

Juli Zeh

Die Diktatur der Demokraten

Warum ohne Recht
kein Staat zu machen ist



um die bislang umfangreichsten internationalen Projekte dieser Art. Zugleich unterscheiden sich die beiden Übergangsverwaltungen stark in ihrer inneren Verfasstheit, weshalb sie besonders gut als Beispielfälle für die Besonderheiten dieser Form des *state building* geeignet sind.

Schon die Bezeichnung der Übergangsverwaltung in Bosnien verrät ihre Besonderheit: Das Office of the High Representative (OHR) wurde nicht unmittelbar von den Vereinten Nationen ins Leben gerufen und stellt deshalb im Gegensatz zu den bislang beschriebenen Fällen keine klassische UN-Mission dar. Entsprechend ist der Hohe Repräsentant (High Representative) auch kein Gesandter des UN-Generalsekretärs, sondern ein Vertreter der »internationalen Gemeinschaft«, genauer: der in den Friedensprozess involvierten Staaten. Das zu Grunde liegende Dokument ist der am 14. Dezember 1995 in Dayton (USA) geschlossene Friedensvertrag, bekannt als Dayton-Abkommen, welcher dem Hohen Repräsentanten in Annex X Aufgaben, jedoch keine ausdrücklichen Kompetenzen zuweist. Die Legislativtätigkeit des Hohen Repräsentanten hat sich nach zaghaften Anfängen (der erste legislative Akt eines Hohen Repräsentanten in Bosnien erging erst zwei Jahre nach Schaffung des Amtes) kontinuierlich weiterentwickelt und ist über die Jahre zu einer umfassenden Rechtsetzungsmacht angewachsen. Die Arbeit des OHR in Bosnien ist bis zum heutigen Tag nicht beendet.

Auf der anderen Seite verkörpert die nach dem NATO-Krieg gegen Serbien für das Kosovo errichtete United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK) eine eindeuti-

ge Übergangsverwaltung in Verantwortung der Vereinten Nationen. Eine Neuerung besteht darin, dass UNMIK erstmalig die Arbeit verschiedener internationaler Organisationen unter einem Dach vereint. Ein vom UN-Generalsekretär ernannter Special Representative steht der Mission vor. Nach ihrer Etablierung übernahm UNMIK das ganze Spektrum essenzieller administrativer Aufgaben, wobei der Special Representative als einziger und letztverbindlicher Inhaber der exekutiven und legislativen Autorität fungierte.

Seit der Unabhängigkeitserklärung des Kosovo am 17. Februar 2008 befindet sich das Mandat von UNMIK in einem prekären Schwebestand. Eigentlich müsste die UN-Mission mit dem Erreichen der Eigenstaatlichkeit des verwalteten Territoriums beendet sein. Aber auf Grund einer Blockade des Sicherheitsrats ist die zu Grunde liegende Resolution 1244 (aus dem Jahr 1999) noch in Kraft, sodass UNMIK weiter vor Ort bleibt und versucht, ihre Aufgaben an die veränderten Bedingungen anzupassen. Die Aufgabe der Rechtsetzung wird seitdem von den lokalen Institutionen wahrgenommen.

An OHR und UNMIK zeigt sich ein spezifischer Zusammenhang beim internationalen Engagement für den zivilen Wiederaufbau: Die – nicht selten jahrelange – Verwaltung eines fremden Staates erfordert eine Vielzahl von Entscheidungen, die in einer souveränen Demokratie von den lokalen Institutionen, also von Parlament und Regierung, getroffen würden. Wenn diese Institutionen noch nicht oder nicht mehr existieren, ihre Arbeit noch nicht aufgenommen haben oder nach Meinung der externen Akteure »nicht richtig« funktionieren,

trifft die internationale Verwaltung selbst Entscheidungen, die sie für dringend notwendig hält, und wird so zum Träger von Staatsgewalt. Damit verfügt sie über eine enorme Machtfülle – ohne demokratisch legitimiert zu sein. Zum Aufbau des Staatsapparats entlässt die Mission zum Beispiel Lehrer, Richter und andere Beamte und besetzt die Stellen neu. Sie regelt Eigentumsfragen, wenn zurückkehrende Flüchtlinge Anspruch auf ihre Häuser erheben. Um radikale Kräfte einzudämmen, erteilt sie Berufsverbote gegen hochrangige Politiker, friert Konten ein oder lässt sogar Verhaftungen durchführen. Sie tut dies durch den Erlass von Rechtsakten, die weder aus lokaler noch aus einer der üblichen internationalen Rechtsquellen stammen – deren Rechtsnatur also bislang völlig unklar ist.

Pikanterweise behandelt die UNO das legislative Handeln von Übergangsverwaltungen inzwischen trotzdem als reine Selbstverständlichkeit. Im *Handbook on UN Multidimensional Peacekeeping Operations* von 2003 heißt es dazu – in freier Übersetzung aus dem Englischen – wie folgt: »Ausgestattet mit eigener Rechtsetzungsmacht, ist der Special Representative für den Aufbau des gesetzlichen bzw. regulatorischen Systems zuständig. [...] Die Übergangsverwaltung kann weiterhin lokale Gesetze interpretieren, ihre Vereinbarkeit mit internationalem Recht und Menschenrechtsstandards überprüfen sowie sie gegebenenfalls abändern.«

Woher diese weitreichende Gesetzgebungskompetenz kommt und in welchem rechtlichen Rahmen sie stattfindet – darüber schweigt das Handbuch sich aus.

In der politikwissenschaftlichen Literatur existieren umfangreiche Beiträge zu *failed states* und *state building*, also zum Funktionieren und zur Legitimität von internationalem Engagement in der Wiederaufbauphase nach einer Krisensituation. Aus völkerrechtlicher Sicht gibt es Betrachtungen zur Entwicklung von *peacekeeping*-Operationen auf Grundlage von Kap. VI und VII der UN-Charta und (in anderem Zusammenhang) rechtswissenschaftliche Stellungnahmen zur Rechtsetzungstätigkeit der Vereinten Nationen und ihrer Nebenorgane. Es fehlt jedoch an Grundlagenarbeit zum spezifischen Problem der Rechtserzeugung durch Übergangsverwaltungen.

Dabei sind die entstehenden Fragen keineswegs nur in akademischer Hinsicht interessant, sondern besitzen hohe Praxisrelevanz: Gehen Übergangsgesetze im Kollisionsfall den einfachen Landesgesetzen vor oder treten sie hinter das Landesrecht zurück? Gehen sie gar dem lokalen Verfassungsrecht vor? Welche Gerichtsbarkeit kann solche Gesetze überprüfen? Gibt es überhaupt keinen Rechtsschutz gegen das Handeln der externen *state-building*-Akteure? Und was geschieht nach Abschluss des *state-building*-Projekts – verlieren Übergangsgesetze automatisch ihre Wirkung, oder gelten sie fort?

Der bislang undefinierte Charakter des Übergangsrechts ist also kein abstraktes Problem, sondern wirkt sich unmittelbar auf die Lebenswirklichkeit der Bürger des betroffenen Landes aus. Man muss sich das bildlich vorstellen: In ein fremdes Land kommt eine Handvoll internationaler Verwaltungskräfte – Schweden, Kanadier, Dänen, Deutsche –, welche alle drei Säulen der hoheitlichen Macht übernehmen. Damit ist die

Mission höchster Gesetzgeber, höchste Regierungsbehörde und höchstes Gericht in einer Person.

Wobei die Formulierung »in einer Person« durchaus wörtlich zu nehmen ist. Die Kompetenzen liegen tatsächlich in einer Hand, und zwar in jener des Chefs der jeweiligen Übergangsverwaltung (High Representative oder Special Representative). Er regiert das betroffene Land mit der Machtfülle eines Gouverneurs. Es gibt eigentlich nichts, wozu er nicht bevollmächtigt ist. Er gründet Parlamente und Ministerien und ist anschließend ihr höchster Vorgesetzter. Er erlässt (persönlich!) an Stelle des Parlaments ein neues Strafgesetzbuch. Er vergibt Telefonvorwahlen und Lizenzen an Mobilfunkanbieter. Er privatisiert Staatsbetriebe. Er wirft Staatspräsidenten aus dem Amt. Er ersetzt Urteile des Verfassungsgerichts durch eigene Entscheidungen.

Diese vollkommene Abwesenheit von Gewaltenteilung würde Montesquieu Tränen in die Augen treiben. Zu allem Überfluss wird das Handeln der internationalen Mission von keinem Gericht kontrolliert. Dies liegt gewissermaßen an einem juristischen Zwiespalt: Da die internationale Mission Trägerin von Hoheitsgewalt ist, sind ihre Gesetze und Entscheidungen für sämtliche Bürger und Institutionen des verwalteten Landes verbindlich. Doch erlässt sie deshalb noch keine »bosnischen« oder »kosovarischen« Gesetze, denn innerstaatliches Recht kann nur aus innerstaatlicher Quelle stammen. Gleichzeitig handelt es sich bei dem, was die Übergangsverwaltung tut, auch nicht um die Setzung von Völkerrecht. Dieses gilt nämlich grundsätzlich *zwischen* Staaten oder *für* Staaten, nicht aber innerhalb des Rechtsraums eines einzelnen Staats.