



Auswärtiges Amt

C·A·P



Arbeitsgruppe Balkan

„Neuordnung von Staat und Nation in Jugoslawien“

Berlin, 2. Mai 2001

Gutachten

Die Rolle von KFOR und UNMIK

von Prof. Dr. Armin Steinkamm

Kooperationsveranstaltung:

Bertelsmann Stiftung, Gütersloh
Centrum für angewandte Politikforschung, München
Planungsstab des Auswärtigen Amtes, Berlin

I. Auftrag und Rechtsgrundlagen von UNMIK und KFOR

Sowohl KFOR als auch UNMIK nehmen derzeit ihre Aufgaben auf der gemeinsamen (völkerrechtlichen) Rechtsgrundlage der VN-Sicherheitsratsresolution (VN-Res.) 1244 (1999) vom 10.06. 1999 wahr. KFOR und UNMIK sind vom VN-Sicherheitsrat auf der Grundlage des Kapitels VII der UNO – Charta eingesetzt. Das bedeutet, daß sie das ihnen übertragene Mandat notfalls mit Gewalt durchsetzen dürfen. Das mit dieser VN-Res. erteilte Mandat ermächtigt die Mitgliedsstaaten der (militärischen) Sicherheitspräsenz (KFOR), unter einheitlicher Führung und mit starker NATO-Beteiligung im Kosovo insbesondere die Schaffung eines sicheren Umfeldes für alle Menschen zu gewährleisten und die sichere Rückkehr aller Flüchtlinge und Vertriebenen zu ermöglichen. Diesem im sog. „Ahtisaari-Tschernomyrdin-Dokument“ niedergelegten Hauptzweck der internationalen Sicherheitspräsenz hatten Regierung und Parlament der BRJ bereits am 03.06.1999 zugestimmt. Die VN-Res. 1244 stellt UNMIK als zivile Präsenz, die die hoheitlichen Befugnisse für die BRJ im Kosovo ausübt, gleichrangig neben KFOR, so daß davon auszugehen ist, daß beide Präsenzen mit ausdrücklicher Zustimmung der BRJ im Kosovo ihre Aufgaben wahrnehmen. Die Zustimmung der BRJ ist ausdrücklich auf das Territorium des Kosovo begrenzt.

Neben der VN-Res. 1244 regelt das sog. „Military Technical Agreement (MTA)“ vom 09.06.1999 den Abzug der jugoslawischen Kräfte aus dem Kosovo nach dem Ende der Operation ALLIED FORCE und die Modalitäten der Rückkehr einer begrenzten Anzahl solcher Kräfte sowie die Verpflichtung der BRJ, bestimmte Kräfte anschließend ohne die ausdrückliche vorherige Zustimmung des COMKFOR weder in der sog. „Ground Safety Zone (GSZ)“ noch in der „Air Safety Zone (ASZ)“ zu stationieren. Die GSZ ist in Art. I, Ziff.3 lit. e des MTA definiert als 5-Kilometer-Zone jenseits der Kosovo-Provinzgrenze in das verbleibende BRJ-Territorium hinein und schließt das Territorium dieser Zone ein. Die ASZ ist definiert in Art. I, Ziff.3 lit. d des MTA als 25- Kilometer- Zone jenseits der Kosovo- Provinzgrenze in das verbleibende BRJ-Territorium hinein und schließt den Luftraum über dieser Zone ein.

Das MTA ist abgeschlossen zwischen COMKFOR und der BRJ und enthält damit unabhängig von der VN-Res. 1244 eine weitere völkerrechtliche Grundlage für KFOR-Aktivitäten zur Überwachung der GSZ und der ASZ jenseits des Kosovo im Rahmen der im MTA zugestandenen Überwachungsmechanismen.

VN-RS 1244 bekräftigt in Ziffer 8 die Notwendigkeit der raschen und baldigen Dislozierung wirksamer internationaler Zivil- und Sicherheitspräsenzen im Kosovo und verlangt, daß die Parteien bei deren Dislozierung voll kooperieren. Gemäß Ziffer 9 beschließt der SR, „daß die im Kosovo zu dislozierende und tätige internationale Sicherheitspräsenz die in den folgenden lit. a bis h genannten Aufgaben zu erfüllen hat.¹ Im Gegensatz zu den Aufgaben von KFOR sieht die RS mit den Anlagen 1 und 2 für den Aufgabenkatalog der UNMIK einen ungleich größeren Umfang und ein entsprechend vielfach erweitertes Spektrum vor².

II. Neue Perspektiven der Friedenserhaltung durch Res. 1244 - Die United Nations Interim Administration Mission in Kosovo

Die Resolution 1244 „überschüttet“ den Generalsekretär der VN mit einer solchen Fülle von Aufgaben und Herausforderungen, daß unwidersprochen konstatiert werden kann, noch niemals zuvor habe es einen so vielfältigen Auftrag für irgendeine internationale Organisation gegeben (Eisele).

1. Im wesentlichen beauftragt die Res. den Generalsekretär, neben der „Internationalen Sicherheitspräsenz“ (KFOR) eine internationale *zivile Übergangsverwaltung* mit Hilfe von UNMIK im Kosovo zu errichten, unter welcher die Bewohner dieser kriegszerstörten Provinz „innerhalb der BRJ“ (!) grundsätzlich Autonomie erleben sollen. Ihr Ziel ist der Wiederaufbau des Kosovo und insbesondere die Vorbereitung der Provinz zur Durchführung von (freien) Wahlen und schließlich der Autonomie. In Zusammenarbeit mit der Bevölkerung des Kosovo übt UNMIK die wichtigsten Aufgaben der Zivilverwaltung aus. Gleichzeitig soll die Mission die Entwicklung provisorischer Einrichtungen zur demokratischen Selbstregierung des Kosovo vorantreiben und später überwachen, um damit die Voraussetzungen für ein friedliches und normales Leben im Kosovo zu schaffen.
2. Für diese Zielsetzung sind vier Arbeitsbereiche geschaffen:
 - *zivile Verwaltung*, für die die UNO selbst die direkte Verantwortung trägt,
 - *humanitäre Hilfe*, die durch das Büro des Hohen Kommissars der VN für Flüchtlinge

¹ Diese Aufgaben werden hier im einzelnen nicht abgedruckt; s. Ziff.9 lit. a bis h und die Anlage 1 und 2 der VN-Sicherheitsrats-Res. 1244. Der Text des "Militärtechnischen Übereinkommens" zwischen der NATO und der BR Jugoslawien bzw. der Republik Serbien vom 9. Juli 1999 ist u. a. abgedruckt in: Erich Reiter (Hrsg.), Der Krieg um das Kosovo 1998/1999, Mainz 2000, S. 272 ff.

² Siehe insbesondere Ziffer 11 lit. a bis k der RS sowie Anlage 1 und 2 der RS.

- (UNHCR) koordiniert wird (einschließlich der Wiederinstandsetzung von Wohnungen),
- *Demokratisierung und Institutionenaufbau*, für die die OSZE verantwortlich zeichnet, die aber auch für die Menschenrechtsbeobachtung, die Entwicklung der Medien und die Organisation von Wahlen zuständig ist.
- *Wiederaufbau* fällt in den Aufgabenbereich der EU, die aber auch für andere wirtschaftliche Maßnahmen zuständig ist.

3. Zur Umsetzung der o. a. Zielsetzung hat der Sicherheitsrat die Mission mit beträchtlichen Vollmachten ausgestattet. - *So wurde UNMIK die höchste Gesetzgebungs und Exekutivgewalt übertragen.* Der Sonderbeauftragte des Generalsekretärs (bis 13.01.2001 der Franzose Dr. Bernard Kouchner; sein Nachfolger ist der Däne Hans Heckkeroup) ist der höchste zivile Verwaltungsbeamte im Kosovo. Ihm untersteht insbesondere die gesamte zivile Verwaltung. UNMIK und KFOR arbeiten bei der Umsetzung ihres Auftrages eng zusammen. Für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sind beide verantwortlich, jedoch wird UNMIK hierzu erst dann in der Lage sein, wenn die im Aufbau befindliche „UNMIK – Police“ und die ebenfalls im Aufbau befindliche neue Kosovo – Polizei hierzu in der Lage sind.

Auch auf längere Sicht werden diese die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nicht ohne KFOR bewältigen können.³

Darüber hinaus ist UNMIK auch für den Wiederaufbau der Justiz im Kosovo verantwortlich.⁴ UNMIK ist grundsätzlich gehalten, die vor dem 24.03.1999 in der Region geltenden Gesetze anzuwenden, sofern sie nicht im Widerspruch zu den internationalen Menschenrechtsnormen oder der Resolution 1244 stehen. Der Sonderbeauftragte darf gegebenenfalls Gesetze außer Kraft setzen, die mit dem UNMIK – Auftrag unvereinbar sind. Altes jugoslawisches und neues, von UNMIK gesetztes Recht bestehen also nebeneinander, wobei im Hinblick auf das jugoslawische Recht jene Normen gelten, die am 22.03.1989 in Kraft waren.⁵ Im Ergebnis ist die Feststellung zu treffen, daß – wie Marko zutreffend feststellt – in Umkehrung der sonst in einem Bundesstaat üblichen Normenhierarchie UNMIK für den territorialen Geltungsbereich des Kosovo die oberste und gesamte legislative, exekutive und judikative Gewalt ausübt.⁵

³ Vgl. Report of the Secretary General and the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo vom 13.03.2001, United Nations Security Council, S/2001/218, Ziff. 33 ff.; siehe auch Ziff. 6 ff. und 44 f.

⁴ Siehe auch zum gegenwärtigen Stand ebenda, Ziff. 38 ff., zur Security Situation Ziff. 6 ff.

⁵ Sie hierzu auch das Kurzgutachten von Joseph Marko, Das jugoslawische „Verfassungschaos“, S. 8

4. Auf der Grundlage der in Ziffer 11 der Resolution 1244 genannten Hauptaufgaben sind die wichtigsten *Ziele* für UNMIK, die *humanitäre Hilfe* der internationalen Gemeinschaft zu koordinieren und zu verteilen sowie den dringenden Hilfsbedarf zu decken. Langfristig müssen *Infrastruktur und Wirtschaft* des Kosovo erneuert und wiederaufgebaut werden. *Regierungseinrichtungen* sollen umgewandelt oder neue Organe geschaffen werden, um damit auf die Abhaltung von Wahlen und damit auch auf die endgültige Regelung des politischen Status der Provinz hinzuwirken. Der Kosovo braucht eine moderne zivile Verwaltung und neue Einrichtungen für eine demokratische, autonome Selbstregierung. Mit diesen Vorgaben setzt sich UNMIK zugleich dafür ein, daß diese Institutionen den allgemeinen Menschenrechtsnormen entsprechen und dem multi-ethnischen Charakter der Gemeinden im Kosovo Rechnung tragen.

Dabei legt UNMIK besonderes Augenmerk darauf, daß Angehörige aller Volksgruppen und aller politischen Richtungen in die Arbeit und Willensbildung der UNO – Mission einbezogen werden. Der Sonderbeauftragte hat einen Kosovo-Übergangsrat einberufen, dem Vertreter der wichtigsten ethnischen Volksgemeinschaften und politischen Gruppierungen angehören. Gemeinsame Zivilkommissionen sollen Streitigkeiten schlichten und für einen reibungslosen Ablauf der Arbeit in den Bereichen Gesundheit, Bildung und Familienfürsorge, öffentliche Dienstleistungen und Infrastruktur, Wirtschaft, Finanzen, Kommunikation und Medien sorgen. UNMIK bemüht sich um eine möglichst breite Vertretung der Volksgruppen in diesen Kommissionen.

5. UNMIK begann seine Arbeit mit einer eingehenden Bestandsaufnahme der Schäden und einer Untersuchung der Infrastrukturprobleme in verschiedenen Bereichen. Diese Studie bot die Grundlage für den Wiederaufbauplan.⁶ Schon am 12.06 1999 hat der Generalsekretär der VN dem SR sein vorläufiges operatives Konzept für UNMIK vorgelegt. Die Medien haben in diesem Zusammenhang von einem „VN-Protektorat“ gesprochen.

Diese Auffassung ist völkerrechtlich nicht begründbar, zumal die Provinz Kosovo weder „Inland“ der VN ist noch in der tatsächlichen „*Herrschaftsgewalt*“ der BRJ steht. Von daher ist es in Anlehnung an die Res. 1244 sinnvoll, von einer *Übergangs(zwangs)verwaltung unter der Verantwortung des Sicherheitsrats der VN* über den Kosovo zu sprechen, in dem

⁶ Nähere Angaben siehe www.uno.de/friedenkosovo/unmik.html. Siehe auch Janine Calic, Die Internationale Gemeinschaft und der Wiederaufbau Kosovos, in: Bayerische Landeszentrale für Politische Bildungsarbeit, Der Kosovo – Konflikt, Ursachen, Akteure, Verlauf, München 2000, S. 523 ff., und insbesondere auch für die Vorgeschichte Manfred Eisele, Die Vereinten Nationen und Kosovo, ebenda, S. 485 ff.

die BRJ zwar nicht rechtlich auf die Souveränität und die Gebietshoheit zur Entfaltung staatlicher Macht im Kosovo auf Dauer verzichtet hat, aber in diesem jedenfalls keine effektive Hoheitsgewalt ausübt. Damit ist das Zugeständnis der BRJ verbunden, eine substantielle Autonomie und tatsächliche Selbstverwaltung des Kosovo zu begründen. In der Übergangszeit wird die effektive Hoheitsgewalt von der „*internationalen zivilen Präsenz in Kosovo*“ wahrgenommen, zu deren Einrichtung der Generalsekretär der VN gemäß Ziff. 10 der Res. 1244 ermächtigt ist.⁷ Im Zusammenhang erscheint hier das *Modell* einer *UN-Treuhandverwaltung*, die an Kapitel VII der Satzung der VN erinnert, wobei kein Zweifel darüber besteht, daß die VN mit Hilfe dieser zivilen Verwaltung die Hoheitsbefugnisse für den Kosovo wahrnehmen.

Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, daß die Resolution 1244 UNMIK und KFOR nur zur Pflicht zur *Zusammenarbeit* anweist. Auch daraus folgt, daß kein Weisungsrecht des Generalsekretärs der VN gegenüber der militärischen Führung von KFOR besteht.⁸

Rechtlich handelt es sich bei dieser Konstruktion zweifellos um eine "zweitbeste Lösung", die deshalb gefunden werden mußte, weil verständlicherweise NATO-Staaten nicht bereit waren, ihre Streitkräfte für diese Mission mit Zwangscharakter dem Befehl der VN zu unterstellen. Aus rechtlicher Sicht dürfte indessen wesentlich sein, daß die VN und nicht die Staaten, die unter Führung der NATO an der militärischen Sicherheitspräsenz mitwirken, als treuhänderische Träger der Gebietshoheit anzusehen sind. Im Umkehrschluß ist es damit dem KFOR-Befehlshaber nicht möglich, Statusfragen einseitig ohne Zustimmung des Generalsekretärs zu entscheiden. Auch von daher bleibt die (langfristige) Effizienz dieser "zweitbesten Lösung" weiterhin abzuwarten.⁹

III. Zum Bericht des Generalsekretärs der VN vom 13.3.2001

Eine Übersicht über die konkreten Aufgaben, den Stand des bisher Erreichten und insbesondere die Probleme der UNMIK im Kosovo vermitteln die Berichte der

⁷ s. im einzelnen Eisele, Die Vereinten Nationen und Kosovo, ebenda, S.485, und Steinkamm, Völkerrecht, Humanitäre Intervention und Legitimation des Bundeswehr- Einsatzes. Völker- und Wehrrechtliche Aspekte des Kosovo- Konfliktes 1999, ebenda, S. 335ff. (S. 349ff). Siehe auch Michael Bothe, Kosovo - Anlässe zum völkerrechtlichen Nachdenken, in: Wehrrecht und Friedenssicherung. Festschrift für Klaus Dau, hrsg. von Armin A. Steinkamm in Zusammenarbeit mit Knuth Ipsen/ Christian Raap/ Torsten Stein. Neuwied 1999, S. 103 ff.

⁸ Das geht auch aus Ziffer 6 der Resolution 1244 hervor, in der der Generalsekretär ersucht wird, seinen Sonderbeauftragten anzuweisen, sich eng mit der internationalen (militärischen) Sicherheitspräsenz abzustimmen, um sicherzustellen, daß beide Präsenzen auf die gleichen Ziele hinarbeiten und sich gegenseitig unterstützen.

Durchführung der Resolution 1244, die der Generalsekretär der VN gemäß Ziff. 20 der Resolution 1244 in regelmäßigen Abständen dem Sicherheitsrat vorzulegen hat.¹⁰

1. Der letzte Bericht vom 13.03.2001¹¹ gibt nach einer Einführung einen Überblick über die schwierige politische und insbesondere Sicherheitslage im Kosovo. Die politische Situation ist geprägt von *tiefgreifenden Spannungen* zwischen den beiden großen politischen Parteien PDK und LDK, aber insbesondere auch durch die *Feindschaft der albanischen und serbischen Volksgruppen*. Die Sicherheitslage ist nach wie vor nachhaltig durch ethnische und politisch motivierte Gewalt gekennzeichnet, die eine *permanente Bedrohung für die Durchführung des Mandats für UNMIK und KFOR* bleibt. Der Generalsekretär liefert hierzu eine Reihe von prägenden Beispielen, die zugleich sichtbar machen, daß gerade die Sicherheitslage derzeit die schwerste Hypothek für die Durchführung der Mission darstellt.¹² Der Mangel einer "ausreichenden" Sicherheitslage ist zugleich die wesentliche Ursache für die mangelnde Bereitschaft von Minderheiten, in früher angestammte Gebiete zurückzukehren, aber auch für die schwierige Situation von Minderheiten in Städten des Kosovo.¹³
2. Umfassend werden die Aufgaben und Aktivitäten der UNMIK, insbesondere aber auch Erfolge und Mißerfolge und deren Ursachen aufgelistet. Nur beispielhaft werden im folgenden die einzelnen Bereiche und wesentliche Fortschritte und Probleme benannt:
 - a) Zum rechtlichen Rahmen für die *provisorische Selbstverwaltung* stellt der Generalsekretär einen signifikanten Fortschritt fest, der von seinem "Special Representative" in Richtung auf eine substanzielle Autonomie fortgeführt wird, welche auch die administrativen Einrichtungen für die im Aufbau befindliche Selbstverwaltung im Kosovo beinhaltet. Dieser Aufbau erfolgt auch im Hinblick auf die Vorbereitung der Kosovo-weiten Wahlen. (Ziff. 21).
 - b) Die Durchführung der Gemeindewahlen im Oktober 2000 wird vom Generalsekretär der VN als ein entscheidender Schritt in Hinblick auf die kommenden Kosovo-weiten Wahlen betrachtet. In den letzten drei Monaten konstatiert er einen bemerkenswerten Fortschritt im Aufbau von Gemeinde-Versammlungen (Räten), die auch begonnen

⁹ Vgl. Bothe, o. Fn. 7, S. 29

¹⁰ "Der Sicherheitsrat... (20) *ersucht* den Generalsekretär, dem Rat in regelmäßigen Abständen über die Durchführung dieser Resolution Bericht zu erstatten, wozu auch Berichte der Führung der Internationalen zivilen Präsenz und der Internationalen Sicherheitspräsenz gehören...."

¹¹ Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, United Nations Security Council, vom 13.03.2001, S/2001/218.

¹² Siehe Ziff. 6 ff. des Berichts.

- haben, reguläre Sitzungen durchzuführen. In diesem Zusammenhang trifft der Generalsekretär zwar auch die wichtige Feststellung, daß der Aufbau im Bereich Polizei und Finanzen, Vermittlungsstellen und Gemeinden zu Zweidrittel abgeschlossen ist, ein signifikanter Mangel aber hinsichtlich der *Einbindung der Serben* im Kosovo nach wie vor zu registrieren ist (Ziff. 23).
- c) Im Bereich der *kommunalen Strukturentwicklungen* liegen weiterhin erhebliche Probleme, die bei der Entwicklung eines freien Marktes insbesondere die Schaffung von Mechanismen zum Schutz des privaten Eigentums verlangen (Ziff. 29).
 - d) Von besonderem Interesse sind im Hinblick auf die *schwierige Sicherheitslage* die Hinweise auf die Polizei und ihre Probleme (Ziff. 33 – 37) und
 - e) die erheblichen Schwierigkeiten im Aufbau des *Gerichtswesens* (Ziff. 38 ff.).
 - f) Dem gegenüber ist der Aufbau des *Kosovo Protection Corps* in enger Zusammenarbeit mit KFOR fortgeschritten und auf dem Wege zu einer effektiven Organisation (Ziff. 44 f.).
 - g) Erhebliche Sorge bereitet offenkundig auch die Situation der *Medien* (Ziff. 46 ff.).
 - h) Auch die *ökonomische Entwicklung* leidet offenkundig unter den fortgesetzten ethnischen Streitereien, die nicht nur Frieden und Versöhnung, sondern damit auch mögliches Wachstum verhindern. Indessen wird gleichwohl ein signifikanter Fortschritt in der ökonomischen Entwicklung, auch in Hinblick auf eine Konsolidierung der Haushalte, gesehen (Ziff. 50 ff.).
3. Der Bericht des Generalsekretärs befaßt sich auch mit den Beziehungen zwischen der Föderalen Republik Jugoslawiens und anderen regionalen Staaten. Hier werden insbesondere die neue *jugoslawische Regierung* und ihre Organisationen als hilfreich für eine positive Entwicklung inter-ethnischer und der Bemühungen gesehen, die Serben im Kosovo zu einer Zusammenarbeit mit UNMIK und anderen Institutionen zu gewinnen (Ziff. 58). Hervorgehoben wird ausdrücklich die Kooperationsbereitschaft der neuen jugoslawischen Regierung mit UNMIK und KFOR.
 4. Der Bericht des Generalsekretärs schließt mit der Feststellung, daß trotz der politischen, sicherheits- und ökonomischen Herausforderungen, mit denen UNMIK konfrontiert ist, *ein bemerkenswerter Fortschritt in der Implementierung des UNMIK – Mandates* festzustellen ist. Die Notlage sei weitgehend behoben. Ein nennenswerter Fortschritt ist insbesondere in der Entwicklung kommunaler Verwaltungen zu registrieren, aber auch

¹³ Siehe Ziff. 17 ff.

in einer zunehmenden Konsolidierung der Haushalte, die ebenfalls als Zeichen wachsender Stabilität betrachtet werden könnte.

Dem gegenüber wirkt der *Widerstand einiger „Kosovo – Leader“* bei der Entwicklung der Autonomiebestrebungen unterminierend. Die politischen Führer im Kosovo fordert der Generalsekretär der VN auf, sich zur Übernahme von Verantwortung und zu demokratischen und wirtschaftlichen Werten zu bekennen und entsprechend zu handeln. Die Geschwindigkeit in der Entwicklung einer substantiellen Autonomie sieht er in Abhängigkeit von der Bereitschaft der kosovarischen Gesellschaft, sich zu engagieren und voll einzubringen (Ziff. 63).

Auch in diesem Zusammenhang sieht er die Zeichen der Bereitschaft der neuen Regierung Jugoslawiens, sich zu engagieren, durchaus positiv.

Andererseits werden die fortgesetzten Gewalttätigkeiten in der Provinz als wichtigste Bedrohung für die Umsetzung der von der internationalen Gemeinschaft entwickelten Ziele gesehen. Sie wird auch als die ernsthafteste Bedrohung für die Kosovaren selbst gesehen, zu einem friedlichem Miteinander zu kommen. UNMIK sei nicht in der Lage, diese Entwicklung allein zu beeinflussen; die Führer im Kosovo müssen vorangehen und sich eindeutig gegen Gewalt und für ein Ende des Klimas der Sprachlosigkeit, welches kriminellen Elementen freie Hand läßt, aussprechen (Ziff. 64 f.). Starke politische und finanzielle Unterstützung der Mitglieder der Vereinten Nationen sind darüber hinaus notwendig, um die Missionen der UNMIK zum Erfolg zu führen (Ziff. 66).

5. Nicht explizit ist in dem Bericht des Generalsekretärs eine Entwicklung angesprochen, über die verschiedentlich schon die Medien berichtet haben und die offenbar auch Quellen der Nachrichtendienste, der Polizei und namhafter wissenschaftlicher Institutionen entnommen sind: "Mafiose Cliquen aus dem Kosovo schickten sich an, ihren Einfluß in Deutschland, Europa und in den USA vehement auszubauen. Das organisierte Verbrechen aus dem Kosovo sei eine der größten Bedrohungen westlicher Länder". Der Präsident des Bundeskriminalamtes, Ulrich Kersten, wird in Hinblick auf die Bekämpfung albanischer Banden, die die Polizei vor die größten Probleme steht, mit den Worten zitiert, dies sei "so gut wie unmöglich".¹⁶

Wenn diese Entwicklung tatsächlich nachweisbar ist und polizeiliche und nachrichtendienstliche Gegenmaßnahmen nicht getroffen werden oder nicht zum Erfolg führen, dann dürfte eine einsetzende Destabilisierung der durch die internationalen

¹⁶ Siehe z. B. Der Spiegel, Russisches Roulette – Während die Bundeswehr den Frieden schützt, spannen Albaner-Banden von dort ihre kriminellen Netze über Europa aus, S. 62.

Organisationen erreichten Maßnahmen durch kriminelle Elemente die Bereitschaft der Staatengemeinschaft nachhaltig beeinträchtigen, den bisher beschrittenen Weg auf der Grundlage der Resolution 1244 fortzusetzen. Parlamente und Regierungen derjenigen Staaten, die sich für den Aufbau des zerstörten Kosovos einsetzen, zum Teil ganz erhebliche finanzielle Hilfe leisten oder sogar Personal und insbesondere auch Truppenkontingente stellen, werden diese Hilfsaktionen hinterfragen und unter Umständen einstellen.

IV. KFOR

1. Wirkungs- und Problembereiche:

KFOR operiert auf der Grundlage eines vom NATO-Rat beschlossenen Operationsplans ("Joint Guardian"). Auftrag der KFOR ist es – wie bereits dargelegt – für ein "sicheres Umfeld" im Kosovo Sorge zu tragen, um den Auf- und Umbau – insbesondere auch durch Unterstützung von UNMIK – entsprechend der Resolution 1244 im Kosovo zu sichern und im übrigen im Rahmen vorhandener Kräfte und Mittel zu unterstützen.

Wie bereits aufgezeigt, bleibt die Sicherheitsklage im Kosovo unbefriedigend. Weiterhin sind gewalttätige Auseinandersetzungen, vor allem krimineller, häufig jedoch noch ethnischer Natur zu registrieren. Die VN-Res. 1244 weist den Streitkräften vorrangig die Aufgabe zu, das Wiederausbrechen von Feindseligkeiten zu verhindern und die Einhaltung der Bestimmungen des militärisch-technischen Abkommens durchzusetzen. Damit ist es Auftrag der KFOR, Sicherheit nach innen und außen zu garantieren.

2. Rechtliche Problembereiche

Eine Reihe von *Rechtsfragen* vornehmlich juristischer Kompetenzen, ist nach wie vor nicht hinreichend geklärt.

a) Die Behandlung von Straftätern:

Die Kompetenzen von Angehörigen von KFOR gegenüber UNMIK-Angehörigen, insbesondere kosovarischer Herkunft, wenn diese bei strafbaren Handlungen angetroffen werden, sind nach wie vor nicht hinreichend klar. Diesbezüglich ist die Feststellung angezeigt, daß Res. 1244 das Problem eines Vakuums bei der Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung durch *zivile* Organisationsstrukturen vorausgesehen hat und gemäß Ziff. 9 lit. d der Res. 1244 festlegt, daß zu den Aufgaben der im Kosovo zu stationierenden und operierenden (militärischen) internationalen Sicherheitspräsenz

auch gehören soll "ensuring public safety and order until the international civil presence can take responsibility for this task". Hier besteht (unverständlicher Weise) noch erheblicher Klärungsbedarf.

- b) Im Gegensatz zu den Rechtsverhältnissen in Bosnien-Herzegowina, wo die *militärische* Absicherung des Friedensprozesses auf der Grundlage des Dayton-Abkommens die Hauptaufgabe der SFOR-Truppe ist, sieht sich die internationale Sicherheitspräsenz KFOR im Kosovo in erster Linie mit *nicht militärischen*, also *streitkräftefremden* Aufgaben konfrontiert: Aufrechterhalten der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, bis die internationale Zivilpräsenz diese Aufgabe übernehmen kann – wobei hier festzuhalten ist, daß z. B. auch in der Bundesrepublik Deutschland deutsche Streitkräfte diese Aufgaben überhaupt nicht wahrnehmen dürfen. Die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ist nicht nur in Deutschland, sondern in zahlreichen anderen in KFOR engagierten Staaten „die klassische“ polizeiliche Kernaufgabe. Das Überschreiten der ureigensten Kernaufgaben von Polizei und Streitkräften im Rahmen einer Kapitel-VII-Maßnahme der Satzung der VN auf fremdem Territorium durch Streitkräfte stellt die Bundeswehr – und die Streitkräfte anderer Staaten im Kosovo – vor ganz erhebliche Probleme. Entsprechende weiterführende Ausbildung ist insoweit angezeigt.

- c) Genannt seien im einzelnen weitere rechtliche Fragen, die u. a.
- Durchsuchungen (insbesondere von Häusern u.a.) betreffen,
 - die Festnahme mutmaßlicher Kriegsverbrecher oder
 - Durchsuchungen weiblicher Personen durch weibliche (deutsche) Sanitätsdienstangehörige.

Diese Fragen stellen nicht nur die Soldaten selbst, sondern schon im "Vorfeld" auch vielfach die Rechtspflege (nicht um) der Bundeswehr vor immer neue Probleme. Davon zeugt eine Liste von (ausgezeichnet informierenden und juristisch belehrenden) „Rechtsberater-Briefen“, die vom Referat II 2 der Rechtsabteilung des BMVg herausgegeben werden und der Truppe und ihren Rechtsberatern – soweit vorhanden – vor Ort "Handlungs- und Rechtsorientierung geben (sollen) und inzwischen fast einen Leitzordner füllen. Diese juristische Hilfe erfahren zahlreiche der in KFOR eingesetzten Soldaten anderer Staaten nicht. Hier besteht Handlungsbedarf.

- d) Abschließend sei im Zusammenhang mit den Rechtsfragen betreffend den militärischen Angriff der NATO gegen Jugoslawien von März bis Juni 1999 darauf hingewiesen, daß bedauerlicherweise nach wie vor eine verhältnismäßig große Anzahl deutscher Völkerrechtler der Auffassung ist, daß die „Humanitäre Intervention“ der

NATO gegenüber Jugoslawien 1999 völkerrechtlich nicht vertretbar war¹⁴. Auch diese Argumentation, die in der Demokratie selbstverständlich hingenommen werden muß, belastet manche Soldaten. Auch hier ist der Dienstherr gefordert.

PS: In einer Sitzung auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs (der bisher zweiten in seiner Geschichte) ist der UNO-Sicherheitsrat überein gekommen, die Einsätze der VN zur Sicherung des Friedens zu stärken und zu diesem Zweck konkrete Schritte einzuleiten, um die notwendigen Voraussetzungen hierfür zu schaffen. Vorausgegangen war eine Initiative des Generalsekretärs der VN, Kofi Annan, der im März 2000 ein Expertengremium beauftragte, Friedenseinsätze der UNO

3. Militärische Aspekte

- a) Militärische und insbesondere zivile Anstrengungen im Kontext der internationalen Friedenssicherung können nur dann erfolgreich sein, wenn das militärische Umfeld dies zuläßt. Internationale Truppen brauchen, um dieses Umfeld schaffen zu können, ein *eindeutiges Mandat mit weitreichenden Vollmachten*, den politischen Willen und die materiellen Ressourcen zu seiner Durchsetzung sowie die Rückendeckung der Staatengemeinschaft. Wenn UN-Truppen nicht rechtzeitig mit der gebotenen Entschlossenheit auf Übergriffe der Konfliktparteien reagieren, so wird dies unweigerlich als Einladung zu weiteren Vertragsverletzungen ausgelegt und führt letztlich zur Marginalisierung der UN-Mission¹⁵. Diese Erkenntnisse sind für den Einsatz der KFOR bestimmend und nachweisbar vollzogen.
- b) Einsätze dieser Art sind nur im Rahmen eines „*robusten peace-keeping*“ durchführbar. „Machtdemonstrationen“, auch mit Luftunterstützung, die (durch Close Air Support im Kosovo) ständig ausgeübt werden, sind dafür unabdingbar. Regelmäßige Geländebesprechungen, die im Kosovo bewußt auch mit der Presse durchgeführt werden, unterstreichen diese „Machtdemonstrationen“.
- c) Die zum Einsatz kommenden Soldaten müssen hart ausgebildet sein. Sie müssen Eskalationsmaßnahmen „im Kopf haben“. Die Soldaten der Bundeswehr sind gut ausgebildet (sie werden von der Bevölkerung auch gut aufgenommen). Grundsätzlich

¹⁴ Diese Erkenntnis hat sich im Rahmen einer gemeinsamen Arbeitstagung der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht und der Französischen Gesellschaft des internationalen Rechts am 13./14.10.2000 in Berlin ergeben.

¹⁵ Vgl. P. Hazdra, Die praktische Bedeutung der militärischen Dimension von Humanitären Interventionen und Friedensmissionen, in: Gustenau, Humanitäre Militärische Intervention zwischen Legalität und Legitimität, Tagungsband des Instituts für Internationale Friedenssicherung Wien, Baden-Baden 2000, S. 167ff. (183).

kann davon ausgegangen werden, daß die an KFOR beteiligten Streitkräfte ihren Aufgaben gemäß den völkerrechtlichen Vereinbarungen nachkommen.

- d) Mängel werden von Fachleuten im Bereich der Ausbildung der eingesetzten Streitkräfte im Hinblick auf „*kulturelle Toleranz*“ gesehen, die offensichtlich in den Ausbildungszielen der im Kosovo eingesetzten Streitkräfte vielfach nicht vermittelt wird. „Schwachstellen“ werden auch bei einigen Streitkräften, insbesondere den französischen, bezüglich der Ausbildungsgrundsätze und -ziele sowie im Hinblick auf „artfremdes Verhalten“ registriert. Unterschiedliche Führungskonzeptionen, Befehls-/versus Auftragstaktik, sprachliche Probleme (auch hier wiederum besonders bei den Franzosen, die zwar vielfach auch die von allen gebrauchte englische Sprache können, aber ihre "NATO-Sprache" im Umgang mit ihnen angewandt wissen wollen) sind für die teilweise schlechten Erfahrungen bei KFOR ausschlaggebend. Indessen werden bei aller Kritik auch von den Befehlshabern keine **grundlegenden** Probleme gesehen.
- e) Von dem ehemaligen Oberbefehlshaber KFOR, General Dr. Klaus Reinhardt, ist die Feststellung getroffen, daß jede im Kosovo engagierte Nation (ständig) fragt, wann eine *Reduzierung ihrer Truppenstärke* möglich ist. Schon unter seinem Kommando wurde KFOR von 50.000 auf 37.000 Mann reduziert. General Reinhardt stellt fest, daß die Präsenz vor Ort für die Durchführung des Auftrages entscheidend ist, auch für die Sicherheit! Indessen wird die KFOR-Präsenz nicht durch NATO-Entscheidungen bestimmt, sondern durch die der einzelnen Regierungen.
- f) An dieser Stelle ist auch – weiterhin auch für andere KFOR-Verbände beispielhaft – der Blick auf die Bundeswehr und ihren (allseits als sehr erfolgreich bezeichneten) Einsatz im Kosovo zielführend.
- Problempunkte sind:
- Die *Einsatzdauer*: die im vergangenen Jahr verfügte 6- monatige Einsatzdauer wird für viele Soldaten und ihre Familien als große Belastung empfunden. Bemühungen, die Einsatzdauer flexibler zu gestalten, d.h. für einzelne Funktionen eine kürzere Einsatzdauer vorzusehen, oder auch die Möglichkeit, für mehrere Soldaten in bestimmten Verwendungen sich einen Einsatzposten zu teilen, sind aufgenommen, aber nach Kenntnis des Unterzeichnenden noch nicht realisiert.
 - Ein weiteres Problem stellt die *Urlaubsregelung* während des Einsatzes dar, für die von den betroffenen Soldaten mehr Flexibilität gewünscht wird.
 - Problematisch sind auch Zusatzbelastungen *zwischen* den Auslandseinsätzen im Kosovo, wenn nämlich zusätzlich zu diesen Auslandseinsätzen mehrwöchige Übungsplatzaufenthalte außerhalb des Heimatstandortes durchgeführt werden, so daß insbesondere in Ansehung der wieder erforderlichen Einsatzvorbereitung für einen

(weiteren) Auslandseinsatz die Zeit am Heimatstandort zwischen den Kriseneinsätzen auf wenige Wochen reduziert wird.

- Die soziale Betreuung der im Kosovo eingesetzten Soldaten und ihrer Familien ist ein wesentlicher Faktor des Erhaltes der Einsatzmotivation. Hier gibt es Mängel, die offenbar damit zusammenhängen, daß jetzt erst deutlich wird, welche Auswirkungen eine 6-monatige Abwesenheit im gesellschaftlichen Umfeld nach sich zieht.

Der Beirat für Fragen der Inneren Führung des Bundesministers der Verteidigung hat auf diese Probleme hingewiesen und Anregungen an den Bundesminister der Verteidigung gegeben, sie zu reduzieren. Diese sind konstruktiv aufgenommen worden.

4. Zukünftige Probleme:

- a) Es ist inzwischen auch statistisch nachgewiesen, daß die Nachwuchs-Sorgen der Bundeswehr nicht unwesentlich auf die Wahrscheinlichkeit zurückzuführen sind, im Rahmen eines militärischen Dienstes mehrfach in Auslandseinsätze kommandiert zu werden. Diese Nachwuchsprobleme müssen ernst genommen werden.
 - b) Ein weiteres Problemfeld kann sich daraus ergeben, wenn die Auslandseinsätze der Bundeswehr für Aufgaben wie im Kosovo aus dem Verteidigungshaushalt zu finanzieren sind und nicht – wie bis in das vergangene Jahr - aus dem Einzelplan 60. Die bekannte Unterfinanzierung der Bundeswehr wird dadurch verstärkt und möglicherweise auf längere Sicht festgeschrieben. Kritik, auch aus dem Ausland, wird nicht ausbleiben.¹⁷
7. Die mit dem Einsatz der Bundeswehr im Kosovo aufgelaufenen und sich vermutlich qualitativ und quantitativ vermehrenden Probleme müssen im Zusammenhang gesehen werden. Insbesondere die Perspektive unserer Soldaten, im Kosovo nicht mehr als „Befreier“, sondern durch die einheimische Bevölkerung als „Besatzer“ betrachtet zu werden, was natürlich auch Rückwirkungen auf die Aufgaben der Bundeswehr im Kosovo zeitigen wird, muß ernst genommen werden. Hier geht es nicht nur um die Akzeptanz des Einsatzes der Bundeswehr durch die deutsche Bevölkerung insgesamt, sondern auch um die Bereitschaft, diesen Einsatz finanziell mit zu tragen. Es geht weiter um die o.a. Problematik, wie die Auslandseinsätze der Bundeswehr die Nachwuchslage in der Zukunft beeinflussen wird.

¹⁷ Siehe statt vieler und aktuell die einschlägige Auffassung des Generals Dr. Klaus Reinhardt, in: Der Spiegel, "Deutschland ist kein gutes Vorbild, Nr. 19/2001, S. 37 f.

Insgesamt ist zu befürchten, daß der militärische Einsatz der Bundeswehr im Kosovo und in Bosnien-Herzowina auf einer nicht einmal im Ansatz sicher zu bestimmenden Zeitachse – mit großer Sicherheit aber über 5 Jahre dauernden - zu einem Problemfeld mutiert, welches im Kontext der Finanzierung und insbesondere auch der Akzeptanz der Bundeswehr außerordentlich unerfreuliche Perspektiven nicht ausschließen läßt¹⁸.

¹⁸ Siehe auch ebenda, S. 37