

Almut Schröder

**Der Beitrag internationaler Richter und Staatsanwälte zur
Entwicklung der Rechtsstaatlichkeit im Kosovo**

Inhalt

Einleitung	3
Wesentliche Ergebnisse und Empfehlungen	3
A. Warum werden internationale Juristen im Kosovo gebraucht?	5
B. Einsatzbereiche internationaler Juristen in der kosovarischen Justiz	9
C. Probleme des Einsatzes internationaler Richter und Staatsanwälte	12
<i>I. Probleme der richterlichen Unabhängigkeit</i>	12
1. Status und Amtsdauer internationaler Juristen	13
2. Verfahren beim Ausschluss wegen Befangenheit	14
3. Kriterien für die Zuständigkeit internationaler Richter	14
4. Eingriffe der UNMIK-Verwaltung in Justizangelegenheiten	16
5. Maßnahmen zur Stärkung richterlicher Unabhängigkeit	17
<i>II. Mängel der Organisation und Durchführung vor Ort</i>	20
1. Nachhaltigkeit des Einsatzes internationaler Juristen	20
2. Häufige Urteilsaufhebungen, starke Fluktuation, fehlende Fachübersetzer	21
3. Maßnahmen zur Verbesserung von Organisation und Durchführung	24
D. Abkürzungen	27
E. Literaturverzeichnis	28
F. Anhang	29
UNMIK-Verordnung 2000/6	29
UNMIK-Verordnung 2000/64	33

Einleitung

Die Errichtung einer rechtsstaatlichen, unabhängigen und effektiven Justiz wird ungeachtet des Ausgangs der Diskussionen zum zukünftigen Status des Kosovo den Grundstein für die Stabilität der Region bilden. Um diese auf den Weg zu bringen, insbesondere um richterliche Unabhängigkeit und die Einhaltung rechtsstaatlicher Verfahrensmaximen in politisch sensiblen Prozessen zu sichern, sind seit Anfang 2000 internationale Richter und Staatsanwälte im Kosovo tätig. Ihre Beteiligung hat bereits zu deutlichen Fortschritten beim rechtsstaatlichen Umgang mit Kriegsverbrechen und ethnisch motivierten Gewaltdelikten geführt.

Dennoch leidet der Einsatz internationaler Juristen an strukturellen Mängeln, die die Effektivität und Nachhaltigkeit des Einsatzes in Frage stellen. Werden diese Mängel nicht behoben, bleibt der Aufbau eines von einheimischen Richtern und Staatsanwälten getragenen Rechtsstaates im Kosovo gefährdet.

Die vorliegende Untersuchung beschreibt und evaluiert die Rolle der an kosovarischen Strafgerichten tätigen internationalen Juristen, setzt sich kritisch mit den rechtsstaatlichen und praktischen Problemen ihres Einsatzes auseinander und gibt Anregungen zur Behebung der beschriebenen Mängel.

Die Untersuchung basiert auf einer Auswertung von Literatur, auf Berichten der OSZE sowie auf zwanzig Interviews, die die Verfasserin Mitte 2004 mit kosovarischen und internationalen Juristen im Kosovo geführt hat.

Wesentliche Ergebnisse und Empfehlungen

Der Einsatz internationaler Richter und Staatsanwälte an kosovarischen Gerichten ist übergangsweise notwendig und trägt zur rechtsstaatlichen Behandlung politisch sensibler Fälle bei. Mehr als vier Jahre nach Einführung internationaler Juristen in die kosovarische Justiz bedarf der Einsatz allerdings einiger grundlegender Korrekturen, wenn er Rechtsstaatlichkeit glaubhaft und nachhaltig im Kosovo etablieren soll.

Bei der kritischen Beurteilung des Einsatzes muss allerdings auch berücksichtigt werden, dass sich das Kosovo in einer Nachkriegssituation befindet, in der gewisse Einschränkungen der Rechtsstaatlichkeit im Interesse der öffentlichen Ordnung zunächst hingenommen werden müssen.

Die Hauptprobleme der Beteiligung internationaler Richter und Staatsanwälte im Kosovo betreffen die Nachhaltigkeit des Einsatzes und die richterliche Unabhängigkeit. Vor allem muss UNMIK (*United Nations Interim Administration*

in Kosovo) selbst beim Einsatz internationaler Juristen die grundlegenden Rechtsstaatsstandards einhalten. Die den Einsatz internationaler Richter und Staatsanwälte regelnden UNMIK-Verordnungen müssen diesen Standards angepasst werden. Andernfalls setzt sich UNMIK in Widerspruch zu ihrem Auftrag, eine unabhängige Justiz im Kosovo aufzubauen und untergräbt das Vertrauen der kosovarischen Öffentlichkeit in eine für alle gleichermaßen geltende Rechtsordnung.¹

Für die Nachhaltigkeit des Einsatzes kommt es des Weiteren entscheidend darauf an, eine rechtsstaatlich denkende einheimische Juristengeneration heranzubilden. Die Fortbildung der derzeit amtierenden kosovarischen Richter und Staatsanwälte bedarf eines klaren inhaltlichen Konzepts. Dieses sollte einen Zeitplan für die schrittweise Rückübertragung der Verantwortung im Justizbereich auf einheimische Juristen enthalten. In die Entwicklung der Rückzugsstrategie durch die UNMIK sollten kosovarische Juristen einbezogen werden.

Nur wenn aus den gemachten Fehlern gelernt wird, kann der Einsatz internationaler Richter und Staatsanwälte im Kosovo künftig als Modell für Friedensmissionen im Justizbereich dienen. Aufgrund der Befragung kommt diese Untersuchung daher zu folgenden Empfehlungen zur Stärkung der richterlichen Unabhängigkeit und zur Verbesserung der Nachhaltigkeit des Einsatzes:

1. Um die richterliche Unabhängigkeit zu gewährleisten, sollten Entscheidungen über *Vertragsverlängerungen* internationaler Richter und Staatsanwälte nicht mehr von der UNMIK-Verwaltung, sondern von einem unabhängigen Justizorgan getroffen werden.
2. Die *Zuständigkeit internationaler Richter und Staatsanwälte* sollte klar gesetzlich geregelt werden. In keinem Fall darf diese Entscheidung im Ermessen der UNMIK-Verwaltung liegen.
3. *Eingriffe der UNMIK-Verwaltung* in reine Justizangelegenheiten müssen unterbleiben.
4. Politisch sensible Fälle sollten schrittweise in *Zusammenarbeit von internationalen und kosovarischen Juristen* bearbeitet werden. Die Entscheidungen sollten weitestgehend in gemischt besetzten Kammern gefällt werden. Im Bereich der Staatsanwaltschaft könnten einheimische und internationale Staatsanwälte gemeinsam schwierige Ermittlungen leiten.
5. Die *Ausbildung und Anleitung der einheimischen Juristen* müssten einen Schwerpunkt der Arbeit der internationalen Richter und Staatsanwälte

¹ International Crisis Group (ICG), Balkans Report No.134: Finding the balance: The scales of justice in Kosovo, September 2002, S. 1, 15; Michael E. Hartmann, International Judges and Prosecutors in Kosovo, United States Institute of Peace, Special Report 112, October 2003, S. 4.

- bilden. Hierfür bedarf es eines umfassenden Konzeptes der zuständigen UNMIK-Verwaltung.
6. Um zusätzliche Verwirrung durch die Herkunft der internationalen Juristen aus verschiedenen Rechtskreisen zu vermeiden, sollte geprüft werden, ob im Kosovo vorrangig *Juristen aus dem kontinentalen Rechtskreis* eingesetzt werden können.
 7. Durch gezielte *Auswahlverfahren* und *Vorbereitungskurse* sollte sichergestellt werden, dass die internationalen Juristen über ausreichende Kompetenz, gute Englischkenntnisse und die Fähigkeit der Anpassung an ein fremdes Rechtssystem verfügen.
 8. Die an den Gerichten tätigen *Übersetzer* müssen in juristischer Fachterminologie ausgebildet werden, um den Austausch zwischen internationalen und kosovarischen Juristen ermöglichen zu können.

Der Aufbau eines rechtsstaatlichen Justizwesens in einer Nachkriegs- und Transformationsgesellschaft wie dem Kosovo nimmt nicht nur viel Zeit in Anspruch, er kostet auch viel Geld. Einige der erforderlichen Korrekturen sind ohne größeren Kostenaufwand umsetzbar. Andere Maßnahmen jedoch - wie z.B. der eventuell erforderliche Einsatz zusätzlicher internationaler Juristen oder Personenschutz für kosovarische Richter und Staatsanwälte - erfordern zusätzliche Ausgaben. Gebraucht wird deshalb auch in finanzieller Hinsicht etwas, was in der Politik oft schwer durchsetzbar ist - ein langer Atem. Denn ein halbherziger Einsatz und vorzeitiger Abzug der internationalen Juristen würde einen Rückfall in alte Strukturen nach sich ziehen und das Erreichte auf dem Weg zu Rechtsstaat, Versöhnung und Stabilität im Kosovo zunichte machen.

Die derzeit diskutierten Übernahme der Kosovo-Mission durch die Europäische Union sollte als Chance verstanden werden, einige der genannten Probleme zu beheben und den Einsatz der internationalen Richter und Staatsanwälte effektiver zu gestalten.

A. Warum werden internationale Juristen im Kosovo gebraucht?

Auf der Grundlage der Sicherheitsrats-Resolution 1244² übernahmen die Vereinten Nationen im Juni 1999 die Verantwortung für den Aufbau demokratischer Staatsstrukturen im Kosovo. Im Bereich der Justiz versuchte die UNMIK-Verwaltung zunächst, die Funktionsfähigkeit der kosovarischen Gerichte allein mit einheimischen Richtern und Staatsanwälten wiederherzustellen.³

² Sicherheitsrats-Resolution Nr. 1244 vom 10. Juni 1999, Artikel 11 (c) und (d), UN-Doc. S/RES/1244 (1999).

³ Dies geschah entgegen einer Empfehlung der OSZE, die im Rahmen ihrer Kosovo Verification Mission (KVM) die Beteiligung internationaler Juristen vorgeschlagen hatte. Dazu: Hartmann, a.a.O., S. 4f.

Dahinter stand unter anderem die Überlegung, dass angesichts der umfassenden Kompetenzen der UNMIK-Verwaltung im Legislativ- und Exekutivbereich die Übernahme weiterer staatlicher Gewalt in der Judikative den Vorwurf des Neo-Kolonialismus nach sich ziehen könnte.⁴

Eine Justiz aus anfänglich ausnahmslos albanisch-stämmigen Richtern und Staatsanwälten stand jedoch in der ethnisch hoch sensibilisierten kosovarischen Gesellschaft von vornherein unter dem Verdacht der Parteilichkeit.⁵ Sehr bald zeigte sich, dass einige der albanisch-stämmigen Juristen in politisch sensiblen Fällen das geltende Recht tatsächlich nicht gleichermaßen auf Serben und Albaner anwendeten.⁶ Während Serben meist schon bei geringem Tatverdacht und dürftiger Beweislage dauerhaft inhaftiert wurden, ließen albanisch-stämmige Juristen selbst unter schwerem Tatverdacht stehende Albaner oft grundlos frei. Letzteres geschah vor allem, wenn die Verdächtigen ehemalige UCK-Kämpfer (Kosovo-Befreiungsarmee) waren oder in Verbindung zu Kreisen organisierter Kriminalität standen.

Die Parteilichkeit einheimischer Juristen ist ein typisches Phänomen in Nachkriegssituationen. Sie wird bei den albanisch-stämmigen Juristen im Kosovo durch die jahrelange Diskriminierung unter serbischer Herrschaft noch verstärkt. Die Belgrader Regierung hatte seit 1989 albanische Juristen systematisch aus Verwaltung und Justiz verdrängt, um die serbische Vorherrschaft über den Kosovo etablieren zu können.⁷

Die starke Vernetzung der kleinen kosovo-albanischen Gesellschaft in traditionellen Clan- und Großfamilienstrukturen führt außerdem dazu, dass Amtsträger im Kosovo oft starkem sozialen Druck⁸ und Bestechungsversuchen⁹ ausgesetzt sind. Die an der Verurteilung von Albanern beteiligten Juristen werden nicht selten bedroht, teils sogar gewaltsam angegriffen und fürchten oft Racheakte an sich oder ihren Familien. Sie haben deshalb in der Vergangenheit

⁴ Hartmann, a.a.O. S. 5.

⁵ Zur Problematik des Anscheins der Parteilichkeit: OSCE Mission in Kosovo/Legal Systems Monitoring Section, „Human Rights Challenges following the March riots“ (Im Folgenden „Human Rights“) vom 25.5.2004, S. 12; Hartmann a.a.O. S. 6f.; Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, *Delcourt vs. Belgium*, 17.1.1970: „justice must not only be done, it must also be seen to be done“.

⁶ Dazu ausführlich: William O´Neill (UNMIK senior HR advisor on Human Rights von August 1999 bis Februar 2000), *An unfinished peace*, Lynne Rienner Publishers, 2001; Hartmann a.a.O. S. 5ff., 9ff.

⁷ Slobodan Milosevic hatte 1989 den Status Kosovos als autonome Provinz Serbiens aberkannt und u.a. das kosovarische Parlament, den kosovarischen Obersten Gerichtshof und die Staatsanwaltschaft des Kosovo aufgelöst.

⁸ ICG, a.a.O., S. 5.

⁹ ICG a.a.O. S. 7.

häufig die Teilnahme an politisch sensiblen Fällen verweigert oder sind zu Gerichtsverhandlungen nicht erschienen.¹⁰

Des Weiteren fehlt es kosovarischen Juristen ganz überwiegend an Erfahrung im Umgang mit rechtsstaatlichen Verfahrensprinzipien. Der Kosovo befindet sich nicht nur in einer Nachkriegssituation mit den beschriebenen Folgen persönlicher Befangenheit einheimischer Juristen, sondern auch in einer Transformationssituation. Die amtierenden kosovarischen Richter und Staatsanwälte sind überwiegend im sozialistischen Jugoslawien unter Marschall Tito ausgebildet worden. Sie sind in einem Rechtssystem tätig gewesen, in dem Recht nur als weiteres Mittel staatlicher Herrschaft über den Einzelnen angesehen wurde, wobei Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Justiz praktisch keine Rolle spielten. „Telefon-Justiz“ nannte man die damals gängige Praxis, durch die die regierende politische Partei Einfluss auf gerichtliche Verfahren und Maßnahmen der Staatsanwälte nahm.¹¹

Das nach Kriegsende im Kosovo geltende Strafrecht entsprach zunächst zwar weitgehend dem 1999 bzw. vor 1989 geltenden Recht und war den einheimischen Juristen demnach zu weiten Teilen vertraut. Es bestand aus drei verschiedenen Teilen: Einem kosovarischen durch das „Strafgesetzbuch des Kosovo“ von 1989, einem serbischen durch die Einbeziehung einiger Verbrechen, die im kosovarischen Gesetz nicht enthalten waren, und einem jugoslawisch-föderalen durch das zunächst weiterhin geltende jugoslawische Strafverfahrensrecht und das jugoslawische Strafgesetzbuch, das die Vorschriften über Verletzungen internationaler Menschenrecht enthielt.¹² Seit April 2004 wurde die Rechtslage jedoch durch die Einführung eines neuen Straf- und Strafverfahrensrecht zusätzlich kompliziert. Die dennoch weiter geltenden Vorschriften des alten Rechtes stehen unter dem wichtigen Vorbehalt, dass die übernommenen Regelungen nur insoweit angewendet

¹⁰ ICG a.a.O., S. 5; Zur Einschüchterung kosovarischer Juristen: Amnesty International, *Amnesty International's Recommendations to UNMIK on the judicial System*, Februar 2000; Zu den Gründen der Parteilichkeit kosovarischer Juristen ausführlich: Hartmann, a.a.O., S. 6f.; Auch die Präambel der UNMIK-Verordnung 2000/64 vom 15.12.2000 nimmt Bezug auf die Bedrohung kosovarischer Richter: „Recognizing that the presence of security threats may undermine the independence and impartiality of the judiciary...“.

¹¹ Hartmann, a.a.O., S. 5; ICG, a.a.O., S. 5; Hansjörg Strohmeyer, *Collapse and reconstruction of a judicial system: The United Nations Missions in Kosovo and East Timor*, *American Journal of International Law*, Vol.95/01, S. 55.

¹² Ursache für diese komplizierte Rechtslage ist die Tatsache, dass die UNMIK-Verwaltung zunächst das jugoslawische und serbische Strafrecht wiedereingeführt hatte, das vor dem 24. März 1999 im Kosovo gegolten hatte. Da diese Gesetze jedoch in den 90er Jahren zur Diskriminierung der albanischen Bevölkerung benutzt worden waren, widersetzten sich viele albanischen Juristen der Wiedereinführung der als „serbisch“ aufgefassten Gesetze. Stattdessen wendeten sie das „Strafgesetzbuch des Kosovo“ an, das 1989 vom damals noch existierenden kosovarischen Parlament verabschiedet worden war. UNMIK änderte daher seine Verordnung und führte das „Strafgesetzbuch des Kosovo“ von 1989 wieder ein. Dazu: Hartmann, a.a.O., S. 4.

werden, als sie den internationalen Menschenrechtsstandards entsprechen. Dabei kommt es gerade darauf an, dass nunmehr rechtsstaatliche Verfahrensprinzipien gelten sollen. Hierfür mangelt es den kosovarischen Juristen aber weitgehend sowohl an theoretischen Kenntnissen als auch an praktischen Erfahrungen.¹³

Den meisten im Kosovo verbliebenen Juristen fehlt es darüber hinaus auch allgemein an berufspraktischer Erfahrung als Richter bzw. Staatsanwälte. Die in den 90er Jahren an kosovarischen Gerichten tätigen, ganz überwiegend serbischen Juristen hatten den Kosovo im Mai und Juni 1999 verlassen.¹⁴ Die albanischen Juristen, die nun an die Gerichte berufen wurden,¹⁵ hatten jedoch aufgrund der repressiven Politik Milosevics seit 1989 teilweise gar keine Erfahrung als Richter oder Staatsanwälte, bzw. waren ein Jahrzehnt lang nicht in diesen Ämtern tätig gewesen. Und selbst die Ernennung der albanischen Juristen reichte zahlenmäßig nicht aus, um die vielen, Mitte 1999 bei ethnisch motivierten Gewalt- und Racheakten, Festgenommen innerhalb der vorgeschriebenen 6-Monats-Frist einem Gerichtsverfahren zuzuführen.¹⁶

Den kosovarischen Juristen fehlt es schließlich an Erfahrung im Umgang mit den neu geschaffenen Instrumenten des Zeugenschutzes. Ohne bestmöglichen Zeugenschutz werden aber viele Zeugen aus Angst vor Racheakten weiterhin keine wahrheitsgemäßen Aussagen machen.¹⁷ Dies ist deshalb besonders schwerwiegend, weil gerade bei Kriegsverbrechen oft keine anderen Beweismittel zur Verfügung stehen und deshalb Zeugen oft die einzige Informationsquelle sind.

¹³ Zum Beispiel fehlte es den in Jugoslawien ausgebildeten Juristen an Erfahrung mit selbständiger Gesetzesauslegung. Dazu: ICG a.a.O., S. 8; Almut Schröder, Der Beitrag internationaler Richter zur Entwicklung der Rechtsstaatlichkeit in Bosnien und Herzegowina, Analyse des Zentrums für internationale Friedenseinsätze/ZIF, Februar 2004, S. 13.

¹⁴ Samt Gerichtsakten und materieller Ausstattung der Gerichte, dazu: ICG a.a.O., S. 1.

¹⁵ Anfangs waren dies ausschließlich Albaner, inzwischen konnten auch einige Minderheiten-Richter ernannt werden. Von 305 kosovarischen Richtern sind im April 2004 14 Serben, 11 Vertreter anderer Minderheiten (z.B. Bosniaken); Interview mit dem Präsident des Obersten Gerichtshofs Kosovos Rexhep Haxhimusa.

¹⁶ Zum Mangel an ausreichend qualifizierten einheimischen Juristen und dem damit verbundenen Rückstand bei der richterlichen Überprüfung von Verhaftungen: Hartmann, a.a.O., S. 1, 5ff.; OSCE Mission in Kosovo/Legal Systems Monitoring Section, „The Administration of Justice in the Municipal Courts“ (im Folgenden: „Municipal Courts“) vom 30.3.2004, S. 10; Rexhep Haxhimusa, Präsident des Obersten Gerichtshofs Kosovos, In: Meldung Deutsche Welle/Kosova life, 12.5.04; ICG a.a.O., S. 5; Da die kosovarische Justiz nicht in der Lage war, über alle Verhaftungen in der vorgeschriebenen 6-Monats-Frist zu entscheiden, nutzte UNMIK seine legislative Gewalt zur Verlängerung der Frist auf 12 Monate. Hierzu: Hartmann, a.a.O., S. 5ff.; sehr kritisch auch: Carsten Stahn, International Territorial Administration in the former Yugoslavia: Origins, Developments and Challenges ahead, ZaöRU 2001 Nr.61/0, S. 156.

¹⁷ OSCE Mission in Kosovo/Legal Systems Monitoring Section, „Review of the Criminal Justice System (March 2002-April 2003): Protection of Witnesses in the Criminal Justice System“ (im Folgenden „Witness Protection“) vom 20.5.2003; OSCE, „Human Rights“, S. 13.

Um trotz der genannten Schwierigkeiten zügige rechtsstaatliche Verfahren und unparteiische Urteile auch in politisch sensiblen Fällen zu ermöglichen, beschloss die UNMIK-Verwaltung ab Anfang 2000 schrittweise durch mehrere UNMIK-Verordnungen¹⁸ auch internationale Richter und Staatsanwälte innerhalb der kosovarischen Justiz einzusetzen. Auf diese Weise konnte die anfängliche Straflosigkeit albanischer Kriegsverbrecher beendet und gezeigt werden, dass auch vom Volk als Helden gefeierte UCK-Kämpfer nicht außerhalb des Rechts stehen. Der Einsatz internationaler Juristen sollte zudem dazu beitragen, der weiteren Ausbreitung von Strukturen organisierter Kriminalität entgegenzuwirken, die einen wesentlichen Destabilisierungsfaktor in der Region darstellt.¹⁹

B. Einsatzbereiche internationaler Juristen in der kosovarischen Justiz

Die UNMIK-Verwaltung hatte zunächst für die Behandlung von Kriegs- und ethnisch motivierten Verbrechen die Einrichtung eines speziellen mit internationalen und einheimischen Juristen gemischt besetzten Gerichtes ins Auge gefasst. Als Vorbilder sollten die Kriegsverbrechertribunale von Den Haag (ICTY) und Arusha (ICTR) und der Internationale Strafgerichtshof (ICC) dienen. Das ICTY selbst hatte deutlich gemacht, dass es trotz umfassender Kompetenz für Kriegsverbrechen im Kosovo allenfalls einzelne Verfahren im Bereich der Kommandoebene führen würde.²⁰ Der Großteil der Kriegsverbrecherfälle musste also vor kosovarischen Gerichten verhandelt werden. Die Überlegungen zur Einrichtung des „Kosovo War and Ethnic Crimes Court“ wurden jedoch nicht umgesetzt. Ein Grund dafür waren die hohen Kosten, die mit der Errichtung eines solchen Spezialgerichtshofs verbunden gewesen wären.²¹

Anstelle eines speziellen Gerichtshofes für die Behandlung von Kriegs- und ethnisch motivierten Verbrechen wählte die UNMIK-Verwaltung deswegen ein anderes Modell: Internationale Richter wurden kosovarischen Strafgerichten zugeordnet und sollten dort gemeinsam mit einheimischen Kollegen lokales Recht anwenden. Zusätzlich zu den internationalen Richtern wurden auch internationale Staatsanwälte ernannt. Ein ähnliches Modell der Einbeziehung internationaler Juristen in die lokale Justiz hatte es bislang nur am

¹⁸ Zu den Rechtsgrundlagen der UNMIK-Verordnungen: Hartmann, a.a.O., S. 3f.

¹⁹ Hartmann, a.a.O., S. 2.

²⁰ ICG a.a.O., S. 20; Ansprache der Chefanklägerin des ICTY vor dem UN-Sicherheitsrat vom 27. November 2001.

²¹ ICG a.a.O., S.20.

Verfassungsgericht Bosnien und Herzegowinas gegeben.²² Im Bereich der Strafrechtswesen war die Einbeziehung internationaler Juristen in ein lokales Gerichtswesen bislang nirgendwo praktiziert worden.²³

Bei der Umsetzung dieses neuen Modells ging die UNMIK-Verwaltung jedoch sehr zögerlich vor.²⁴ Im Februar 2000 erließ sie die Verordnung 2000/6, durch die zunächst nur in der geteilten und besonders konflikträchtigen Stadt Mitrovica je ein internationaler Richter und Staatsanwalt eingesetzt wurden.²⁵ Im Mai desselben Jahres protestierten serbische Untersuchungshäftlinge durch Hungerstreik gegen die albanisch dominierte Justiz und forderten die Verhandlung ihrer Verfahren vor internationalen Juristen.²⁶ Die zwei internationalen Juristen in Mitrovica reichten nicht aus, um rechtsstaatliche Verfahren im gesamten Kosovo zu ermöglichen. Deshalb erließ UNMIK einige Monate später eine weitere Verordnung,²⁷ die den Einsatz internationaler Juristen an allen kosovarischen Gerichten gestattete.

Diese internationale Beteiligung in der Justiz zeigte dennoch anfangs kaum Erfolge. In den traditionell mit fünf Richtern besetzten Kammern wurden die einzelnen internationalen Richter, gerade in politisch brisanten Fällen, regelmäßig von ihren vier kosovarischen Richterkollegen überstimmt.²⁸ Hierauf reagierte UNMIK mit der Verordnung 2000/64.²⁹ Diese ermöglichte nun auch Mehrheitsentscheidungen internationaler Juristen in so genannten „64-er Kammern“, die nur noch aus drei (Berufs-) Richtern bestanden, von denen mindestens zwei internationale Juristen waren.³⁰

Für die Beteiligung internationaler Juristen an Verfahren vor kosovarischen Gerichten standen demnach ab Dezember 2000 zwei verschiedene Modelle zur

²² Zum Verfassungsgerichtshof von Bosnien und Herzegowina: Joseph Marko, Fünf Jahre Verfassungsgerichtsbarkeit in Bosnien und Herzegowina: Eine erste Bilanz, in: Festschrift für Ludwig Adamovich, Wien 2002, S. 386 ff.; Zur rechtsstaatlichen Entwicklung in Bosnien und Herzegowina außerdem: Wolfgang Graf Vitzthum/Ingo Winkelmann (Hrsg.), Bosnien-Herzegowina im Horizont Europas, Demokratische und föderale Elemente der Staatswerdung in Südosteuropa, Berlin 2003.

²³ ICG a.a.O., S.1; Der Staatsgerichtshof von Bosnien und Herzegowina, in dem derzeit ein ähnliches Modell praktiziert wird, wurde erst 2003 eingerichtet.

²⁴ Sehr kritisch zum zögerlichen Vorgehen der UNMIK-Verwaltung: Hartmann, a.a.O., S. 14.

²⁵ UNMIK-Verordnung 2000/6: Regulation on the Appointment and Removal from Office of International Judges and International Prosecutors, 15.2.2000 (siehe Anhang).

²⁶ Hartmann, a.a.O., S. 1.

²⁷ UNMIK-Verordnung 2000/34 vom 27.5.2000.

²⁸ Hartmann, a.a.O., S. 1,10; ICG a.a.O., S. 5f.; Die Kammern bestanden traditionell aus drei Berufsrichtern und zwei Laienrichtern. Der internationale Richter war einer der drei Berufsrichter.

²⁹ UNMIK-Verordnung 2000/64: Regulation on Assignment of International Judges/Prosecutors and/or Change of Venue vom 15.12.2000 (siehe Anhang), dazu: Hartmann, a.a.O., S. 11.

³⁰ Auch der Vorsitz wurde von einem der internationalen Richter geführt, Art. 2.1.c) der Verordnung.

Auswahl: Internationale Richter konnten sich an den Entscheidungen der traditionell fünfköpfigen Kammern beteiligen, bzw. auch im Vorfeld der Verhandlungen als Ermittlungsrichter tätig sein. Mehrheitlich internationale Entscheidungen ermöglichten dagegen die so genannten „64-er Kammern“, die entweder rein international besetzt waren oder aber mit nur einem einheimischen neben zwei internationalen Richtern.

Die Kompetenzen der internationalen Richter und Staatsanwälte entsprechen grundsätzlich denen ihrer kosovarischen Kollegen. Beim näheren Hinsehen zeigen sich allerdings deutliche Unterschiede: Internationale Juristen können nur im Bereich des Strafrechts tätig werden. In diesem Bereich haben sie jedoch im Unterschied zu ihren kosovarischen Kollegen die sehr weit gehende Kompetenz, neue und bereits anhängige Ermittlungen und Fälle selbständig an sich zu ziehen.³¹ Dies gilt selbst dann, wenn ein kosovarischer Richter bzw. Staatsanwalt bereits mit dem Fall befasst ist. Internationale Staatsanwälte sind darüber hinaus ermächtigt, Ermittlungen und Fälle, die von kosovarischen Kollegen eingestellt worden sind, ohne Beachtung der diesbezüglichen Voraussetzungen des lokalen Rechts wieder aufzunehmen.³²

Auch statusrechtlich sowie gerichtsorganisatorisch bestehen deutliche Unterschiede zwischen den internationalen Juristen und ihren kosovarischen Kollegen. Die internationalen Juristen sind statusrechtlich nicht Teil der kosovarischen Justiz, sondern als UN-Mitarbeiter der Justizabteilung der UNMIK, dem DOJ (*Department of Justice*), unterstellt. Die Gerichtspräsidenten sind organisatorisch nur für die Terminplanung der einheimischen Richter zuständig. Verfahren unter Beteiligung internationaler Juristen werden dagegen von diesen eigenständig anberaunt. Auch befinden sich die Büros der internationalen Juristen in einigen Städten getrennt von denen ihrer einheimischen Kollegen außerhalb der Gerichtsgebäude. Des Weiteren bestehen enorme Gehaltsunterschiede und in besonders brisanten Fällen wird internationalen Juristen Personenschutz gewährt, ihren kosovarischen Kollegen hingegen nicht.

Es existieren demnach im Kosovo faktisch drei voneinander unabhängige Judikativen: die offizielle kosovarische Justiz, die internationale Justiz, ausgeübt durch internationale Richter und Staatsanwälte an kosovarischen Gerichten und eine inoffizielle, teils außerhalb des Kosovo ansässige serbische Paralleljustiz, die die Zuständigkeit der neuen kosovarischen Gerichte leugnet.³³

³¹ „select and take responsibility for new and pending criminal investigations“ and “criminal cases“, UNMIK-Verordnung 2001/2 (2000/6) Artikel 1.2. und 1.3.; UNMIK-Verordnung 2000/64 Artikel 3.2.

³²durch UNMIK-Verordnung 2001/2 Artikel 1.4.; Hartmann a.a.O., S. 12.

³³ Zu den serbischen Parallelstrukturen: OSCE Mission in Kosovo/Legal Systems Monitoring Section, „Parallel Structures in Kosovo“ vom 7.10.2003.

Im Frühjahr 2004 waren nach anfänglich sehr zögerlicher Rekrutierung insgesamt 16 internationale Richter und 10 internationale Staatsanwälte im Kosovo tätig.³⁴ Die Richter sind entweder einem der fünf Bezirksgerichte oder dem Obersten Gerichtshof Kosovos zugeordnet. Letzterer ist überwiegend für Revisionen und für die meisten Haftentscheidungen zuständig.³⁵ Die von den internationalen Juristen bearbeiteten Fälle betreffen vorrangig Kriegsverbrechen, ethnisch motivierte Gewalt- und Racheakte sowie organisiertes Verbrechen. Eine weitere politisch hochsensible Fallgruppe, die überwiegend von internationalen Juristen zu bearbeiten sein wird, bilden die zahlreichen Verhaftungen aufgrund der gewaltsamen Unruhen vom März 2004.³⁶

C. Probleme des Einsatzes internationaler Richter und Staatsanwälte

I. Probleme der richterlichen Unabhängigkeit

Laut Präambel der UNMIK-Verordnung 2000/64 soll die Beteiligung internationaler Juristen im Kosovo vor allem sicherstellen, dass Gerichtsurteile frei von politischen Einflüssen gefällt werden.³⁷ In der Praxis ist ihr Einsatz jedoch so ausgestaltet, dass er international geltenden Standards richterlicher Unabhängigkeit in mehrfacher Weise nicht genügt.³⁸ Bedenken bestehen sowohl in institutioneller als auch in funktioneller Hinsicht.

Institutionelle Unabhängigkeit beinhaltet die Ausgestaltung und das Erscheinungsbild der Amtsausübung des Richters als unabhängig von jeglichem

³⁴Von den internationalen Richtern kommen vier aus den USA, zwei aus Deutschland und je einer aus Bangladesch, Österreich, Mauritius, Kamerun, Uganda, Philippinen, Rumänien, Pakistan, Polen und Malta. Von den Staatsanwälten kommen sechs aus den USA, zwei von den Philippinen und je einer aus Deutschland bzw. Kanada.

³⁵ Bezirksgerichte in Pec/Peje, Prizren, Mitrovica/Mitrovice, Gnjilane/Gnjilan, Pristina/Prishtine, Oberster Gerichtshof Kosovos in Pristina/Prishtine. 13 der 16 Richter sind im Strafrechtsbereich tätig. Drei weitere sind darüber hinaus in einer Spezialabteilung des Obersten Gerichtshofes für Fälle der *Kosovo Trust Agency* beschäftigt, die für Privatisierungsfragen im Wirtschaftsbereich zuständig ist. Die Tätigkeit dieser drei Richter ist nicht Gegenstand der vorliegenden Studie.

³⁶ Bei den Auseinandersetzungen gab es mindestens 19 Tote, über 900 Verletzte und umfangreichen Sachschaden an Kirchen, Klöstern, Wohnhäusern und Fahrzeugen. Bis Juni 2004 wurden ca. 270 Verdächtige inhaftiert und 25 Anklagen erhoben. Allein aus Kapazitätsgründen werden jedoch einige dieser Fälle auch von einheimischen Richtern und Staatsanwälten bearbeitet werden müssen. Diese Fälle werden als erste Tests für die Fähigkeit der kosovarischen Justiz zu unparteiischer Rechtsprechung dienen. Dazu: OSCE, „Human Rights“, S. 12, 14.

³⁷ „For the purpose of ensuring the independence and impartiality of the judiciary and the proper administration of justice...“

³⁸ Das Recht, von einem unparteiischen Gericht gehört zu werden, garantieren Artikel 14 (1) ICCPR und Artikel 6 (1) ECHR; Ausführlich zur richterlichen Unabhängigkeit: OSCE, „Municipal Courts“, S. 20f.

äußeren Einfluss, insbesondere durch andere Bereiche der Staatsgewalt.³⁹ Sie ist die Verpflichtung des Staates, durch institutionelle Vorkehrungen die Unabhängigkeit der Arbeit der Gerichte und der einzelnen Richter zu sichern. Status und Amtsdauer, Richterausschluss wegen Befangenheit und die Zuweisung der Fälle müssen klar definierten und transparenten Regeln folgen.⁴⁰

Die funktionelle Unabhängigkeit betrifft dagegen die Frage, ob auch tatsächlich Eingriffe der Exekutive in Justizangelegenheiten stattfinden und beispielsweise durch Anweisungen an Richter oder Staatsanwälte auf konkrete Gerichtsverfahren eingewirkt wird.

1. Status und Amtsdauer internationaler Juristen

Status und Amtsdauer internationaler Richter im Kosovo entsprechen nicht den Anforderungen institutioneller Unabhängigkeit. Internationale Richter werden von der UNMIK-Verwaltung als reguläre UN-Mitarbeiter mit regelmäßig verlängerbaren 6-Monats-Verträgen angestellt.⁴¹ Da über die halbjährlich erforderlichen Vertragsverlängerungen allein die UNMIK-Verwaltung⁴² entscheidet, besteht hier zumindest die Möglichkeit einer unzulässigen Beeinflussung der Richter durch die Exekutive.⁴³

Selbst wenn die UNMIK-Verwaltung Vertragsverlängerungen tatsächlich nicht nutzt, um Druck auf die Richter auszuüben, stört die Möglichkeit zur Einflussnahme das öffentliche Erscheinungsbild der Justiz als frei von

³⁹ Sie ist eine Ausformung des Gewaltenteilungsprinzips. Zur institutionellen Unabhängigkeit ausführlich: OSCE, "Witness Protection", S. 28; OSCE Mission in Kosovo/Legal Systems Monitoring Section, Review of the Criminal Justice System September 2001-February 2002 (im Folgenden „Independence“) vom 29.4.2002, S. 8, 25f.

⁴⁰ In einer Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte heißt es, dass es für die Frage, ob ein Gericht gemäß Artikel 6 (1) EMRK als unabhängig angesehen werden kann, es unter anderem auf „das Ernennungsverfahren, die Amtsdauer, die Sicherung gegen äußere Beeinflussung und die Frage, ob das Gericht dem äußeren Erscheinungsbild nach unabhängig ist,“ ankommt, *Incal vs. Turkey*, EGMR case no. 41/1997/825/1031 vom 22.12.1997; ICG a.a.O., S. 6.

⁴¹ Zur Rekrutierung der internationalen Richter: Dierk Helmken (ehemaliger internationaler Richter im Kosovo), Remarks on the Legality of the UN-Judiciary in Kosovo: How to Reform the system of Case Assignment According to UNMIK Regulations 2000/6 and 2000/6, *Kosovo Legal Studies*, Vol.5, 2004/I, S. 3 (Fußnote 14); Hartmann a.a.O., S. 8. Seit Mitte 2004 erhalten die internationalen Juristen aus „Flexibilitätsgründen“ sogar nur noch 3-Monats-Verträge von der UNMIK-Verwaltung.

⁴² Entscheidungen im Justizbereich werden vom Department of Justice/DOJ bzw. vom Special Representative of the Secretary-General/SRSG selbst getroffen.

⁴³ In einer Stellenausschreibung der UNMIK für internationale Richter und Staatsanwälte heißt es bezeichnenderweise: „under the overall supervision of the Deputy Special Representative of the Secretary-General for Police and Justice and the Director of the Department of Judicial Affairs, the incumbent serves as an international judge...“, OSCE „independence“, S. 27.

exekutiver Einmischung.⁴⁴ Dadurch wird das ohnehin geringe Vertrauen der kosovarischen Bevölkerung in eine rechtsstaatliche Justiz weiter geschwächt.⁴⁵

2. Verfahren beim Ausschluss wegen Befangenheit

Auch hinsichtlich des Verfahrens beim Ausschluss von Richtern oder Staatsanwälten wegen Befangenheit bestehen rechtsstaatswidrige Einflussmöglichkeiten der UNMIK-Verwaltung. Zwar sind seit dem Erlass der UNMIK-Verordnung 2003/20⁴⁶ die entsprechenden kosovarischen Rechtsvorschriften⁴⁷ mittlerweile auch auf internationale Richter und Staatsanwälte anwendbar. Allerdings erfolgt die Feststellung der Befangenheit internationaler Juristen durch eine spezielle, mehrheitlich international besetzte Kammer, die wiederum vom DOJ eingesetzt wird.⁴⁸ Auch hier zeigt sich eine mit dem Rechtsstaatsprinzip und der richterlichen Unabhängigkeit nicht vereinbare Einmischung der UN-Verwaltung in rein gerichtliche Aufgaben.⁴⁹

3. Kriterien für die Zuständigkeit internationaler Richter

Der Grundsatz institutioneller Unabhängigkeit umfasst auch das Recht des Angeklagten auf den „gesetzlichen Richter“,⁵⁰ und damit das Recht auf eine Gerichtsverhandlung vor einem durch gesetzliche Regelungen vorab bestimmten Richter bzw. Richterkollegium.⁵¹ Durch diesen Grundsatz soll jede tatsächlich oder scheinbar unrechtmäßige Einflussnahme bei der Auswahl des zuständigen Richters ausgeschlossen werden. Eine Zuständigkeitsentscheidung nach Entstehung des Falles, insbesondere eine Entscheidung durch Exekutivorgane, ist unzulässig.⁵²

⁴⁴ OSCE, „independence“, S. 27f. .

⁴⁵ Zum geringen Vertrauen der kosovarischen Bevölkerung in die Justiz: Im ersten Quartalsbericht Kofi Annans für das Jahr 2003 hieß es: „As evidenced by public protests against the arrest of former members of the KLA, the Kosovo public does not perceive the justice system to be independent or impartial.“

⁴⁶ UNMIK-Regulation 2003/20: On International Judges and Prosecutors, vom 2. Juli 2003.

⁴⁷ Artikel 39-44 des FRY Strafverfahrensgesetzes.

⁴⁸ Section 6 der UNMIK-Verordnung 2003/20.

⁴⁹ OSCE, „independence“, S. 33.

⁵⁰ Ausführlich zum rechtlichen Hintergrund: OSCE, a.a.O., S. 25f.

⁵¹ OSCE, „Municipal Courts“, S. 18; „The right to be tried by a tribunal established by law“, Artikel 14 (1) ICCPR und Artikel 6 (1) EMRK.

⁵² Außerdem liegt hierin ein Verstoß gegen den Grundsatz, dass die Zuteilung der Fälle eine interne Angelegenheit der Gerichte ist, Principle 14 of the Basic Principles on the Independence of the Judiciary, adopted by the Seventh United Nations' Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Milan, 1985; Helmken, a.a.O., S. 4.

Das geltende kosovarische Recht enthält für die Bestimmung des gesetzlichen Richters eine genaue Regelung.⁵³ Diese Regelung ist jedoch wiederum nicht auf die internationalen Richter anwendbar. Die Zuteilung von Fällen an internationale Richter erfolgt stattdessen im Wesentlichen auf drei Wegen:

1. *Übertragung durch einen internationalen Staatsanwalt*: Die internationalen Staatsanwälte leiten in aller Regel die von ihnen bearbeiteten Fälle an internationale Richter weiter.⁵⁴ Eine solche Überweisung ist weder an besondere Voraussetzungen geknüpft, noch muss sie vom Staatsanwalt begründet werden.

2. *Übertragung durch DOJ bzw. SRSG*: Auf Empfehlung des DOJ kann der SRSG (*Special Representative of the Secretary General*) auch bereits laufende Strafverfahren jederzeit einer mehrheitlich aus internationalen Richtern bestehenden so genannten „64er“-Kammer übertragen.⁵⁵ Voraussetzung für die Empfehlung des DOJ ist nur, dass sie im Interesse der Unabhängigkeit der Justiz oder der Rechtsstaatlichkeit für erforderlich gehalten wird.⁵⁶ Der SRSG kann den Fall sodann an eine „64-er“-Kammer übertragen, ohne dass seine Entscheidung an besondere Kriterien geknüpft wäre oder begründet werden müsste.⁵⁷

3. *Selbstübernahme durch einen internationalen Richter*: Hält ein internationaler Richter seine Beteiligung an einem Fall für erforderlich, kann er diesen auch jederzeit aus eigener Entscheidung übernehmen bzw. sich an seiner Verhandlung beteiligen. Dies gilt auch dann, wenn der Fall bereits von einem einheimischen Richter bearbeitet wird. Auch für diese Übernahme fehlt es an bindenden Voraussetzungen und an einem Begründungserfordernis.⁵⁸

Bei keinem der genannten Verfahren gibt es bindende Kriterien, Transparenz und Vorhersehbarkeit für die Zuweisung einzelner Fälle an internationale

⁵³ Artikel 44 – 47 des Verfahrensbuches über die interne Gerichtsorganisation, Official Gazette No. 7/81.

⁵⁴ Die internationalen Staatsanwälte ihrerseits übernehmen einen Fall entweder aufgrund einer Übertragung durch das DOJ oder auf Anfrage der (meist internationalen) Polizei mit Genehmigung durch DOJ. Auch für diese Fallzuweisung fehlt es an bindenden Kriterien und sie erfolgt erst nach Entstehung des Falles.

⁵⁵ Nach der zugrunde liegenden UNMIK-Verordnung 2000/64: Angeklagter, Verteidiger oder die Staatsanwaltschaft können jederzeit beim DOJ die Beteiligung internationaler Richter beantragen (Art. 1.1.). Aufgrund eines solchen Antrages, aber auch aus eigener Initiative kann das DOJ dann dem SRSG empfehlen, den Fall einem mehrheitlich internationalen Richterkollegium zuzuweisen (Art. 1.2.). Daraufhin wird der SRSG die Überweisung des Falles an eine mehrheitlich internationale Kammer bewilligen oder verweigern. (Art. 1.3.)

⁵⁶ UNMIK-Verordnung 2000/64 Art. 1.2.

⁵⁷ UNMIK-Verordnung 2000/64 Art. 1.3.

⁵⁸ UNMIK-Verordnung 2000/6 Art. 1.2. gibt den internationalen Richtern pauschal die „... authority to select and take responsibility for new and pending criminal cases...“.

Richter.⁵⁹ Weder ist genau definiert unter welchen Voraussetzungen ein Fall in die Zuständigkeit internationaler Richter fällt, noch welche konkreten internationalen Richter des zuständigen Gerichts für welche Fälle zuständig sind. Vor allem die Fallzuweisung durch DOJ birgt die Gefahr von Missbrauch, insbesondere von unzulässiger, möglicherweise sogar politisch motivierter Einflussnahme durch die Exekutive.⁶⁰

Auch hier gilt wieder: Selbst wenn Richter und UN-Verwaltung bei der Fallzuweisung allein nach praktischen Kriterien vorgehen,⁶¹ ist schon die institutionelle Möglichkeit willkürlicher Fallzuweisung unvereinbar mit dem Anspruch der UN, richterliche Unabhängigkeit im Kosovo etablieren zu wollen. Der Anschein der Beeinflussbarkeit bildet einen willkommenen Angriffspunkt für die lokale Presse, Angeklagte und Verurteilte, die Unparteilichkeit der Gerichtsverfahren in Frage zu stellen. Dies schwächt die Akzeptanz der mit internationaler Beteiligung zustande gekommenen Urteile und schadet dem Ansehen der UN.⁶²

Die Übernahme bereits laufender Verfahren durch internationale Kollegen erschwert zudem Vertrauen und Kooperation zwischen einheimischen und internationalen Juristen. Sie führt dazu, dass (mindestens) ein einheimischer Richter nachträglich vom Verfahren ausgeschlossen wird. Dies könnte die Beziehungen zwischen einheimischen und internationalen Juristen erheblich verschlechtern und das aus sozialistischen Zeiten überkommene hierarchische Amtsverständnis der kosovarischen Juristen unterstützen.⁶³

Ein auf Betreiben der OSZE entwickelter, die genannten Missstände im Bereich institutioneller Unabhängigkeit weitgehend behebender, Entwurf einer neuen UNMIK-Verordnung ist vom SRSG nie unterzeichnet worden.⁶⁴

4. Eingriffe der UNMIK-Verwaltung in Justizangelegenheiten

Neben der institutionellen Unabhängigkeit erfordert der Grundsatz der Gewaltenteilung auch die funktionelle Unabhängigkeit des Richters.⁶⁵ Die

⁵⁹ Helmken, a.a.O. S.3, 5; Hartmann, a.a.O., S. 3; OSCE, „independence“, S.30.

⁶⁰ OSCE, „independence“, S. 29.

⁶¹ In der Regel folgt die Fallzuteilung tatsächlich praktischen Kriterien. Terminfragen, örtliche Verfügbarkeit und Fragen des Richterausschlusses wegen vorangegangener Beteiligung im Ermittlungsverfahren lassen meist gar keinen Raum für politische Erwägungen bei der Fallzuteilung. Von der Möglichkeit der Selbstübernahme machen die internationalen Richter aufgrund ihrer starken Arbeitsbelastung durch zugewiesene Fälle fast keinen Gebrauch. Dazu: Helmken, a.a.O., S. 3.

⁶² Helmken, a.a.O., S. 7.

⁶³ Helmken, a.a.O., S. 5.

⁶⁴ OSCE, „Witness Protection“, S. 28 f.; Helmken, a.a.O., S.1.

⁶⁵ Zur funktionellen Unabhängigkeit ausführlich: OSCE, „independence“, S. 34ff.

Justiz muss nicht nur nach ihrer Organisationsstruktur, sondern auch tatsächlich frei von Einmischung durch äußere Kräfte sein. Vor allem Instruktionen der Exekutive an Richter sind hiermit unvereinbar.⁶⁶

Nach Angaben der OSZE⁶⁷ und einiger interviewter Richter und Staatsanwälte gab es im Kosovo in den vergangenen Jahren Fälle, in denen das DOJ die zuständigen internationalen Richter und Staatsanwälte tatsächlich anwies, über konkrete Fälle in bestimmter Weise zu entscheiden. Dies betrifft nicht nur Anweisungen zu einer bestimmten Auslegung eines Gesetzes, sondern auch konkrete Aufforderungen zu Anklagen oder Verurteilungen z.B. wegen terroristischer Akte. Hierbei handelte es sich nach Angaben der Befragten meist um Fälle, in denen der zuständige internationale Staatsanwalt oder Richter eine Anklage bzw. Verurteilung aus Mangel an (verwertbaren) Beweisen ablehnen wollte, UNMIK jedoch starkes Interesse an einer Verurteilung hatte. Einige internationale Juristen haben aufgrund solcher Auseinandersetzungen mit UNMIK ihre Tätigkeit im Kosovo kurzfristig beendet.

Von UNMIK werden diese Vorwürfe bestritten. Jedoch auch die OSZE berichtet von ähnlichen Eingriffen. Der SRSK habe regelmäßig Anweisungen zur erneuten Verhaftung von Personen gegeben, deren Freilassung bereits mangels ausreichender Beweise von einem Gericht beschlossen worden war. Auch eine solche Maßnahme bedeutet eine unzulässige Einmischung in eine Justizangelegenheit. Nur das zuständige Gericht selbst kann unter bestimmten gesetzlich definierten Voraussetzungen Verfahren wiederaufnehmen.⁶⁸

5. Maßnahmen zur Stärkung richterlicher Unabhängigkeit

Natürlich muss bei der Evaluierung von Rechtsstaatsstandards im Kosovo berücksichtigt werden, dass der Kosovo sich in einer Nachkriegssituation befindet, bei der gewisse Einschränkungen der Rechtsstaatlichkeit im Interesse der öffentlichen Ordnung hingenommen werden müssen. Zur Zeit des Erlasses der Verordnungen 2000/6 und 2000/64 im Jahr 2000 waren die beschriebenen Verletzungen des Prinzips richterlicher Unabhängigkeit deswegen durch die Notwendigkeit schnellen und effektiven Eingreifens möglicherweise gerechtfertigt. Damals waren die kosovarischen Gefängnisse überfüllt und viele Inhaftierte wurden schon über die zulässige Untersuchungshaftfrist hinaus und ohne Anklage festgehalten. Gleichzeitig wurden viele albanisch-stämmige Kriegsverbrecher gar nicht verfolgt. In dieser Situation kam es vor allem darauf

⁶⁶ OSCE, „Independence“, S. 34.

⁶⁷ OSCE, „Independence“, S. 34 ff.

⁶⁸ „The power to give a binding decision which may not be altered by a non-judicial authority to the detriment of an individual party is inherent in the very notion of a tribunal.“ EGMR, Van de Hurk vs. Netherlands, 19 April 1994; OSCE, „Independence“, S. 34 f., 60; OSCE, „Witness Protection“, S. 29 f.

an, die Untersuchungshäftlinge schnellstmöglich weitgehend rechtsstaatlichen Verfahren zuzuführen und die Straflosigkeit albanischer Kriegsverbrecher zu beenden. Feinheiten rechtsstaatlicher Praxis, wie gesetzlich präzise geregelte Fallzuteilung und ein innergerichtlicher Geschäftsverteilungsplan mussten angesichts dieses Eilbedürfnisses zunächst außer acht bleiben.

Es bleibt jedoch bei jeglichen Einschränkungen von Rechtsstaatstandards regelmäßig zu prüfen, ob die Gründe für sie fortbestehen. Die über vierjährige Praxis internationaler Juristen im Kosovo und die hierdurch erreichten Fortschritte im Justizbereich gaben Gelegenheit genug, die konkrete Ausgestaltung des Einsatzes zu evaluieren und internationalen Rechtsstaatsstandards anzupassen.⁶⁹

Folgende Maßnahmen würden im Kosovo zu einer erheblichen Verbesserung der Umsetzung internationaler Rechtsstaatsstandards beitragen:

Um die richterliche Unabhängigkeit zu gewährleisten, sollten Entscheidungen über Vertragsverlängerungen internationaler Richter und Staatsanwälte nicht mehr von der Exekutive (DOJ/SRSG), sondern von einem unabhängigen Justizorgan getroffen werden. Eine solche Instanz könnte der bereits existierende KJPC (*Kosovo Judicial and Prosecutorial Council*) werden.⁷⁰ Voraussetzung für die Übertragung dieser Kompetenz an das KJPC wäre, dass dieses tatsächlich ein unabhängiges Rechtsorgan wird. Dies ist zurzeit noch nicht der Fall, da KJPC selbst durch den SRSG ernannt wird und insofern jedenfalls dem Anschein nach Verbindungen zur Exekutive bestehen.⁷¹

Auch eine Mindestvertragsdauer von ein bis zwei Jahren würde die Abhängigkeit internationaler Juristen von der UNMIK-Exekutive zumindest reduzieren. Dies setzt allerdings voraus, dass von den politischen Entscheidungsträgern offen eingestanden wird, dass ein nachhaltiger Einsatz internationaler Juristen nicht in zwei oder drei Jahren abgeschlossen sein kann.⁷² Eine realistische Einschätzung der Gesamtdauer des Einsatzes ist jedoch seitens der UNMIK nie gemacht worden. Stattdessen wird unabhängig von der Nachhaltigkeit des Einsatzes bereits jetzt die baldige Reduzierung internationalen Gerichtspersonals geplant.

⁶⁹ Nach Helmken, a.a.O., S. 6 vertrat die OSZE schon im Februar 2002 die Ansicht, dass die Voraussetzungen für die Einschränkungen der richterlichen Unabhängigkeit nicht mehr gegeben seien.

⁷⁰ KJPC wurde durch UNMIK-Verordnung 2001/8 vom 6.4.2001 (Regulation on the Establishment of the Kosovo Judicial and Prosecutorial Council) errichtet. In ihm entscheiden internationale und einheimische Juristen u.a. über Disziplinarverstöße kosovarischer Richter und Staatsanwälte.

⁷¹ Im Einzelnen zur Unabhängigkeit des KJPC: OSCE, „independence“, S. 31f., 43.

⁷² Hartmann, a.a.O., S. 15 veranschlagt mindestens ein Jahrzehnt.

Das Verfahren zum Ausschluss internationaler Richter oder Staatsanwälte wegen Befangenheit sollte den gleichen Regeln unterliegen wie das Verfahren zum Ausschluss der kosovarischen Juristen. Auch die Entscheidung über den Ausschluss sollte von einem unabhängigen Justizorgan getroffen werden. UNMIK sollte an der Errichtung dieses Gremiums nicht beteiligt sein.

Des Weiteren muss die Unabhängigkeit internationaler Richter dadurch sichergestellt werden, dass für ihre Zuständigkeit klare und bindende Kriterien aufgestellt werden. Eine neue UNMIK-Verordnung sollte einheitlich und transparent regeln, in welchen Fällen internationale Juristen beteiligt werden müssen.⁷³ In keinem Fall darf die Entscheidung über die Beteiligung internationaler Richter im freien Ermessen von DOJ/UNMIK liegen. Die Entscheidungen über die Anwendbarkeit der Verordnung müssen mit einer Begründung versehen werden.⁷⁴

Auf Empfehlung einiger Befragter sollte geprüft werden, ob die Entscheidung über die Fallzuweisung an internationale Juristen allein in die Zuständigkeit der internationalen Staatsanwälte gestellt werden kann. Sie können schon im Stadium der Ermittlungen prüfen, ob die Beteiligung internationaler Richter erforderlich ist. Zudem können auf Betreiben des Staatsanwalts rechtsstaatlich zweifelhafte Urteile lokaler Richter im Wege der Revision von einer international besetzten Kammer überprüft werden. Eine zusätzliche Zuständigkeit internationaler Richter für die Auswahl von Fällen ist möglicherweise entbehrlich. Außerdem sollte ein einheitlicher Mechanismus für die zufallsgesteuerte Zuteilung der konkreten Fälle an die Richter eines Gerichtes geschaffen werden (Geschäftsverteilungsplan).⁷⁵ Auch diesbezüglich darf es keine Entscheidungskompetenz der Exekutive mehr geben.

Schließlich müssen DOJ und SRSG jegliche Einmischungen in gerichtliche Entscheidungen unterlassen. Sowohl Anweisungen zu Gesetzesauslegungen als auch konkrete Eingriffe in gerichtliche Verfahren und Haftentscheidungen müssen unterbleiben.

⁷³ Hartmann, a.a.O., S. 2; OSCE, „Independence“, S. 43.

⁷⁴ Außerdem muss eine Beschwerdemöglichkeit gegen Zuweisungsentscheidungen geschaffen werden. Dazu: Helmken, a.a.O., S. 9.

⁷⁵ Zum Erfordernis eines Geschäftsverteilungsplanes, der die zufallsgesteuerte Fallzuteilung an die Richter eines Gerichtes regelt (z.B. nach Reihenfolge des Eingangs oder nach Anfangsbuchstaben des Namens der Angeklagten): OSCE, „independence“ S. 29, 43; Helmken, a.a.O., S. 9. Zur Regelung der Geschäftsverteilung an kosovarische Richter: Helmken, a.a.O., S. 4 (Fußnote 24).

II. Mängel der Organisation und Durchführung vor Ort

1. Nachhaltigkeit des Einsatzes internationaler Juristen

Der Einsatz internationaler Richter und Staatsanwälte im Kosovo ist bislang nicht nachhaltig. Internationale Juristen werden nicht zur dringend erforderlichen praktischen Ausbildung ihrer einheimischen Kollegen in rechtsstaatlicher Verfahrenspraxis eingesetzt.⁷⁶

Nach Angaben aller Befragten herrscht zwischen internationalen und einheimischen Juristen zwar eine freundliche Atmosphäre, tatsächliche Berührungspunkte im Gerichtsalltag gibt es jedoch kaum. Fälle werden meist entweder von einheimischen oder von internationalen Richtern und Staatsanwälten bearbeitet. Obwohl nach den Verordnungen 2000/64 und 2000/6 gemischt besetzte Kammern möglich sind, entscheiden internationale Richter sehr häufig in rein international besetzten Kammern. Selbst wenn in gemischten Kammern entschieden wird, treffen die internationalen und einheimischen Richter in der Regel erst im Gerichtssaal zusammen. Gemeinsame Vor- oder Nachbesprechungen finden in der Regel nicht statt. Auch im Bereich der Staatsanwaltschaft gibt es praktisch keine Zusammenarbeit von internationalen und einheimischen Juristen.

OSZE und Nichtregierungsorganisationen bieten zwar zur Fortbildung einheimischer Juristen, insbesondere im Bereich rechtsstaatlicher Verfahrenspraxis, zahlreiche Seminare an. Dies betrifft jedoch überwiegend die theoretische Wissensvermittlung.⁷⁷ Parallel ist die praktische Anleitung der amtierenden älteren Juristen in rechtsstaatlicher Verfahrenspraxis im Gerichtsalltag nötig. Ein umfassendes Konzept, das etwa internationale Richter und Staatsanwälte als Mentoren einbeziehen würde, existiert bislang nicht.

Zudem sind auch die anderen Gerichtsmitarbeiter (*support staff*) nach internationalen und einheimischen getrennt: Internationalen Richtern wird von internationalen Beratern zugearbeitet, kosovarischen Richtern von kosovarischen Beratern. Als Grund für die Trennung werden Sicherheitsbedenken angeführt. Hochsensible Fälle sollen ausschließlich von

⁷⁶ Zur Notwendigkeit von Fortbildung der kosovarischen Richter und Staatsanwälte: ICG, a.a.O., S.1; Hartmann, a.a.O., S. 3, 5, 7, 13, 15.

⁷⁷ Das von der OSZE in Leben gerufene Kosovo Judicial Institute/ KJI bietet Seminare, Praktika und Studienreisen zu ausländischen Gerichten an. Auch ist die Eröffnung einer Magistrates-School zur praxisbezogenen Ausbildung von Absolventen geplant. Im Bereich der Nichtregierungsorganisationen werden juristische Seminare z.B. von der American Bar Association (ABA/CEELI) und dem ursprünglich von der OSZE gegründeten Kosovo Law Centre angeboten. Das KJI hat in Zusammenarbeit mit USAID (United States Agency for international Development) einige *practical skills training programs* für amtierende kosovarischen Richter und Staatsanwälte durchgeführt. Derartige Aktivitäten sollten ausgeweitet werden.

internationalem Personal behandelt werden.⁷⁸ In der Beteiligung kosovarischer Rechtsberater läge jedoch eine besondere Chance zur Ausbildung junger kosovarischer Juristen. Im Gegenzug könnten gut ausgebildete einheimische Rechtsberater die Arbeit der internationalen Juristen durch ihre Kenntnis des kosovarischen Rechts unterstützen. Allerdings sind die Gehälter der einheimischen Rechtsberater derzeit so niedrig, dass die wenigen gut qualifizierten kosovarischen Juristen ohnehin die Arbeit für internationale Organisationen oder als Anwälte bevorzugen.

Organisatorische Schwierigkeiten ergeben sich aus der Tatsache, dass die Gerichtspräsidenten nur für die Zuweisung von Fällen an einheimische Richter zuständig sind.⁷⁹ Wird ein Fall von einer (mehrheitlich international besetzten) „64er“-Kammer übernommen, so beraumt diese ihre Verhandlungstermine in der Regel selbständig an. Soll auch ein einheimischer Richter an dem Verfahren teilnehmen, entstehen Koordinationsprobleme bei der Terminplanung. Informelle Absprachen funktionieren wohl an den Provinzgerichten recht gut, in Prishtina dagegen weniger.

Erschwert werden die Zusammenarbeit und Terminabsprachen schließlich dadurch, dass sich in einigen Städten die Büros der internationalen Richter getrennt von denen ihrer einheimischen Kollegen befinden.⁸⁰

Obwohl UNMIK immer wieder die Integration internationaler Juristen in das kosovarische Gerichtswesen betont,⁸¹ sind aufgrund der genannten Unterschiede kosovarische und internationale Juristen im Kosovo faktisch in getrennten Rechtssprechungssystemen tätig. Ohne Zusammenarbeit und praktische Anleitung der einheimischen Juristen ist jedoch nicht absehbar, wann internationale Richter und Staatsanwälte im kosovarischen Rechtssystem entbehrlich werden könnten.

2. Häufige Urteilsaufhebungen, starke Fluktuation, fehlende Fachübersetzer

Viele der befragten Juristen berichten, dass unter internationaler Beteiligung zustande gekommene Urteile überdurchschnittlich oft im Revisionsverfahren aufgehoben werden. Als eine Ursache hierfür wird die Herkunft der internationalen Juristen aus verschiedenen Rechtskreisen genannt. Die vom kontinentalen Verständnis stark abweichende Rechtspraxis von Juristen aus dem *common-law*-Rechtskreis führt oft zu Missverständnissen sowohl unter den

⁷⁸ Sogar als Albanisch-Übersetzer werden deshalb keine Kosovo-Albaner, sondern Albaner aus Albanien angestellt.

⁷⁹ dazu Hartmann, a.a.O., S. 8.

⁸⁰ Hierzu auch: ICG, a.a.O., S. 9.

⁸¹ UNMIK, Pillar 1, Police and Justice, Presentation paper, Fourth Quarter, November 2002, S. 13.

internationalen als auch bei den einheimischen Juristen.⁸² Vor allem das unterschiedliche Verständnis der Verfahrensrollen von Strafrichter, Staatsanwalt und Strafverteidiger verursacht oft Verwirrung, persönliche Auseinandersetzungen zwischen internationalen Juristen und Uneinigkeit über die Rechtmäßigkeit der Urteile. Auch ein gewisser Perfektionismus internationaler Juristen im Umgang mit politisch brisanten Fällen wurde als mögliche Ursache für die häufigen Urteilsaufhebungen genannt.

Darüber hinaus leiden aber auch einige der unter internationaler Beteiligung zustande gekommenen Urteile an echten Rechtsmängeln. Nicht immer wird von den internationalen Juristen das teilweise sehr komplizierte kosovarische Recht korrekt angewendet.⁸³ Und nicht alle der eingesetzten internationalen Juristen bringen ausreichende Kompetenz, gute Englischkenntnisse und die nötige kulturelle Sensibilität mit.⁸⁴ Fachliche Mängel sind nicht nur, aber auch dadurch begründet, dass viele der im Kosovo tätigen internationalen Juristen selbst aus Ländern kommen, in denen die grundlegenden Rechtsstaatsstandards nicht vollständig umgesetzt werden. Eine Auswahl der internationalen Juristen entsprechend den Rechtsstaatsstandards ihrer Herkunftsländer ist jedoch nach den derzeitigen Rekrutierungsregeln der Vereinten Nationen nicht möglich, nach denen Personal aus allen Mitgliedsländern gleichermaßen beschäftigt werden muss.

Vorbereitungskurse auf den Einsatz im Kosovo finden überwiegend nicht statt, auch nicht für die Juristen, die aufgrund ihrer Herkunft aus dem *common-law*-Rechtskreis besondere Schwierigkeiten haben, sich auf das kontinental geprägte kosovarische Rechtssystem einzustellen.⁸⁵ Die Einarbeitung der Juristen in das kosovarische Recht erfolgt nach eigenen Angaben in der Regel selbständig nach Ankunft im Kosovo durch Lesen der einschlägigen Gesetze.

Auch die kurze 6- bzw. 3-monatige Vertragsdauer internationaler Juristen bringt neben den erwähnten rechtsstaatlichen Bedenken große praktische Probleme mit sich. Zwar werden die Verträge in aller Regel auf Wunsch der internationalen Juristen verlängert. Jedoch beträgt die durchschnittliche Einsatzdauer nur ca. 12 Monate.⁸⁶ Einige der internationalen Juristen bleiben allerdings tatsächlich nur für 6 Monate im Kosovo, teils aus familiären Gründen,

⁸² Zum selben Problem in Bosnien und Herzegowina: Schröder, a.a.O., S. 20.

⁸³ Die Rechtsanwendung wird zusätzlich dadurch erschwert, dass im April 2004 neue Straf- und Strafverfahrensgesetze eingeführt wurden und demnach übergangsweise sowohl das alte als auch das neue Recht gekannt und angewendet werden muss.

⁸⁴ ICG, a.a.O., S. 5.

⁸⁵ Zum Mangel an rechtlicher und verwaltungstechnischer Unterstützung internationaler Juristen: Mark Bassin, *Lessons learned on UNMIK Judiciary*, commissioned by the Department of Foreign Affairs and International Trade Canada, Pearson Peacekeeping Training Centre, July 2001; ICG, a.a.O., S.8.

⁸⁶ Helmken, a.a.O., S. 6.

teils weil sie nicht länger ihrem heimatlichen Arbeitsplatz fernbleiben wollen oder können. Da die vollständige Einarbeitung in das kosovarische Recht und die Eingewöhnung in die neuen Lebens- und Arbeitsverhältnisse naturgemäß mehrere Monate in Anspruch nimmt, ist die Beschäftigung eines internationalen Juristen im Kosovo für 6 Monate nicht sehr wirkungsvoll.

Ein weiteres Problem stellt die oft sehr langsame Wiederbesetzung internationaler Juristenstellen durch die UNMIK-Verwaltung dar, die dazu führt, dass häufig nicht genügend internationale Juristen vor Ort einsetzbar sind. Die verbleibenden Richter und Staatsanwälte sind deshalb oft zu zeitaufwendigen Fahrten zwischen verschiedenen Gerichten gezwungen.

Internationale Richter müssen außerdem einen Großteil ihrer Arbeitszeit auf organisatorische Aufgaben und Fragen des vorgerichtlichen Verfahrens verwenden. Einige der interviewten Richter konnten monatelang nicht an Gerichtsverhandlungen und Urteilssprüchen teilnehmen, da sie sich selbst um die oft schwierige Herbeischaffung von Zeugen oder Beschuldigten und deren vorgerichtliche Vernehmung kümmern mussten. Es ist fraglich, ob in allen ihnen übertragenen Fällen die Beteiligung internationaler Richter schon im vorgerichtlichen Verfahren nötig ist.⁸⁷

Zudem stehen den internationalen Juristen, die aus ihren Heimatländern professionelle und gut ausgestattete Mitarbeiterstäbe gewohnt sind, oft nicht genügend Gerichtsmitarbeiter zur Verfügung. Gewöhnungsbedürftig war für viele der befragten internationalen Juristen auch, dass sie im Kosovo in einem Justizsystem tätig sind, in dem die Zusammenarbeit mit Polizei und Vollstreckungsbehörden oft nicht funktioniert. Auf die Übernahme zeitraubender organisatorischer Aufgaben fühlen sich einige der befragten Juristen nicht ausreichend vorbereitet.

Ein weiterer praktischer Mangel ist das Fehlen juristisch geschulter Fachübersetzer. Zwar haben die an den Gerichten beschäftigten Übersetzer oft gute englische und albanische bzw. serbische Sprachkenntnisse. Jedoch fehlen ihnen meist die nötigen juristischen Kenntnisse, um wichtige Details, Nuancen und Formulierungen, auf die es im Prozess ankommt, korrekt übersetzen zu können.⁸⁸ Daher kommt es bei Verfahren mit internationaler Beteiligung häufig

⁸⁷ Unter dem bis April 2004 geltenden Strafverfahrensrecht lag die Verantwortung für das Ermittlungsverfahren bei einem Ermittlungsrichter. Das seit 6. April 2004 geltende neue Gesetz schafft zwar die Institution des Ermittlungsrichters ab und überträgt die Verantwortung für das Ermittlungsverfahren dem Staatsanwalt. Es bleibt jedoch zu befürchten, dass internationale Richter nun die neu geschaffenen Funktionen der *pre-trial* und *confirmation judges* ausfüllen müssen und immer noch nicht überwiegend im Gerichtsverfahren eingesetzt werden.

⁸⁸ Hinzu kommt, dass die Übersetzung kontinentaler Rechtsbegriffe in die vom case-law geprägte englische Rechtssprache ohnehin große Schwierigkeiten bereitet. Hier entstehen selbst bei bestmöglicher Übersetzung starke Reibungsverluste.

zu Missverständnissen oder gar zu völligem Unverständnis zwischen internationalen und einheimischen Juristen. Urteile internationaler Richter sind nach ihrer Übersetzung ins Albanische bzw. Serbische oft schon sprachlich nicht mehr verständlich. Die juristische Argumentation ist meistens nicht mehr nachvollziehbar. Da es aber diese Übersetzungen sind, die von den Verfahrensbeteiligten gelesen werden, schwächt gerade die mangelhafte Übersetzung die Akzeptanz der Urteile internationaler Richter erheblich.⁸⁹

3. Maßnahmen zur Verbesserung von Organisation und Durchführung

Um wirkliche Nachhaltigkeit für den Einsatz internationaler Richter und Staatsanwälte zu gewährleisten, wurden von einigen der befragten Juristen folgende Maßnahmen empfohlen:

Sensible Fälle sollten schrittweise von internationalen und kosovarischen Juristen gemeinsam bearbeitet werden. Die Entscheidungen sollten weitestgehend in gemischt besetzten Kammern gefällt werden (nach Verordnung 2000/6). Die Zuständigkeit rein international und mehrheitlich international besetzter Kammern (nach Verordnung 2000/64) sollte auf Extremfälle begrenzt werden. Die Beteiligung kosovarischer Juristen an hochsensiblen Fällen könnte zunächst vorrangig im Frühstadium des Verfahrens⁹⁰ erfolgen, in dem der Richter bzw. der Staatsanwalt weniger in der Öffentlichkeit steht als im späteren Gerichtsverfahren. Im Bereich der Staatsanwaltschaft könnten einheimische und internationale Co-Staatsanwälte gemeinsam sensible Ermittlungen leiten.⁹¹ Soweit erforderlich, muss in diesen Fällen allerdings Personenschutz auch für die beteiligten kosovarischen Juristen zur Verfügung stehen.

Die Ausbildung und Anleitung der kosovarischen Juristen müsste einen Schwerpunkt der Tätigkeit internationaler Richter und Staatsanwälte im Kosovo bilden. Hierfür bedarf es eines umfassenden Konzeptes der zuständigen UNMIK. Dieses Konzept sollte unter Mitwirkung kosovarischer Juristen erarbeitet werden und einen Zeitplan für die schrittweise Übergabe aller Gerichtsverfahren an die einheimischen Juristen enthalten.⁹² Von einigen der Befragten wurde vorgeschlagen, im Rahmen der zu entwickelnden Rückzugsstrategie schrittweise internationale Richter und Staatsanwälte nur noch als Mentoren einheimischer Juristen einzusetzen.⁹³ Bei der Arbeitsverteilung müsste berücksichtigt werden,

⁸⁹ Zusätzlich ist die oft mehrere Monate dauernde Übersetzung neuer UN-Verordnungen ins Albanische und Serbische sehr hinderlich. Dazu ICG, a.a.O., S. 13.

⁹⁰ Bei Richtern z.B. als pre-trial judge oder confirmation judge.

⁹¹ Hartmann, a.a.O., S. 15.

⁹² ICG a.a.O., S. 2, 27.

⁹³ Hartmann, a.a.O., S. 15 nennt dieses Vorgehen angelehnt an die schrittweise Beteiligung internationaler Juristen "linear-reverse phase-out".

dass den internationalen Juristen neben der Bearbeitung ihrer Fälle auch Zeit für Beratung und Anleitung der einheimischen Kollegen bleibt. Möglicherweise wird dies die vorübergehende Einstellung weiterer internationaler Juristen erfordern.

Zu bedenken wäre bei schwindenden Ressourcen auch die von einigen internationalen Juristen vorgeschlagene Beschränkung des Einsatzes internationaler Juristen auf die Bereiche der Staatsanwaltschaft und des Höchsten Gerichts (*Supreme Court*). Dies würde bei zunehmender Eigenverantwortlichkeit der kosovarischen Juristen in der ersten Instanz internationale Kontrolle in der Revisionsinstanz sichern.⁹⁴

Auch die Möglichkeit der sukzessiven Beteiligung einheimischer Rechtsberater an der Tätigkeit internationaler Richter und Staatsanwälte sollte erneut geprüft werden. Die Bezahlung dieser Rechtsberater (wie auch der Richter) darf jedoch nicht so gering sein, dass hoch qualifizierte kosovarische Juristen in andere Bereiche abwandern.

Internationale Juristen sollten im kosovarischen Justizwesen weitestgehend ihren kosovarischen Kollegen gleichgestellt werden. Sie sollten gerichtsorganisatorisch den gleichen Regeln unterliegen wie einheimische Juristen und nach Möglichkeit in gemeinsamen Gerichtsgebäuden tätig sein.

Um zusätzliche Verwirrung durch die Herkunft der internationalen Juristen aus verschiedenen Rechtskreisen zu vermeiden, sollte geprüft werden, ob für den Einsatz im Kosovo vorrangig Juristen aus dem kontinentalen Rechtskreis ausgewählt werden können. Dies wird vor allem von den kosovarischen Juristen und den internationalen aus kontinental-rechtlich geprägten Ländern betont. Aber auch einige Juristen aus dem *common-law*-Rechtskreis beklagen die zahlreichen Konflikte zwischen Juristen aus verschiedenen Rechtskreisen. Die österreichisch-ungarische Prägung des jugoslawischen Rechtes ist eindeutig eine kontinental-rechtliche, so dass eine Fortbildung durch Juristen, die ausschließlich aus den kontinentalen Rechtskreis stammen, sinnvoll wäre.

Durch gezielte Auswahlverfahren (in den Heimatländern und durch die UN) sollte außerdem sichergestellt werden, dass die entsandten Juristen über ausreichende Kompetenz, gute Englischkenntnisse, kulturelle Sensibilität und über die erforderliche Anpassungsfähigkeit an ein fremdes Rechtssystem verfügen.⁹⁵ Die Möglichkeit der Auswahl internationaler Juristen entsprechend ihrer Herkunft aus Rechtsstaaten sollte erneut geprüft werden. Eine solche Änderung der Rekrutierungskriterien könnte durch die derzeit diskutierte Übernahme des Kosovo-Einsatzes durch die Europäische Union möglich werden.

⁹⁴ so auch Hartmann, a.a.O., S. 15.

⁹⁵ Hartmann, a.a.O., S. 15.

Durch Vorbereitungskurse zu Beginn des Einsatzes sollte die Einarbeitung der internationalen Juristen erleichtert und gewährleistet werden, dass sie mit dem lokalen Recht ausreichend vertraut sind. Dies ist vor allem bei Juristen aus dem nicht-kontinentalen Rechtskreis geboten. Internationale Juristen sollten zudem im Vorfeld des Einsatzes auf die möglicherweise auftretenden Konflikte mit Juristen aus dem jeweils anderen Rechtskreis sensibilisiert werden. Ihnen sollte bewusst sein, dass sie in einem nicht lückenlos funktionierenden Justizsystem tätig sein werden, in dem Improvisationsfähigkeit gefordert ist und Verfahrensabläufe oft nicht den gewohnten Standards entsprechen.

Auch aus Effektivitätsgründen ist eine Mindestvertragsdauer von ein bis zwei Jahren geboten. Frei werdende Stellen internationaler Juristen sollten zügig wiederbesetzt werden.

Internationale Juristen sollten zudem nur dann im vorgerichtlichen Verfahren beteiligt werden, wenn dies im Einzelfall tatsächlich erforderlich ist. Im Interesse der effektiven Nutzung internationaler Expertise und der graduellen Übertragung der Verantwortung für die Justiz auf einheimische Juristen sollten internationale Richter hauptsächlich bei der Urteilsfindung eingesetzt werden. Organisatorische Aufgaben, wie beispielsweise die Vorladung von Zeugen und Beschuldigten, sollten nach Möglichkeit durch Gerichtsmitarbeiter erledigt werden.

Die an den Gerichten tätigen Übersetzer müssen durch Fortbildungskurse in juristischer Fachterminologie ausgebildet werden.

*Almut Schröder (*1972) ist Juristin. Nach wissenschaftlicher Mitarbeitertätigkeit an der Humboldt-Universität in Berlin war sie Rechtsberaterin für das Hohe Flüchtlingskommissariat der Vereinten Nationen (UNHCR) in Bosnien und Herzegowina. Die vorliegende Evaluierung entstand in Zusammenarbeit mit dem Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF) und wurde durch das Auswärtige Amt finanziert.*

D. Abkürzungen

DOJ	Department of Justice (Justizabteilung der UNMIK)
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (in Strassburg)
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
FRY	Federal Republic of Yugoslavia
ICCPR	International Covenant on Civil and Political Rights (vom 16.12.1966)
ICG	International Crisis Group
ICTY	International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia
KJI	Kosovo Judicial Institute
KJPC	Kosovo Judicial and Prosecutorial Council
LSMS	Legal Systems Monitoring Section (Abteilung der OSZE Mission in Kosovo)
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
SRSG	Special Representative of the Secretary-General
UCK	Ushtria Clirimtare E Kosoves (Kosovo Befreiungsarmee)
UN	United Nations
UNMIK	United Nations Interim Administration Mission in Kosovo

E. Literaturverzeichnis

Bassin, Mark, Lessons learned on UNMIK Judiciary, commissioned by the Department of Foreign Affairs and international Trade Canada, Pearson Peacekeeping Training Centre, July 2001

Graf Vitzthum, Wolfgang/Winkelmann, Ingo (Hrsg.), Bosnien-Herzegowina im Horizont Europas, Demokratische und föderale Elemente der Staatswerdung in Südosteuropa, Berlin 2003

Hartmann, Michael E., International Judges and Prosecutors in Kosovo, United States Institute of Peace, Special Report 112, October 2003

Helmken, Dierk, Remarks on the Legality of the UN-Judiciary in Kosovo: How to Reform the system of Case Assignment According to UNMIK Regulations 2000/6 and 2000/64, Kosovo Legal Studies, Vol.5, 2004/I

International Crisis Group, Balkans Report No.134, „Finding the balance: The scales of justice in Kosovo“, September 2002

Marko, Joseph, Fünf Jahre Verfassungsgerichtsbarkeit in Bosnien und Herzegowina: Eine erste Bilanz, in: Festschrift für Ludwig Adamovich, Wien 2002

O´Neill, William, An unfinished peace, Lynne Rienner Publishers 2001

OSCE Mission in Kosovo/Legal Systems Monitoring Section, „Human Rights Challenges following the March riots“ vom 25.5.2004 (Im Text „Human Rights“)

OSCE Mission in Kosovo/Legal Systems Monitoring Section, Review of the Criminal Justice System September 2001-February 2002 vom 29.4.2002 (im Text „Independence“)

OSCE Mission in Kosovo/Legal Systems Monitoring Section, „The Administration of Justice in the Municipal Courts“ vom 30.3.2004 (im Text „Municipal Courts“)

OSCE Mission in Kosovo/Legal Systems Monitoring Section, „Parallel Structures in Kosovo“ vom 7.10.2003

OSCE Mission in Kosovo/Legal Systems Monitoring Section, „Review of the Criminal Justice System (March 2002-April 2003): Protection of Witnesses in the Criminal Justice System“ vom 20.5.2003 (im Text „Witness Protection“)

Schröder, Almut, Der Beitrag internationaler Richter zur Entwicklung der Rechtsstaatlichkeit in Bosnien und Herzegowina, Analyse des Zentrums für internationale Friedenseinsätze/ZIF, Februar 2004

Stahn, Carsten, International Territorial Administration in the former Yugoslavia: Origins, Developments and Challenges ahead, ZaöRU 2001 Nr.61/0

Strohmeier, Hansjörg, Collapse and reconstruction of a judicial system: The United Nations Missions in Kosovo and East Timor, American Journal of International Law, Vol.95/01

F. Anhang

REGULATION NO. 2000/6
UNMIK/REG/2000/6
15 February 2000

ON THE APPOINTMENT AND REMOVAL FROM OFFICE OF INTERNATIONAL JUDGES AND INTERNATIONAL PROSECUTORS

The Special Representative of the Secretary-General,

Pursuant to the authority given to him under United Nations Security Council [resolution 1244 \(1999\)](#) of 10 June 1999,

Taking into account United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK) [Regulation No. 1999/1](#) of 25 July 1999, as amended, on the Authority of the Interim Administration in Kosovo,

For the purpose of assisting in the judicial process in Mitrovica,

Hereby promulgates the following:

Section 1

APPOINTMENT AND REMOVAL FROM OFFICE OF INTERNATIONAL JUDGES AND INTERNATIONAL PROSECUTORS

1.1 The Special Representative of the Secretary-General may appoint and remove from office international judges and international prosecutors, taking into account the criteria set forth under sections 2 and 4 of the present regulation. Such appointments shall be made to the District Court of Mitrovica, other courts within the territorial jurisdiction of the District Court of Mitrovica and offices of the prosecutor with corresponding jurisdiction.

1.2 International judges shall have the authority and responsibility to perform the functions of their office, including the authority to select and take responsibility for new and pending criminal cases within the jurisdiction of the court to which he or she is appointed.

1.3 International prosecutors shall have the authority and responsibility to perform the functions of their office, including the authority and responsibility

to conduct criminal investigations and to select and take responsibility for new and pending criminal investigations or proceedings within the jurisdiction of the office of the prosecutor to which he or she is appointed.

Section 2

CRITERIA FOR INTERNATIONAL JUDGES AND INTERNATIONAL PROSECUTORS

International judges and international prosecutors shall:

- (a) have a university degree in law;
- (b) have been appointed and have served, for a minimum of 5 years, as a judge or prosecutor in their respective home country;
- (c) be of high moral integrity; and
- (d) not have a criminal record.

Section 3

OATH OR SOLEMN DECLARATION

Upon appointment, each international judge and international prosecutor shall subscribe to the following oath or solemn declaration before the Special Representative of the Secretary-General:

"I, _____, do hereby solemnly swear (or solemnly declare) that:

In carrying out the functions of my office, I shall act in accordance with the highest standards of professionalism and with utmost respect for the dignity of my office and the duties with which I have been entrusted. I shall perform my duties and exercise my powers impartially, in accordance with my conscience and with the applicable law in Kosovo.

In carrying out the functions of my office, I shall uphold at all times the highest level of internationally recognized human rights, including those embodied in the principles of the Universal Declaration of Human Rights, the International Covenant on Civil and Political Rights, the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, and the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and its protocols.

In carrying out the functions of my office, I shall ensure at all times that the enjoyment of these human rights shall be secured to all persons in Kosovo

without discrimination on any ground such as ethnicity, sex, race, colour, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth or other status.”

Section 4

REMOVAL FROM OFFICE OF INTERNATIONAL JUDGES AND INTERNATIONAL PROSECUTORS

4.1 The Special Representative of the Secretary-General may remove from office an international judge or international prosecutor on any of the following grounds:

- (a) physical or mental incapacity which is likely to be permanent or prolonged;
- (b) serious misconduct;
- (c) failure in the due execution of office; or
- (d) having been placed, by personal conduct or otherwise, in a position incompatible with the due execution of office.

4.2 An international judge or international prosecutor shall not hold any other public or administrative office incompatible with his or her functions, or engage in any occupation of a professional nature, whether remunerative or not, or otherwise engage in any activity that is incompatible with his or her functions.

Section 5

APPLICABLE LAW

The present regulation shall supersede any provision in the applicable law relating to the appointment and removal from office of judges and prosecutors which is inconsistent with it.

Section 6

ENTRY INTO FORCE

The present regulation shall enter into force on 15 February 2000.

Bernard Kouchner, Special Representative of the Secretary-General

REGULATION NO. 2000/64

UNMIK/REG/2000/64

15 December 2000

ON ASSIGNMENT OF INTERNATIONAL JUDGES/PROSECUTORS AND/OR CHANGE OF VENUE

The Special Representative of the Secretary-General,

Pursuant to the authority given to him under United Nations Security Council resolution 1244 (1999) of 10 June 1999,

Recognizing the responsibility of the international civil presence to maintain civil law and order and protect and promote human rights,

Taking into account United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK) Regulation No. 1999/1 of 25 July 1999, as amended, on the Authority of the Interim Administration in Kosovo and UNMIK Regulation No. 2000/6 of 15 February 2000, as amended, on the Appointment and Removal from Office of International Judges and International Prosecutors,

Recognizing that the presence of security threats may undermine the independence and impartiality of the judiciary and impede the ability of the judiciary to properly prosecute crimes which gravely undermine the peace process and the full establishment of the rule of law in Kosovo,

For the purpose of ensuring the independence and impartiality of the judiciary and the proper administration of justice,

Hereby promulgates the following:

Section 1

Recommendation for Assignment of International Judges/Prosecutors and/or Change of Venue

1.1 At any stage in the criminal proceedings, the competent prosecutor, the accused or the defence counsel may submit to the Department of Judicial Affairs a petition for an assignment of international judges/prosecutors and/or a change of venue where this is considered necessary to ensure the independence and impartiality of the judiciary or the proper administration of justice.

1.2 At any stage in the criminal proceedings, the Department of Judicial Affairs, on the basis of the petition referred to in section 1.1 above or on its own motion, may submit a recommendation to the Special Representative of the Secretary-General for the assignment of international judges/prosecutors and/or a change of venue if it determines that this is necessary to ensure the independence and impartiality of the judiciary or the proper administration of justice.

1.3 The Special Representative of the Secretary-General shall review a recommendation submitted by the Department of Judicial Affairs and signify his approval or rejection thereof. Such a review shall not stay the ongoing criminal proceedings.

Section 2

Designation of International Judges/Prosecutors and/or New Venue

2.1 Upon approval of the Special Representative of the Secretary-General in accordance with section 1 above, the Department of Judicial Affairs shall expeditiously designate:

- (a) An international prosecutor;
- (b) An international investigating judge; and/or
- (c) A panel composed only of three (3) judges, including at least two international judges, of which one shall be the presiding judge,

as required by the particular stage at which the criminal proceeding has reached in a case.

2.2 Upon designation by the Department of Judicial Affairs, in accordance with the present regulation, international judges and international prosecutors shall have the authority to perform the functions of their office throughout Kosovo.

2.3 Upon approval of the Special Representative of the Secretary-General, in accordance with section 1 above, the Department of Judicial Affairs shall expeditiously designate a new venue for the conduct of criminal proceedings.

2.4 A new venue or panel shall not be designated:

- (a) For a trial, once a trial session has already commenced. This will not bar the designation of a new venue or panel, in accordance with the present regulation, during a subsequent review of an appeal or an extraordinary legal remedy; and

(b) For appellate review once an appellate panel session has already commenced. This will not bar the designation of a new venue or panel, in accordance with the present regulation, during a subsequent review of an extraordinary legal remedy.

2.5 A decision of the Department of Judicial Affairs regarding the designation of a new venue, an international judge, an international prosecutor and/or an international panel shall be communicated immediately to the president of the competent court, the prosecutor, the accused and the defence counsel.

Section 3 *Applicable Law*

3.1 The present regulation shall supersede any other provision in the applicable law which is inconsistent with it.

3.2 Nothing in the present regulation shall affect the authority and responsibility of an international judge or an international prosecutor to perform the functions of his or her office, including to select and take responsibility for new and pending criminal cases, in accordance with UNMIK Regulation No. 2000/6, as amended.

Section 4 *Entry into Force*

The present regulation shall enter into force on 15 December 2000 and shall remain in force for an initial period of twelve (12) months. Upon review, this period may be extended by the Special Representative of the Secretary-General.

Bernard Kouchner
Special Representative of the Secretary-General