn auch brüchigen – Waffenstillstand. Unter Beteiligung der Sonderbeauftragten, der NATO und allen makedonischen Parteien fanden Friedensverhandlungen in Ohrid statt. Dort wurden neben einem Waffenstillstand u. a. auch Neuwahlen vereinbart.

Nach dem Abkommen gab es bisher vier Militärmissionen in Makedonien: Die drei NATO-Einsätze *Essential Harvest* (4500 Personen), *Amber Fox* und *Allied Harmony* (700 plus 300 Personen) und die militärische EU-Mission, die erste ihrer Art, *Concordia* (350 Personen). Ihnen folgen nun rund 200 europäische Polizisten im Rahmen der EU-Aktion *EUPOL Proxima*.

Betrachtet man die Maßnahmen zur Beendigung des unmittelbaren Gewaltkonfliktes, lässt sich vorsichtig eine weitgehend positive Bilanz ziehen. Die internationale Gemeinschaft hat vergleichsweise schnell und geschlossen reagiert („Lernprozess Bosnien“). Dieses schnelle Handeln war möglich, weil innerhalb der internationalen Gemeinschaft keine widerstreitenden Interessen bestanden, sondern ein starkes, gemeinsames Interesse an der Verhinderung eines weiteren Krieges auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien. Vor allem durch das diplomatische Instrument eines Sondergesandten erhielten internationale Akteure eine gemeinsame Stimme, so dass makedonische Politiker die internationalen Akteure nicht gegeneinander ausspielen konnten.

Das *Ohrid Framework Agreement* enthält neben Maßnahmen des Konfliktmanagements auch solche, die auf Konflikttransformation abzielen. Es griff wesentliche Elemente der von albanischer Seite erhobenen Forderungen nach Systemveränderung auf. Durch Verfassungs- und Gesetzesänderungen hob es die die Minderheiten diskriminierenden Elemente auf, erkannte ihnen politische und kulturelle Rechte zu, und mit der Neuformulierung der Verfassungspräambel erfolgte formal der Versuch einer Neudefinition nationaler Identität.

Gleichzeitig wurden staatliche Strukturen dezentralisiert, was vor allem den Kommunen stärkere Kompetenz im Bereich Bildung, Gesundheit, Kultur und Wirtschaftsentwicklung gab. Eine Dezentralisierung der Finanzen ist für Beginn 2005 vorgesehen.

Um das staatliche Gewaltmonopol im Westen des Landes wieder aufzubauen, wäre der erste Schritt, multiethnische Polizeieinheiten einzusetzen. Dies funktioniert aber nur bedingt, weil staatliche Strukturen in vielen albanisch-dominierten Gebieten sehr lange abwesend waren. In einigen albanischen Dörfern kann man heute UÇK-Denkmäler sehen, was eine enorme Herausforderung an die staatliche Gewalt darstellt.

Ein anderes Modell ist das *community policing* oder die Dezentralisierung der polizeilichen Aufgaben. Es soll mehr Verantwortung in diesem Bereich auf die lokale Ebene übertragen werden. Bisher sind solche Versuche meist an der fehlenden Finanzierung gescheitert. Zusätzlich birgt jede

Dezentralisierungstendenz die Gefahr, dass sich die Schwäche der Zentralregierung auf die Lokalebene überträgt.

Außerdem sind Integrationsmaßnahmen im Bereich der öffentlichen Verwaltung geplant. Ethnische Minderheiten sollen verstärkt in die Verwaltungsstrukturen integriert werden. Dieses Vorhaben sieht sich mit zwei Problemen konfrontiert. Auf der einen Seite verlangen internationale Geldgeber eine Verschlankung der öffentlichen Verwaltung, was unweigerlich zu Stellenabbau führt. Auf der anderen Seite sollen Minderheiten eine stärker im Staatsapparat repräsentiert sein, so dass in Zukunft mit erheblichen Verteilungskonflikten zu rechnen ist.

Im Polizeiapparat gibt es positive Entwicklungen, die aber immer noch unbefriedigend sind. Anfang der 90er Jahre waren nur sechs Prozent aller Polizeibeamten Angehörige von ethnischen Minderheiten, heute sind es bereits 13 Prozent. Ein viel größeres Problem sind die fehlenden Kompetenzen. Man kann bestimmte Stellen, trotz des vorhandenen politischen Willens, mangels geeigneter Kandidaten nicht besetzen. Die Ursache dieser personellen Engpässe liegt vor allem in den Unzulänglichkeiten des Bildungssystems, so existierte lange keine Hochschulausbildung in albanischer Sprache. Vor allem in den frühen 90er Jahren gab es eine stärkere Repression von Seiten des Staatsapparats, verbunden mit einer Ausgrenzung aus dem Bildungsbereich. Man versucht jetzt, Verwaltungsstudiengänge einzurichten, was aber mindestens drei bis vier Jahre dauern wird, so dass der akute Arbeitskräftemangel kurzfristig nicht zu beheben ist.

Die Europäische Union und andere internationale Akteure in Makedonien

Zentrales Instrument, um die staatlich schwachen Strukturen zu stärken, ist die klassische Entwicklungszusammenarbeit, insbesondere mit der EU, die den Aufbau von Institutionen und Kapazitäten fördert. Im Rahmen des EU-Programms der Westbalkanhilfe *Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation* (CARDS) sollen vor allem der Aufbau und die Stärkung von Grenzkontrollen sowie die Ausbildung von Justizbeamten gefördert werden.

Als wichtigen Schritt hin zur EU ist das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA) zwischen der EU und Makedonien zu erwähnen. Es wurde im April 2001 unterzeichnet und sieht die schrittweise Einrichtung einer Freihandelszone vor und die sukzessive Übernahme des *aquis communautaire*. Die Politik der EU scheint aber zu stark auf eigene Prioritäten und Anpassung an EU-Gesetzgebung Wert zu legen, als auf die lokalen Probleme einzugehen.

Die internationale Gemeinschaft hat nach Abschluss des Rahmenabkommens von Ohrid eine Geberkonferenz in Aussicht gestellt, die aufgrund von Verzögerungen im politischen Prozess erst im März 2002 stattfand. Dabei wurden Finanzhilfen zur Deckung der Zahlungsbilanz in Höhe von circa 173 Mio. €, Unterstützung beim Wiederaufbau im Umfang von circa 86 Mio. € sowie 50 Mio. € für die Implementierung des Abkommens zugesagt. Zentrale Akteure sind hier der Internationale Währungsfond, Weltbank, Welthandelsorganisation und Europäische Union. Die Politik des Internationalen Währungsfonds hat sich jedoch bei der Zusammenarbeit mit einem schwachen Staat mit schwachen ökonomischen Strukturen und ungleicher Ressourcenverteilung als kontraproduktiv erwiesen.

Zur Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität existieren Dutzende regionaler Initiativen und Anti-Korruptions-Strategien, allerdings hat hier keine wichtige internationale Institution die Führung und die notwendige finanzielle Unterstützung übernommen. Da sich kurz- und mittelfristig kein wirtschaftlicher Aufwärtstrend abzeichnet und demzufolge auch die legalen Arbeitsmöglichkeiten begrenzt bleiben, können weder Korruption noch organisierte Kriminalität effektiv bekämpft werden.

Neben Ohrid gibt es keine Strategie, Parallelwelten aufzubrechen und stärkere Integration zu ermöglichen. Die Zivilgesellschaft ist schwach, fragmentiert, häufig parteipolitisch gebunden und besteht meist aus urbanen Eliten im Zentrum. Es gibt eine Vielzahl von *Trustbuilding*-Programmen, die jedoch nicht greifen.

Eine schlüssige Rückzugsstrategie des internationalen Engagements aus Makedonien haben die beteiligten Akteure noch nicht entwickelt, es existiert nur eine militärische Ausstiegsstrategie. Der EU-

Beauftragte soll Ende des Jahres abgezogen werden. Viele internationale zivilgesellschaftliche Akteure verlassen das Land.

Fazit

Die in Makedonien gewählten Instrumente des Konfliktmanagements haben ihre Wirkung im makedonischen Umfeld schnell entfalten können. Das ungewöhnlich schnelle und geschlossene Agieren der internationalen Gemeinschaft lässt sich jedoch nicht beliebig auf andere Konfliktsituationen weltweit übertragen.

Instrument der Konflikttransformation ist die klassische Entwicklungszusammenarbeit, die der Realität des Landes stärker angepasst werden müsste. Zusätzlich fehlt es an einer Prioritätensetzung innerhalb dieser Entwicklungszusammenarbeit, die sich an den Konfliktursachen orientiert.

Die erfolgte Stärkung des Minderheitenschutzes ist zwar wichtig, u. a. um den staatlichen Organen höhere Legitimität zu verschaffen, stellt aber letztendlich nur eine Symptombekämpfung dar und spiegelt den nach wie vor herrschenden Trend wieder, Konflikte im ehemaligen Jugoslawien durch die ethnische Brille zu betrachten. Zu hoher Minderheitenschutz kann außerdem ethnische Grenzen festigen und die Entwicklung einer Bürgergesellschaft oder eines Staatsvolkes verhindern.

Der Friedensprozess ist noch immer sehr fragil und wird hauptsächlich durch äußeren Druck und Stabilisierungsmaßnahmen aufrechterhalten. Angesichts der schleppenden Umsetzung des Ohrider Abkommens und unverändert schlechter Lebensbedingungen besteht weiterhin die Gefahr einer Eskalation.

Literatur

Text des Ohrid Framework Agreement siehe <http://www.president.gov.mk/eng/info/dogovor.htm>.

Ulf BRUNNBAUER, *The Implementation of the Ohrid Agreement: Ethnic Mazedonian Resentments*, in: Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe (JEMIE), Flensburg 2002, siehe <http://www.ecmi.de/jemie/indexauthor.html>.

EUROPEAN STABILITY INITIATIVE, *Ahmenti's village. The political Economy of interethnic Relations in Macedonia*, Skopje/Berlin 2002, siehe <http://www.esiweb.org/reports/macedonia/>.

Zum Beitrag „Wunsch und Wirklichkeit beim Wiederaufbau Afghanistans“

Ein funktionierender Staatsapparat gilt in Westeuropa vollkommen selbstverständlich als wichtigste Voraussetzung von Stabilität. Durch sein Gewaltmonopol über das Staatsgebiet – nach Max Weber das wichtigste Kriterium von Staatlichkeit – bietet er im Idealfall der Bevölkerung Sicherheit. Aus westlicher Sicht liegt der Versuch nahe, Konfliktregionen zu stabilisieren, indem man schwach ausgeprägten staatlichen Strukturen durch Hilfe von außen stärkt. Aktuelles Beispiel für einen derartigen Versuch ist Afghanistan, wo sich nach der militärischen Intervention der USA und ihrer Verbündeten im Herbst 2001 die internationale Gemeinschaft bemüht, funktionierende staatliche Institutionen zu schaffen. Momentan aber reicht die Autorität der afghanischen Regierung unter Hamid Karzai, der wie 60 Prozent der Afghanen Paschtune ist, nicht weit über das Gebiet der Hauptstadt Kabul hinaus.

Zwar wurde das UN-Mandat für die internationalen Truppen auf das ganze Land ausgeweitet, aber die 6.500 derzeit dort stationierten Soldaten der *International Security Assistance Force* (Isaf) reichen dazu nicht aus. Den größten Anteil von Isaf stellt mit 1.850 Soldaten Deutschland, gefolgt von Kanada (1.750). Da eine flächendeckende Kontrolle nicht möglich ist, bilden *Provincial Reconstruction Teams* (PRT) ‚Sicherheitsinseln‘. Das deutsche PRT in Kundus ist das erste Team unter dem Dach von Isaf, nachdem bereits zwölf amerikanische vorwiegend im Süden des Landes eingerichtet wurden. Die Amerikaner wollen ihre Truppen (13.000 Soldaten)²⁰ langfristig auch unter das Kommando der NATO stellen, allerdings erst, wenn es nicht mehr zu Kampfhandlungen kommt.

Der neu ausgearbeitete Operationsplan der NATO, der das Land in vier Zonen aufteilt, in denen sukzessiv die Sicherheit wiederhergestellt werden soll, droht derweil an mangelnden militärischen Ressourcen der Mitgliedstaaten der Operation zu scheitern. Dabei ist die Sicherheitslage sehr kritisch. Obwohl einige Lokalfürsten entmachtet oder integriert werden konnten, verfügt beispielsweise der Gouverneur von Herat über eine Privatarmee und hohe Einnahmen durch Steuergelder. Die Entwaffnungsprogramme für die Privatarmeen kommen nur zögerlich voran. Dabei bleiben die Lebensumstände in dem extrem armen Afghanistan katastrophal: Nur sechs Prozent der Bevölkerung haben Zugang zu Strom, die Lebenserwartung liegt bei circa 43 Jahren, die Kindessterblichkeit bei 25 Prozent.

Auf der internationalen Geberkonferenz im Januar 2002 in Tokio bewilligten die Industrieländer 4,5 Mrd. US-Dollar für den Wiederaufbau bis 2006. Tatsächlich geflossen sind aber im Jahr 2002 weniger als die Hälfte der für das Jahr vorgesehenen Summe von 1,8 Mrd. Dollar. Schätzungen der UNO ergeben, dass man statt der 4,5 Mrd. eigentlich zehn Milliarden benötige. Auf der Afghanistan-Konferenz in Berlin im März dieses Jahres wurden 4,5 Milliarden Dollar für 2004 und mehr als acht Milliarden Dollar für die folgenden drei Jahren versprochen. Ob dies eingehalten wird, bleibt offen. So bleibt es fraglich, ob Afghanistan wirklich in zehn Jahren, wie Karzai auf der Afghanistan-Konferenz in Berlin versprach, auf eigenen Füßen stehen wird.

²⁰ Zahl zit. nach James TRAUB, *Making sense of the Mission*, New York Times 11. April 2004.

Wunsch und Wirklichkeit beim Wiederaufbau Afghanistans

Anatol LIEVEN am 25. Juni 2003*

Staaten sind keine Selbstverständlichkeit. Zwar existieren sie in vielen Teilen der Welt, doch gibt es in der Geschichte viele Beispiele von Hochkulturen und stabilen Gesellschaften, die keinen Staat gründeten. Die Bildung von Staaten wurde erst durch äußere Zwänge notwendig. So zum Beispiel in Irland, wo die Menschen bis zur Ausbreitung des Christentums und der anglo-normannischen Eroberungen im zwölften Jahrhundert v. Chr. in einer Art geregelter Anarchie lebten. Viele weitere historische Beispiele zeigen, dass lokale Ordnungsstrukturen ohne übergreifende staatliche Institutionen in der Lage sind, das Überleben von Gesellschaften zu sichern.

Vor 300 Jahren entstanden in Westeuropa und Nordamerika in wechselseitiger Beeinflussung mit dem Aufstieg des kapitalistischen Wirtschaftssystems moderne Staaten. Diese Staaten kolonisierten im Laufe der darauffolgenden Jahrhunderte andere Teile der Welt, insbesondere in Afrika und Asien. Der Versuch des ‚Westens‘, seine Institutionen in diese Gesellschaften zu exportieren, beispielsweise um die wirtschaftliche Effizienz zum eigenen Nutzen zu erhöhen, gelang nur in wenigen Fällen. Die vom Westen forcierte Modernisierung Afrikas und breiter Teile Asiens endete oft in einem Kollaps der Systeme, oder es entstanden formale Strukturen, die faktisch von traditionellen Ordnungen unterhöhlt wurden.

Die Versuche der ‚westlichen‘ Staaten, ihr Modell von Staatlichkeit zu exportieren, sollte man als ihren Wunsch begreifen, sich im Umfeld ähnlich strukturierter und damit berechenbarer Systeme zu bewegen. Aus diesem Bedürfnis entspringt die normative Vorstellung, der moderne Staat sei die beste Form, Zusammenleben zu organisieren und seine Bildung sei das Ziel aller Gesellschaften.

Staatlichkeit in Afghanistan

Der afghanische Staat wurde im 19. Jahrhundert von den Afghanen selbst, allerdings unter britischem Schutz, gebildet und erlangte im Jahre 1919 seine Unabhängigkeit. König Abdur Rahman gelang es, eine Armee und eine staatliche Bürokratie zu schaffen sowie das Land zu einen. Doch zwischen der zentralen Monarchie mit ihren staatlichen Institutionen und den religiösen und ethnischen Gruppen, von denen die afghanische Gesellschaft bestimmt war, bestand eine tiefe Kluft. Die neu errichtete Staatlichkeit trieb die Modernisierung des Landes voran, tragende Säule dabei war die Förderung von Bildung. Damit schuf der Staat eine Schicht von gebildeten Menschen, deren Bedürfnis nach Freiheit, Selbstbestimmung und beruflicher Entfaltung jedoch vom Staat nicht befriedigt wurde. Die Intellektuellen schlossen sich vermehrt extrem linken oder fundamentalistischen Parteien an. Die politische Landschaft polarisierte sich zusehends. Im Jahre 1978 putschten sich kommunistische Parteien an die Macht.

Die Kluft zwischen Regierung und Gesellschaft blieb bestehen und provozierte verschiedene religiöse Revolten. Der Konflikt wurde dadurch verschärft, dass beide Streitparteien aus dem Ausland unterstützt wurden: die Sowjetunion stärkte die Regierung und die religiösen Auführer bekamen Hilfen von den USA. Die zentralen Staatsinstitutionen verloren an Einfluss, anarchische Verhältnisse breiteten sich aus. Doch das große Chaos blieb aus, da alte Wertsysteme und lokale Strukturen in vielen Gebieten das Machtvakuum füllten und das Zusammenleben der Menschen regelten. Bis heute hat sich an diesem System nichts grundlegend geändert: zwar existieren in Afghanistan gewisse Elemente eines Staates (Regierung, Präsident, Parlament etc.), doch bilden diese nur die Fassade der eigentlich gelebten gesellschaftlichen Ordnung. Die lokalen Führer fordern die Autorität von Kabul nicht heraus, sind aber nur in sehr beschränktem Maße bereit, mit ihr zu kooperieren. Die USA verstehen es, diese hohe Zahl verschiedener politischer Akteure für sich zu nutzen: sie spielen die lokalen Führer gegeneinander aus,

* Anatol LIEVEN ist Senior Associate am Carnegie Endowment for International Peace in Washington D. C.

indem sie diejenigen unterstützen, die ihnen im Kampf gegen den Terrorismus nützen und den übrigen keinerlei Hilfen zukommen lassen.

Das in Afghanistan existierende Geflecht von lokalen Führern und Kriegsherren ist mit Herrschaftsverhältnissen vergleichbar, die Europa im Mittelalter aufwies. Bei dieser Feststellung sollte man im Blick behalten, dass gerade aus solchen mittelalterlichen Strukturen moderne Nationalstaaten hervorgingen – nur brauchte es dazu Jahrhunderte. So kann man von keinem Land verlangen, diese Entwicklung in wenigen Jahren abzuschließen. Gesellschaften sind nicht statisch, doch sie verändern sich nur über sehr lange Zeiträume.

Strategien für den Wiederaufbau von Afghanistan

Strategien für den Wiederaufbau von Staatlichkeit in Afghanistan müssen diese Diskrepanz zwischen formaler Demokratie und informellen Herrschaftsstrukturen berücksichtigen und versuchen sie zu überwinden. Die Lage kann eskalieren, wenn die externen Akteure sich nur darauf beschränken, die Zentralregierung mit Geld und Waffen zu versorgen, in der Erwartung, dass diese das Land einen und lokale Machtstrukturen in den Staat integrieren könne. Dem Aufbau von Staatlichkeit in Afghanistan sollten folgende fünf Prinzipien zu Grunde gelegt werden: Zunächst empfiehlt es sich, mit den lokalen Führern, deren Autorität in der Gesellschaft geachtet und deren Macht tief verankert ist, zusammenzuarbeiten. Dann gilt es realistische Standards ausarbeiten, die lokale Eliten verwirklichen sollen und daran finanzielle Hilfen knüpfen. Zum Beispiel könnte man versuchen, Frauen den Zugang zu Bildung zu verschaffen. Umfassende Rechte der Frau in Familie oder Gesellschaft aber wird man so schnell nicht durchsetzen können. Drittens müssen effiziente Kommunikationskanäle geschaffen und die Basis einer Infrastruktur (Krankenhäuser, Schulen etc.) gelegt werden. Außerdem sollten politische Strukturen etabliert werden, die Verhandlungen zwischen den konkurrierenden Lokalfürsten ermöglichen. Wahlen sollten vorerst, obwohl sie von vielen gefordert werden, nicht durchgeführt werden. Sie würden die verschiedenen ethnischen und religiösen Gruppen gegeneinander aufbringen. Als Faustregel mag gelten, nichts zu überstürzen und Geduld für eine langsame, behutsame Veränderung der Gesellschaft von der Basis aus aufzubringen.

Das Hauptproblem bei der Errichtung von Staatlichkeit in Afghanistan ist, dass breite Teile der Bevölkerung dieser grundsätzlich Misstrauen entgegenbringen. Bisher haben es zentralstaatliche Strukturen in Afghanistan noch nie geschafft, die verschiedenen Bevölkerungsteile zu integrieren oder ihnen Schutz und Sicherheit zu gewähren. Staat wird von vielen als Bedrohung wahrgenommen, wie das menschenfressende Ungeheuer Leviathan, mit dem Hobbes den Staat verglich. So wird es in Afghanistan noch Generationen brauchen, bis zentralstaatlichen Strukturen Vertrauen entgegengebracht wird.

Literatur

Carnegie Endowment for International Peace mit Beiträgen von Anatol LIEVEN, siehe <http://www.ceip.org>.

<http://www.uno.de/frieden/afghanistan/talks/agreement.htm>

<http://www.isafkabul.org>

James TRAUB, *Making sense of the Mission*, New York Times 11. April 2004.

Zum Beitrag „Möglichkeiten und Risiken internationaler Polizeimissionen auf dem Balkan“

Internationale Polizeimissionen spielen beim Engagement der UNO, der OSZE und der EU eine immer größere Rolle. Während sich die Aufgaben der internationalen Polizeikräfte anfangs auf nicht-exekutive, relativ passive Mandate wie die Beobachtung und später die Schulung und Reform lokaler Polizeikräfte beschränkte, ersetzen sie heute in manchen Fällen die lokale Polizei und übernehmen zeitweise die Verantwortung über die Wahrung von Recht und Ordnung.

Die erste internationale zivile Polizeieinheit wurde 1960 als Teil der *United Nations Operation in Congo* entsandt, um lokale Polizisten zu schulen und die Entfernung ausländischer Söldner zu sichern. Der Einsatz in Namibia 1988/89 war die erste, unabhängige internationale Polizeimission, die nicht mehr Teil von militärischen Einheiten war. Im Jahre 2000 zog die UNO Konsequenzen aus dieser Entwicklung, indem sie eine separierte Abteilung der zivilen Polizei innerhalb des *UN Department of Peace-keeping Operations* schuf. Der Trend, Polizisten an Friedenmissionen zu beteiligen, setzte sich fort und erreichte seinen Höhepunkt in der internationalen Polizeimission im Kosovo, die im Rahmen der *United Nation Mission in Kosovo* (UNMIK) eingerichtet wurde. Die UNMIK-Polizei besteht aus 3.600 (ursprünglich 4.400) Polizisten und stellt damit den größten internationalen Polizeieinsatz dar. Sie ersetzte nach dem Krieg die lokale Polizei und hat zudem die Aufgabe, eine neue einheimische Polizei aufzubauen, die nun über 6.000 Personen – darunter 400 Serben – verfügt. Die UNMIK ist nicht die einzige Polizeimission im ehemaligen Jugoslawien. In Bosnien-Herzegowina wurde durch die UN-Resolution 1031 im Dezember 1995 die *International Police Task Force* gebildet, die nur Überwachungs- und Beratungsfunktionen ausübte. Nach sieben Jahren übernahm die EU durch die *European Police Mission* diese Aufgaben. Zusätzlich löste im Dezember 2003 die EU Polizeimission *Proxima* die militärische *EU-Peacekeeping Mission Concordia* ab, die die einheimischen Polizeikräfte in Makedonien überwachen soll. Auch in Kroatien arbeiteten für die 1996 eingerichtete OSZE Mission internationale Polizisten. Ein Schwerpunkt der *OSZE Spillover Monitor Mission* in Makedonien, die bereits 1992 eingerichtet wurde, um das Übergreifen der Konflikte aus dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien auf die Republik Makedonien zu verhindern, ist die Reform der lokalen Polizei. Die *Police Development Unit* arbeitet nach dem Ohrider Rahmenvertrag eng mit dem makedonischen Innenministerium zusammen und schult makedonische Polizisten.

Anders als die UNMIK-Polizei haben internationale Polizeimissionen im Allgemeinen ihre rechtliche Grundlage in Verträgen zwischen Entsende- und des Empfängerland, d. h. Voraussetzung ist das Einverständnis des Gastlandes. Die Bundesrepublik Jugoslawien beispielsweise erneuerte das Mandat der 1992 eingerichteten OSZE Langzeitmission im Kosovo, im Sandschak und in der Vojvodina nicht, was dazu führte, dass die Mission 1993 abgezogen wurde.

Hauptkommissar a. D. Henning Hensch arbeitete von 1994 bis zu Beginn des Jahres 2001 in verschiedenen Polizeimissionen und als Wahlbeobachter in Kroatien, Bosnien-Herzegowina, im Kosovo und in Makedonien.

Möglichkeiten und Risiken internationaler Polizeimissionen auf dem Balkan

Henning HENSCH am 18. Juni 2003*

Im März 1994 wurde Hans Koschnick, ehemaliger Bürgermeister von Bremen, von der EU zum Administrator in Mostar ernannt. Er verfügte über eine ca. 300 Mann starke Polizeieinheit der Westeuropäischen Union (WEU), die die Aufgabe hatte, organisierte Kriminalität zu überwachen, die Polizei auf der kroatischen wie bosnischen Seite der Stadt zu kontrollieren und möglichst weitere Vertreibungen zu verhindern.

Die Situation in Mostar, wie sie sich mir vom Herbst 1994 bis Frühling 1995 darstellte, war besonders schwierig. Die lokale Polizei war ebenso entlang ethnischer Linien gespalten wie die Stadt selbst und zeigte sich wenig kooperativ. Es gelang uns immerhin, eine gemischte Einheit zur Bekämpfung stadtweiter Verbrechen aufzubauen. Der Einsatz in Mostar hatte eine Besonderheit: die internationalen Polizisten waren bewaffnet. Meiner Ansicht nach war das nicht notwendig, schließlich beobachteten wir nur die Polizei und für die eigene Sicherheit erweist sich die Bewaffnung oft als kontraproduktiv und provoziert leicht gewaltsame Reaktionen.

Obwohl in Mostar nur westeuropäische Polizisten eingesetzt waren, gab es immer wieder Differenzen über die Art und Weise des Vorgehens. Unsicherheiten, die dadurch verstärkt wurden, dass man dem bosnischen Recht unterlag, das einem fremd war und das sich schnell änderte. Man muss sagen, dass Deutschland mit der Einrichtung des Zentrums für Internationale Friedenseinsätze im Jahre 2002 auf dem richtigen Weg ist, um die Vorbereitung der Polizisten auf solche Einsätze zu verbessern. Dort versucht man die Polizisten u. a. darin zu schulen, die Gründe für ihre Arbeit und ihr Vorgehen immer zu kommunizieren und ständig den Dialog zu suchen. Allerdings werden nur pensionierte Polizisten für einen Einsatz im Ausland ausgebildet, noch aktive Polizisten unterstehen dem Innenministerium, die Soldaten dem Verteidigungsministerium.

Ein weiteres Problem war die Koordination von Informationen. So wussten wir beispielsweise um systematischen Versicherungsbetrug: Deutsche PKW wurden in Deutschland für gestohlen erklärt, von den Besitzern selbst nach Mostar gebracht und dort verkauft. Doch konnten wir diese nicht in die nur für Deutschland zugeschnittene Datenbank eingeben, um den Betrug zu verhindern. Es sind diese nur national gedachten Instrumente der polizeilichen Arbeit, die unsere Handlungsmöglichkeiten stark einschränken.

Wahlbeobachtung

Nach der Polizei- und Wahlbeobachtung in Mostar arbeitete ich für die OSZE bei der Vorbereitung, Beobachtung, und Durchführung von Wahlen überwiegend in der Republika Srpska. Einer der interessantesten Aspekte war die Wählerregistrierung, d. h. die Feststellung, wer in welchem Ort für die Parlaments- und Präsidentschaftswahlen 1996 wahlberechtigt war. Durch Wahlregister sollte sichergestellt werden, dass diejenigen, die vor dem Krieg in dem Gebiet gelebt hatten, wählen konnten. Als Nachweis galt der angegebene Wohnsitz in den meist noch jugoslawischen Pässen, sofern diese noch vorhanden waren. Während der Durchführung der Wahlen aber überprüften wir trotz dieser Register die Wähler mit Infrarotlicht, ob sie nicht schon zum zweiten Mal wählten. Allein durch die Schwierigkeiten bei der Transliteration kyrillischer Schrift waren Fehler entstanden, die viele ausnutzten, mehrfach ihre Stimme abzugeben.

Die Wahlen wurden zu früh abgehalten und waren falsch konzipiert. Flüchtlinge im Ausland konnten sich zur Wahl in ihrer ursprünglichen Heimat registrieren und aufstellen lassen. So wurde

* Hauptkommissar a. D. Henning HENSCH arbeitete von 1994 bis zu Beginn des Jahres 2001 in verschiedenen internationalen Polizeimissionen im ehemaligen Jugoslawien.

beispielsweise in Srebrenica ein vorwiegend muslimisch-bosnisches Parlament gewählt, obwohl fast die gesamte muslimische Bevölkerung aus Srebrenica vertrieben oder ermordet worden war. Die gewählten Abgeordneten aber kehrten nicht in ihre Heimat zurück und nahmen ihr Amt somit auch nie wahr. Diese Form der Wahl ist Folge des Dayton-Vertrags, der versucht, ethnische Vertreibungen nicht nachträglich zu legalisieren, sondern rückgängig zu machen, was einen Paradigmenwechsel in der internationalen Politik darstellt. Das Ziel, Flüchtlinge in ihrer Heimat wieder anzusiedeln, wurde aber nie realisiert. Im Gegenteil, der Staat wurde nach ethnischen Prinzipien organisiert, und damit die Rückkehr der Flüchtlinge erschwert.

Wahlbeobachtung ist oft eine undankbare, scheinbar sinnlose Aufgabe und dennoch unverzichtbarer und wichtiger Teil internationaler Arbeit. Bei den Wahlen im Irak werde ich versuchen als Wahlbeobachter dort tätig zu sein. Aus den Problemen auf dem Balkan wird deutlich, wie schwer diese Aufgabe dort sein wird.

Die Kosovo-Verifikationsmission

Am 15. Oktober 1998 erklärte der Ständige Rat der OSZE in seinem Beschluss 259 seine Bereitschaft zu verifizieren, ob die von der internationalen Gemeinschaft zur Lösung der Krise im Kosovo festgelegten Voraussetzungen von allen Parteien im Kosovo erfüllt werden. Einen Tag später schloss die OSZE mit der Bundesrepublik Jugoslawien einen Vertrag über die Einrichtung der Kosovo-Verifikationsmission (KVM): 2000 Verifikateure sollten überprüfen, ob die UN Resolution 1199 erfüllt wird und die kommenden Wahlen beaufsichtigen. Am 24. Oktober sprach sich der UN-Sicherheitsrat in seiner Resolution 1203 für die Einrichtung der KVM aus. Ab Ende Oktober war ich als einer der Polizisten mit der KVM im Kosovo.

Die Vorgängerin der KVM war die Kosovo Diplomatische Verifikationsmission, in deren Rahmen vom Frühjahr bis Herbst 1998 circa 300 Personen, vor allem ausgebildete Soldaten, mit diplomatischem Status ausgestattet, im Kosovo waren.

Im Kosovo fanden wir vor dem NATO-Angriff folgende Situation vor: Die ‚Albanische Befreiungsarmee‘ (UÇK) beherrschte die Dörfer, während serbische Streitkräfte die größeren Städte kontrollierten. Die UÇK war dabei, ihre Struktur mit neuen, über die albanische Grenze eingeschmuggelten Waffen und illegal eingereisten Soldaten aufzubauen. Die Hälfte der albanischen Bevölkerung im Kosovo verfügte über keinerlei Dokumente. Für die polizeiliche Arbeit bedeutete dies, dass Leichen nicht identifiziert und Personen nicht kontrolliert werden konnten. Darüber hinaus erschwerte diese Tatsache die Rückgabe von gestohlenem Eigentum. Das Fehlen von Dokumenten war eines der dringlichsten Probleme, das es zu lösen galt.

Die Polizei der KVM hatte nur zur Aufgabe, die Arbeit der lokalen Polizei zu überwachen. Um Polizeiarbeit bewerten zu können, braucht man Informationen, und so ist die Ausstattung entscheidend. Um Aufklärungsarbeit von Polizisten im Kosovo beispielsweise bei einem Mordfall beurteilen zu können, brauchte ich ein Labor, um eigene Ergebnisse mit denen der lokalen Polizei vergleichen zu können. Das war natürlich nicht vorhanden. Informationen bekam man meist über persönliche Kontakte in Gesprächen abseits der alltäglichen Arbeitsroutine. Den internationalen Polizisten war es aber im Kosovo untersagt, in der Dunkelheit ihre Quartiere zu verlassen, wodurch die Möglichkeit für diese Art informeller Gespräche auf ein Minimum reduziert wurde. Trotzdem waren wir nachts draußen unterwegs.

Die KVM war meiner Ansicht nach eindeutig parteiisch, das begann schon mit ‚Kleinigkeiten‘, wie der Einquartierung der Polizisten bei ausschließlich albanischen Familien, wodurch den Serben diese lukrative Einnahmequelle versagt wurde. Dramatische Dimensionen nahm diese Parteilichkeit im Fall Rugovo an, einem Dorf im südlichen Kosovo. Dort starben im Januar 1999 bei Gefechten zwischen serbischen Sicherheitskräften und albanischen UÇK-Kämpfern 35 Menschen. Die deutsche Bundesregierung zog den Zwischenfall später als Rechtfertigung für ihren Bombenkrieg gegen Serbien heran. Sie gab bekannt, serbische Sicherheitskräfte hätten in Rugovo ein Massaker an albanischen Zivilisten verübt. Ich war am 29. Januar einer der ersten Polizisten am Tatort, und es stand von Anfang

an außer Frage, dass es sich bei den Toten nicht um Zivilisten, sondern um UÇK-Kämpfer handelte. Die Fotografien, die ich damals am Tatort machte, benutzte der damalige deutsche Verteidigungsminister Rudolf Scharping, um den Militäreinsatz gegen Serbien zu begründen. Scharping wollte damit belegen, dass die Serben mit dem sogenannten ‚Hufeisenplan‘ die systematische Vertreibung der albanischen Bevölkerung planten. Eine solche Interpretation dieser Fotos widersprach alle Tatsachen.

Die volle Zahl der geplanten Verifikateure wurde nicht erreicht, da die Entsendestaaten immer größere Sicherheitsbedenken hegten. Kurz vor Beginn des Krieges wurde die KVM im März 1999 nach Makedonien evakuiert, wo wir zunächst mit ungeklärtem Status verblieben. Ein Teil der KVM wurde schließlich dem UN-Flüchtlingshilfswerk unterstellt. Während der Flüchtlingswelle aus dem Kosovo arbeitete ich als Grenzpolizist, mit der Aufgabe die makedonische Polizei im Umgang mit den Flüchtlingen zu beobachten, die – ausgelöst durch den Krieg – vor dem serbischen Militär und anderen ‚Sicherheitskräften‘ flohen. Schon im Kosovo, doch endlich in Makedonien hatte ich den Eindruck einer verfehlten internationalen Diplomatie, die man fahrlässig in Rambouillet hatte scheitern lassen.

Im Herbst 1999 kehrte ich als Wahlbeobachter der OSZE, die die Parlamentswahlen durchführte, in das Kosovo zurück. Die Wahlen sollten ein Zeichen der Selbstbestimmung setzen, frei waren sie aber auf keinen Fall: Meiner Erfahrung nach bestimmten in jeder Familie die Väter die Stimmabgabe der Kinder, ich konnte nur verhindern, dass sie bis in die Wahlkabine begleiteten.

Die United Nation Mission in Kosovo (UNMIK)

Im Jahre 1999 wurde das Kosovo durch die Resolution 1244 des UN-Sicherheitsrats unter die Verwaltung der *United Nation Mission in Kosovo* (UNMIK) gestellt. Ausdrücklich erwähnt werden in diesem Dokument auch Polizeikräfte, jetzt als UN International Police oder UNMIK-Polizei bezeichnet, die den Aufbau einer eigenständigen und zivilen Polizei zur Aufgabe haben. Diese soll am Ende der internationalen Mission wieder selbständig für die Wahrung von Recht und Ordnung zuständig sein, bis dahin übernimmt die UNMIK-Polizei alle Aufgaben. Momentan spielt der sich im Aufbau befindliche einheimische *Kosovo Police Service*, noch eine untergeordnete Rolle. Auch wenn ich nicht innerhalb dieser Polizeimission gearbeitet habe, scheinen mir die Arbeitsbedingungen vergleichsweise ideal. Nicht unbedingt, weil die UNMIK-Polizei alle Funktionen der Polizei vollkommen selbst übernommen hat und damit in der Geschichte der Civpol durch ihre Machtfülle eine Ausnahme darstellt, sondern weil ihre Arbeit dadurch einfacher und besser ist, dass sie mit einer nach westlichen Standards funktionierenden Verwaltung zusammenarbeiten kann. Hinzu kommt, dass ein völlig neuer gesetzlicher Rahmen geschaffen wurde. Die Missionen in Kroatien, Bosnien-Herzegowina und Makedonien litten immer darunter, dass sie der jeweiligen nationalen Gesetzgebung unterlagen. So wurde man zum einen, wenn man Unzulänglichkeiten oder Verletzungen internationaler Standards beobachtete, auf die nationale Gesetzgebung verwiesen. Diese stammen zum Teil noch aus der Tito-Zeit, in der die Polizei, nicht für den Dienst am Bürger und für die Öffentlichkeit, sondern als Staatsschutz arbeitete. Die lokalen Polizeikräfte haben heute Probleme, sich an neue Aufgaben und ein neues Dienstverständnis zu gewöhnen. Dieses informelle Erbe sowohl innerhalb der Polizei als auch in der Bevölkerung, ist einfacher zu ändern, wenn man auch die formale Grundlage ändert. Auch die Konzentration auf eine langfristige und sorgfältige Schulung neuer Polizeikräfte scheint mir sehr positiv. Am wichtigsten in diesen Polizeimissionen ist die Ausbildung der heimischen Polizisten durch gezieltes Training oder auch durch einfache Beratungsgespräche. Man sollte die Wirkung der Vorbildfunktion, die internationale Polizeikräfte durch gute Arbeit und moralische Autorität entwickeln können, nicht unterschätzen.

Die OSZE-Langzeitmission in Kroatien

In Kroatien richtete der Ständige Rat der OSZE auf Ersuchen der kroatischen Regierung im Jahre 1996 eine Langzeitmission ein, die bis heute dort arbeitet. Aufgabe ist es, die kroatischen Behörden bezüglich des Schutzes von Menschenrechten und Minderheitenschutz mit Rat und Fachwissen zu unterstützen.

Von Januar bis Ende Juli 2000 arbeitete ich im Rahmen dieser Mission bei der Überwachung lokaler Polizeikräfte in Ostslawonien. Angekommen in Zagreb bekamen die Polizisten eine einwöchige Schulung und wurden dann auf einzelne Polizeistationen im Land verteilt. Dann beobachteten wir die lokalen Polizisten bei ihrer Arbeit und begleiteten sie auf Streife. Das Verhalten der Polizisten oder einer Einheit besprach man später mit dem Vorgesetzten. Gute Dolmetscher waren bei dieser Arbeit unerlässlich. Schließlich verfügen die Dolmetscher nicht nur über sprachliches, sondern auch über breites kulturelles Wissen, womit sie uns helfen konnten, Ereignisse in ihrer Bedeutung einzuordnen und das eigene Verhalten dem kulturellen Kontext des Landes anzupassen.

Während es uns in Ostslawonien erlaubt war, mit auf Streife zu gehen und Polizeiarbeit direkt zu überwachen, so hatte die kroatische Regierung dies in Verhandlungen mit der OSZE den internationalen Polizisten in Dalmatien nicht gestattet. In Dalmatien, wo ich die ersten sechs Monate des Jahres 2001 arbeitete, bekamen wir im Nachhinein Informationen darüber, was am vergangenen Tag geschehen war und versuchten, dies zu überprüfen. Man war deswegen viel mehr darauf angewiesen, Informationen von Polizisten, bzw. Zivilisten zu erhalten. Ähnlich war auch der Einsatz in den folgenden Monaten bis zu Beginn 2002 in Makedonien, wo ich im Rahmen der *Spill-over Monitor Mission* der OSZE arbeitete, auch hier hatten wir weit weniger Möglichkeiten als in Ostslawonien.

Ausblick

Nach Makedonien möchte ich im Rahmen der EU-Polizeimission *Proxima* zurückkehren, die sich gerade im Aufbau befindet. Es ist die erste Polizeimission, die die EU vollkommen selbständig übernimmt. Momentan führt sie noch Verhandlungen mit der makedonischen Regierung über das Mandat der Polizeikräfte.

Dass die EU die Makedonienmission übernimmt, halte ich für außerordentlich wichtig. Die EU muss in ihrem Einzugsgebiet eigenständig in der Lage sein, zur Lösung der Konflikte beizutragen. Aus meiner Erfahrung kann ich nur empfehlen, auf amerikanische Hilfe in diesen zivilen Operationen weitgehend zu verzichten. Die USA setzen mit großem Druck ihre Ziele durch und halten sich dabei nicht immer an bestehendes Recht. Dies scheint mir ein Grund dafür zu sein, dass die USA sich dem Internationalen Strafgerichtshof gegenüber verweigern. Aus ihrem rigorosen Vorgehen und fehlenden Takt entstehen viele unnötige Kränkungen, die auf den ersten Blick neben den existentiellen Nöten der Bevölkerung gering erscheinen, doch durch ihre symbolische Wirkung langfristig eine Vertrauensbildung verhindern. Das Vertrauen in Staat und Verwaltung – repräsentiert u.a. in der Polizei – aber ist die Voraussetzung für eine funktionierende Gesellschaft. Dies lässt sich durch das amerikanische Vorgehen, das meist sehr demokratisch aussieht, aber im Grunde nur auf wirtschaftlichem und diplomatischem Druck und nicht auf Dialog beruht, nicht erreichen. Paradoxerweise stelle ich mich selbst in meiner Arbeit in die amerikanische Tradition, schließlich waren es die Amerikaner, die uns von der Herrschaft der Nationalsozialisten befreiten und uns die Chance zu einem Neubeginn gaben. Die gleiche Unterstützung, die die Amerikaner einem ehemaligen Feindesland boten, sollte die EU nun auch den Menschen auf dem Balkan gewähren.

Literatur

- Anita S. HANSEN, *From Congo to Kosovo. Civilian Police in Peace Operations*, Oxford 2002.
James TRAUB, *Making sense of the Mission*, New York Times 11. April 2004.

Personenregister

- Bernhard BRAUNE arbeitete in der Rechtsabteilung der deutschen Bahn bis er im Auswärtigen Amt seine Tätigkeit als Referent im Arbeitsstab Internationaler Strafgerichtshof aufnahm.
- Prof. Georg ELWERT lehrt seit 1985 Ethnologie und Sozialanthropologie an der Freien Universität Berlin, ist seit 1989 wissenschaftlicher Beirat des Bundesministers für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Mitherausgeber verschiedener soziologischer Zeitschriften. Seine Arbeitsschwerpunkte umfassen Wirtschaftsanthropologie sowie Anthropologie der gesellschaftlichen Entwicklung, seine regionalen Schwerpunkte setzt er in Westafrika und Usbekistan. Er weilte zu Feldforschungen vielfach in verschiedenen Ländern Afrikas, in der Türkei und in Usbekistan. 1999 gab er den Sammelband „Dynamics of Violence. Processes of Escalation and De-Escalation in Violent Group Conflicts“ heraus.
- Caroline FETSCHER berichtete während der Jugoslawienkriege für verschiedene Zeitungen aus dem ehemaligen Jugoslawien. Sie verfolgte für den *Tagesspiegel* unter anderem den Prozess gegen Radislav Krstić am ICTY. Gemeinsam mit Julija BOGOEVA gab sie das Buch „Srebrenica. Der Prozeß“ heraus.
- Hauptkommissar a. D. Henning HENSCH arbeitete von 1997 bis zu Beginn des Jahres 2001 in verschiedenen internationalen Polizeimissionen in Kroatien, Bosnien-Herzegowina, im Kosovo und in Makedonien.
- Anatol LIEVEN ist Publizist und Historiker und arbeitet als *Senior Associate* am *Carnegie Endowment for International Peace* in Washington D. C. Anfang bis Mitte der 90er Jahre berichtete er als Korrespondent für die *Times* und *Financial Times* aus verschiedenen osteuropäischen Ländern, aus Indien, Pakistan und Afghanistan. Anschließend arbeitete er als Gastdozent am *U.S. Institute for Peace* in Washington.
- Prof. Gudrun KRÄMER war Nahost-Referentin an der Stiftung Wissenschaft und Politik und nahm 1994 den Ruf auf die Professur für Islamwissenschaften an der Universität Bonn an. Seit 1996 ist sie Professorin für Islamwissenschaften an der Freien Universität Berlin. 1999 erschien ihr Buch „Gottes Staat als Republik. Zeitgenössische Muslime zu Islam, Menschenrechten und Demokratie“. Sie ist u. a. Mitglied der wissenschaftlichen Beiräte des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung.
- Botschafter a. D. Jerzy KRANZ, habilitierter Jurist, ist derzeit am Institut für Völkerrecht der Freien Universität Berlin tätig. Seine Forschungsbereiche sind multilaterale Sicherheitsinteressen, globale völkerrechtlichen Fragestellungen und Reaktionen auf den internationalen Terror seit dem 11. September 2001. Er gilt international als ausgewiesener Kenner des deutsch-polnischen Verhältnisses und wirkte Anfang der 90er Jahre an der Erstellung des deutsch-polnischen Freundschaftsvertrags mit.
- Dr. Alexander H. E. MORAWA arbeitete bis Oktober 2003 als *Senior Research Associate* am *European Centre for Minority Issues* in Flensburg und lehrt seitdem an der Arcadia-University in Pennsylvania/USA. Er ist Rechtsvertreter von Individualbeschwerdeführern vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte und dem Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen.
- Prof. Brendan O'LEARY habilitierte sich in Politikwissenschaft und ist seit 2002 Direktor des *Solomon Asch Center for Study of Ethnopolitical Conflict* an der Universität Pennsylvania/USA. Neben seiner Forschungstätigkeit arbeitete O'LEARY als Berater britischer, amerikanischer und irischer Politiker im irischen Friedensprozess, als Verfassungs-Experte für die Europäische Union sowie für die Vereinten Nationen in Somalia.
- John PACKER ist seit Herbst 2003 Gastprofessor für Internationales Recht an der Tufts University in Boston und *Research Fellow* in Harvard. Er war in verschiedenen Funktionen für die UNO tätig, u. a. als Berater für die *International Labour Organization* und den Hohen Kommissar für Flüchtlinge in der UNO. 1995 begann er seine Tätigkeit beim Hohen Kommissar für Nationale Minderheiten der OSZE als *Senior Legal Adviser* und war von 2000 bis 2003 Direktor des Büros des Hohen Kommissars.
- Prof. Ulrich K. PREUB ist Inhaber des Lehrstuhls für Rechtliche Grundlagen der Politik am Otto-Suhr-Institut der Freien Universität Berlin. 1998 schrieb er zusammen mit John Elster und Claus Offe das Buch „Institutional Design in Post-Communist Societies. Rebuilding the Ship at Sea“. Sein 2002 erstmalig erschienenes Buch „Krieg Verbrechen Blasphemie. Zum Wandel bewaffneter Gewalt“ wurde ein Jahr später mit einer Erweiterung zum Krieg im Irak ein zweites Mal aufgelegt.

Prof. Holm SUNDHAUSSEN lehrt südosteuropäische Geschichte besonders des 19. und 20. Jahrhunderts am Osteuropa-Institut der FU Berlin. Dabei konzentriert er sich auf Ethnizitätsforschung, Modernisierungs- und Transformationsprozesse und Südosteuropa als historischen Raum Europas. SUNDHAUSSEN ist Co-Direktor des Zentrums für Vergleichende Geschichte Europas und u. a. Mitherausgeber der Periodika *Forschungen zur osteuropäischen Geschichte*, *Südost-Forschungen* und der *Österreichischen Osthefte*. 2001 gab SUNDHAUSSEN den Sammelband „Nationalitätenkonflikte im 20. Jahrhundert. Ursachen von inter-ethnischer Gewalt im Vergleich“ heraus.

Natascha ZUPAN studierte Islamwissenschaften. Nach einer Weiterbildung zur Friedensfachkraft arbeitete sie in Makedonien und war zeitweilig Mitarbeiterin des Kompetenzzentrums Friedensförderung Schweizerische Friedensstiftung in Bern. Derzeit arbeitet sie als *Regional Adviser for Civilian Peacebuilding in South Eastern Europe* beim Eidgenössischen Department für Auswärtige Angelegenheiten in Bern.

Universitätsvorlesung:

Stabilität exportieren? Instrumente der Konfliktbearbeitung und Krisenprävention im 21. Jahrhundert

Eine Veranstaltung des Osteuropa-Institutes der FU Berlin

Forschungsdozentur Konfliktforschung und Stabilitätsexport

Konzeption und Organisation:

Dr Gwendolyn Sasse Osteuropa-Institut und London School of Economics
Dr. Christoph Zürcher, Osteuropa-Institut
Jan Koehler, MA, Institut für Ethnologie

Programm:

- 23.4.: Eröffnungsveranstaltung; Exportgut Stabilität? Podiumsdiskussion mit Prof. Elwert, Institut für Ethnologie, Prof. Ulrich Preuß, Otto-Suhr-Institut, Prof. em. Roggemann und Prof. Sundhaussen, Osteuropa-Institut. Moderation: Dr. Gwendolyn Sasse
- 30.4.: Dr. Alexander Morawa, Senior Research Associate, European Centre for Minority Issues (ECMI), Flensburg:
Setting Standards for the Protection of Minorities in Europe (Vortrag in englischer Sprache)
- 7.5. : Dr. Uwe Kiewelitz, Leiter Sektorvorhaben Krisenprävention und Konfliktbearbeitung, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ):
Stabilisierungsansätze in der Technischen Zusammenarbeit
- 14.5.: John Packer, Director of the Office of the OSCE High Commissioner on National Minorities, Den Haag:
The Work of the OSCE High Commissioner on National Minorities in a Changing Security Context (Vortrag in englischer Sprache)

- 21.5.: Prof. Georg Elwert, FU Berlin, Institut für Ethnologie:
Gewaltmärkte und die Institutionalisierung einer Friedensnorm
- 28.5.: Prof. Brendan O’Leary, Director of the Solomon Asch Center for the Study of
Ethnopolitical Conflict, University of Pennsylvania:
Consociational Theory: Refinements and a Defence (Vortrag in englischer Sprache)
- 4.6. : Dr. habil. Jerzy Kranz, Humboldt-Stipendiat, FU Berlin, Institut für Völkerrecht:
Gewaltandwendung im Internationalen Kontext: Neue Juristische und Politische
Dimensionen
- 11.6.: Natascha Zupan, Regional Adviser for Civilian Peacebuilding in South Eastern
Europe, Eidgenössisches Departement für Auswärtige Angelegenheiten (EDA):
Gelungene Krisenbewältigung? Mazedonien zwei Jahre nach Ohrid
- 18.6.: Hennig Hensch, Hauptkommissar a.d, Möglichkeiten und Risiken internationaler
Polizeiarbeit: Das Beispiel Kosovo
- 25.6.: Anatol Lieven, Senior Associate, Carnegie Endowment for International Peace,
Washington, D.C.:
Fantasy and Reality in the Reconstruction of Afghanistan (Vortrag in englischer
Sprache)
- 2.7. : Caroline Fetscher, Publizistin und Reporterin:
Srebrenica und die internationale Strafjustiz
- 9.7. : Botschafter Hans-Peter Kaul, Richter am Internationalen Strafgerichtshof:
Stabilität, Recht und Gerechtigkeit: Die Rolle des Internationalen Strafgerichtshofs