

Gesellschaftliches Eigentum und Privatisierung

Die KTA – eine Treuhandanstalt für den Kosovo

ANGELA RAPP

Seit mehr als vier Jahren verwalten die Vereinten Nationen durch ihre Übergangsverwaltungsmission im Kosovo (United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, UNMIK) auf der Grundlage der Resolution 1244(1999) des Sicherheitsrats vom 10. Juni 1999¹ diese Provinz des ehemaligen Jugoslawien², die formell nach wie vor unter der Souveränität Serbiens steht. Nach den Vorgaben der Resolution 1244 ist die UNMIK vor allem damit betraut, Sicherheit und Ordnung zu gewährleisten, die Selbstverwaltung herzustellen und demokratische Strukturen einzuführen. Dies allein vermag jedoch das Gebiet nicht dauerhaft zu stabilisieren. Hierfür bedarf es dringend der Belebung der Wirtschaft. Zwar sieht die Resolution auch bei der Wiederherstellung »der grundlegenden Infrastruktur und des sonstigen wirtschaftlichen Wiederaufbaus« die Unterstützung durch die UNMIK vor³, offen gelassen wurde aber, wie dies geschehen soll.

I. Die wirtschaftliche Situation im Kosovo

Allgemeine Übereinstimmung herrscht indes darüber, daß möglichst rasch etwas geschehen muß. Denn während sich die Zivilverwaltung der Vereinten Nationen im Kosovo langsam etablierte, kam die Wirtschaft nach 1999 fast vollständig zum Erliegen. Leerstehende Fabriken und brachliegende Felder kennzeichnen ein Gebiet, dessen lokale Produktion im Jahre 2002 nur noch etwa ein Viertel des Bedarfs deckte. Ein ähnlich katastrophales Bild bietet die öffentliche Versorgung beispielsweise mit Strom und Wasser. Selbst in der Hauptstadt Priština fällt mehrere Stunden pro Tag die Wasser- und Stromversorgung aus (man weiß allerdings nie genau, wann).

Einigkeit besteht zudem darüber, daß eine wirtschaftliche Gesundung nicht allein über Hilfgelder erfolgen kann. Eine einseitig dem Kosovo, der ehemals ärmsten Provinz Jugoslawiens, zufließende Finanzierung könnte nachteilige Wirkung auf die Stabilität der Region haben. Schon sehen sich viele Kosovo-Albaner in einer günstigeren Lage als ihre Nachbarn. So ist bei einem großen Teil der Bevölkerung ein möglicher Anschluß an Albanien – anders als zu Zeiten der Unterdrückung durch das serbische Regime – kein Thema mehr. Albanien, vor fünf Jahren noch der nächstliegende Partner, erscheint heute vielen als Entwicklungsland. Wenn über einen Beitritt nachgedacht wird, dann über den zur Europäischen Union (EU) – nach der erwarteten Unabhängigkeit des Kosovo. Dies erscheint auch einigen kosovo-albanischen Politikern als eine fast zwangsläufige Folge der internationalen Verwaltung. Daß hierzu in hohem Maße eigene Anstrengungen erforderlich sind und daß dies, bei Anlegung normaler Maßstäbe, in den nächsten Jahren nur als Wunschtraum zu bezeichnen ist, ist offenkundig mit dem neuen Selbstbewußtsein der Provinz nicht immer vereinbar.

Hilfgelder oder Spenden haben zudem oft den Nachteil, daß ihre Verteilung ohne Berücksichtigung der Erfordernisse vor Ort erfolgt. So hatte kurz nach dem militärischen Konflikt eine deutsche nicht-staatliche Hilfsorganisation einem kosovarischen Agrarbetrieb norddeutsche Milchkühe geschenkt, um die zusammengebrochene Milchherzeugung zu unterstützen. Wie sich rasch zeigte, war dies eine Fehlinvestition. Denn der eher karge Boden und die klimatischen Bedingungen ließen die Kühe schnell abmagern, der Milchfluß versiegte. Bevor die Tiere in Gefahr gerieten, auch als Rindfleisch nicht mehr tauglich zu sein, wurden sie kurzerhand geschlachtet. Nach einem halben Jahr wollte die Hilfsorganisation den Erfolg ihrer Gaben be-

gutachten. Dies endete mit einer herben Enttäuschung; keine einzige geschenkte Kuh war mehr vorhanden. Dies mag ein drastisches Beispiel sein. Fehlleitungen von Hilfgeldern sind aber keine Seltenheit. Daher wird dringend privates Kapital benötigt, mit dem die Unternehmen und Betriebe umstrukturiert und wettbewerbsfähig gemacht werden können.

II. Die Ausgangslage

Für unwahrscheinlich hielt die UNMIK, vor allem auf Grund der politischen Unsicherheiten über das künftige Schicksal des Gebiets, rasche Investitionen in Objekte auf der »grünen Wiese«. Als probates Mittel für eine möglichst zügige wirtschaftliche Gesundung sieht man es daher an, ehemalige Betriebe in gesellschaftlichem Eigentum⁴ in private Hände zu geben. Diese Betriebe, die nach einer landläufigen Definition des Gesellschaftseigentums »jedem und niemandem« gehören, waren ursprünglich Hauptarbeitgeber auch im Kosovo. Sie hatten jedoch nicht nur unter dem Zusammenbruch des alten jugoslawischen Wirtschaftssystems zu leiden, sondern zudem unter den Nachwirkungen eines Konflikts, der sie von wesentlichen Wirtschaftsbeziehungen, die vor allem zu Serbien bestanden, abschnitt. So waren beispielsweise nach einer Untersuchung der UNMIK in der Gegend von Peć/Peja 1990 noch 10 200 Arbeiter bei derartigen Betrieben beschäftigt. Zehn Jahre später waren es noch 1 500. Mittlerweile dürfte die Zahl weiter gesunken sein.

Hinzu kamen insbesondere nach 1990 die völlig ungeklärten Verhältnisse in bezug auf die Rechtsverhältnisse dieser Betriebe. Dabei geht es unter anderem um das Problem, in wessen Eigentum sie stehen. Fraglich ist, wem das ehemals unter der jugoslawischen Spielart sozialistischer Modelle – dem »Selbstverwaltungssozialismus« Titos – bestehende gesellschaftliche Eigentum eigentlich gehört: dem Staat, den Arbeitern oder der gesamten Bevölkerung des Kosovo. Die UNMIK hat im Mai diesen Jahres das Problem letztlich umgangen, indem sie durch einen Erlass das gesellschaftliche Eigentum an den Betrieben in ein 99-jähriges Erbbaurecht umwandelte – mit dem Recht, das Eigentum zu veräußern und zu belasten, ohne daß es aber an sich angerührt wird⁵. So wurde Rechtssicherheit und damit auch eine sinnvolle Grundlage für Privatisierungen geschaffen.

Weiterhin stellt sich das Problem, wie man mit den Privatisierungen umgeht, die auch im Kosovo zwischen 1989 und 1999 stattfanden. Viele dieser Privatisierungen (aber nicht alle) fanden in einer für die kosovo-albanische Bevölkerung diskriminierenden Weise statt. So wurden beispielsweise nach dem »Gesetz über die Bedingungen und das Vorgehen zum Übergang von in gesellschaftlichem Eigentum stehenden Betrieben in andere Eigentumsformen« vom 5. August 1991⁶ Anteile von den zuvor in Kapitalgesellschaften umgewandelten Betrieben an Betriebsangehörige verkauft. Waren jedoch auf Grund ethnischer Diskriminierung kosovo-albanische Mitarbeiter entlassen worden, konnten diese nicht partizipieren und gingen leer aus.

Aber auch die Leitung dieser Betriebe war vielfach ungeklärt. Frühere Betriebsleiter gerieten in den Verdacht, mit den Serben kooperiert zu haben, und wurden entlassen, wenn sie nicht ohnehin schon die Provinz verlassen hatten. Die UNMIK hatte anfangs, um überhaupt Verantwortliche für diese Unternehmen zu haben, die Wahl von Arbeiterräten unterstützt, die in kommunistischen Zeiten das Schicksal der Betriebe wesentlich mitbestimmen konnten. Diese begannen nun

oft wieder in alter Art und Weise, aber ohne die frühere Kontrolle durch die Partei, die Betriebe zu leiten. Ihre Tätigkeit bestand allerdings häufig nur darin, Erlöse aus Vermietung und Verpachtung oder auch aus der ›Verwertung‹ wertvoller betrieblicher Anlagegüter an die Arbeiter (oder an diejenigen, die man nach Auffassung der Räte als solche akzeptierte) zu verteilen.

Bestärkt wurde diese Entwicklung durch den UNMIK-Erlaß Nr. 1999/24 von Ende 1999⁷. Dieser hatte die Gesetze der letzten zehn Jahre mit einem Federstrich für unwirksam erklärt und das alte kommunistische Recht wieder als geltendes Recht eingeführt. Diejenigen, die im Rahmen von Privatisierungen Anteile an Betrieben erworben hatten, waren, sofern sie nicht als Serben ohnehin den Kosovo verlassen hatten, faktisch rechtlos. Denn Rechtsakte aus den Jahren zwischen 1989 und 1999 werden nach dem UNMIK-Erlaß nur ausnahmsweise als rechtswirksam anerkannt. Und zwar dann, wenn nachgewiesen werden kann, daß sie diskriminierungsfrei waren, was faktisch nur selten zu leisten ist. Nun trifft es bei der überwiegenden Zahl der Privatisierungen zwar durchaus zu, daß sie diskriminierend waren (Ausnahmen betreffen allerdings auch gesamte Regionen wie Mitrovica), dennoch schafft dieses Rechtssystem insgesamt eine Rechtsunsicherheit, die keine solide Basis für künftige seriöse Investitionen darstellt. Auch kam es in ehemals gesellschaftseigenen Betrieben auf Grund dieser unklaren Eigentumsituationen und Machtstrukturen immer wieder zu Spannungen, die in nicht wenigen Fällen in gewalttätigen Auseinandersetzungen der Arbeiter untereinander endeten, die nur mit Hilfe der Polizei befriedet werden konnten.

Nach einer Schätzung der UNMIK war im Jahre 2002 nur etwa ein Drittel der Betriebe in gesellschaftlichem Eigentum noch funktionsfähig. Es bestand also dringender Handlungsbedarf. Zwar hatte die UNMIK in der für die Wirtschaft zuständigen und unter Verantwortung der EU stehenden ›Säule IV‹ ihrer vier Aufgabenbereiche eine vorläufige Abteilung für Handel und Industrie⁸ eingerichtet, die speziell dafür verantwortlich war, sich um ehemals gesellschaftseigene Betriebe zu kümmern. Deren Aufgabe konnte es aber im wesentlichen nur sein zu verhindern, daß durch Korruption und Desinteresse auch noch die letzten funktionierenden Betriebe gefährdet werden. Zwar gab es unter dieser Abteilung einige wenige sogenannte Übergabeverträge (commercializing contracts), eine Art Unternehmenspachtverträge, die die UNMIK mit privaten Investoren über in gesellschaftlichem Eigentum stehende Betriebe abgeschlossen hatte. Dies stellte sich aber nicht als tragfähige Lösung heraus, um den wirtschaftlichen Wiederaufbau zu gewährleisten. Die Zahl der Interessenten blieb viel zu gering, und auch die Pächter drangen auf endgültige Klärung, um wenigstens ein Mindestmaß an Investitionssicherheit zu erreichen.

Mit diesen Problemen konfrontiert, entschied sich die UNMIK, die Betriebe in gesellschaftlichem Eigentum möglichst zügig zu privatisieren, und zwar nicht in Form von begrenzten Pacht- oder Mietverträgen, sondern möglichst unter Übertragung sämtlicher Rechte an private Investoren.

In Anbetracht der formell noch existierenden Souveränität der Republik Serbien wurden allerdings Unternehmen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen, ausgenommen: Strom- und Wasserversorgung, Müll- und Abwasserentsorgung. Diese sollen lediglich entsprechend den Anforderungen an moderne Versorgungsunternehmen umstrukturiert werden, bleiben jedoch ansonsten unverändert unter der Kontrolle der UNMIK.

Die Aufgabe der Privatisierung soll eine Institution wahrnehmen, deren Vorbild die im Zuge der deutschen Einigung errichtete Treuhandanstalt ist. Im Juni 2002 verkündete der Sonderbeauftragte des Generalsekretärs der Vereinten Nationen einen Erlaß, durch den die Kosovo-Treuhandanstalt (Kosovo Trust Agency, KTA⁹) als eine unabhängige Körperschaft gegründet wurde¹⁰.

III. Die Kosovo-Treuhandanstalt

Aufgabe der KTA ist vor allem die möglichst zügige Privatisierung der noch im gesellschaftlichen Eigentum befindlichen Betriebe im Kosovo. Hierzu bedarf es umfassender Kompetenzen, die es ermöglichen, Betriebe zunächst so umzustrukturieren, daß sie ›verkaufsfähig‹ werden, bis hin zu dem Recht, sie ganz oder teilweise an Investoren zu veräußern.

In Deutschland hatte man im Rahmen des Treuhandgesetzes das Verfahren gewählt, die ehemals volkseigenen Betriebe in Kapitalgesellschaften umzuwandeln. Da man das Volkseigentum an diesen Betrieben mit Staatseigentum gleichsetzte, wurde zum Eigentümer – also zum Anteilseigner der Betriebe – die Treuhandanstalt bestimmt. Dies allerdings hatte zur Folge, daß die Treuhandanstalt nicht nur alle Rechte eines Eigentümers erwarb, sondern auch die sich aus dieser Rechtsstellung ergebenden Pflichten. Im Kosovo entschieden sich die Vereinten Nationen für einen etwas anderen Weg.

Struktur der KTA

Dem deutschen Ansatz vergleichbar war zunächst, daß auch im Kosovo eine rechtlich eigenständige Institution gegründet wurde, die die Privatisierungsaufgabe übernehmen soll.

Die Rechtsgrundlage bildet Kapitel 11.2 des Erlasses über die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen der vorläufigen Selbstverwaltung (Constitutional Framework for Provisional Self-Government in Kosovo)¹¹, der die Schaffung solcher Institutionen ausdrücklich zuläßt. Befürchtungen, daß die UNMIK damit ihre Kompetenzen aus der Resolution 1244 des Sicherheitsrats überschreiten könnte, sind nicht gerechtfertigt¹². Zum einen besteht ein Ermessensspielraum, wie und durch welche Organe die zivile Verwaltung durchgeführt wird. Bedenken könnten sich daher allenfalls darauf stützen, daß durch die Schaffung einer auch haftungsrechtlich eigenständigen Organisation Verantwortung aus dieser Resolution unzulässig an ein von der UNMIK (und den Selbstverwaltungsorganen des Kosovo) unabhängiges Organ übertragen wird. Diese wären aber nicht gerechtfertigt. Die KTA steht schon auf Grund der im Gründungserlaß festgelegten Zusammensetzung ihres Leitungsorgans, des Vorstands, unter der Kontrolle der UNMIK wie auch von Repräsentanten der Selbstverwaltungsbehörde des Kosovo. Mitglieder des achtköpfigen Vorstands sind drei Funktionsträger der UNMIK, der Geschäftsführer (Managing Director) der KTA sowie vier Vertreter der Selbstverwaltungsorgane, darunter ein Serbe. Alle wesentlichen Entscheidungen der KTA kann der Vorstand nur mit der qualifizierten Mehrheit von fünf Stimmen treffen. Da somit die Mitwirkung zumindest eines Kosovaren erforderlich ist, wird auf diese Weise auch die Partizipation der Bevölkerung des Territoriums sichergestellt.

Aber auch aus haftungsrechtlicher Sicht bestehen gegen die Einrichtung eines solchen unabhängigen Organs sowie auch der Haftungsbeschränkung auf das Kapital einer solchen Institution keine Bedenken. Denn grundsätzlich ist es gerade auch vor dem Hintergrund der geschilderten rechtlichen und tatsächlichen Probleme ein legitimes Anliegen, die Haftung der UNMIK zu begrenzen. Bedenklich könnte es möglicherweise sein, wenn eine solche unabhängige Institution offensichtlich nur vorgeschoben würde, um eine etwaige finanzielle Verantwortung der Vereinten Nationen vollständig abzuwehren. Mit der Übernahme der Aufgabe einer Zivilverwaltung sind die UN und damit auch die UNMIK Verantwortlichkeiten eingegangen, denen sie sich nicht mehr vollständig entziehen können. Aber dies schließt in keiner Weise aus, daß die Haftung in vernünftigem Maße beschränkt wird. Bei einer Ausstattung der KTA mit einem Haftungskapital in Höhe von 10 Mill Euro dürfte die Besorgnis, die UNMIK wolle sich jeglicher (finanzieller) Verantwortung bei der Privatisierung entziehen, wohl nicht begründet sein.

Die UNMIK entschied sich jedoch, die kosovarische Treuhandan-

stalt nicht zum Anteilseigner der Betriebe zu machen. Zum einen bestehen immer noch Zweifel, ob das gesellschaftliche Eigentum nicht doch mit einer Art verkleidetem Staatseigentum gleichzusetzen ist, wofür durchaus einiges sprechen könnte. Zum anderen hatte man das Problem der Privatisierungen, die jedenfalls nicht ohne Eingriff in Privateigentum für nichtig erklärt werden konnten. Schließlich sprach gegen einen solchen Ansatz auch die umfassende gesellschaftsrechtliche Verantwortung, die ein Alleineigentümer für die von ihm gehaltenen Unternehmen haben kann. In Deutschland wurde dies unter dem Stichwort der faktischen Konzernhaftung der Treuhandanstalt auch diskutiert, bis der Gesetzgeber die Diskussion beendete, indem er gesetzlich klarstellte, daß diese Haftungsgrundsätze für die Treuhandanstalt nicht gelten.

Die KTA übt daher ›lediglich‹ Kontrollrechte über die gesellschafts-eigenen Betriebe aus, ohne Eigentümer derselben zu sein. Jedoch hat sie Befugnisse in einem Umfang, der faktisch der Stellung eines Alleingeschafters gleichkommt. Von dem Recht auf Vorlage aller Unterlagen bis zur Einsetzung und Abberufung der Betriebsleitung stehen der KTA alle Rechte zu. Allerdings muß sie diese Befugnisse nicht ausüben und soll sie nach der Intention des Erlasses auch nur jeweils in dem Maße nutzen, wie es erforderlich ist, um vor allem zu verhindern, daß Unternehmen absichtlich noch werthaltige Anlagegüter verkaufen, um die Erlöse an mutmaßliche Betriebsangehörige zu verteilen. Ziel der KTA ist eine schnelle Privatisierung, nicht die Führung der Unternehmen. Angesichts fehlenden Personals und mangelnder Vor-Ort-Kenntnisse wäre dies auch eine Aufgabe, der weder UNMIK noch KTA gewachsen wären.

Privatisierung

Mit Blick auf die Anstrengungen der KTA zur Privatisierung ist eine genauere Betrachtung der gewählten Verfahren, der zur Anwendung gelangenden Auswahlkriterien für potentielle Investoren und der bisherigen Praxis aufschlußreich.

> Verfahren

Im Vergleich zu den ins Detail gehenden Vorschriften, nach welchen Kriterien die in gesellschaftlichem Eigentum stehenden Betriebe zu

verwalten sind, ist es erstaunlich, daß in dem Erlaß zur Gründung der KTA dem eigentlichen Privatisierungsprozeß nur wenig Raum gegeben wurde.

Privatisierungen finden in einem sogenannten Spin-off-Prozeß – bei dem üblicherweise ein Teil eines Unternehmens ausgegliedert wird, wobei der ausgegliederte Teil Selbständigkeit erlangt – statt. Anders als sonst bei diesem Verfahren geht es hier aber nicht um die kurzfristige Kapitalbeschaffung, sondern um die Änderung der Rechtsform. Die KTA gründet neue Gesellschaften, deren Anteilseignerin sie ist und in die jeweils die zur Veräußerung bestimmten Vermögenswerte eines Betriebs in gesellschaftlichem Eigentum eingebracht werden. Dieses Vorgehen hat für einen Investor den Vorteil, daß klar ist, welche Risiken er übernimmt. In der Hülle des Betriebs verbleiben allerdings alle Unwägbarkeiten, die nach den Erfahrungen in Ostdeutschland von Mülldeponien bis Altschulden alle denkbaren Probleme umfassen können. Diese werden im Zweifelsfall von der KTA zu lösen sein, was für eine lange Lebensdauer der Institution spricht. Noch offen ist auch die Frage, wie mit Arbeitnehmern verfahren werden soll, die ein Investor nicht übernehmen will. Gehören sie zur verbleibenden Hülle des Betriebs oder gehen sie ähnlich dem deutschen Arbeitsrecht mit den Betriebsmitteln automatisch auf die neugegründete Gesellschaft über?

> Auswahlkriterien für Investoren

Nicht geklärt ist in dem Erlaß zur Schaffung der KTA ein ganz zentraler Punkt, nämlich nach welchen Kriterien Investoren ausgewählt werden.

Der Erlaß verweist lediglich auf noch zu erstellende Richtlinien (operational policies), die ein faires Verfahren, die Erzielung eines angemessenen Marktpreises und die Zahlung von Vermittlungsgebühren (an die KTA) sicherstellen sollen. Des weiteren sollen diese Richtlinien bestimmen, ob und unter welchen Umständen die KTA Betriebskonzepte, Investitions- oder Arbeitsplatzgarantien fordern und bei der Auswahl des Investors berücksichtigen darf. Diese Formulierung verdeckt heftige Differenzen vor allem zwischen europäischen und US-amerikanischen Vorstellungen.

Denn während letztere als einziges Auswahlkriterium für einen In-

Ein Stromausfall legte am 14. August das öffentliche Leben in weiten Teilen des Nordwestens der Vereinigten Staaten und teilweise noch im benachbarten Kanada lahm. Auch die Bediensteten am Amtssitz der Vereinten Nationen sahen sich am späten Nachmittag dieses Tages plötzlich von der Stromversorgung abgeschnitten. Der Verkehr auf der First Avenue kam nur noch im Schrittempo voran (rechts im Bild: die Dag-Hammarskjöld-Bibliothek).





Gemeinsam reisten Bundeskanzler Gerhard Schröder und Bundesaußenminister Joschka Fischer anlässlich der 58. Ordentlichen Tagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen im September an den Sitz der Weltorganisation. 30 Jahre zuvor, am 18. September 1973, waren die damals zwei deutschen Staaten in die Weltorganisation aufgenommen worden. In New York gab der Kanzler aus Anlaß des Beitrittsjubiläums am Abend des 23. September einen Empfang; in der Generaldebatte der Generalversammlung sprach er am nächsten Vormittag. Die Tagung der Generalversammlung bot Gelegenheit zu zahlreichen Begegnungen am Rande; so traf Schröder mit den Präsidenten George W. Bush, Jacques Chirac und Wladimir Putin zusammen. Mit dem Generalsekretär erörterte er das Thema Reform der Vereinten Nationen. »Es ist bekannt, daß wir bereit sind, mehr Verantwortung zu übernehmen, wenn das gewünscht wird«, sagte der Bundeskanzler nach dem Gespräch mit Kofi Annan. Deutschland dränge nicht auf einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat, werde sich einem entsprechenden Ansinnen der internationalen Staatengemeinschaft aber nicht verschließen.

vestor den Preis zulassen wollten, herrschte bei den Europäern die Auffassung, Fortführungskonzepte sowie Zusagen für Investitionen und Arbeitsplätze seien wichtiger als der zu erzielende Erlös. Dahinter steht eine unterschiedliche Auffassung von der Aufgabe der KTA als Treuhänderin. Nach europäischem Verständnis hat die KTA nicht primär die Funktion, einen möglichst hohen Erlös zu erzielen und damit etwaige Gläubiger zu befriedigen. Hierfür spricht die Zielsetzung der Resolution 1244. Diese fordert, dem Wohl der Bevölkerung zu dienen. Das aber kann ein reiner Preiswettbewerb nicht ohne weiteres leisten. Ein solcher setzt sich schnell dem Vorwurf aus, rein fiskalischen Interessen zu dienen, was nicht Sinn und Zweck der Privatisierungen sein kann.

Als weiteres Argument für die Berücksichtigung allein des zu erzielenden Erlöses wird zwar häufig auch genannt, daß ein solches Sy-

stem weniger korruptionsanfällig sei. Sicherlich ist die Unterbindung der Korruption gerade im Kosovo ein wichtiges Anliegen, aber auch ein reiner Preiswettbewerb verhindert dies nicht. Mißliebige Mitbieter können schon im Vorfeld unter Druck gesetzt werden, kein Gebot abzugeben.

Dennoch hatte sich die amerikanische Haltung durchgesetzt. Es finden Auktionen statt, bei denen derjenige den Zuschlag erhält, der den höchsten Preis bietet. Vor diesem Hintergrund erscheinen serbische Einwendungen gegen die Verschleuderung gesellschaftlichen beziehungsweise staatlichen Eigentums als begründet.

> Praktische Erfahrungen

Bislang wurden zwei derartige Auktionen zum Verkauf von Unternehmen durchgeführt. Im Juli und im September 2003 wurden 26 Firmen versteigert. 180 Gebote wurden abgegeben, darunter jedoch nur wenige ausländische. Soweit Zuschläge erteilt wurden, sind diese jedoch vorläufig und bedürfen noch der Bestätigung durch den Abschluß eines endgültigen Privatisierungsvertrags. Ein solcher ist bisher noch nicht zustande gekommen.

Die nächste Auktion sollte am 11. November 2003 stattfinden, wurde aber erst einmal abgesagt. Die EU, die im Rahmen der UNMIK-Struktur für die Wirtschaft Kosovos eine besondere Verantwortung übernommen hatte, hat die Privatisierung von 18 Unternehmen zu nächst ausgesetzt.

IV. Aussichten der Privatisierung

Die Erfolgsaussichten der Privatisierungsanstalt lassen sich nicht ohne weiteres prognostizieren. Hohen Erwartungen der Bevölkerung widerspricht die Realität. Auf der einen Seite sind schnelle Privatisierungserfolge nötig, um die Akzeptanz der Institution zu erhalten. Dem steht indes eine Vielzahl rechtlicher und faktischer Probleme gegenüber, die schon die Zusammensetzung des Vorstands der KTA widerspiegelt. Anders als das deutsche Vorbild sind die Mitglieder des Entscheidungsgremiums der KTA letztlich Politiker, die – abgesehen vom KTA-Geschäftsführer – in den eigentlichen Privatisierungsprozeß nicht eingebunden sind. Dies macht eine sachgerech-

1 Text: VN 3/1999 S. 116ff. – Siehe auch den ersten Bericht des Generalsekretärs über die UNMIK, UN Doc. S/1999/779 v. 12.7.1999.

2 Vgl. Markus Wagner, Das erste Jahr der UNMIK. Die Organisation der Zivilverwaltung im Kosovo, VN 4/2000 S. 132ff.

3 In der operativen Ziffer 11g.

4 Siehe zu dieser Form des Eigentums: Bogoviv Kovač, Entrepreneurship and Privatisation of Social Ownership in Economic Reforms, in James Simmie / Jože Dekleva (eds.), Yugoslavia in Turmoil, 1991, S. 87ff., 89, 92; Edvard Kardelj, Socijalizam, 1976, S. 496; Ivan Lovric, The Delegate System of Yugoslavia, 1977, S. 64.

5 Regulation No. 2003/13 on the Transformation of the Right of Use to Socially Owned Immovable Property, UNMIK/REG/2003/13 v. 9.5.2003. – Sämtliche Erlasse der UNMIK sind im Internet zugänglich unter dieser Kennung: www.unmikonline.org/regulations/index.htm.

6 Official Gazette of Serbia No. 48/91. – Hierzu: International Crisis Group, Kosovo: A Strategy for Economic Development, 19.12.2001, S. 20f., im Internet abrufbar unter: www.crisisweb.org/library/documents/report_archive/A400514_19122001.pdf.

7 Regulation No. 1999/24 on the Applicable Law in Kosovo, UNMIK/REG/1999/24 v. 12.12.1999.

8 Regulation No. 2000/63 on the Establishment of the Transitional Department of Trade and Industry, UNMIK/REG/2000/63 v. 7.12.2000.

9 Regulation No. 2002/12 on the Establishment of the Kosovo Trust Agency, UNMIK/REG/2002/12 v. 13.6.2002.

10 Informationen unter: www.kta-kosovo.org.

11 UNMIK/REG/2001/9 v. 15.5.2001.

12 Vgl. zu den umfassenden quasistaatlichen Kompetenzen der Zivilverwaltungsmissionen der Vereinten Nationen Carsten Stahn, The United Nations Transitional Administrations in Kosovo and East Timor. A First Analysis, Max Planck Yearbook of United Nations Law 5 (2001), 105ff.; ders., International Territorial Administration in the former Yugoslavia: Origins, Developments and Challenges Ahead, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 61 (2001), S. 107ff.

te Entscheidungsfindung nicht einfacher und vor allem nicht züger.

Hinzu kommt eine Vielzahl noch ungeklärter Probleme wie die Klärung des Rechts an Grund und Boden zwischen Kommunen und Betrieben und später auch die Frage, wem ein Privatisierungserlös, so er denn erzielt wird, zustehen wird. Unter Berücksichtigung der Entwicklung der letzten Jahre scheinen die Vereinten Nationen nicht schlecht beraten zu sein, im Hinblick auf die wirtschaftliche Gesamt-

entwicklung der Provinz auch die eine oder andere Fehlentscheidung hinzunehmen.

Hier allerdings wird sich die KTA eher zurückhalten; die eigenen Maßstäbe im Hinblick auf rechtmäßiges Verhalten sind für sie als von den Vereinten Nationen gegründete Institution hoch. Sollte dies dazu führen, daß eher keine Entscheidung getroffen wird, als das Risiko zu übernehmen, eine kurzfristige fehlerhafte zu treffen, könnte dies den Erfolg der Privatisierungsbehörde in Frage stellen.

Nur eine gerechte Welt ist eine sichere Welt

Rede des Bundeskanzlers vor der 58. UN-Generalversammlung

(24. September 2003)

GERHARD SCHRÖDER

Ich gratuliere zunächst dem Präsidenten zu seiner Wahl zum Vorsitzenden dieser 58. Generalversammlung und wünsche ihm viel Erfolg für seine Arbeit. Ich danke Präsident Kavan für das Engagement, mit dem er die 57. Generalversammlung geleitet hat. Den Ausführungen der italienischen Ratspräsidentschaft für die Europäische Union schließe ich mich an.

Dies ist ein besonderes Jahr für Deutschlands Mitarbeit in den Vereinten Nationen. Die Geschichte erinnert und weist uns zugleich den Weg. Vor 30 Jahren, am 18. September 1973, haben die Vereinten Nationen Deutschland die Rückkehr in die Völkerfamilie ermöglicht. Mein Vorgänger, der deutsche Bundeskanzler Willy Brandt, hat dafür die Grundlagen geschaffen. Sein Ansehen als Antifaschist hat für Deutschland wieder Vertrauen wachsen lassen. Sein Engagement als überzeugter Internationalist ging weit über die Entspannungspolitik im damaligen Ost-West-Konflikt hinaus. 1980 richtete er mit seinem ›Nord-Süd-Bericht‹ eine dringliche Erwartung an die Staatengemeinschaft. Er sagte: »Die Globalisierung von Gefahren durch Krieg, Chaos, Selbstzerstörung erfordert eine Art ›Weltinnenpolitik‹, die über die nationalen Grenzen weit hinausreicht.«

Ich denke, dieser Aufgabe fühlen wir Deutsche – und nicht nur wir – uns in besonderem Maße verpflichtet, nicht zuletzt weil die Geschichte uns den Weg weist. Es ist der Weg zu einer intensiven internationalen Zusammenarbeit, natürlich unter dem Dach der Vereinten Nationen, die wir durch mutige Reformen weiter stärken müssen. Es ist der Weg zu einer universalen Ordnung des Rechts und der Menschenwürde, des verantwortlichen Regierens und der Teilhabe aller Menschen am Wohlstand in der Welt, und es ist der Weg zu Sicherheit und Frieden durch umfassende Prävention. Wir müssen, auf der Basis eines effektiven Multilateralismus, entschlossen handeln, wo der Frieden gefährdet ist und die Menschenrechte verletzt werden. Aber wir müssen uns genauso entschlossen engagieren, Konflikte zu vermeiden und stabile Strukturen zu schaffen, damit die Menschen ihr Leben in Freiheit und tolerantem Miteinander führen können.

Vor 30 Jahren war Deutschland ein durch den Eisernen Vorhang geteiltes Land mit nur eingeschränkter Souveränität. Heute ist Deutschland eine souveräne Nation, eine zivile Macht im Herzen des geeinten Europa. Wir leben in einem gemeinsamen Raum der Freiheit, des Rechts, des Wohlstands und der sozialen Verantwortung. Dies zeigt: eine Entwicklung zu Gerechtigkeit und Frieden ist möglich, und wir werden nicht nachlassen, diese Entwicklung zu fördern – ob im Nahen Osten, in Afrika oder in anderen Krisengebieten. Im Bewußtsein unserer eigenen Geschichte nehmen wir unsere Verantwortung für eine kooperative Friedenspolitik wahr. Wir tun dies mit wirtschaftlichen, politischen und humanitären Mitteln. Aber wir übernehmen auch, Seite an Seite mit unseren Partnern in der NATO und in der Europäischen Union, militärische Verantwortung dort, wo das zur Sicherung des Friedens und zum Schutz der Menschen unumgänglich ist. Mehr als 9 000 Angehörige der deutschen Streitkräfte und der deutschen Polizei sind heute in internationalen Friedensmissionen im Einsatz. Unser Engagement für den Frieden in Afghanistan steht dabei an erster Stelle. Deutschland ist bereit, dort anhaltend engagiert zu bleiben – auch über das bisherige Maß hinaus. Grundlage für dieses Engagement ist die Charta der Vereinten Nationen.

Deutschland hat sich in jenem Vertrag, der unsere Einheit begründet hat, verpflichtet, seine Streitkräfte ausschließlich im Rahmen der Vereinten Nationen einzusetzen. Die Charta gibt uns – ich zitiere – »die notwendigen Bausteine an die Hand, damit unser gemeinsamer Begriff von Menschlichkeit niemanden ausschließt und die Werte von Toleranz und Menschenwürde für alle Menschen und Völker gelten.« So hat es Sergio Vieira de Mello formuliert, der am 19. August 2003 einem verbrecherischen, hinterhältigen Anschlag in Bagdad zum Opfer fiel. Mit ihm wurden 22 Personen getötet, darunter viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Vereinten Nationen. Ihr Einsatz galt den Menschen in Irak und deren Hoffnung auf eine bessere Zukunft. Ich denke, ihr Tod verpflichtet uns und ist uns Vermächtnis. Unsere Antwort muß sein, die Rolle und das Engagement der Vereinten Nationen in Irak zu stärken. Nur die Vereinten Nationen können die Legitimität garantieren, die nötig ist, um der irakischen Bevölkerung den raschen Wiederaufbau ihres Landes unter einer eigenständigen, repräsentativen Regierung zu ermöglichen. Deutschland ist bereit, einen solchen Prozeß zu unterstützen: durch humanitäre, technische und wirtschaftliche Hilfe, aber auch durch Ausbildung irakischer Sicherheitskräfte.

Internationaler Terrorismus, zerfallende staatliche Strukturen und die Gefahr der Ausbreitung von Massenvernichtungswaffen bedrohen unsere gemeinsame Sicherheit. Wie also muß unser Weg zu mehr Sicherheit aussehen? Wir müssen die Terroristen und ihre Hintermänner stellen und deren Infrastruktur zerschlagen, und wir müssen – daran kann kein Zweifel sein – die Weiterverbreitung von Atomwaf-

fen verhindern, die Inspektionsregime stärken und eine Politik der kontrollierten Abrüstung betreiben.

Aber die Geschichte und unsere unmittelbare Erfahrung lehren uns auch, daß wir scheitern werden, wenn wir unser Denken und Handeln auf militärische und polizeiliche Aspekte verengen. Wir müssen an den Wurzeln des Terrorismus und an den Ursachen von Unsicherheit ansetzen. Um Fanatismus zu bekämpfen, müssen wir für soziale und materielle, aber auch für kulturelle Sicherheit sorgen. Dies können wir nur auf der Grundlage eines nicht verengten, umfassenden Sicherheitsverständnisses erreichen. Um Ruchlosigkeit zu bekämpfen, müssen wir der Rechtlosigkeit Einhalt gebieten. Hierin liegt die zentrale Aufgabe der internationalen Gerichtsbarkeit, besonders des Internationalen Strafgerichtshofs.

Um die Menschen für den Weg der Freiheit, des Friedens und der gesellschaftlichen Offenheit zu gewinnen, müssen wir ihnen helfen, in gesicherten gesellschaftlichen und staatlichen Strukturen mehr Teilhabe und mehr Wohlstand zu erreichen. Wir können das beispielhaft in Afghanistan sehen. Dort ist es der internationalen Staatengemeinschaft gelungen, die Menschen vom Joch der Taliban und der Al-Qaida zu befreien. Parallel dazu sind bei der Petersberg-Konferenz in Bonn – unter der Ägide der Vereinten Nationen – politische Perspektiven für eine Neuordnung Afghanistans erreicht worden. Diesen Prozeß müssen wir durch unsere beständige Unterstützung, durch nachhaltiges internationales Engagement auch bei der Schaffung von Sicherheit im Lande weiter begleiten. Der Kampf gegen den Terrorismus kann dauerhaft nur gewonnen werden, wenn die Menschen den Erfolg dieses Kampfes in ihrem eigenen Leben spüren. Sie müssen erleben, daß eine Rückkehr in die internationale Gemeinschaft für sie zu mehr Freiheit, zu mehr Sicherheit, aber auch zu mehr persönlichen Entwicklungschancen und größerer Teilhabe am Wohlstand führt.

Zweifellos haben wir bei der Durchsetzung unserer gemeinsamen, in der Charta vereinbarten Ziele bereits vieles erreicht. Mehr Länder als je zuvor haben heute demokratische Regierungen. Gemeinsam haben wir mehr Menschen als je zuvor aus der Armut führen können. Doch die Gräben zwischen Arm und Reich in der Welt sind längst nicht überwunden, der Kampf gegen Hunger, Unrecht und Unterdrückung ist noch lange nicht gewonnen. Armutsbekämpfung bleibt auch ein Imperativ unserer Friedens- und Stabilitätspolitik.

Die Zahl der Kriege zwischen Staaten hat drastisch abgenommen. Auf dem Balkan beispielsweise ist es uns gelungen, durch den beherzten Einsatz der NATO und der Vereinten Nationen Kriege zu beenden, teils schon im Ansatz zu verhindern. Andererseits ist unsere Welt – nicht erst seit den barbarischen Terrorangriffen auf New York und Washington, aber auch in Bali, Casablanca, Moskau oder Djerba – auf dramatische Weise unsicherer geworden. Neue Bedrohungen, derer kein Staat der Welt allein Herr werden kann, erfordern mehr denn je internationale Zusammenarbeit. Aber sie erfordern auch neue Strategien. Deshalb sind wir aufgerufen, die Instrumente der Vereinten Nationen im Hinblick auf die neuen Herausforderungen zu überprüfen. Wir alle tragen Verantwortung dafür, die Menschen und ihre Rechte nicht nur vor zwischenstaatlichen Kriegen zu schützen, sondern auch vor Völkermord und den Folgen einer asymmetrischen, privatisierten Gewalt. Eine politische Verpflichtung zu umfassender Prävention muß das Gewaltmonopol der Vereinten Nationen, aber auch die Institutionen des Völkerrechts weiter stärken.

Innerhalb der Vereinten Nationen müssen wir die Kraft zu den überfälligen institutionellen Reformen finden. Die Vorschläge des Generalsekretärs finden die volle Unterstützung meiner Regierung. Wir müssen uns darauf verständigen, wie wir Kompetenzen, Kapazitäten und knappe Ressourcen noch besser als bisher zuordnen und einsetzen. Ich teile die Auffassung des Generalsekretärs, daß die Legitimität des Sicherheitsrats davon abhängt, daß er repräsentativ für alle Völker und Regionen ist. Eine Reform und Erweiterung – gerade auch um Vertreter der Entwicklungsländer – ist notwendig. Für Deutschland wiederhole ich, daß wir im Rahmen einer solchen Reform auch selbst bereit sind, mehr Verantwortung zu übernehmen.

Die Welt des 21. Jahrhunderts hält für uns Menschen viele Möglichkeiten bereit – Wege zur guten, aber auch zur schlechten Entwicklung. Beides, die Fülle der Chancen, aber auch die Größe der Gefahren, zwingt uns zu vermehrter internationaler Partnerschaft sowie zur Stärkung und Ausweitung des Multilateralismus. Wir werden unsere Welt nur sicherer machen können, wenn wir in der Lage sind, sie auch gerechter zu machen. Die geeignete Plattform dafür hat sich die Staatengemeinschaft geschaffen: es sind und bleiben die Vereinten Nationen. Lassen Sie uns gemeinsam die Vereinten Nationen noch stärker machen, damit sie ihre Aufgabe erfüllen können: den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren und mehr Gerechtigkeit in der Welt zu schaffen.