

Bernhard Knoll

Kosovo: Statusprozess und Ausblick auf die staatliche Souveränität¹

„Die Vorteile einer Anerkennung durch einen kollektiven internationalen Akt oder vermittels einer internationalen Institution sind nicht von der Hand zu weisen. Die gegenwärtige Verlegenheit aufgrund unilateraler Anerkennungsakte würde so vermieden.“²

Einführung

Bis zu seiner Unabhängigkeitserklärung im Februar 2008 befand sich das Kosovo mehr als acht Jahre lang in einem völkerrechtlichen Schwebezustand.³ Ungeachtet des modernistischen Charakters des von der Übergangsverwaltungsmission der Vereinten Nationen (VN) im Kosovo (*United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*, UNMIK) im Einklang mit der Strategie der Konditionalität und der Idee der „verdienten Souveränität“ geprägten Ansatzes „Standards vor Status“ agierte die internationale Gemeinschaft ein halbes Jahrzehnt lang ausgesprochen naiv, indem sie die ungebrochene Bedeutung von Eigenstaatlichkeit schlicht leugnete.⁴ Im Endeffekt verstärkte sie damit ein Klima der Unsicherheit, in dem der Konflikt eingefroren blieb statt gelöst zu werden. Erst mit der Veröffentlichung des (ersten) „Eide-Reports“⁵ erhielt die Klärung des völkerrechtlichen Status des Kosovo auf der internationalen Agenda Priorität. Höhepunkt dieser Entwicklung war der Bericht des Sondergesandten des VN-Generalsekretärs, Martti Ahtisaari, vom März 2007. Es schien, als habe die internationale Gemeinschaft endlich begriffen, dass sie die Souveränitätslücke, die entstanden war, als sie 1999 auf unbestimmte Zeit die Funktionen einer Übergangsregierung übernahm, schließen musste. Der vorliegende Beitrag befasst sich mit dem Verlauf des Statuspro-

-
- 1 Der Beitrag gibt ausschließlich die Ansichten des Autors wieder. Der Autor dankt Michael Weiner von der Austrian Development Agency (ADA), Dr. Christian Pippan von der Universität Graz und Verena Ringler vom Internationalen Zivilbüro (International Civilian Office, ICO) in Prishtina für ihre Kommentare zu einer früheren Fassung des Beitrags sowie einer Reihe ehemaliger UNOSSEK-Mitarbeiter für Hintergrundinformationen.
 - 2 Joseph Starke, *Introduction to International Law*, London 1984, S. 132 (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).
 - 3 Zum internationalen Rechtsstatus des Kosovo unter Sicherheitsratsresolution 1244 vom 10. Juni 1999 siehe Bernhard Knoll, *The Legal Status of Territories Subject to Administration by International Organisations*, Cambridge University Press, 2008 (Kapitel V).
 - 4 Vgl. Bernhard Knoll, *From Benchmarking to Final Status? Kosovo and the Problem of an International Administration's Open-Ended Mandate*, in: *European Journal of International Law* 4/2005, S. 637-660.
 - 5 Der Bericht des Sondergesandten des Generalsekretärs der Vereinten Nationen, Botschafter Kai Eide, ist enthalten in: *United Nations Security Council, Letter dated 17 November 2004 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council, Anlage: Report on the situation in Kosovo, S/2004/932*, 30. November 2004, S. 3-29.

zesses seit 2006 und stellt Überlegungen über mögliche Auswirkungen der Unabhängigkeit des Kosovo auf das Völkerrecht an, insbesondere mit Blick auf das zu erwartende diesbezügliche Gutachten des Internationalen Gerichtshofs (IGH).

Staatlichkeit oder Stillstand? UNOSEK und die Kontaktgruppe

„Belgrad verschließt die Augen vor der Realität und ist empfindlich. Wir müssen Serbien dazu bringen zu akzeptieren, was es akzeptieren muss.“⁶

Den diplomatischen Bemühungen um die Aufnahme von Verhandlungen zur Lösung der Kosovo-Statusfrage lag ursprünglich ein umfassenderes Konzept zugrunde: Die von einer dritten Partei zu leitenden Vermittlungsgespräche sollten *idealiter* zur Billigung eines plurilateralen (oder begrenzt multilateralen) Vertrags⁷ zwischen den Parteien durch den VN-Sicherheitsrat in einer Resolution auf der Grundlage von Kapitel VII der VN-Charta führen. Zu den Parteien, die die zukünftigen ständigen politischen Grenzen des kosovarischen Territoriums festlegen sollten, sollten Serbien aufgrund seiner Anwartschaft auf die Ausübung hoheitlicher Befugnisse sowie die kosovarischen lokalen Institutionen, die auf die eine oder andere Weise von UMMIK unterstützt wurden, gehören. Ein solches Abkommen, das unter der Schirmherrschaft der Kontaktgruppe und eines Vermittlungsgremiums der VN geschlossen werden sollte, hätte die „internationale Treuhandschaft“ erfolgreich beenden und die Souveränitätsfrage klären können.

Am 14. November 2005 ernannte der VN-Generalsekretär den ehemaligen finnischen Präsidenten Martti Ahtisaari zum Sondergesandten, nachdem der Sicherheitsrat einen entsprechenden Vorschlag offiziell „begrüßt“ hatte.⁸ Ahtisaari erhielt größtmöglichen Spielraum zur Einleitung eines politischen Prozesses zur Festlegung des künftigen Status des Kosovo; es oblag allein ihm,

6 Condoleezza Rice, zitiert von einem UNOSEK-Mitarbeiter, der an einem Treffen des Sondergesandten Martti Ahtisaari mit US-Außenministerin Rice und US-Staatssekretär Nicholas Burns am 11. Mai 2006 in Washington D.C. teilgenommen hatte, in einem Interview mit dem Autor.

7 Vgl. hierzu Artikel 20 (2) des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge, abgeschlossen in Wien am 23. Mai 1969.

8 Vgl. das Schreiben des Präsidenten des Sicherheitsrats, Botschafter Andrei Denisow, an Kofi Annan: Vereinte Nationen, Sicherheitsrat, Schreiben des Präsidenten des Sicherheitsrats vom 10. November 2005 an den Generalsekretär, S/2005/709, 10. November 2005. Die Modalitäten für die Ernennung des Sondergesandten waren sorgfältig gewählt, da Russland zu einem früheren Zeitpunkt auf einem formellen, Einstimmigkeit erfordernden Sicherheitsratsbeschluss bestanden hatte. Alternativ hätte der Sicherheitsrat Gebrauch von Regel 28 der Vorläufigen Geschäftsordnung des Sicherheitsrats vom Dezember 1982 machen können, die es ihm gestattet, „für eine bestimmte Frage eine Kommission, einen Ausschuss oder einen Berichterstatter [zu] ernennen“. Vorläufige Geschäftsordnung des Sicherheitsrats (Dezember 1982), S/96/Rev.7. Die Regel basiert auf Artikel 29 der VN-Charta: „Der Sicherheitsrat kann Nebenorgane einsetzen, soweit er dies zur Wahrnehmung seiner Aufgaben für erforderlich hält.“

in Absprache mit dem Generalsekretär und unter Berücksichtigung der Kooperationsbereitschaft der betroffenen Parteien und der Lage vor Ort das Tempo und die Dauer des Prozesses zu bestimmen.⁹ Für die Arbeit des Büros des Sondergesandten (*Office of the Special Envoy of the Secretary-General of the United Nations for the Future Status Process for Kosovo*, UNOSEK) wurde nur ein grundlegender Rahmen geschaffen. Die zehn Leitprinzipien der Kontaktgruppe, die dem Schreiben des Präsidenten des Sicherheitsrats beigefügt waren, mit dem Ahtisaaris Ernennung zum Sondergesandten bestätigt wurde, legten lediglich fest, dass die Regelung des Status des Kosovo die regionale Stabilität und die Unteilbarkeit des Kosovo sowie ethnische Vielfalt, Demokratie und Menschenrechte fördern solle.¹⁰ Die Leitprinzipien stellten die erste einer ganzen Reihe von Botschaften dar, die die Kontaktgruppe an die Adresse der Parteien zu richten beabsichtigte, um so den Prozess zu steuern und ihn auf das Wesentliche zu konzentrieren. Die Kontaktgruppe betonte, dass die Statusregelung „europäischen Standards entsprechen und zur Verwirklichung der europäischen Perspektive des Kosovo beitragen“¹¹ solle. Ihre eigene Funktion hatte die Kontaktgruppe zu dem Zeitpunkt bereits festgelegt und zugesagt, den von den VN geleiteten Prozess durch die Identifizierung inhaltlicher Statusfragen¹² und die Bereitstellung von fachlichem Know-how aktiv zu unterstützen.

Die Kontaktgruppe, die nach mehreren Jahren der Untätigkeit, die der Intervention der NATO im Frühjahr 1999 gefolgt waren,¹³ nun wieder in Aktion trat, konzentrierte sich auf ihren Treffen auf eine Reihe zuvor festgelegter Fragen, in die ein Diskussionspapier einführte. Die Treffen zwischen den Leitern der Westbalkanabteilungen der Außenministerien, Politischen Direktoren oder den Ministern, an denen regelmäßig auch Vertreter der NATO, der Europäischen Kommission und der EU-Präsidentschaft („erweiterte“ Kontaktgruppe) sowie des UNOSEK und der UNMIK teilnahmen, fanden circa einmal im Monat statt. Die nachfolgende Graphik zeigt den flexiblen

9 Vgl. Terms of Reference for the Special Envoy of the Secretary General for the Future Status Process for Kosovo, Anhang eines Schreibens des Generalsekretärs an den Präsidenten des Sicherheitsrats, Mihnea Ioan Motoc, vom 31. Oktober 2005, Abschnitt 3.

10 Die Leitprinzipien der Kontaktgruppe für eine Regelung des Status des Kosovo wurden am 2. November 2005 auf einem Treffen der Kontaktgruppe auf der Ebene Politischer Direktoren in Washington D.C. in Anwesenheit des Sondergesandten Martti Ahtisaari und seines Stellvertreters Albert Rohan erarbeitet. Sie wurden dem Sicherheitsrat am 7. November übermittelt und von den VN mit dem bereits erwähnten Schreiben des Präsidenten des Sicherheitsrats Andrei Denisow an VN-Generalsekretär Kofi Annan politisch gebilligt; siehe Schreiben des Präsidenten des Sicherheitsrats vom 10. November an den Generalsekretär, a.a.O. (Anm. 8), Anlage.

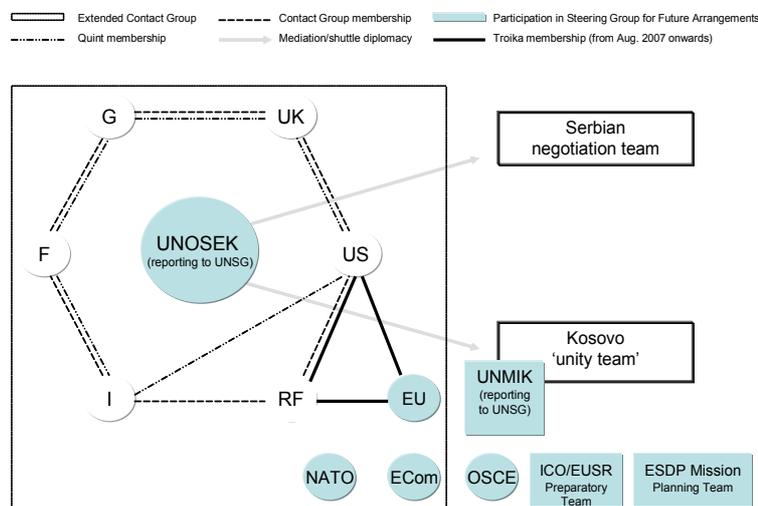
11 Ebenda, Leitprinzip 2.

12 Dreizehn zentrale Probleme, vom kulturellen Erbe über Dezentralisierung und Wirtschaftsfragen bis hin zu Minderheiten- und Eigentumsrechten, waren zunächst von den USA aufgelistet und anschließend der Kontaktgruppe auf ihrem Treffen am 2. November 2005 in Washington D.C. vorgeschlagen worden.

13 Zu den Bemühungen der Kontaktgruppe um eine Lösung der Kosovo-Krise in den Jahren 1997-1999 siehe Jochen Prantl, *The UN Security Council and Informal Groups of States: Complementing or Competing for Governance?*, Oxford 2006, Kapitel VII.2.1, S. 222ff.

organisatorischen Aufbau, der Ende 2005 eingeführt und so lange beibehalten wurde, bis die von der Kontaktgruppe initiierte EU-USA-Russland-Troika den Prozess im August 2007 übernahm, nachdem mehrere Versuche, eine Resolution des VN-Sicherheitsrats auf der Grundlage von Ahtisaaris Vorschlag zur zukünftigen Regelung der Statusfrage des Kosovo zu verabschieden, gescheitert waren.

Die Kontaktgruppe im Kosovo-Statusprozess, Januar 2006-Dezember 2007



Die Kontaktgruppe befasste sich in erster Linie mit der Planung der zukünftigen internationalen Präsenz und der Verschmelzung ihrer militärischen und zivilen Komponenten. Bereits zu Beginn der Statusverhandlungen war deutlich geworden, dass der Wiener Prozess von einem „zweifachen Übergang“ in Prishtina begleitet werden müsse: Auch wenn man es für zwingend erforderlich hielt, dass die UNMIK ihre Aufgaben bis zur Mandatierung einer neuen zivilen Präsenz und deren Einführung in ihre zukünftigen Aufgaben weiterhin wahrnahm, musste erstens die Übertragung von Machtbefugnissen bereits in Umrissen ausgearbeitet werden, wobei der EU die Verantwortung für die operative Planung zufallen sollte.¹⁴ Zweitens übernahm die Kontakt-

14 Siehe hierzu Anhang 1.1. (Elements of Cooperation between UNMIK and ICO in the Transition Period) zum zweiten Bericht des Teams zur Mitwirkung an den Vorbereitungen für die Einsetzung eines eventuellen Internationalen Zivilbüros im Kosovo, einschließlich der Komponente eines Sonderbeauftragten der Europäischen Union (ICO/EUSR-Vorbereitungsteam) an das Politische und Sicherheitspolitische Komitee der EU vom 20. Februar 2007. Bereits im Februar 2006 hatte die UNMIK eine eigene Strategie zur Gestaltung des Übergangs zu einer Nachfolgeregelung in Buchlänge vorgelegt (Executive Report: Informal technical needs assessment for future international engagement in Kosovo), die die Grundlage für die Arbeit der Lenkungsgruppe für zukünftige internationale Regelungen

gruppe eine zentrale Rolle in den Diskussionen über den schrittweisen Rückzug der UNMIK, insbesondere mit Blick auf die Übergabe von Befugnissen im Bereich Rechtsstaatlichkeit an kosovarische Institutionen und die Reform des Sicherheitssektors.¹⁵

Nach dem ersten Besuch Ahtisaaris als Sondergesandter in der Region Ende November 2005 wurden die Parteien aufgefordert, Verhandlungsteams zu bilden, ihre Positionen darzulegen und sich auf Grundsatzprogramme zu einigen.¹⁶ Das kosovarische Verhandlungsteam stand vor dem Problem, eine Strategie ausarbeiten zu müssen, während gleichzeitig die innenpolitische Situation seine Einheit gefährdete. Serbiens Vorschläge waren hingegen von Beginn an von zwei sich zumeist gegenseitig verstärkenden Strömungen geprägt: Die serbische Politik versuchte den Statusprozess vor allem dazu zu instrumentalisieren, die serbischen Wähler zur Unterstützung der Regierung und des von ihr vertretenen „moderaten Nationalismus“ zu bewegen und so der Bedrohung durch die rechtsextreme Serbische Radikale Partei (SRS) und die revanchistische Sozialistische Partei Serbiens (SPS) entgegenzuwirken. Auch ließ die serbische Regierung den ein oder anderen Testballon aufsteigen, um herauszufinden, wie weit sie die internationale Öffentlichkeit zu ihrer Unterstützung mobilisieren konnte. Zwar war in erster Linie die schon legendäre Rivalität zwischen Präsident Boris Tadić und Premierminister Vojislav Koštunica in außenpolitischen Angelegenheiten für das Chaos verantwortlich; Serbien und Montenegro hatte aber noch dazu das Pech von einem Außenminister vertreten zu werden, dessen Überschwänglichkeit und Charisma nur noch von seiner Inkonsequenz übertroffen wurden, die beinahe komi-

bildete, deren Vorsitz der UNMIK-Sonderbeauftragte des Generalsekretärs innehatte. Die Lenkungsgruppe war ein informelles Planungsgremium, das fachliches Know-how zum Statusprozess beigetragen hat. Die Mitglieder der Gruppe – UNOSEK, EU-Ratssekretariat, Europäische Kommission, NATO, OSZE und DPKO – waren teilweise dieselben wie diejenigen der erweiterten Kontaktgruppe (siehe Graphik).

- 15 Ernsthafte Vorbereitungen für die Übergabe von Hoheitsbefugnissen an die vorläufigen Selbstverwaltungsinstitutionen (*Provisional Institutions of Self-Government*, PISG) begannen in Prishtina im Oktober 2006 im Anschluss an die Verabschiedung einer Resolution zur Statusfrage. Im November wurde eine strategische Gruppe für den Übergang (*Strategic Group on Transition*, SGT) eingerichtet, die vom ICO/EUSR-Vorbereitungsteam und UNMIK geleitet wurde. Ihr waren drei nichttechnische Arbeitsgruppen angeschlossen (Wahlen, Öffentlichkeitsinformation und Verfassung), denen der Leiter des ICO/EUSR-Vorbereitungsteams, der Sonderbeauftragte des Generalsekretärs, Vertreter des Planungsteams zur Vorbereitung einer Rechtsstaatlichkeitsmission im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP), der KFOR, der Europäischen Kommission, der OSZE und des *Unity Teams* angehörten. Fünf technische Arbeitsgruppen arbeiteten unter dem Dach der technischen Gruppe für den Übergang (*Technical Group on Transition*), die von den PISG geleitet wurde und ebenfalls Fragen zur Bearbeitung an die SGT weiterleitete. Die technischen Arbeitsgruppen befassten sich mit den Bereichen Rechtsstaatlichkeit, Regierungsführung, zivile Verwaltung, Gesetzgebung sowie Wirtschafts- und Eigentumsfragen. Vgl. Report of the UN Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, 9. März 2007, S/2007/134, Absatz 21.
- 16 Die Grundsatzprogramme der kosovarischen PISG und des serbischen Verhandlungsteams sind abgedruckt in: Kosovo Perspectives Weekly Bulletin (VIP News Service) vom 17. Februar 2006, S. 8-11 bzw. S. 14-15.

sche Züge aufwies. Vuk Draškovićs vorrangiges außenpolitisches Instrument war die Kunst der Allegorie. Warum, so fragte er, sollte die internationale Gemeinschaft überstürzt ein Dach für das gemeinsame Haus Kosovo bauen (Status), wenn noch nicht einmal dessen Fundament (Standards) gelegt ist? Der Ansatz der Kosovo-Albaner sei ein Rezept zum Scheitern, befand er, so als verlange man ein Hochschuldiplom ohne überhaupt mit dem Studium angefangen zu haben.

Außerdem war er unübertroffen im Aufzeigen vermeintlicher Parallelen, die in Wirklichkeit keinerlei Ähnlichkeiten mit dem betreffenden Fall aufwiesen. Seine erste politische Verlautbarung nach dem Beginn des Statusprozesses widersprach offen dem Vorschlag des Präsidenten, das Kosovo als zwei Entitäten innerhalb des serbischen Staates zu konstituieren, was seinerseits wiederum ein Scheinbild des Dayton-Modells war.¹⁷ Außenminister Drašković bot den Kosovaren „echte Souveränität“ und „Unabhängigkeit nach innen“ auf der Grundlage des international vermittelten Friedensplans für Kroatien („Z-4-Plan“) von Anfang 1995 an, der die schrittweise Rückführung der „Republika Srpska Krajina“ (RSK) unter kroatische Staatshoheit vorsah.¹⁸ Sein Verweis auf den gescheiterten Versuch der Mini-Kontaktgruppe, eine irredentistische Gemeinschaft in den kroatischen Staat wiederinzugliedern, während dieser sich im Krieg mit Serbien befand, war natürlich ein missglückter Versuch, für seine Lösungsformel „mehr als Autonomie, weniger als Unabhängigkeit“ für das Kosovo zu werben. Sein Angebot, das exakt am Z-4-Plan ausgerichtet war, kam zehn Jahre zu spät und wies zudem einige Schwachstellen auf. Die Lage der Abtrünnigen in der RSK unter Milan Martić mit derjenigen einer Bevölkerung zu vergleichen, die unter der „heiligen Treuhandschaft“ der internationalen Gemeinschaft regiert worden war und bereits ein weitaus größeres Maß an Selbstverwaltung genoss als die Krajina-Serben unter dem Z-4-Abkommen jemals erlangt hätten, zeugte von einer außergewöhnlichen Leichtsinnigkeit, allein schon deshalb, weil keinerlei Vorschläge gemacht wurden, wie eine kosovarische Entität ihre erhebliche Auto-

17 Vgl. Beta Week Nr. 500, 24 November 2005, S. 2.

18 Vgl. Interview mit Vuk Drašković in der Frankfurter Rundschau vom 16 November 2005. Vgl. ebenso seinen Kommentar gegenüber der Nachrichtenagentur Tanjug vom 2. Juni 2005: „Das, was Z-4 den Serben in der Krajina garantiert hat, würde nun den Albanern garantiert. Was es den Kroaten garantiert hat, sollte es nun den Serben im Kosovo garantieren.“ Der „Z-4-Plan“ (Entwurf eines Abkommens über die Krajina, Ostslawonien, die Baranja und Westsirmien von 1995; das „Z“ steht für Zagreb), der formal als Abkommen zwischen Zagreb und Knin vorgesehen war, jedoch substanzielle verfassungsrechtliche Bestimmungen für eine zukünftige autonome RSK enthielt, war von Vertretern Russlands, der USA, der EU und der VN ausgearbeitet worden und hätte der irredentistischen serbischen Gemeinschaft erhebliche Autonomie bei gleichzeitiger friedlicher Reintegration des Territoriums unter kroatische Staatshoheit zugesichert. Weder Slobodan Milošević noch die Krajina-Serben stimmten dem Plan jedoch zu. Das Gebiet wurde Kroatien im Sommer 1995 in der Militäroperation *Oluja* („Sturm“) gewaltsam wieder angeschlossen. Dabei wurden rund 200.000 Menschen vertrieben.

nomie innerhalb des serbischen Staates und seiner Institutionen ausüben und an ihnen partizipieren könnte.¹⁹

Die Wochen vor dem Beginn der direkten Verhandlungen wurden für intensive Vorbereitungen genutzt. Während die Kosovo-Albaner den Tod ihres Präsidenten und Idols Ibrahim Rugova beklagten, setzte die serbische Regierung ihre Werbemaschinerie in Brüssel und Washington in Gang. Im Januar 2006 begann aber auch die internationale Gemeinschaft, die Sache voranzutreiben. Als erstes wurde beschlossen Ahtisaaris Vorschlag zu folgen, in bilateralen Kontakten mit den Parteien klare „private Botschaften“ zum Statusprozess abzugeben und sie dazu zu drängen, ihre jeweilige Öffentlichkeit darauf vorzubereiten. Dies hielt man gerade in Bezug auf Serbien, an das Ahtisaari seine erste „private Botschaft“ richtete, für besonders wichtig: „Die verfassungswidrige Aufhebung der Autonomie des Kosovo im Jahr 1989 und die darauf folgenden tragischen Ereignisse, die die internationale Verwaltung des Kosovo zur Folge hatten, haben zu einer Situation geführt, in der eine Rückkehr des Kosovo unter Belgrads Herrschaft keine praktikable Option ist.“²⁰

Der russische Vertreter der Kontaktgruppe weigerte sich zwar, diese Botschaft an Belgrad zu überbringen, hatte aber keine Einwände dagegen, dass andere Kontaktgruppenmitglieder von ihr Gebrauch machten, und hob die Notwendigkeit eines einheitlichen Ansatzes hervor.

Zweitens und nur wenige Wochen vor dem Beginn der direkten Gespräche über sogenannte technische Fragen gab die Kontaktgruppe – dieses Mal auf Ministerebene – auf der Londoner Afghanistan-Konferenz eine Erklärung ab, deren Bedeutung gar nicht hoch genug eingeschätzt werden kann. Sie unterstrich, dass „dem Wesen des Kosovo-Problems, das durch den Zerfall Jugoslawiens und die anschließenden Konflikte, ethnische Säuberungen und die Ereignisse des Jahres 1999 sowie durch die lange Periode der internationalen Verwaltung unter VN-Sicherheitsratsresolution 1244 geprägt wurde, bei der Regelung des Status des Kosovo in vollem Umfang Rechnung getragen werden muss“. Darüber hinaus – und wichtiger noch – erinnerten die Minister Belgrad daran, dass „die Regelung u.a. für die Bevölkerung des Kosovo akzeptabel sein muss. Die verhängnisvolle Politik der Vergangenheit ist die Ur-

19 Die Einbeziehung Kosovo-albanischer Politiker in Serbiens Zentralregierung war nach den Worten des stellvertretenden Leiters des serbischen Verhandlungsteams nicht vorgesehen; vgl. Leon Kojen, Kosovos Zukunft aus serbischer Sicht, in: NZZ, 1. Juni 2006. Das serbische Grundsatzprogramm für die Verhandlungen (Anm. 16) bot tatsächlich keine Partizipationsrechte auf „zentraler“ Ebene an. Zur Stellungnahme der Venedig-Kommission zu Serbiens Verfassung von 2006 und seiner „Autonomiegarantie“ s.u. (Anm. 130).

20 Die vom UNOSEK vorgeschlagenen privaten Botschaften von Vertretern der Kontaktgruppe zum Kosovo-Statusprozess wurden auf dem Treffen der Kontaktgruppe am 16. Januar 2006 in Wien diskutiert. Die Botschaften blieben allerdings nicht lange privat. Zu den öffentlichen Stellungnahmen des ehemaligen Politischen Direktors im britischen Außenministerium John Sawers während seines Aufenthalts im Kosovo und in Belgrad am 6. und 7. Februar 2006 vgl. British Diplomat Sparks Serb Protest over Kosovo, AFP, 7. Februar 2006; Unbequeme Wahrheiten für Serbien, in: NZZ, 9. Februar 2006, S. 3.

sache der heutigen Probleme.²¹ In Prishtina wurde die Erklärung mit Begeisterung aufgenommen, ließ sie doch das Pendel deutlich zugunsten der kosovarischen Seite ausschlagen. Sie stärkte aber auch die Position der Kontaktgruppe, indem sie den Grundstein für das Engagement des UNOSEK in den kommenden Monaten legte.

In praktischer Hinsicht stellte die Kontaktgruppe sich selbst die Aufgabe, bis Juni 2006 ein Konzept für die neue internationale Präsenz zu entwerfen, das deren Mandat, ihre Befugnisse, ihre Struktur, ihre Finanzierung und eine Übergangsstrategie enthielt. Die Diskussionen ergaben einen vorläufigen Konsens darüber, dass die zukünftige Präsenz nach dem „*Light-footprint*“-Ansatz agieren sollte und bei der Implementierung der endgültigen Regelung auf Korrektivbefugnisse zurückgreifen kann. Ihre Substitutionsbefugnisse sollten auf ein notwendiges Minimum beschränkt sein, um so ein hohes Maß an lokaler Eigenverantwortung zu ermöglichen. Regierungsfunktionen sollten formal vom Kapazitätsaufbau getrennt werden, gleichzeitig sollte das Internationale Zivilbüro (*International Civilian Office*, ICO) ein starkes Koordinierungsmandat erhalten, um Kohärenz und Effizienz beim Kapazitätsaufbau zu gewährleisten. Der stellvertretende Sondergesandte Albert Rohan fasste die Präferenzen des UNOSEK und des EU-Ratssekretariats zusammen: „so schwach wie möglich, so stark wie nötig“. Man war sich ebenso darüber einig, dass die neue internationale Präsenz auch eine neue Sicherheitsratsresolution erforderte und dass eine Lenkungsgruppe eingerichtet werden müsse, der wichtige Interessenvertreter angehören, die die Präsenz unterstützen und anleiten.

Fehlkalkulationen und falsche Prämissen

Die fortschrittlichen Überlegungen der Kontaktgruppe fanden hingegen im „*Bottom-up*“-Ansatz des UNOSEK keinen Niederschlag. Dass es in Fragen wie z.B. Minderheitenrechte und Dezentralisierung nur ausgesprochen langsam vorwärts ging, lag an mehreren strukturellen Faktoren.²² Erstens konnten

21 Statement by the Contact Group on the Future of Kosovo, Presseerklärung des britischen Außenministeriums, London, 31. Januar 2006, Absätze 6 und 7.

22 Seit Botschafter Eides zweitem Bericht (United Nations Security Council, Letter dated 7 October 2005 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council, Anhang: A Comprehensive Review of the Situation in Kosovo, S/2005/635, 7. Oktober 2005, S. 2-22) und den darin enthaltenen Empfehlungen ging man davon aus, dass eine „weitgehende“ Dezentralisierung, die auch vielen der legitimen Sorgen und Hoffnungen der Minderheitengemeinden im Kosovo entgegen käme, für die Aufhebung der Blockade des Statusprozesses insgesamt entscheidend sei. Vermittler versuchten eine prinzipielle Übereinkunft über vier miteinander verbundene Bereiche zu erreichen. Dabei handelte es sich in erster Linie um die Übertragung zusätzlicher Kompetenzen an die Kommunen („*own competencies*“) und die Abtretung weiterer Befugnisse seitens der Zentrale (vor allem in den Bereichen Gesundheitsfürsorge, Erziehung und Bildung, öffentliche Versorgungseinrichtungen, Sozialpolitik, Kultur und – höchst umstritten – Polizei und Justiz). Ein zweiter Schwerpunkt lag auf der Einführung von 1. neuen lokalen Einnahmequellen, 2. eines Mechanismus zur Beteiligung an den Einkünften aus der zentralen Einkommenssteuer und 3. einer vorrangigen Bearbeitung finanzieller Subventionen

die indirekten, über Vermittler geführten Vorgespräche („*proximity talks*“) und die Verhandlungen über praktische Fragen nicht klar von der umfassenderen Statusfrage getrennt werden. UNOSEK beharrte darauf, dass es in den vier Verhandlungssträngen²³ um Fragen ging, die unabhängig vom zukünftigen völkerrechtlichen Status des Kosovo gelöst werden mussten. Damit sollte erreicht werden, dass die Parteien ihre Aufmerksamkeit auf technische Einzelheiten konzentrierten. Dennoch war jedem klar, dass einige der letztlich gefundenen Lösungen nur in einem souveränen Staat realisiert werden könnten – eine Schlussfolgerung, die die serbische Regierung in Rage brachte.²⁴

Der Schlachtplan der internationalen Gemeinschaft beruhte, was ihren Umgang mit Belgrad anging, ebenfalls auf fehlerhaften Prämissen und hing außerdem vom Erfolg ihrer Botschaften an die Adresse Prishtinas ab. Belgrad hatte, wie Ahtisaari es zu Beginn der Verhandlungen ausdrückte, zu akzeptieren, dass das Kosovo nicht unter seine Kontrolle zurückkehren würde. Die Kosovaren hatten ihrerseits zu begreifen, dass sie sich ihr Ziel „verdienen“ mussten, indem sie weiter auf die Standards hinarbeiteten:

„Auch wenn die heutige demokratische Führung Serbiens für die Politik des Milošević-Regimes nicht verantwortlich gemacht werden kann, so muss [sie] dennoch Miloševićs Erbe akzeptieren [...] Miloševićs dunkle Vergangenheit darf sie weder zu ihrer Gefangenen machen, noch sollte sie sie davon abhalten, den politischen Mut und den Weitblick zu zeigen, die notwendig sind, um *realistische Vorschläge* für die Zukunft sowohl des Kosovo als auch Serbiens zu machen [...] Im Kosovo tragen die Kosovo-Albaner die Verantwortung dafür sicherzustellen, dass die Bedingungen und Grundlagen für eine zukunftsfähige multiethnische demokratische Gesellschaft geschaffen werden [...] Die Resultate der

aus Belgrad zur Erhöhung der finanziellen Unabhängigkeit der Kommunen. Drittens sollte UNOSEK Verhandlungen über die Neuziehung kommunaler Verwaltungsgrenzen erleichtern, um die Anzahl der Gemeinden mit serbischer Bevölkerungsmehrheit moderat zu erhöhen. Viertens erachtete man die Zusammenarbeit zwischen den Kommunen, auch über die Landesgrenzen hinweg, als ein wichtiges Mittel zur Förderung des Zusammenhalts und einer Zweckgemeinschaft von Gebietseinheiten mit serbischer Mehrheit (und – ganz entscheidend – zur Sicherung von Belgrads Einfluss auf diese). Insgesamt fanden in Wien acht Treffen zum Thema Dezentralisierung statt, die allesamt auf von UNOSEK erarbeiteten inhaltlichen Vorlagen basierten.

23 1. Dezentralisierung, 2. Kulturerbe und heilige Stätten, 3. Standards, Minderheitenrechte und Flüchtlingsrückkehr, 4. Wirtschafts- und Eigentumsfragen.

24 Vgl. das gemeinsame Schreiben von Präsident Tadić und Premierminister Koštunica an den Sondergesandten Ahtisaari: „Wir sind in dem Glauben in die Verhandlungen eingetreten, dass die Erörterung konkreter Fragen vor den Gesprächen über die zentrale Frage des zukünftigen Status dazu beitragen würde, Vertrauen herzustellen und so einer für beide Seiten akzeptablen Lösungen den Weg zu ebnen. Bis jetzt haben die Reaktionen auf unsere Dezentralisierungsvorschläge nur wenig Respekt vor den ernst zu nehmenden Ängsten der serbischen Bevölkerungsgruppe gezeigt. Die Delegation aus Priština zeigt in Wien in Wirklichkeit nur geringes Interesse daran, Fragen so zu diskutieren, wie Sie es angemahnt haben, nämlich statusneutral. Die Gespräche werden dadurch blockiert und es wird schwierig, Kompromisse zu finden.“ Serbische Präsidialverwaltung, Archiv-Nr. 06-00-01549/2006-01, 18. Mai 2006.

[...] Umsetzung der Standards werden ein entscheidender *Faktor für die Bestimmung des Tempos sein, mit dem der politische Prozess zur Regelung des zukünftigen Status des Kosovo voranschreitet.*²⁵

Was die erste Prämisse anbelangte, so spielte Belgrad schlicht und einfach nicht mit und verfocht während der gesamten Verhandlungen den Standpunkt, dass eine Veränderung der Grenzen in der Region nicht nur seinen Interessen zuwiderliefe, sondern auch serbische Extremisten an die Macht bringen und somit ein Risiko für die Nachbarstaaten darstellen würde. Das Vertrauen darauf, dass Serbien sich als kooperativ erweisen und – ermutigt von dem Versprechen einer strategischen Partnerschaft (bilaterale Initiativen, Aktivitäten im Rahmen der NATO-Partnerschaft für den Frieden sowie eine konkrete EU-Beitrittsperspektive) – „realistische Vorschläge“ (so die Diplomaten-sprache für die Zustimmung zur staatlichen Unabhängigkeit des Kosovo) präsentieren würde, entsprang wohl eher Wunschenken als einer realistischen Einschätzung der serbischen Politik. Serbien weigerte sich insbesondere, das Kosovo gegen eine rasche Integration in die euro-atlantischen Strukturen einzutauschen. Die Annahme sowohl Brüssels als auch Washingtons, dass Belgrad sich an einem solchen Tauschhandel beteiligen würde, war eine krasse Fehleinschätzung, bei der die Attraktivität der Beitrittsperspektive erheblich überschätzt wurde.²⁶ Die serbische Führung nutzte weder die Gelegenheit, Slobodan Milošević und Tomislav Nikolić von der SRS, der schärfsten Herausforderin der Regierung, die Schuld am Verlust des Kosovo zuzuschieben, noch klärte sie die serbische Öffentlichkeit über „realistische“ Szenarien auf. Kurzum: Die Anreize, die die Quint bot – zukunftsorientiert und dazu gedacht, einem Land, das „die Augen vor der Wahrheit verschließt“, dabei zu helfen, den Weg der europäischen Integration weiter zu gehen – waren schlicht und einfach weniger greifbar als das, was Russland zu bieten hatte und was letztendlich schwerer wog: Moskau war in der Kosovo-Frage obstruktiv, auf den Status quo fixiert und ignorierte die Folgen für Serbiens Zukunft weitgehend.

25 Statement of the Special Envoy, EU Foreign Ministers Gymnich Meeting, 11. März 2006, Absätze 4-6 (Hervorhebung durch den Autor).

26 Vgl. z.B. die Aussage von Staatssekretär Nicholas Burns vor dem US-amerikanischen Kongress: „Wir haben uns Belgrad gegenüber klar ausgedrückt: Konstruktives Engagement im Kosovo-Statusprozess [...] und eine konstruktive Rolle in der Region [...] wären sehr hilfreich dabei, den Weg zur EU- und zur NATO-Mitgliedschaft frei zu machen.“ Kosovo: Current and Future Status, Hearing before the Committee on International Relations, House of Representatives, 18. Mai 2006, Washington 2006, S. 15. Die Botschaft, dass Serbien danach beurteilt werden würde, inwieweit es einen „realistischen Ansatz“ verfolgen und eine „konstruktive Haltung“ einnehmen würde, war von den Vertretern der EU vom Beginn der Statusverhandlungen an noch verstärkt worden. Der serbische Außenminister Vuk Jeremić entgegnete darauf, dass „an Serbien aus verschiedenen Ecken die Botschaft herangetragen wurde, es habe die Wahl zwischen Europa und dem Kosovo [...] Diese Wahl ist inakzeptabel und im Europa des 21. Jahrhunderts, gelinde gesagt, ein unanständiges Angebot“, VIP Daily News Report, 30. August 2007.

Auf der anderen Seite waren die im Laufe der Verhandlungen an Prishtina ausgesandten Botschaften nicht ganz ehrlich gemeint und weckten demzufolge Erwartungen, die am Ende nicht erfüllt werden konnten. Dass die Kontaktgruppe bestimmten Standards Priorität einräumte und für ihre Erreichung Fristen setzte,²⁷ sollte der Kosovo-albanischen Öffentlichkeit das Gefühl geben, erkennbare Fortschritte bei der Implementierung der Standards würden sie ihrem Ziel näher bringen. Sowohl UNOSEK als auch die Gesandten der Kontaktgruppe wussten indessen nur zu gut, dass die Regelung des Status des Kosovo und der Prozess, der dorthin führen sollte, nichts damit zu tun hatten, ob die kosovarischen vorläufigen Selbstverwaltungsinstitutionen (*Provisional Institutions of Self-Government*, PISG) die Umsetzung der Standards zu ihrer Hauptaufgabe machten oder nicht. Wie der UNMIK-Sonderbeauftragte des Generalsekretärs mit Sorge feststellte, wirkte dieser Kausalzusammenhang auch in umgekehrter Richtung: „Wir müssen uns darüber im Klaren sein, dass weitere Fortschritte bei der Implementierung der Standards ebenso wie die Nachhaltigkeit und Konsolidierung dessen, was bislang erreicht wurde, sowohl ständiger Impulse für den zukünftigen Statusprozess als auch konkreter Aussichten auf den Abschluss dieses Prozesses bedürfen.“²⁸ Die erneute Verwendung des Begriffs des „verdienten Status“ durch westliche Diplomaten, der schon früher für Verwirrung gesorgt hatte, als die UNMIK noch Richtmarken („*benchmarks*“) für die PISG-Regierung ersann,²⁹ mag die westlichen Hauptstädte davon überzeugt haben, dass der Druck auf das kosovarische Verhandlungsteam aufrechterhalten würde. Dennoch gab es keine Gewissheit, dass eine positive Beurteilung der Regierungsführung automatisch zu einer positiven Entscheidung des Sicherheitsrates führen würde; schließlich handelte es sich um einen politischen Prozess, der höchst anfällig für Spielverderber war, die gegen jeden Beschluss zur Billigung einer aus dem Prozess hervorgegangenen abschließenden Regelung mit einem Federstrich ihr Veto einlegen konnten.

27 In Absprache mit UNMIK erstellte die Kontaktgruppe eine Prioritätenliste, die von der Verabschiedung „international anerkannter Gesetze“ zur Sprachenfrage und zum Kulturerbe über die Erarbeitung einer Strategie für die Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel durch Angehörige von Minderheiten und die Instandsetzung von Geschäftsgebäuden, die während der Unruhen im März 2004 beschädigt worden waren, bis hin zur Bereitstellung von Geldern für die Rückkehr von Flüchtlingen reichte. Die Liste wurde dem damaligen Premierminister des Kosovo, Agim Çeku, am 9. Juni 2006 übergeben. Zeitgleich wurden Gesuche an Belgrad überreicht, u.a. die Bitte, die Einbeziehung von Kosovo-Serben in die kosovarischen Institutionen zu unterstützen. Da die kosovarische Regierung nicht direkt in den entscheidenden Sitzungen des Sicherheitsrats über Fortschritte bei der Implementierung der prioritären Standards berichten konnte, wurden regelmäßige Aktualisierungen in schriftlicher Form abgegeben. Siehe z.B. das dem Schreiben von Premierminister Çeku an die Präsidentin des VN-Sicherheitsrats, Botschafterin Ellen Margrethe Løj, als Anhang beigefügte Schriftstück „Key Recent Achievements“ (Nr. 130/06, 16. Juni 2006).

28 Report of the UN Secretary-General, a.a.O. (Anm. 15), Absatz 23.

29 Die letzte Fassung des *Kosovo Standards Implementation Plan* (KSIP) war 120 Seiten lang. Zu ihrer Billigung durch den VN-Sicherheitsrat siehe Security Council Reiterates that Kosovo Standards Plan Should Be Basis for Reassessing PISG, UN/PR/SC/8082, 30. April 2004.

Diese strukturellen Defizite des unter dem Dach der Vereinten Nationen geführten Prozesses verleiteten die Kosovo-Albaner jedoch keineswegs zu unkonstruktiven Positionen; ganz im Gegenteil: Die „privaten Botschaften“ der diplomatischen Gesandten hatten ihrem Verhandlungsteam derart Auftrieb gegeben, dass seine Haltung konstruktiv blieb.³⁰ Aufgrund des Fehlens glaubwürdiger Anreize für Prishtina – einer verbindlichen Verknüpfung zwischen der Implementierung der Standards und einer positiven Sicherheitsratsresolution – sahen sich Diplomaten der Quint und Vertreter des UNOSEK jedoch oftmals zu übertriebenen Versprechungen veranlasst. Ihr Vertrauen darauf, dass letztendlich eine multilaterale Lösung gefunden würde, die die vom Sondergesandten vorgeschlagene, durch eine neue zivile und militärische Präsenz eingeschränkte Unabhängigkeit des Kosovo besiegeln würde, war nicht bloß ein diplomatischer Trick, mit dem die Kosovo-albanische Delegation zu mehr Flexibilität angespornt werden sollte; beunruhigender war vielmehr, dass es auf einer Fehleinschätzung der Motive und Strategien, die hinter Russlands Verhalten steckten, beruhte. Russland war in Gestalt seines Kontaktgruppengesandten, Botschafter Alexander Bozan-Chartschenko, einen weiten Weg mit der Quint gegangen und hatte trotz der Kritik Bozan-Chartschenkos an der angestrebten „künstlichen“ Frist für den Abschluss der Verhandlungen Ende 2006, seines fortgesetzten Beharrens auf einer Verhandlungslösung und seiner kursorischen Hinweise auf die eventuelle Schaffung eines Präzedenzfalls durch die Unabhängigkeit des Kosovo niemals offenen Widerstand gegen irgendeine der entsprechend dem Arbeitsprogramm der Kontaktgruppe erörterten Fragen signalisiert.

Spielverderber

Die Diskussionen in der ersten Hälfte des Jahres 2006 hatten auf Seiten der Quint den Eindruck entstehen lassen, dass Ahtisaaris Vorschlag vor seiner Billigung durch den Sicherheitsrat erst noch für einen politischen Tauschhandel mit Russland in anderen internationalen Fragen herhalten sollte. Wie US-Staatssekretär Burns bei einem Treffen mit dem Sondergesandten Ahtisaari feststellte, würde Russland „in der Kontaktgruppe und im VN-Sicherheitsrat nicht sehr entgegenkommend sein. Auch wenn wir die Zusage haben, dass sie eine Sicherheitsratsresolution zum Status [des Kosovo] nicht blockieren werden, so werden sie es uns doch während des gesamten Prozesses

30 Die Enttäuschung über Belgrads Obstruktionspolitik wird in der Erklärung, die die Kontaktgruppe am 24. Juli 2006 nach der ersten Runde der direkten Gespräche zwischen Präsident Tadić und Premierminister Koštunica auf der einen sowie Präsident Fatmir Sejdiu und dem *Kosovo Unity Team* auf der anderen abgab, deutlich. Darin hieß es: „Prishtina hat in den Dezentralisierungsgesprächen Flexibilität gezeigt. Prishtina wird in vielen Fragen allerdings noch entgegenkommender sein müssen, bevor der Statusprozess erfolgreich abgeschlossen werden kann [...] Belgrad muss in den Gesprächen noch wesentlich mehr Flexibilität an den Tag legen als bisher. Belgrad muss anfangen, über vernünftige und praktikable Kompromisse in vielen der zur Debatte stehenden Fragen nachzudenken, insbesondere in der Frage der Dezentralisierung.“

nicht eben leicht machen.³¹ Noch während der Bemühungen des UNOSEK um eine Regelung teilten alle Quint-Regierungen diese Wahrnehmung. Einer ihrer Botschafter berichtete beispielsweise nach einem Essen mit dem russischen Außenminister Sergei Lawrow, dass man dessen Absicht, Aspekte der voraussichtlichen Unabhängigkeit des Kosovo auf die eingefrorenen Konflikte anzuwenden, zwar wachsam im Auge behalten sollte, „wir aber Hinweise darauf haben, dass sie vielleicht versuchen werden, das Ganze in einem anderen Bereich zu kompensieren. Wenn wir das Spiel um ihre Empfindlichkeit, als Mitglied eines Clubs behandelt zu werden, als ernst zu nehmende Macht, die voll und ganz in die Verhandlungen des Endergebnisses eingebunden werden muss, mitspielen, sollte das Ganze machbar sein.“³²

Diese herrschende Meinung änderte sich erst zu dem Zeitpunkt, als russische Diplomaten mittels einer Serie von Demarchen in den Hauptstädten der Quint ihre erhebliche Unzufriedenheit mit der Richtung, die der Statusprozess eingeschlagen hatte, zum Ausdruck brachten. Sie kritisierten die Tendenz, einzig und allein Belgrad die Schuld am ausbleibenden Fortschritt in den Verhandlungen zu geben. Sie bestanden hartnäckig darauf, dass eine Verhandlungslösung Priorität habe, und lehnten es ab, eine Belgrad aufgezwungene Regelung zu akzeptieren. Sie drängten auf eine Aufhebung der Frist für den Abschluss der Verhandlungen und forderten von UNOSEK, die „bevorzugte Behandlung“ der Kosovo-Albaner zu beenden. Russland begann sich von seiner ursprünglich erklärten Absicht, die Einheit innerhalb der Kontaktgruppe zu wahren, zurückzuziehen, distanzierte sich Schritt für Schritt von den Ideen Ahtisaaris und zeigte allmählich sein wahres Gesicht: eine immer vehementer werdende Rhetorik in der kompromisslosen Unterstützung der serbischen Position,³³ die Serbien sogleich dazu nutzte, seine eigene Inflexibilität zu kaschieren. Diese Haltung verhärtete sich im Laufe des folgenden Jahres. Der Westen hielt dennoch an seiner Überzeugung fest, Russland könne dazu bewegt werden, sich im Sicherheitsrat zumindest der Stimme zu enthalten, so wie China es am 10. Juni 1999 bei der Verabschiedung der Resolution 1244 getan hatte. Wie wir rückblickend wissen, kam es dazu jedoch nicht.

Die Quint hatte sich kurz vor dem Beginn der „politischen“ Statusgespräche im Juli 2006 auf die Position einer „eingeschränkten Souveränität“ des Ko-

31 Nicholas Burns, zitiert von einem UNOSEK-Mitarbeiter, der an dem Treffen am 11. Mai 2006 teilgenommen hatte, a.a.O. (Anm. 6).

32 Persönliches Interview des Autors mit einem leitenden offiziellen Vertreter der Quint, Moskau, 8. Juni 2006.

33 Die Haltung des russischen Botschafters Witali Tschurkin auf der Sicherheitsratssitzung vom 13. Dezember 2006 ist hierfür ein anschauliches Beispiel. Tschurkin warf dem damaligen UNMIK-Sonderbeauftragten des Generalsekretärs, Joachim Rucker, vor, mit seinem Eintreten für eine rasche Entscheidung über den Status sein Mandat überschritten zu haben, verteidigte Belgrad gegen die Kritik, es verhalte sich unkonstruktiv und unflexibel, und beharrte darauf, dass nur eine Verhandlungslösung vom Sicherheitsrat gebilligt würde; vgl. Security Council, 5588th Meeting (PM), Kosovo Envoy Tells Security Council Delay of Status Proposal Raised Tension, United Nations Security Council, SC/8900, 13. Dezember 2006.

sovo festgelegt, da sie von der Arbeitshypothese ausging, dass keine Verhandlungslösung zwischen den Parteien zustande kommen würde. Für die USA und die EU überraschend stellte Russland das Axiom, das Kosovo sei ein Fall *sui generis* ohne Präzedenzwirkung für das Völkerrecht, jedoch in Frage. Moskaus anhaltender Widerstand gegen den westlichen Standpunkt diene dabei keineswegs der Gesichtswahrung eines hilfsbedürftigen slawischen Vettors. Er war vielmehr der Höhepunkt des neuen globalen Selbstbewusstseins Russlands. Zu dem Zeitpunkt, als bereits deutlich war, dass es für Russland kaum Anreize gab, in dieser Angelegenheit einen Kompromiss mit dem Westen einzugehen, hieß es in einem Kommentar: „Moskau hat die Rolle eines Richters übernommen: eines Garanten des Völkerrechts, eines Beschützers der Menschenrechte und eines Kommentators, der keine direkte Verantwortung für die derzeitige und zukünftige Situation vor Ort trägt.“³⁴ Unter dem Vorwand, das Prinzip der territorialen Integrität zu verteidigen, brachte Russland zwei wichtige, aber stets unterschätzte Faktoren in der Psychologie der internationalen Beziehungen ins Spiel: Respekt für seinen Status als eine Großmacht, die nicht ignoriert werden kann, und Vergeltung – in diesem Fall für die Demütigung, als die Russland das Scheitern seiner Bemühungen im Jahr 1999 empfand, die Bombenangriffe der NATO auf Serbien zu verhindern.

Die Fehleinschätzung der russischen Absichten seitens der Quint hatte zur Folge, dass alle fünf Resolutionsentwürfe, die im Juni und Juli 2007 im Sicherheitsrat vorgelegt wurden, nach der glaubwürdigen Androhung eines russischen Vetos zurückgezogen werden mussten.³⁵ Die EU hatte zu diesem Zeitpunkt noch nicht begriffen, dass dies ein Moment war, in dem sie Einheit und Weitblick hätte demonstrieren müssen, wenn sie als externer Akteur glaubwürdig sein wollte, insbesondere mit Blick auf die Stabilität auf dem Balkan und die europäische Zukunft der Region. Hin- und hergerissen zwischen den entgegengesetzten Positionen der USA und Russlands griff die EU als wichtigster regionaler Akteur zu der von ihr immer dann, wenn internationale Probleme auftraten, bevorzugten Taktik: Sie rief dazu auf, den Zeitraum für die Verhandlungen zu verlängern und diese fortzusetzen.

Die Troika

Die nun folgenden 120 Tage dauernden Beratungen wurden von Unterhändlern – jeweils ein Vertreter der EU, der USA und Russlands –, die mit einem Mandat der Kontaktgruppe ausgestattet waren, geleitet und sollten „eine weitere

34 Oksana Antonenko, *Russia and the Deadlock over Kosovo*, in: *Survival* 3/2007, S. 91-105, hier: S. 101.

35 Eine knappe und präzise Darstellung der Blockade im Sicherheitsrat findet sich in: ICG, *Breaking the Kosovo Stalemate: Europe's Responsibility*, Europe Report Nr. 185, 21. August 2007, S. 2-3.

Phase von Diskussionen zwischen den Parteien ermöglichen“.³⁶ Die sogenannte „Kosovo-Troika“ setzte hauptsächlich die Pendeldiplomatie zwischen den Hauptstädten, wie sie bereits unter der Leitung des UNOSEK stattgefunden hatte, fort und schuf Gelegenheit für insgesamt sechs zusätzliche Direktverhandlungen. Bei allen gemeinsamen Sitzungen hob die Troika – vermutlich um sich von der Verhandlungsführung des Sondergesandten Ahtisaari abzusetzen – stets hervor, dass sie keine eigenen Vorschläge mache, sondern lediglich Fragen stelle, um zu gewährleisten, dass alle in Frage kommenden Optionen von den Parteien geprüft würden. Die Troika hatte tatsächlich nicht die Absicht, jemandem eine Lösung aufzuzwingen; „stattdessen lag die Last, die andere Seite von den Vorzügen ihrer Position zu überzeugen, bei den Parteien selbst“.³⁷

Solch neuer Idealismus konnte den wahren Zweck der trilateralen Bemühungen dennoch nicht verbergen: Zeit zu gewinnen, in der sich von August 2007 an eine „kritische Masse“ von EU-Mitgliedstaaten ansammeln konnte, die nach dem letztendlichen Scheitern der Gespräche die Unabhängigkeit des Kosovo anerkennen würde.³⁸ Aus all den unzähligen diplomatischen Initiativen, die die sich über Jahre hinziehende Auflösung Jugoslawiens seit 1991 begleiteten, ragt die Kosovo-Troika vielleicht als die sinnloseste hervor. Im Nachhinein betrachtet waren ihre Versuche ein Übereinkommen auszuhandeln, koste es, was es wolle, wie fadenscheinig es auch immer sein mochte, und „nichts unversucht zu lassen“³⁹ fast schon komisch: Ihre anfängliche Weigerung, die Option einer Teilung des Gebiets auszuschließen,⁴⁰ ihr Vorschlag eines vorläufigen „neutralen Status“⁴¹ oder auch einer „losen Konföderation“ zwischen Serbien und dem Kosovo,⁴² sowie die ernsthafte Erwägung einer Anpassung des nach der Formel „ein Land, zwei Systeme“ geschaffenen „Hongkong-Modells“, von Belgrad ins Spiel gebracht, um seine langfristigen Hoheitsansprüche zu sichern,⁴³ – all dies war äußerst verwirrend

-
- 36 Statement on Kosovo by Contact Group Ministers, New York, 27. September 2007; vgl. ebenso: Secretary-General Welcomes Agreement on New Kosovo Initiative, United Nations Secretary-General, SG/SM/11111, 1. August 2007. Die Verhandlungsführung der Troika wird beschrieben in: ICG, Kosovo Countdown: A Blueprint for Transition, Europe Report Nr. 188, 6. Dezember 2007, S. 2-5.
- 37 Report of the European Union/United States/Russian Federation Troika on Kosovo, 4. Dezember 2007, Anlage zu einem Schreiben des VN-Generalsekretärs an den Präsidenten des VN-Sicherheitsrats, Botschafter Marcello Spatafora, in: United Nations Security Council, Letter dated 10 December 2007 from the Secretary-General to the President of the Security Council, S/2007/723, 10. Dezember 2007, S. 2-4, Abschnitt 6.
- 38 Die von der Troika geleiteten Verhandlungen scheiterten schließlich im November 2007; vgl. Contact Group Troika Press Communiqué, The Baden Conference, Baden, 28. November 2007.
- 39 Troika Press Statement, Wien, 5. November 2007.
- 40 Vgl. Diskussion um eine Teilung Kosovos, in: NZZ, 17. August 2007, S. 3, sowie Kosovo Drifts towards Partition, in: Balkan Insight (BIRN) Nr. 104, 20. September 2007.
- 41 Vgl. „Neutral status“ proposal drawing negative reaction, in: B92, 15. November 2007.
- 42 Vgl. Lippenbekenntnisse im Kosovo-Streit, in: NZZ, 2. Oktober 2007, S. 6.
- 43 Vgl. Go slow on Kosovo?, Economist Intelligence Unit Briefing, 3. Oktober 2007.

und drohte die Bemühungen der europäischen und der VN-Akteure zu unterminieren.

Man muss sich beispielsweise nur einmal ansehen, wie die Troika mit der „europäischen Perspektive“ des Kosovo umging, die die EU-Kommission und die UNMIK in langen Jahren zähen Ringens sicherzustellen und in ein konkretes und greifbares Versprechen umzuwandeln versucht hatten. Während die internationale Verwaltung im Kosovo – mit unterschiedlichem Erfolg und trotz ihrer fehlgeleiteten „Standards-vor-Status“-Strategie – das Gebiet bezüglich seiner Verpflichtungen im Rahmen des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses auf Kurs hielt, schaffte es der EU-Chefunterhändler der Troika, Wolfgang Ischinger, das sich diese Bestrebungen implizit gegen die PISG richteten, indem er ein explizites Junktim zwischen dem zwingenden Erfordernis eines horizontalen Abkommen über den Status des Kosovo mit Belgrad und seiner weiteren Integration in die europäischen Strukturen herstellte: „Ohne ein solches Abkommen wird die Tür nach Europa nicht so weit geöffnet sein, wie sicherlich jeder hier in dieser Region es hofft.“⁴⁴

Alles in allem war die Aufnahme von Status-Verhandlungen Ende 2005 eine politische Voraussetzung für das, was ein ehemaliger deutscher Politischer Direktor die Schaffung einer tragfähigen politischen Grundlage für die Zukunft des Gebiets nannte.⁴⁵ Die zweijährigen Verhandlungen waren von der verstärkten Nutzung informeller Gruppen gekennzeichnet, die bisweilen ein vom Sicherheitsrat unabhängiges Krisenmanagement betrieben. Infolge der Pattsituation konnten die Verhandlungen, so wie sie vom VN-Generalsekretär und der Kontaktgruppe geplant waren, eines nicht erreichen: die multilaterale Billigung einer Statusregelung, wie sie vom UNOSEK ausgearbeitet worden war, worauf weiter unten noch eingegangen wird. An entscheidenden Stellen gestattete es der Prozess Politikern und Diplomaten, übertriebene Versprechungen zu machen, sowohl hinsichtlich der Geschwindigkeit, mit der er zum Abschluss gebracht werden würde, als auch – wichtiger noch – hinsichtlich des Resultats. Die nachdrückliche Distanzierung des UNOSEK sowohl von serbischem als auch von albanischem Nationalismus mag die Ausarbeitung eines Dezentralisierungskonzepts, das die Vermittler mit wissenschaftlicher Hingabe und – wie man durchaus behaupten könnte – naivem Optimismus verfolgten, erleichtert haben. Das Mandat des UNOSEK und der Kosovo-Troika – direkte Verhandlungen zu erleichtern, Zusammenfassungen vorzulegen, gemeinsame Standpunkte zu identifizieren und ihren Befund dem VN-Generalsekretär mitzuteilen – erwies sich jedoch als nicht ausreichend, um das Fehlen eines zwingenden Streitbeilegungsmechanismus für Fragen

44 Wolfgang Ischinger, zitiert nach: EU Pressures Rivals to Reach Kosovo Deal, in: International Herald Tribune, 13. August 2007, S. 3.

45 Vgl. Michael Schaefer, German Foreign Policy and the Western Balkans, in: Johanna Deimel/Wim van Meurs (Hrsg.), The Balkan Prism. A Retrospective by Policy-Makers and Analysts, München 2007, S. 65-80, hier: S. 70.

der Staatlichkeit und die inhärenten Schwierigkeiten bei der Anwendung allgemeiner Kriterien der Staatlichkeit aufzuwiegen.⁴⁶

Der Regelungsvorschlag des UNOSEK

„Ob wir eine robuste oder eine leichte Präsenz benötigen, ist die falsche Frage; was wir benötigen, ist eine robuste Strategie.“⁴⁷

Noch während der von UNOSEK geleiteten direkten Gespräche über technische Fragen bemerkte Ahtisaari in einem seiner regelmäßigen Berichte an den VN-Generalsekretär zum Fortgang der Dezentralisierungsverhandlungen unverblümt:

„Die Vertreter Prishtinas haben in den jüngsten Gesprächen mit Experten beider Seiten eine weitgehend konstruktive Haltung gezeigt und scheinen bereit zu sein, konkrete Optionen zu diskutieren [...] Die Vertreter Belgrads beschäftigen sich hingegen stärker mit dem Prozess als solchem – vor allem mit dem Gesprächsformat selbst und den Modalitäten für das weitere Vorgehen – und haben sich geweigert, über praktische Vorschläge für konkrete Verwaltungsgrenzen zu diskutieren. Sie haben den ‚bisher zu langsamen Fortgang der Gespräche‘ zur Sprache gebracht (was ein ziemlicher Widerspruch ist, wenn man bedenkt, dass sie zumindest teilweise selbst für die Verzögerungen verantwortlich sind) und bemängelt, dass es zu wenig Raum für die Verhandlungen selbst gebe (wofür sie ebenfalls Mitverantwortung tragen [...]). Belgrads Verhalten bestand bislang darin, die Gespräche über praktische Fragen über Gebühr in die Länge zu ziehen, indem es u.a. (i) sich nicht konkret auf Einzelheiten der territorialen Abgrenzung neuer Gemeinden konzentrierte, (ii) ein Treffen zum Thema religiöse Stätten Anfang Mai verhinderte, (iii) noch keine Übersicht über seine wirtschaftlichen Forderungen vorgelegt hat und (iv) ein Treffen zum Thema Minderheitenschutz ablehnt. Diese Haltung geht Hand in Hand mit Belgrads wiederholter Forderung, unverzüglich Gespräche zur Statusfrage aufzunehmen, womit es andeutet, der ‚Bottom-up‘-Ansatz sei gescheitert, gleichzeitig aber seinen eigenen Anteil an der Verschleppung der Verhandlungen ignoriert.“⁴⁸

46 Vgl. Colin Warbrick, States and Recognition in International Law, in: Malcolm D. Evans (Hrsg.), International Law, New York 2006, S. 217-275, hier: S. 241.

47 Ein Mitarbeiter der EU, zitiert nach: ICG, Kosovo Status: Delay is Risky, Report Nr. 177, 10. November 2006, S. 8.

48 UNOSEK, Code Cable, Overview of recent developments, 24. April 2006, Abschnitte 2, 3 und 6.

Vom Beginn des Statusprozesses an war auch Beobachtern, die sich nicht sehr intensiv mit dem Kosovo befassten, klar, dass ein Abkommen zwischen Belgrad und Prishtina unerreichbar war.⁴⁹ Nach Ansicht Ahtisaaris zeugte Belgrads Weigerung, sich an jeglichen konstruktiven Verhandlungen zu beteiligen, von einer tiefer sitzenden Abneigung gegenüber einem neuen Abkommen, das den verschiedenen ethnischen Gemeinschaften die Koexistenz ermöglichen würde. Es machte sich – und in der Folge auch die internationale Gemeinschaft – aufgrund eines kurzfristigen politischen Kalküls zur Geisel rückwärts gewandter politischer Kräfte. Ahtisaari kritisierte zwar auch Prishtinas Herumreiten auf unnötigen Details und stellte bei den ethnischen Albanern die Tendenz fest, immer das zu sagen, was die UNOSEK-Mitarbeiter hören wollten, ohne dem Taten folgen zu lassen; jedoch warf er Belgrad vor, zum größten Hindernis für die Verbesserung der Lage im Kosovo geworden zu sein, indem es die Beteiligung der Kosovo-Serben an den PISG verhinderte – ein Vorwurf, der in Russland nicht gut ankam.

Kurz bevor er dem VN-Generalsekretär sein „Paket“ übergab, fügte der Sondergesandte die noch düsterere Bemerkung hinzu, es sei „viel darüber gesprochen worden, einen Kompromiss zu finden. In der Praxis bedeutete ‚Kompromiss‘ bislang jedoch stets, dass *man* von der anderen Seite verlangte, die *eigene* Position zu akzeptieren. Egal, wie viele Verzögerungen oder wie viele Treffen es noch geben wird, an diesem Verhalten wird sich nichts ändern.“⁵⁰ Trotz der unergiebigen Verhandlungen, die er in mehr als einem Dutzend Treffen in verschiedenen Wiener Barockpalästen vermittelt hatte, glaubte er, die Parteien hätten Optionen für eine Annäherung ihrer miteinander unvereinbaren und sich gegenseitig ausschließenden Positionen angedeutet. Diese Optionen sind in dem umfassenden Vorschlag des UNOSEK enthalten, den Ahtisaari über den VN-Generalsekretär dem Sicherheitsrat im März 2007 vorlegte.⁵¹ Die Frage, ob der umfassende Vorschlag durch die ein-

49 Vgl. z.B. die beiden diametral entgegengesetzten Beschlüsse der Kosovo-Versammlung vom 17. November 2005 (Absatz 9: „Die Versammlung des Kosovo bekräftigt den Willen des Volkes des Kosovo zur Unabhängigkeit, der nicht verhandelbar ist“) und des serbischen Parlaments vom 21. November 2005 (Beschluss über das Mandat für die Gespräche über den zukünftigen Status des Kosovo, Abschnitt 2: „Das Parlament der Republik Serbien bekräftigt, dass [...] die Veränderung der international anerkannten Grenzen eines demokratischen Landes gegen dessen Willen inakzeptabel ist.“). Inoffizielle Übersetzungen beider Beschlüsse ins Englische sind abgedruckt in: VIP Daily News Report Nr. 3210, 16. November 2005. Die Beschlüsse waren die demokratische Grundlage für die Verhandlungsteams beider Seiten, die durch sie auch ihre Legitimation erhielten.

50 Statement of the Special Envoy, Meeting of the OSCE Permanent Council, Wien, 20. Februar 2007, S. 5 (Hervorhebung im Original). In seiner Abschlussrede als Sondergesandter vor dem Sicherheitsrat am 3. April 2007 fügte er noch hinzu: „Zusätzliche Gespräche – egal, wie lange sie dauern, und egal, in welchem Format sie geführt werden – werden daran nichts ändern. Das ist eine Tatsache, die man akzeptieren muss.“

51 VN-Generalsekretär Ban Ki-moon erhielt den Vorschlag am 26. März 2007 und übermittelte ihn am selben Tag unter Zusicherung seiner vollen Unterstützung dem Präsidenten des Sicherheitsrats, Botschafter Dumisani Kumalo. Der Vorschlag befindet sich im Anhang zu dem Bericht des Sondergesandten über den zukünftigen Status des Kosovo, Report of the Special Envoy of the Secretary-General on Kosovo's future status, in: United Nations Security Council, Letter dated 26 March 2007 from the Secretary-General ad-

seitige Verpflichtung auf dessen Grundsätze, die mit dem Gesuch des Kosovo um bilaterale Anerkennung einherging,⁵² zur Grundlage einer langfristigen Stabilisierung des Landes werden kann, kann noch nicht abschließend beantwortet werden. Zwei seiner Teilaspekte, der vorgeschlagene Umfang der internationalen Machtbefugnisse und die Verankerung einer Reihe von rechtsstaatlichen Werten, sind hier jedoch von erheblichem Interesse.

Die Frage der internationalen Machtbefugnisse

Im Laufe des Jahres 2005 hatten sich die Kontaktgruppe, der Europäische Rat und die Europäische Kommission⁵³ darauf geeinigt, dass die verschiedenen Stränge einer internationalen zivilen Präsenz im Kosovo nach der Statusregelung in den Händen einer einzigen Person zusammengeführt werden sollten. Der umfassende Vorschlag trug dieser Übereinkunft Rechnung, indem er den Internationalen Zivilen Vertreter (*International Civilian Representative*, ICR) zur höchsten Instanz für Fragen zur Auslegung der „zivilen“ Komponenten der Regelung bestimmte. Umfang und Grenzen seiner Vollmachten sind jedoch nur unzureichend definiert und es werden keine Durchsetzungsmechanismen genannt.⁵⁴ Ausschlaggebend hierfür war die vage Formulierung in Anhang IX des Vorschlags, die Erfüllung der Verpflichtungen des Kosovo im Rahmen dieser Regelung erfordere „ein breites Spektrum an komplexen und schwierigen Aktivitäten“.⁵⁵

Im Anhang wurde darüber hinaus vorgeschlagen, der ICR solle die Implementierung der sich aus der Regelung ergebenden Pflichten des Kosovo beobachten und gegebenenfalls intervenieren, um sie sicherzustellen; außerdem wurde festgelegt, dass der ICR Gesetze und Beschlüsse der kosovarischen Behörden außer Kraft setzen und Sanktionen gegen öffentliche Bedienstete verhängen oder sie ihres Amtes entheben kann.⁵⁶ Mittels der Befugnisse der

dressed to the President of the Security Council. Addendum: Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement, S/2007/168 bzw. S/2007/168/Add.1, 26. März 2007.

52 Die Kosovo-Versammlung hatte den umfassenden Vorschlag bereits akzeptiert und sich in ihrer Erklärung vom 5. April 2007 zu seiner vollständigen Implementierung verpflichtet. Zur eingehenden Erörterung des Vorschlags vgl. Jean d'Aspremont, *Regulating Statehood: The Kosovo Status Settlement*, in: *Leiden Journal of International Law* 3/2007, S. 649-668. D'Aspremonts Schlussfolgerung, dass die staatliche Unabhängigkeit des Kosovo auf der Grundlage einer Evaluierung der in Ahtisaaris Vorschlag enthaltenen Bedingungen (S. 656) anerkannt würde, erwies sich als verfrüht.

53 Siehe die beiden gemeinsamen Papiere des Generalsekretärs und Hohen Vertreters für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik Javier Solana und von EU-Kommissar Olli Rehn, *The Future EU Role and Contribution in Kosovo*, 7. Juni 2005, und *Joint Paper on Kosovo*, 6. Dezember 2005, Kapitel 4 bzw. 3. 2006 wurde die Frage einer (sowohl zivilen als auch militärischen) Folgepräsenz innerhalb der erweiterten Kontaktgruppe auf der Grundlage mehrerer Optionspapiere erörtert, die von Frankreich, Großbritannien, den USA, dem UNOSEK, der NATO, der Europäischen Kommission und dem EU-Ratssekretariat vorgelegt worden waren.

54 Vgl. ICG, *Kosovo: No Good Alternatives to the Ahtisaari Plan*, Europe Report Nr. 182, 14. Mai 2007, S. 17.

55 *Comprehensive Proposal*, a.a.O. (Anm. 51), Anhang IX, Artikel 1.

56 Vgl. ebenda, Artikel 2.1 (c, d).

im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der Europäischen Union vereinbarten Rechtsstaatlichkeitsmission EULEX,⁵⁷ die dem ICR in seiner zweiten Funktion als Sonderbeauftragter der Europäischen Union im Kosovo ebenfalls unterstellt werden sollte, wurde die internationale Mission ermächtigt, „operative Entscheidungen der zuständigen Behörden des Kosovo erforderlichenfalls zurückzunehmen oder aufzuheben, um die Aufrechterhaltung und Förderung der Rechtsstaatlichkeit sowie der öffentlichen Ordnung und Sicherheit zu gewährleisten“.⁵⁸ Allerdings ist nirgendwo exakt festgelegt, welche „operativen Entscheidungen“ von welcher Behörde von einer solchen Aufhebung betroffen sein könnten. Obwohl die Vollmachten des ICR und die Häufigkeit seiner Interventionen schrittweise reduziert werden sollen, gibt der Vorschlag keine klaren Richtmarken vor und enthält keine „Auslaufklausel“. Er überlässt es letztendlich dem ICR, der Internationalen Lenkungsgruppe für das Kosovo (*International Steering Group for Kosovo*, ISG), die die Befugnisse des ICR innerhalb von zwei Jahren nach seiner Ernennung überprüfen soll, die Kriterien dafür an die Hand zu geben.⁵⁹ Auf den ersten Blick scheint das Mandat des ICR sich dieselben praktisch unbegrenzten Vollmachten anzumaßen, die dem Büro des Hohen Repräsentanten (*Office of the High Representative*, OHR) in Bosnien und Herzegowina heftige Kritik eingebracht haben.⁶⁰ Wie im Falle Bosniens wird eine Überdehnung der Rolle der neuen zivilen Präsenz irgendwann den Prinzipien der Partnerschaft und Kooperation, die dem Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess und letztendlich der Erweiterung der EU zugrunde liegen, zuwiderlaufen.⁶¹ Ein Angehöriger des ICO/EUSR-Vorbereitungsteams erklärte zu einem Zeitpunkt, als noch nicht geklärt war, unter wessen Befehlsgewalt das ICO – wenn überhaupt – eingerichtet würde: „Wir sollten es vermeiden, in eine Lage zu geraten, in der wir 1244 implementieren müssen; das ist nicht unser Auftrag und es würde uns einen ziemlich feindseligen Empfang im Kosovo garantieren, während sich die Leute heute noch auf unsere Ankunft

57 Vgl. Gemeinsame Aktion 2008/124/GASP des Rates über die Rechtsstaatlichkeitsmission der Europäischen Union im Kosovo, EULEX KOSOVO, sowie Gemeinsame Aktion 2008/123/GASP des Rates zur Ernennung eines Sonderbeauftragten der Europäischen Union im Kosovo, beide vom 4. Februar 2008.

58 Comprehensive Proposal, a.a.O. (Anm. 51), Anhang IX, Artikel 2.3 (f). Der Vorschlag des VN-Generalsekretärs vom Juni, EULEX unter einem „VN-Dach“ anzusiedeln, so dass sie entsprechend Resolution 1244 zumindest nominell dem Sicherheitsrat gegenüber berichtspflichtig ist, hat jedoch zu ihrer Loslösung vom ICO/EUSR beigetragen; vgl. ICG, Kosovo's Fragile Transition, Europe Report Nr. 196, 25. September 2008, S. 9.

59 Comprehensive Proposal, a.a.O. (Anm. 51), Anhang IX, Artikel 5.1. Die ISG für das Kosovo konstituierte sich im Februar 2008 in Wien und bestand ursprünglich aus 15 Staaten, die die Unabhängigkeit des Kosovo anerkannt hatten; vgl. ISG-Presseerklärung vom 28. Februar 2008.

60 Eine „neo-Burke'sche“ Kritik am Interventionismus, der als verkleideter Imperialismus verstanden wird, findet sich bei Gerald Knaus/Felix Martin, *Travails of the European Raj: Lessons from Bosnia and Herzegovina*, in: *Journal of Democracy* 3/2003, S. 60-74.

61 Vgl. Michael Karnitschnig, *The United Nations and the European Union in Kosovo*, in: Jan Wouters/Frank Hoffmeister/Tom Ruys (Hrsg.), *The United Nations and the European Union*, Den Haag 2006, S. 323-351, hier: S. 346.

freuen.⁶² Der Versuchung des Autoritarismus zu erliegen könnte eine Situation heraufbeschwören, die mit europäischen Werten und Normen schlicht unvereinbar ist.⁶³ Es könnte auch die langfristige Entwicklung der kosovarischen Institutionen im Rahmen der neuen Verfassung unterminieren, deren wichtigste Elemente im umfassenden Vorschlag skizziert sind.

Schaffung von Legitimität: Eine neue Verfassung

Nach der Regelegung der Statusfrage sollte der politische Übergangsprozess mit der Annahme einer neuen Verfassung im Anschluss an einen alle einbindenden, transparenten Prozess abgeschlossen werden.⁶⁴ Dazu wurde der Prozess der Statusbestimmung durch externe Akteure von Bemühungen begleitet, Legitimität von innen durch die aktive Mitwirkung interner Akteure aufzubauen; der neue Status sollte von einer tiefempfundenen Verpflichtung gegenüber dem Völkerrecht gestützt werden. Mit der Aufnahme strenger Verpflichtungen bereits im Vorfeld der Statusregelung in den umfassenden Vorschlag folgte UNOSEK der Tradition internationaler Bemühungen um die Lösung nationalistischer Konflikte und die Bewältigung von deren Folgen, wiewohl aber in wichtigen Punkten von seinen berühmten Vorgängern – der Verwaltung Oberschlesiens durch den Völkerbund, der internationalen Regierungskommission für das Saarland und dem Mandat des OHR gemäß den Friedensvereinbarungen von Dayton – ab. In Abwesenheit einer horizontalen Statusregelung enthielt der Regelungsvorschlag des Sondergesandten Ahtisaari lediglich Schlüsselemente einer neuen Verfassung, die von den lokalen Institutionen in Eigenverantwortung weiter ausformuliert und ergänzt werden sollten. Diese Lösung empfand man gerade für Maßnahmen zur Verbesserung des Minderheitenschutzes und zur Verstärkung der Minderheitenvertretung in der Legislative als besonders relevant. So sollte beispielsweise die Verankerung von Bestimmungen zum Minderheitenschutz in den neuen Verfassungen Polens und der Tschechoslowakei nach dem Ersten Weltkrieg Minderheiten ein Gefühl von Sicherheit geben und so die Wahrscheinlichkeit, dass sie sich den neuen Regierungsstrukturen widersetzen, verringern.⁶⁵ Auch wenn der Verfassungsprozess nicht auf Fragen wie Dezentralisierung und Minderheitenschutz, die in Wien und andernorts erörtert wurden, be-

62 ICO/EUSR PT, Note on the Status Process, Prishtina, 24. Juli 2007.

63 Dass der zukünftige Status des Kosovo voll und ganz mit den europäischen Werten und Standards in Einklang stehen muss, war eine der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates im Juni 2005; vgl. Europäischer Rat, Brüssel, 16./17. Juni 2005, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Anlage III, Erklärung zum Kosovo, S. 33-35, hier: S. 34..

64 Vgl. OSCE Mission in Kosovo, Parliamentary and Expert Roundtable on Constitutional Issues, Skopje, 20-22 July 2006, executive summary. Die „Verfassung der Republik Kosovo“ trat am 15. Juni 2008 in Kraft.

65 Vgl. hierzu Tom Ginsburg, Locking in Democracy: Constitutions, Commitment, and International Law, in: New York University Journal of International Law and Politics 4/2006, S. 707-759, hier: S. 732. Vgl. ebenso Comprehensive Proposal, a.a.O. (Anm. 51), Anhang 1, in dem festgelegt wird, dass die Verfassung eine große Anzahl Minderheitenrechte und -normen enthalten soll, die „direkt im Kosovo anwendbar sein sollen“ (Artikel 2.3).

schränkt war, setzten die diesbezüglichen Regelungsvorschläge dennoch den Vorstellungen der Kosovaren hinsichtlich der Verfassung und der politischen Organisation des Landes klare Grenzen.

Hinsichtlich des anwendbaren Rechts legt der Regelungsentwurf fest, dass alle von der UNMIK erlassenen Gesetze, einschließlich aller Verwaltungsvorschriften und Ausführungsbeschlüsse, Teil der neuen souveränen Rechtsordnung sind und in Kraft bleiben „bis ihre Gültigkeit erlischt, sie widerrufen oder durch Gesetze ersetzt werden, die denselben Gegenstand entsprechend den Bestimmungen dieser Regelung regeln“.⁶⁶ Wie James Pettifer in einer der ersten Analysen von Ahtisaaris Vorschlag mit Recht bemerkte, handelt es sich hierbei wahrscheinlich um den wichtigsten Absatz im gesamten Dokument; würde der Vorschlag implementiert, bliebe die gesamte Palette administrativer Regelungen aus der Phase nach dem Konflikt auf unbestimmte Zeit in Kraft.⁶⁷ In eben diesem Sinne schlug UNOSEK in offensichtlicher Abweichung vom postkolonialen Tabula-rasa-Prinzip vor, die Kompetenzen der kosovarischen Behörden im Bereich Außenbeziehungen zu begrenzen. Konkret sah der Regelungsentwurf des UNOSEK vor, dass das „Kosovo [...] an alle internationalen Abkommen und andere Absprachen im Bereich der internationalen Zusammenarbeit, die von der UNMIK im Namen des Kosovo und für das Kosovo geschlossen wurden, gebunden“⁶⁸ bleibt. Der explizite Hinweis auf einen raschen Beitritt zum Europarat und zu dessen Instrumenten⁶⁹ war dazu gedacht, dem neuen souveränen Staat in dieser Hinsicht von vornherein keine Wahl zu lassen; dies entsprach der jüngsten Praxis in Osteuropa, die den Trend zur automatischen Staatennachfolge in Menschenrechtsverträge deutlich bestätigte.⁷⁰

Wie ihr Vorgänger, der 2001 von der UNMIK eingeführte Verfassungsrahmen,⁷¹ ist auch die neue Verfassung des Kosovo eine hybride Ordnung, die indigene Elemente mit denen, die der umfassende Vorschlag gewährleistet, kombiniert, um so offenkundige Spannungsverhältnisse zu reduzieren: zwischen ethnischer Dezentralisierung und einem einheitlichen Rechtsraum; zwischen auf ethnischer Zugehörigkeit beruhender Vertretung in der Legislative und allgemeinem Wahlrecht; zwischen den Rechten von „Gemeinschaften“ und Individualrechten; zwischen dem Gebot, die Voraussetzungen für eine stabile politische Landschaft zu schaffen, und der Notwendigkeit, gleichzeitig eine demokratische Opposition aufzubauen und zu erhalten; zwischen der Übertragung politischer Verantwortung auf lokale Akteure und deren gleichzeitiger Begrenzung, so wie es die Regelung vorschreibt – insbesondere zwischen den erweiterten Kompetenzen der Exekutive und deren internationaler

66 Comprehensive Proposal, a.a.O. (Anm. 51), Artikel 15.2.1 (Haupttext).

67 Vgl. James Pettifer, *The Ahtisaari Report – Totem & Taboo*, Conflict Studies Research Centre, Defence Academy of the United Kingdom, Nr. 07/08, Februar 2007, S. 3.

68 Comprehensive Proposal, a.a.O. (Anm. 51), Artikel 15.2.2.

69 Vgl. Ebenda, Artikel 2.1.

70 Vgl. Pierre-Marie Dupuy, *Droit International Public*, Paris 2006, Absatz 57(a).

71 Vgl. *On a Constitutional Framework for Self-Government*, UNMIK/REG/2001/9, 15. Mai 2001.

Beaufsichtigung in Schlüsselbereichen. Dementsprechend sollte die Einrichtung einer Verfassungskommission, die den Auftrag hatte, das Dokument in Konsultation mit der internationalen Gemeinschaft zu erarbeiten,⁷² umfassende lokale Eigenverantwortung in zahlreichen Bereichen herstellen: bei der Frage der Vertretung der Minderheiten in der Legislative⁷³ und in der Exekutive,⁷⁴ beim Thema Umfang – und Grenzen – der Dezentralisierung,⁷⁵ im Bereich des Wahlsystems und der Zusammensetzung der neuen Zentralen Wahlkommission⁷⁶ sowie in der Frage des Konzepts und des Inhalts der „Rechte von Gemeinschaften“.⁷⁷

Die Legitimität des gesamten neuen Staatsaufbaus auf eine Reihe in die Verfassung aufzunehmender internationaler Werte zu gründen, führt natürlich zu Problemen im Hinblick auf das Verhältnis zwischen externen und internen Akteuren, extern und intern erarbeiteten Lösungen sowie externen und internen Übereinkünften.⁷⁸ So scheint zum Beispiel die vorherige Festlegung von Grenzen, innerhalb derer eine Verfassung – die ja ihrerseits der Ausübung der Mehrheitsherrschaft Grenzen setzen soll – zu gestalten ist, dazu zu dienen, einem gerade erst befreiten Volk das Recht auf innere Selbstbestimmung zu entziehen, *bevor* es sich selbst in Freiheit konstituieren konnte. Pragmatischer gedacht will ein solch komplexes heterogenes Konstrukt wie die neue Verfassung des Kosovo vielleicht zu viele Funktionen auf einmal erfüllen: Sie verheißt ein vernünftiges Kräftegleichgewicht zwischen der internationalen Gemeinschaft und denjenigen, die beinahe ein Jahrzehnt lang unter ihrer Vormundschaft standen, verkörpert internationale Garantien für Minderheitengemeinschaften und stellt einen Gesellschaftsvertrag zwischen den Bürgern eines neuen Gemeinwesens hinsichtlich ihrer Sicherheit, ihres Gemeinwohls und ihrer Vertretung in der Legislative, ungeachtet ihrer ethnischen Zugehörigkeit dar. Entwicklungen auf diesem Gebiet werden jedenfalls sehr wahrscheinlich weitere Präjudizien schaffen, da sie zeigen könnten, dass die sozialen und kognitiven Aspekte der Normenbildung durch einen internationalen Akteur beständig genug sind, um zumindest kurzfristig internen Versuchen, internationale Transplantate wieder umzugestalten, standzuhalten.

72 Vgl. Comprehensive Proposal, a.a.O. (Anm. 51), Artikel 10.1. Die Verfassungskommission, die in zehn Arbeitsgruppen unterteilt war, wurde im Juni 2007 vom Präsidenten des Kosovo eingerichtet.

73 Vgl. ebenda, Anhang I, Artikel 3.2, sowie Anhang II, Artikel 4.

74 Vgl. ebenda, Anhang I, Artikel 5.

75 Vgl. ebenda, Anhang III.

76 Vgl. ebenda, Anhang I, Artikel 7.

77 Vgl. ebenda, Anhang II, Artikel 3.

78 Zur aktuellen Diskussion über externe Einflüsse auf die Erarbeitung von Verfassungen siehe Philipp Dann/Zaid Al-Ali, *The Internationalized Pouvoir Constituant*, in: Armin von Bogdandy/Rüdiger Wolfrum (Hrsg.), *Max Planck Yearbook of United Nations Law* 2006, S. 423-463, sowie Armin von Bogdandy/Stefan Häußler/Felix Hanschmann/Raphael Utz, *State-Building, Nation-Building, and Constitutional Politics in Post-Conflict Situations*, in: ebenda, S. 579-613.

Auswirkungen auf das Völkerrecht

„Ist eine Regierung um ihre ‚territoriale Souveränität‘ besorgt, muss sie zeigen, dass sie alle Anstrengungen unternimmt, um die auf ihrem Staatsgebiet lebenden Menschen zu schützen. Einer Regierung, die glaubwürdig unter Beweis stellt, dass sie alles dafür tut, wird Respekt entgegengebracht werden.“⁷⁹

Am 10. Juni 1999 „zerstückelte“ der Sicherheitsrat die Hoheitsgewalt über das Gebiet des Kosovo in einen formalen Rechtstitel (als *nudum ius*⁸⁰ für Serbien), einen materiellen Rechtsanspruch (eines Volkes mit „einzigartigen historischen, rechtlichen, kulturellen und sprachlichen Merkmalen“⁸¹) und die Regierungsgewalt (ausgeübt durch die UNMIK). Sein Entschluss, einen Territorialkonflikt für fast ein Jahrzehnt auszusetzen, spiegelte eines der größten Dilemmata des postkolonialen Rechtssystems wider, das zwei sich widersprechende Konzepte propagiert: einerseits die mit Territorialbesitz verbundenen Rechte, die von einem Souverän und in seinem Namen beansprucht werden, und Ansprüche *auf* Souveränität, die von einem „Volk“ und in dessen Namen artikuliert werden, andererseits. Diese „Entsouveränisierung“ ging Hand in Hand mit der Herstellung einer treuhänderischen Verbindung zwischen den Vereinten Nationen und den Personen, die unter ihrer vorübergehender Vormundschaft standen und auf „europäische Standards“ gebracht werden sollten. Der Juni 1999 war lediglich der jüngste Fall, in dem die Einrichtung einer internationalen Treuhandschaft dazu diente, staatliche Souveränität vorübergehend zu suspendieren, obgleich man jedoch davor zurückschreckte, eine Gebietseinheit mit dem Recht auf Selbstbestimmung anzuerkennen und seiner Bevölkerung zuzugestehen, ihren Anspruch auf das umstrittene Territorium zu artikulieren und auszuüben.

Was auch immer die Motive dafür waren, das Kosovo schließlich auf das Gleis in Richtung staatliche Unabhängigkeit zu setzen, und welche politisch-normativen Entscheidungen dem auch immer zugrunde lagen – Völkerrechtler haben nunmehr ausreichend Gelegenheit, diesen äußerst ambitionierten Fall in der Geschichte der Staatenbildung einer tiefgreifenden Prüfung zu unterziehen. Bevor die Argumentationsgrundlage für zwei der vehementesten Forderungen nach Selbstbestimmung im Falle des Kosovo untersucht wird, ist es zunächst sinnvoll sich in Erinnerung zu rufen, dass die bloße Schaffung

79 Hans Corell, *From Territorial Sovereignty to Human Security*, Rede vor dem kanadischen Council of International Law (Jahrestagung 1999), Ottawa, 29. Oktober 1999.

80 Zum Begriff des *nudum ius* im Allgemeinen vgl. Bernhard Knoll, *United Nations Impe-rium: Horizontal and Vertical Transfer of Effective Control and the Concept of Residual Sovereignty in „Internationalized“ Territories*, in: *Austrian Review of International and European Law* 7/2002, S. 3-52.

81 *Constitutional Framework*, a.a.O. (Anm. 71), Abschnitte 1.2 und 1.1.

des UNOSEK nicht die einzige Option war, die dem Sicherheitsrat zur Verfügung stand.

Die Option eines Status-Oktroy

Die Bedeutung einer *Verhandlungslösung* für die Kosovofrage wurde unzählige Male hervorgehoben, am ausgeprägtesten in den Leitprinzipien der Kontaktgruppe. Aber hätte der Sicherheitsrat auch ohne eine solche Verhandlungslösung die Souveränität verfügen können? Nach Artikel 33 der VN-Charta sollen sich die „Parteien einer Streitigkeit [...] zunächst um eine Beilegung durch Verhandlung, Untersuchung, Vermittlung, Vergleich, Schiedsspruch, gerichtliche Entscheidung, Inanspruchnahme regionaler Einrichtungen oder Abmachungen oder durch andere friedliche Mittel eigener Wahl [bemühen]“. Die Charta enthält jedoch über das Prinzip der friedlichen Streitbeilegung hinaus weitreichende Bestimmungen, von denen nicht alle so feinfühlig mit dem Souveränitätsdenken umgehen. Der Umfang der Kompetenzen der Vereinten Nationen in Fragen der Territorialverwaltung beruht auf einer zunehmend breiteren Auslegung der ihnen in der Charta zugestandenen Befugnisse. In dieser Hinsicht sind die Befugnisse des Sicherheitsrats von besonderer Bedeutung, da er rechtlich bindende Zwangsmaßnahmen verabschieden kann. Dabei ist er verpflichtet, „im Einklang mit den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen“ zu handeln, zu denen es laut VN-Charta gehört, „internationale Streitigkeiten oder Situationen, die zu einem Friedensbruch führen könnten, durch friedliche Mittel nach den Grundsätzen der Gerechtigkeit und des Völkerrechts zu bereinigen oder beizulegen“.⁸²

Die Frage, ob es zu den Befugnissen des Sicherheitsrats gehört hätte, den territorialen Status explizit festzulegen, ist in der Tat bedeutsam. Bringt der Träger des *nudum ius* ungeachtet eines kontinuierlichen internationalen Vermittlungsprozesses nicht den politischen Willen auf, neue rechtliche Verpflichtungen einzugehen, könnte der Sicherheitsrat es als nötig erachtet haben, im Interesse der Aufrechterhaltung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit den Status eines Gebiets festzulegen. Aus der Perspektive des Rechts der internationalen Organisationen und insbesondere mit Blick auf den Umfang seiner impliziten Befugnisse wäre dies sicherlich die interessanteste, wenn auch gewagteste Vorgehensweise gewesen.

Abgesehen von der politischen Sackgasse, in der sich der Sicherheitsrat in dieser Frage befand, hätte es für eine solche Entscheidung im Völkerrecht auch keinen Präzedenzfall gegeben.⁸³ Zwei weitere Argumente, ein allgemei-

82 Artikel 24(2) und 1(1) der VN-Charta.

83 Der Festlegung von Staatsgrenzen am nächsten kam der Sicherheitsrat mit seinem Beschluss zur Demarkierung der irakisch-kuwaitischen Grenze; vgl. Vereinte Nationen, Sicherheitsrat, Resolution 687 (1991), S/RES/687 (1991), vom 3. April 1991. Allerdings verlangte der Sicherheitsrat darin lediglich die Respektierung der Grenze, die zwischen den beiden Staaten bereits in einem einvernehmlichen Protokoll vereinbart worden war; vgl. Agreed Minutes Between the State of Kuwait and the Republic of Iraq Regarding the

neres und ein mit der fraglichen Situation enger zusammenhängendes, hielten den Sicherheitsrat von der Zuerkennung der Souveränität ab. Erstens bevollmächtigt die VN-Charta den Sicherheitsrat nicht ausdrücklich dazu, die Veränderung internationaler Grenzen zu verfügen: „Der Sicherheitsrat wurde gegründet, um den Frieden zu bewahren, nicht um die Weltordnung zu verändern.“⁸⁴ Zweitens und im vorliegenden Kontext relevanter ermächtigt die Charta den Sicherheitsrat nicht zur Ergreifung von Maßnahmen gemäß Kapitel VII, wenn keine tatsächliche Bedrohung vorliegt: „Gegenstand eines Sicherheitsratsbeschlusses gemäß Kapitel VII ist und bleibt die Beseitigung einer Bedrohung oder die Wiederherstellung des Friedens.“⁸⁵ Die Frage, ob die bloße Möglichkeit, dass ein Bürgerkrieg wiederaufflammt, ausgereicht hätte, bleibt offen – schon allein deshalb, weil dies auf ein vermeintliches Scheitern der Bemühungen der UNMIK, dauerhaft Frieden zu schaffen, hingedeutet hätte.

Politisch hätte die Aufzwingung eines Status durch den Sicherheitsrat bedeutet, dass er den Verlauf von Staatsgrenzen festlegen und einer Gebietseinheit, die die VN-Mitgliedstaaten erst zu einem späteren Zeitpunkt als selbstbestimmte Einheit anerkennen würden, das Hoheitsrecht über ein Territorium zuerkennen könnte – ein in der Tat revolutionäres Konzept. Der Sicherheitsrat hätte auch die Rückfalloption wählen, also sich gemäß Kapitel VII der VN-Charta Ahtisaaris Regelungsvorschlag anschließen und eine neue zivile und militärische Präsenz mandatieren können, ohne sich zur Frage der Souveränität weiter groß zu äußern. Im Rahmen dieser Option hätte er das Haupthindernis, die Resolution 1244, beseitigen und damit den Einzelstaaten die Möglichkeit geben können, eine Gebietseinheit anzuerkennen, die sich während der achtjährigen internationalen Verwaltung herausgebildet hatte. Hätte der Sicherheitsrat Ahtisaaris umfassenden Vorschlag gebilligt, hätte er sich dazu entschieden, die Politik der Mehrdeutigkeit zugunsten einer Politik der Klarheit aufzugeben. Gleichzeitig hätte er ein erstes Zeichen dafür setzen können, dass die internationale Gemeinschaft sich selbst dazu für berufen hält, nicht nur die Bedingungen für empirische Staatlichkeit in einem bestimmten Gebiet herzustellen, indem sie für eine Übergangszeit die Staats-

Restoration of Friendly Relations, Recognition and Related Matters, Kuwait-Irak, 4. Oktober 1963, 485 United Nations Treaties Series 321 (1964).

- 84 Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) Notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1971, abweichende Meinung von Richter Gerald Fitzmaurice, S. 294. Die Bemerkung von Richter Fitzmaurice bezog sich auf eine Gebietseinheit, die in die Selbstbestimmung entlassen werden sollte, und passt daher vielleicht nicht ganz auf eine Situation, in der die Befugnis, Territorialrechte zu gewähren oder außer Kraft zu setzen, dazu dienen sollte, zur Aufrechterhaltung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit beizutragen.
- 85 Kenneth Manusama, *The United Nations Security Council in the Post-Cold War Era*, Leiden 2006, S. 42-43. Zu der Voraussetzung, dass „mindestens“ eine Bedrohung für den Weltfrieden vorliegen muss, bevor der Sicherheitsrat verbindliche Beschlüsse gemäß Kapitel VII fassen kann, vgl. auch Alan Boyle/Christine Chinkin, *The Making of International Law*, Oxford 2007, p. 232.

gewalt übernimmt, sondern darüber hinaus die Bedingungen zu gestalten, unter denen ein Gemeinwesen auch die äußeren Zeichen eines souveränen Staates erwirbt.⁸⁶ Ein solches Ergebnis hätte eine bemerkenswerte Abkehr von einer internationalen rechtlichen Tradition in Gang setzen können, da bisher kein einziger seit 1945 außerhalb des kolonialen Kontextes gebildeter Staat ohne eine wie auch immer geartete Verständigung mit der Regierung des Vorgängerstaates zu den Vereinten Nationen zugelassen wurde.⁸⁷

Die langwierigen Verhandlungen im Sicherheitsrat über eine neue Resolution und ihr letztendliches Scheitern Mitte 2007 eröffneten neue Möglichkeiten. Unabhängig davon, ob die Eigenstaatlichkeit des Kosovo sich durch weitere bilaterale Anerkennungen konsolidiert, ist eine Schlussfolgerung sicherlich zutreffend: Es hätte genügend Raum gegeben, eine neuartige und ambitioniertere Anwendung des Völkerrechts zu konzipieren. Nachdem alle Bemühungen um eine Regelung im gegenseitigen Einvernehmen ausgeschöpft waren, hätte man dem Sicherheitsrat die umfassende und flexible Befugnis zugestehen sollen, in einer Situation, die, wenn sie unbehandelt bliebe, zu einer Bedrohung des Friedens hätte werden können, effektiv zu handeln.⁸⁸ Die Praxis hat die Bereitschaft internationaler Organisationen, dispositive Befugnisse insbesondere dort wahrzunehmen, wo umfassende Gemeinschaftswerte auf dem Spiel stehen, hinreichend belegt. Die Aufzwingung einer dauerhaften Veränderung des politischen Status des Kosovo auf der Grundlage einer neuen Resolution gemäß Kapitel VII hätte die Befugnisse des Sicherheitsrats im Rahmen einer Nachkriegsverwaltung zweifellos ausgeweitet. Hätte er den entsprechenden politischen Willen aufgebracht, hätte der Sicherheitsrat sich selbst als dafür zuständig erklären können, die politischen Grenzen direkt zu ändern, sofern derartige Befugnisse im guten Glauben und unter Befolgung der Prinzipien der Charta ausgeübt würden.⁸⁹ Dass eine solche Maßnahme

86 Zur Aufzählung von Merkmalen, die in Ahtisaaris Vorschlag enthalten sind und die dem Kosovo die „Bausteine“ der Souveränität verleihen, siehe Anmerkung 133.

87 Vgl. James Crawford, *State Practice and International Law in Relation to Unilateral Secession*, in: Anne Bayefsky (Hrsg.), *Self-Determination in International Law: Quebec and Lessons Learned*, Den Haag 2000, S. 31-61, hier: S. 53 und 57.

88 Vgl. allgemein hierzu Oscar Schachter, *The Development of International Law through the Legal Opinion of the United Nations Secretariat*, in: *The British Journal of International Law* 1948, S. 91-132, hier: S. 96-98. Vgl. ebenso den Hinweis im Abschlussbericht des Sondergesandten: „[...] eine Regelung des Status des Kosovo zu verweigern oder aufzuschieben birgt das Risiko, dass nicht nur die Stabilität des Kosovo, sondern Frieden und Stabilität in der gesamten Region in Frage gestellt werden.“ *Report of the Special Envoy*, a.a.O. (Anm. 51), Absatz 4.

89 Vgl. Michael Matheson, *United Nations Governance of Postconflict Societies*, in: *American Journal of International Law* 1/2001, S. 76-85, hier: S. 85. Mathesons sehr weit gehende Interpretation geht zurück auf eine Auslegung von Artikel 41, die eine Liste von Maßnahmen zitiert, die der Sicherheitsrat zur Umsetzung seiner Beschlüsse ergreifen könnte. Er legt dar, dass die Liste eindeutig exemplarisch und nicht erschöpfend ist und daher den Rat in der Wahl verschiedener Schritte oder Instrumente nicht einschränkt. Von ähnlich weit reichenden Befugnissen des Sicherheitsrats geht ebenso aus: Enrico Milano, *Unlawful Territorial Situations in International Law*, Leiden 2006, S. 225 und 228. Insbesondere zu der Befugnis des Sicherheitsrats, im Falle des Scheiterns der Statusverhandlungen die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu empfehlen, vgl. den Vortrag von Christian Pippan, abgedruckt in: Helmut Philipp Aust/Carla Thies, *Die Zukunft des Kosovo*

„notwendig“ war, hätte angesichts der Tatsache, dass die Wiedereingliederung eines Gebietes in die vor dem Konflikt herrschenden staatlichen Strukturen Aufstände und einen erneuten Bürgerkrieg hätte auslösen können, die als solche schon eine schwerwiegende Bedrohung der regionalen Stabilität dargestellt hätten, vorausgesetzt werden können.

Die Regelung der Kosovo-Statusfrage wird wohl insgesamt – vor allem aufgrund des russischen Widerstands – das Recht der internationalen Organisationen nicht revolutionieren. Sie könnte jedoch zur Weiterentwicklung des Selbstbestimmungsrechts und zu weiteren Forderungen auf der Grundlage des Konzepts der „Sezession als Notwehrrecht“ beitragen. Eine zweite, damit verbundene Forderung ist grundlegenderer Art. Sie betrifft die Notwendigkeit, einmal geschaffene Fakten zu respektieren, also den völkerrechtlich „geschützten“ Status des Kosovo und die Pflichten, die die internationale Gemeinschaft völkerrechtlich übernommen hat.

Die Zukunft des Anspruchs auf Selbstbestimmung

Die erste hier anzusprechende Form des Anspruchs auf Selbstbestimmung behandelt territoriale Integrität als eine widerlegbare Vermutung, auf die sich nur diejenigen Staaten berufen können, die sich im Einklang mit dem Grundsatz der Selbstbestimmung und Gleichberechtigung verhalten. Der Anspruch auf Selbstbestimmung wird demnach dann als legitim betrachtet, wenn die innerstaatliche Selbstbestimmung – deren wesentlichstes Element die umfassende Teilnahme am öffentlichen Leben ist – nicht gewährleistet ist. Diese Interpretation lag auch der Stellungnahme des Obersten Gerichtshofs von Kanada zum Recht Quebecs auf Sezession von Kanada zugrunde. Darin heißt es, dass außerhalb des kolonialen Kontexts möglicherweise dann ein Recht auf Sezession entstehen kann, wenn einem Volk „jegliche sinnvolle Ausübung seines Selbstbestimmungsrechts innerhalb des Staates, dem es angehört, vorenthalten wird“.⁹⁰ In enger Anlehnung an die Neuinterpretation der Schutzklausel in der *Erklärung über Grundsätze des Völkerrechts betreffend freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit zwischen den Staaten*⁹¹

vo – Bericht vom 31. Österreichischen Völkerrechtstag, in: Archiv des Völkerrechts 2/2007, S. 258-275, hier: S. 262. Gegenpositionen vertreten Ian Brownlie, Principles of Public International Law, Oxford 1979, S. 163, Eckart Klein, Statusverträge im Völkerrecht, Berlin 1980, S. 107, Carsten Stahn, Constitution without a State?, in: Leiden Journal of International Law 3/2001, S. 531-561, hier: S. 541, sowie Terry Gill, Legal and Some Political Limitations on the Power of the UN Security Council to Exercise its Enforcement Powers under Chapter VII of the Charter, in: Netherlands Yearbook of International Law 1995, S. 33-138, hier: S. 86.

90 Judgments of the Supreme Court of Canada, Reference re Secession of Quebec [1998], 20 August 1998, 2 S.C.R. 217, abgedruckt in: International Legal Materials 6/1998, S. 1340ff., hier: Absatz 154.

91 Vereinte Nationen, Generalversammlung, A/RES/2625 (XXV), 24. Oktober 1970, Anhang: Erklärung über Grundsätze des Völkerrechts betreffend freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit zwischen den Staaten im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen. Der Abschnitt über den „Grundsatz der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker“ enthält die Klausel, dass die Bestimmungen dieses Abschnitts nicht so

von 1970 deutete die *International Commission on Intervention and State Sovereignty* an, dass die Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts auch im Falle schwerer und systematischer Menschenrechtsverletzungen legitim sei.⁹² Das Schlussdokument des Millennium+5-Gipfels bekräftigte, dass jeder einzelne Staat die Verantwortung für den Schutz seiner Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischen Säuberungen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit trägt,⁹³ und folgte damit den Empfehlungen der Hochrangigen Gruppe und des Berichts des Generalsekretärs der VN, die die „kollektive internationale Schutzverantwortung“ als eine „sich herausbildende Norm“⁹⁴ unterstützt hatten, die auch eine entsprechende Verpflichtung zum Wiederaufbau enthalten könnte bzw. dazu, die erneute Rückkehr zur Gewalt zu verhindern, sobald der Frieden erst einmal konsolidiert ist.⁹⁵

Gewiss ist dieser Aufruf zur politischen und letztendlich moralischen Verantwortung nicht mit einer konkreten völkerrechtlichen Verpflichtung im Sinne des Prinzips der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit gleichzusetzen. Er stärkt jedoch einige der Überlegungen im Zusammenhang mit der Frage, ob die Idee der „verwirkten Souveränität“ im konkreten Fall des Kosovo zur Anwendung kommen könnte. Wenn ein Staat seine Pflicht, das Leben, die Sicherheit und das Wohlergehen seiner Bevölkerung zu gewährleisten, verletzt, versagt er nicht nur in seiner Rolle als innerstaatliche Regierung, sondern auch in seiner Funktion als Träger und Vollstrecker völkerrechtlicher Verpflichtungen. James Crawford bemerkte dazu mit der ihm eigenen Prägnanz, dass die gegenwärtige Praxis es nahe lege, dass der Grundsatz der Selbstbestimmung auch für eigenständige politisch-geographische Gebiete

auszulegen sind, „als ermächtigten oder ermunterten sie zu Maßnahmen, welche die territoriale Unversehrtheit [...] souveräner und unabhängiger Staaten, die sich gemäß dem [...] Grundsatz der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker verhalten und die daher eine Regierung besitzen, welche die gesamte Bevölkerung des Gebiets ohne Unterschied der Rasse, des Glaubens oder der Hautfarbe vertritt [...] auflösen oder beeinträchtigen würden“. Die Formulierung bedeutete ursprünglich, dass ein Staat, der eine Regierung hat, die alle Bevölkerungsgruppen innerhalb seines Hoheitsgebiets vertritt und ihnen den Zugang zu politischen Institutionen und Entscheidungsprozessen garantiert, als ein Staat betrachtet wird, der dem Grundsatz der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker gerecht wird. Die Neuinterpretation dieser Bestimmung implizierte, dass Staaten, die sich nicht entsprechend verhalten, nicht durch das Prinzip der territorialen Integrität geschützt sind. Vgl. Malcolm Shaw, *Peoples, Territorialism and Boundaries*, in: *European Journal of International Law* 3/1997, S. 478-507, hier: S. 483.

92 Vgl. *The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, International Development Research Centre, Ottawa, 2001.

93 Vgl. *United Nations General Assembly, 2005 World Summit Outcome*, A/RES/60/1, 24. Oktober 2005, Absatz 139.

94 *Eine sichere Welt: Unsere Gemeinsame Verantwortung. Bericht der Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel*, A/59/565, 2. Dezember 2004, Ziffer 203. Siehe ebenso den Verweis auf dieses Dokument in: *In größerer Freiheit: Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle. Bericht des Generalsekretärs*, A/59/2005, 21. März 2005, Ziffer 135.

95 Vgl. den Bericht des VN-Generalsekretärs von 1992, *Agenda für den Frieden, Vorbeugende Diplomatie, Friedensschaffung und Friedenssicherung*. A/47/277 und S/24111 [1992], Absätze 21 und 55-59. In dem Bericht wird die Friedenskonsolidierung in der Konfliktfolgezeit als eigenständige Komponente bei der Aufrechterhaltung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit verstanden.

gilt, deren Einwohner willkürlich von jeglicher Teilhabe an der Regierung des jeweiligen Staates, dem sie angehören, ausgeschlossen werden, so dass sie eigentlich zu Hoheitsgebieten ohne Selbstregierung geworden sind.⁹⁶

Die letztendliche Eigenstaatlichkeit des Kosovo könnte somit als erster Beleg dafür betrachtet werden, dass sich der Erhalt der Souveränität im Zuge des völkerrechtlichen Selbstbestimmungsrechts allmählich von einem unantastbaren Recht zu einem Anrecht entwickelt, das davon abhängig gemacht wird, ob die innere Regierungsführung auf internationalen Demokratie- und Menschenrechtsnormen beruht. Der Anspruch einer Bevölkerungsgruppe würde damit den Anspruch des Unterdrückerstaates auf den Erhalt seiner territorialen Integrität aufzuwiegen beginnen. Im Extremfall könnte die Forderung nach Sezession somit legitim sein, wenn partizipatorische Rechte mit Füßen getreten werden. Im Falle des Kosovo wurde diese Verbindung von den Ministern der Kontaktgruppe hergestellt, die Anfang 2006 explizit sowohl auf die Menschenrechtsverletzungen des Milošević-Regimes im Kosovo als auch auf „die Bevölkerung des Kosovo“ Bezug nahmen, für die eine Regelung akzeptabel sein müsse.⁹⁷

Die Eigenstaatlichkeit des Kosovo kann andererseits aber auch als Anerkennung dessen betrachtet werden, dass Territorialkonflikte nicht länger mit dem habituellen Verweis auf das dem Entkolonialisierungskontext entlehnte Recht beigelegt werden müssen, das Selbstbestimmung eng mit territorialer Integrität verknüpft. Die Lösung solcher Konflikte könnte vielmehr in den weiteren rechtlichen Kontext der Aufrechterhaltung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit eingebettet werden. Die Überführung eines partiellen Völkerrechtssubjekts, das von einer internationalen Übergangsverwaltung regiert wird, in ein vollwertiges Völkerrechtssubjekt kann als Teil der Verpflichtung der internationalen Gemeinschaft interpretiert werden, nicht nur „Autonomie“ und „Selbstverwaltung“ zu etablieren, sondern auch für die *Effektivität* von Herrschaft zu sorgen – ein unabdingbares Prinzip im Völkerrecht. Dabei handelt es sich um zwei Seiten derselben Medaille: Rückte man vom Prinzip der Effektivität ab, könnte dies dazu führen, dass neue Staaten nicht in der Lage sind, die Achtung des Völkerrechts zu gewährleisten.⁹⁸ Ineffektivität und territoriale Instabilität wiederum bringen immanente Bedrohungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit mit sich.

Wird ein Autonomieregime dahingehend transformiert, dass es hoheitliche Aufgaben übernimmt, kann dies daher als eine Möglichkeit interpretiert werden sicherzustellen, dass demokratische Institutionen kontinuierlich und wirksam die Durchsetzung des Völkerrechts, insbesondere Mechanismen

96 Vgl. James Crawford, *The Creation of States in International Law*, Oxford 2006, S. 127.

97 Statement by the Contact Group on the Future of Kosovo, a.a.O. (Anm. 21), Absatz 7. Dass das Ergebnis der Statusgespräche „für die Menschen im Kosovo akzeptabel“ sein müsse, wurde von den Ministern der Kontaktgruppe in ihrer Stellungnahme vom 20. September 2006 in New York noch einmal wiederholt.

98 Vgl. Gerard Kreijen, *State Failure, Sovereignty and Effectiveness*, Leiden 2004, S. 224-225.

zum Minderheitenschutz, in dem entsprechenden Hoheitsgebiet gewährleisten – ein Vorhaben, mit dem Serbien unter Milošević hinsichtlich seiner ethnisch-albanischen Bevölkerung unzweifelhaft gescheitert ist. Die Veränderung von Grenzen spiegelt aus dieser Perspektive lediglich die Veränderung des Charakters einer politischen Einheit sowie die Notwendigkeit wider, die Effektivität ihrer Regierung mit Unterstützung eines internationalen Mandats zum Institutionenaufbau sicherzustellen. Wie es der Sondergesandte Ahtisaari ausdrückte, sind der mit Resolution 1244 geschützte Status des Kosovo und die acht Jahre, in denen es völlig von Serbien getrennt regiert wurde, „eine Tatsache, die nicht zu leugnen ist; sie ist unumkehrbar“.⁹⁹

Das Argument, dass territoriale Hoheitsansprüche durch die normative Kraft des Faktischen erlöschen können, ist weder neu noch originell; es scheint jedoch noch zutreffender zu sein, seit die Einsetzung einer internationalen Verwaltung völkerrechtliche Konsequenzen nach sich ziehen kann. Dies ist wiederum eng mit dem Gedanken verzahnt, dass das Gebot der Aufrechterhaltung des Weltfriedens Vorrang vor der Achtung der souveränen Gleichheit von Staaten haben kann, sollte ein solcher Eingriff in rechtlich geschützte Positionen notwendig und verhältnismäßig sein, ein legitimes Ziel verfolgen und auf einem separaten Eingriffstitel beruhen.¹⁰⁰

Diese Argumentation wird jedoch dadurch, dass weder eine ausdrückliche Autorisierung durch den Sicherheitsrat noch ein separater Eingriffstitel vorlag, eindeutig geschwächt. Die Welle bilateraler Anerkennungen des Kosovo ohne eine neue VN-Sicherheitsratsresolution hat tatsächlich eher zu einer Vielzahl weiterer Probleme geführt. Die Vereinten Nationen quasi „kaltzustellen“ kann nicht nur langfristig negative Auswirkungen auf die Lösung von Konflikten haben, da dadurch das Risiko entsteht, dass diejenigen Staaten, die die Eigenstaatlichkeit des Kosovo anerkennen, unter Umständen nicht in der Lage sind, die Kontrolle über die Folgen ihrer neuartigen Interpretation einer Sicherheitsratsresolution, die sich auf Kapitel VII der VN-Charta stützt, zu behalten. Es könnte kurz- und mittelfristig auch zu massiven Problemen im Zusammenhang mit dem Beitritt des Kosovo zu internationalen Organisationen führen.¹⁰¹

99 Report of the Special Envoy, a.a.O. (Anm. 51), Absatz 7.

100 Vgl. Christian Schaller, Peacebuilding und „ius post bellum“, SWP-Studie 2006/S 11, Berlin, April 2006, S. 6.

101 Das Kosovo hat sich beispielsweise am 10. Juli 2008 um die Mitgliedschaft im IWF und in der Weltbank beworben. Der Präsident der serbischen Nationalbank protestierte gegen diesen Schritt in einem Schreiben an den Geschäftsführenden Direktor des IWF, in dem er Belgrads Position, dass die Unabhängigkeitserklärung des Kosovo ein Verstoß gegen Resolution 1244 sei, darlegte. Man beachte jedoch die überraschende Erkenntnis des IWF, dass „im Zusammenhang mit der Bewerbung entschieden wurde, dass das Kosovo sich als *ein neuer unabhängiger Staat von Serbien* losgelöst hat und Serbien der fortbestehende Staat ist“. International Monetary Fund, Statement on Membership of the Republic of Kosovo in the IMF, Press Release Nr. 08/179, 15. Juli 2008 (Hervorhebung durch den Autor).

Die Unabhängigkeitserklärung und das IGH-Gutachten

Der internationalisierte Status des Kosovo beruhte auf einem multilateralen Dokument, das die Ausübung der Hoheitsrechte Serbiens vorübergehend aussetzte. Serbiens formaler Anspruch auf die Gebietshoheit blieb jedoch unberührt und existiert als *nudum ius* so lange fort, wie die Sicherheitsratsresolution 1244 als in Kraft befindlich angesehen wird.¹⁰² Auch wenn dieses Arrangement nicht als „Garantie“ für Serbiens Hoheitsgewalt über das Kosovo für die Zeit nach der internationalen Gebietsverwaltung interpretiert werden kann, haben die seit Februar 2008 über 60 bilateralen Anerkennungsakte Artikel 25 der VN-Charta, der die Mitgliedstaaten *erga omnes* dazu verpflichtet, die Beschlüsse des Sicherheitsrats und damit auch dessen Resolution 1244 auszuführen, doch in Frage gestellt. Man dürfe, so Colin Warbrick, „die Frage nicht umgehen, wie Serbien seinen Rechtsanspruch allein dadurch verlieren konnte, dass für das Kosovo ein neuer Status postuliert wird, der das Erlöschen der Rechte Serbiens erfordert (jedoch nicht erklärt) – ein [...] häufiges Defizit in den Anerkennungserklärungen“.¹⁰³ Die Ansicht, es gebe „keinen Grund dafür, dass irgendein Staat sich durch die Fortexistenz von Resolution 1244 daran gehindert fühlen sollte, die Unabhängigkeit des Kosovo anzuerkennen“,¹⁰⁴ ist daher nur dann korrekt, wenn man davon ausgeht, dass die Unabhängigkeitserklärung des Kosovo¹⁰⁵ mit dem Völkerrecht im Einklang steht – eine Frage, die derzeit vom IGH geprüft wird.¹⁰⁶

Die Tatsache, dass diese Frage auch politische Aspekte berührt, reicht zunächst nicht aus, wie der Gerichtshof in seinem Gutachten zu Androhung oder Anwendung von Nuklearwaffen vom 8. Juli 1996 feststellte, „um ihr den Charakter als ‚Rechtsfrage‘ abzusprechen“.¹⁰⁷ Im Gegenteil, „in Situatio-

102 Siehe hierzu den Bericht des VN-Generalsekretärs vom 28. März 2008: „Seit der Unabhängigkeitserklärung des Kosovo setzt die UNMIK ihre Arbeit in dem Verständnis fort, dass Resolution 1244 (1999) in Kraft bleibt, solange der Sicherheitsrat nichts anderes beschließt.“ United Nations Security Council, Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, S/2008/211, 28. März 2008, Absatz 29. Der VN-Generalsekretär versicherte dies in seinem Schreiben vom 12. Juni 2008 auch dem serbischen Präsidenten Boris Tadić; vgl. Report of the UN Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, S/2008/354, 12. Juni 2008, Anhang I. Dies steht im Einklang mit Absatz 19 der Resolution 1244, der den Beschluss festhielt, „die internationale zivile Präsenz und die internationale Sicherheitspräsenz zunächst für einen Zeitraum von zwölf Monaten einzurichten, der verlängert wird, sofern der Sicherheitsrat nichts anderes beschließt“.

103 Colin Warbrick, Kosovo: The Declaration of Independence, in: International and Comparative Law Quarterly 3/2008, S. 675-690, hier: S. 682.

104 ICG, Kosovo Countdown, a.a.O. (Anm. 36), S. 16.

105 Die Erklärung erfolgte am 17. Februar 2008 und ist abgedruckt in: Security and Human Rights 2/2008, S. 113-115.

106 Vgl. Vereinte Nationen, Generalversammlung, Resolution der Generalversammlung, Antrag auf ein Gutachten des Internationalen Gerichtshofs zu der Frage, ob die einseitige Unabhängigkeitserklärung Kosovos im Einklang mit dem Völkerrecht steht, A/RES/63/3, 8. Oktober 2008. Die Generalversammlung stimmte mit 77:6 Stimmen (bei 74 Enthaltungen) dafür, dem IGH den Antrag vorzulegen.

107 Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1996, S. 234, Absatz 13. Der Gerichtshof bekräftigte darüber hinaus, dass „der politische

nen, in denen politische Überlegungen im Vordergrund stehen, kann es [...] besonders wichtig sein, ein Gutachten vom Gerichtshof zu der Frage einzuholen, welche Rechtsprinzipien hinsichtlich der fraglichen Angelegenheit anzuwenden sind“.¹⁰⁸ Ohne dass er ein eigenes Urteil über die völkerrechtlich umstrittene Frage der Sezession oder über die „sich herausbildende Norm“ der kollektiven Schutzverantwortung und ein mutmaßlich damit korrespondierendes Recht auf Selbstbestimmung nach Fällen schwerer Menschenrechtsverletzungen abgibt, kann jedoch vom Gerichtshof erwartet werden, dass er prüft, ob die politische Erklärung der Kosovo-Versammlung mit dem internationalen Rechtsregime, das der Sicherheitsrat 1999 über das Gebiet verhängt hatte, im Einklang stand. Noch konkreter könnte der Gerichtshof auf die Frage eingehen, ob und unter welchen Umständen die internationale Rechtsbehörde, die mit der Aufsicht über die kosovarischen Institutionen betraut war, die Unabhängigkeitserklärung gemäß Resolution 1244 hätte annullieren können.

In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, dass der Sonderbeauftragte des Generalsekretärs, der dazu ermächtigt war, die PISG, deren Angehörige und ihre Dienststellen zu beaufsichtigen, auch wenn sie in den ihnen jeweils „übertragenen“ Zuständigkeitsbereichen tätig waren, explizit die Befugnis hatte, „geeignete Maßnahmen“ zu ergreifen, wenn ihre Handlungen mit Resolution 1244 unvereinbar waren.¹⁰⁹ In der Ausübung seiner unbegrenzten Vollmachten zur Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit und gegebenenfalls zur Annullierung von Gesetzen, die von der örtlichen Legislative verabschiedet wurden, handelte der Sonderbeauftragte des Generalsekretärs in den vergangenen zehn Jahren quasi als „negativer Gesetzgeber“.¹¹⁰ In der Praxis war es für ihn nichts Ungewöhnliches, in den Gesetzgebungsprozess der PISG einzugreifen und sich zu weigern, Gesetze in Kraft zu setzen, die auf Anraten der VN in New York als unvereinbar mit dem Verfassungsrahmen und Reso-

Charakter der Motive, die hinter der Anfrage gestanden haben mögen“, und „die politischen Folgen, die das vorliegende Gutachten haben könnte“, für die Feststellung seiner Zuständigkeit für die Abgabe eines solchen Gutachtens irrelevant seien; ebenda.

108 Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1980, S. 87, Absatz 33.

109 Vgl. Kapitel XII des Verfassungsrahmens, Constitutional Framework, a.a.O. (Anm. 71). Vgl. ebenso die weite Auslegung der gesetzgebenden Befugnisse des Sonderbeauftragten des Generalsekretär durch den VN-Generalsekretär: Bei der Ausübung der der UNMIK übertragenen Vollmachten kann der Sonderbeauftragte des Generalsekretärs „bestehende Gesetze in dem für die Ausübung seiner Funktionen notwendigen Umfang ändern, außer Kraft setzen oder aussetzen“; dasselbe gilt für „Gesetze, die mit dem Mandat, den Zielen und dem Zweck der zivilen Übergangsverwaltung unvereinbar sind“. United Nations Security Council, Report of the Secretary-General, S/1999/779, 12. Juli 1999, Abs. 39.

110 Der Begriff des „negativen Gesetzgebers“ („*negative legislator*“) wurde übernommen aus Hans Kelsen, General Theory of Law and State, New York 1961, S. 268-269. Zur Rolle des Sonderbeauftragten des Generalsekretärs bei der Gesetzgebung im Kosovo siehe Bernhard Knoll, Beyond the „*Mission Civilisatrice*“: The Properties of a Normative Order within an Internationalised Territory, in: Leiden Journal of International Law 2/2006, S. 275-304.

lution 1244 eingestuft wurden.¹¹¹ Eingriffsbefugnisse wurden in Form von Ausführungsbeschlüssen ausgeübt, mit denen interministerielle Abkommen mit anderen Staaten¹¹² ebenso wie Beschlüsse von Kommunen¹¹³ und Beschlüsse, die von der Exekutive in ihrem Zuständigkeitsbereich gefasst worden waren,¹¹⁴ aufgehoben wurden.

Der Sonderbeauftragte hat in der Vergangenheit auch „Erklärungen“ und „Resolutionen“ der Kosovo-Versammlung – politische Erklärungen, die innerhalb der kosovarischen Rechtsordnung keinerlei unmittelbare rechtliche Konsequenzen gehabt hätten – annulliert, von denen er meinte, sie seien in Überschreitung ihres Zuständigkeitsbereichs (*ultra vires*) verabschiedet worden. Besonders hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang der Entwurf einer „Resolution“ der Versammlung vom 17. November 2005, in dem „der politische Wunsch des Volkes des Kosovo nach einem unabhängigen und souveränen Staat Kosovo“ bekräftigt wurde. Der Entwurf wurde vom Sonderbeauftragten des Generalsekretärs umgehend für null und nichtig erklärt.¹¹⁵

111 So z.B. das am 25. Juli 2002 von der Versammlung verabschiedete Gesetz über höhere Bildung. Das Gesetz wurde vom Sonderbeauftragten gemäß seiner im Verfassungsrahmen verankerten Befugnis nicht in Kraft gesetzt; im Verfassungsrahmen heißt es, „dass [von der Versammlung verabschiedete] Gesetze am Tag ihrer Verkündung durch den Sonderbeauftragten des Generalsekretärs in Kraft treten, sofern nichts anderes bestimmt ist“ (Abschnitt 9.1.45). Siehe OSCE Mission in Kosovo, Spot Report on the Monitoring of the Assembly of Kosovo, 4. April 2003.

112 So z.B. das *Memorandum of Understanding* zwischen dem kosovarischen Wirtschafts- und Finanzministerium und dem Wirtschaftsministerium Albanien vom 30. Mai 2002, das vom Sonderbeauftragten Michael Steiner in einem Schreiben an den kosovarischen Premierminister vom 25. Juni 2002 für ungültig erklärt wurde.

113 Gemäß Abschnitt 47(2) der UNMIK-Verordnung 2000/45 über die Selbstverwaltung der Gemeinden im Kosovo ist der Sonderbeauftragte des Generalsekretärs befugt, kommunale Beschlüsse, die seines Erachtens gegen Sicherheitsratsresolution 1244 oder anwendbares Recht verstoßen oder die Rechte und Interessen von „Gemeinschaften“ (d.h. Minderheiten) nicht ausreichend berücksichtigen, aufzuheben; vgl. On Self-Government of Municipalities in Kosovo, UNMIK/REG/2000/45, 11. August 2000. Ein Beispiel hierfür ist der UNMIK-Ausführungsbeschluss 2004/8 über die Aufhebung von Bestimmungen in der Gemeindeverordnung 2000/1 der Kommunalversammlung von Mitrovicë/Mitrovica vom 20. Februar 2004, UNMIK/ED/2004/8, 8. April 2004.

114 In einem Fall, der für erhebliche Aufregung sorgte, annullierte der Sonderbeauftragte Ende 2004 den Beschluss der Regulierungsbehörde für Telekommunikation, die slowenische Gesellschaft Mobitel nach einem Ausschreibungsverfahren, das sie entsprechend einer ihr explizit zugestandenem Befugnis durchgeführt hatte, als zweiten Mobiltelefonbetreiber im Kosovo zuzulassen; siehe UNMIK/ED/2004/25, 20. Oktober 2004.

115 Drei weitere Beispiele belegen die Kontrollfunktion des Sonderbeauftragten des Generalsekretärs gegenüber den Befugnissen der Kosovo-Versammlung: Erstens annullierte der Sonderbeauftragte die „Resolution“ der Versammlung „über die territoriale Integrität des Kosovo“ vom 23. Mai 2002, die das Grenzabkommen zwischen der Bundesrepublik Jugoslawien und der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien in Frage stellte, mit der Begründung, sie verstoße gegen den Verfassungsrahmen. Der VN-Sicherheitsrat verurteilte die Resolution scharf; siehe Security Council Deplores Kosovo Assembly's Resolution Concerning the Province's 'Territorial Integrity', UN/PR/SC/7413, 24. Mai 2002. Zweitens gab die Versammlung nach der Weigerung des Sonderbeauftragten, das Gesetz über die höhere Bildung in Kraft zu setzen (siehe Anm. 111), eine „Erklärung“ ab, in der sie die Regierung, das Ministerium für Bildung und Erziehung und die Universität aufforderte, die Bestimmungen des Gesetzentwurfs zu implementieren. Die „Erklärung“ wurde vom Sonderbeauftragten des Generalsekretärs umgehend für null und nichtig erklärt; siehe

Im Falle der „Erklärung“ der Kosovo-Versammlung vom 17. Februar 2008 äußerten sich weder der UNMIK-Sonderbeauftragte des Generalsekretärs noch der Sicherheitsrat dazu, ob sie mit dem Verfassungsrahmen des Kosovo oder Resolution 1244 vereinbar sei oder nicht. Um die Bedeutung dieses Verzichts zu begreifen, muss man sich in Erinnerung rufen, dass ein untergeordnetes Organ wie z.B. eine VN-Mission unter der Leitung eines Sonderbeauftragten des Generalsekretärs in der Regel das Mandat hat, im Namen der Organisation, der es direkt unterstellt bleibt, bestimmte Aufgaben zu erfüllen. Die Leitung der UNMIK ist dem Generalsekretär gegenüber rechenschaftspflichtig; er übt die Kontrolle über alle ihre Handlungen aus.¹¹⁶ Da der Sonderbeauftragte im Namen des Generalsekretärs handelt und diesem untersteht, sind die Befugnisse einer VN-Mission ebenso begrenzt wie die ursprünglich vom Sicherheitsrat an den Generalsekretär übertragenen Befugnisse.

Die Befugnis, einen Akt von solch weitreichender politischer und rechtlicher Bedeutung zu annullieren, hätte mit Absatz 11(a) der Resolution 1244 begründet werden können, der zu den Hauptaufgaben der internationalen zivilen Präsenz „bis zu einer endgültigen Regelung die Förderung der Verwirklichung substanzieller Autonomie und Selbstverwaltung im Kosovo“ zählt. Ein Akt der Selbstbestimmung durch eine lokale Institution hätte als Versuch interpretiert werden können, die Existenzberechtigung der UNMIK in Frage zu stellen (da deren Aufgabe der „Förderung der Verwirklichung substanzieller Autonomie“ durch eine unangefochtene Unabhängigkeitserklärung und entsprechende Akte der Anerkennung vermutlich obsolet würde), und hätte damit sogar zum Auslöser für die Suspendierung der Versammlung durch den Sonderbeauftragten des Generalsekretärs werden können.¹¹⁷ Diese Position wurde von Generationen von Sonderbeauftragten stets erneuert und bekräftigt, insbesondere von Hans Hækkerup, der in einem von ihm und Vertretern Belgrads unterzeichneten Dokument (das später vom Sicherheitsrat gebilligt wurde) ausdrücklich feststellte, dass „die Position zum zukünftigen Status

OSCE Mission in Kosovo Weekly Report 14/2003, 2.-8. April 2003; ebenso erging es der „Resolution“ der Versammlung „über die Werte des Befreiungskrieges des Kosovo“ vom 15. Mai 2003; vgl. Franklin de Vriese, *Building Parliamentary Democracy in Kosovo*, in: *Security and Human Rights* 2/2008, S. 121-136, hier: S. 130.

116 Vgl. Santiago Torres Bernárdez, *Subsidiary Organs*, in: René-Jean Dupuy (Hrsg.), *Manuel sur les organisations internationales*, Den Haag 1988, S. 100-146, hier: S. 141. Ausführlicher zu den rechtlichen Aspekten der Übertragung von Befugnissen durch den Sicherheitsrat auf den Generalsekretär zur Entsendung von VN-Friedenstruppen als untergeordnete Organe sowie zu den Grenzen ihrer Ausübung durch den Generalsekretär: Danesh Sarooshi, *The Role of the United Nations Secretary-General in United Nations Peace-Keeping Forces*, in: *Australian Yearbook of International Law* 1999, S. 279-297.

117 Kapitel VIII des Verfassungsrahmens verlieh dem Sonderbeauftragten des Generalsekretärs die („vorbehaltene“) Befugnis, die Kosovo-Versammlung „in Fällen, in denen die [PISG] auf eine Art und Weise handeln, die sich nicht im Einklang mit der VN-Sicherheitsratsresolution 1244 (1999) befindet [...]“ aufzulösen und Neuwahlen zu verlangen. *Constitutional Framework*, a.a.O. (Anm. 71), Abschnitt 8.1.b. Der Verfassungsrahmen legte ebenfalls fest, dass die Ausübung von „Befugnissen internationaler Natur im rechtlichen Bereich“ nicht zu den Aufgaben der PISG gehöre (Abschnitt 8.1.c).

des Kosovo so bleibt, wie sie in der VN-Sicherheitsratsresolution 1244 festgelegt ist, und dass dies durch keinen wie auch immer gearteten Akt der [PISG] geändert werden kann“.¹¹⁸

Es wird also deutlich, dass der Sonderbeauftragte des Generalsekretärs – insbesondere auf Weisung des Generalsekretärs – verpflichtet gewesen wäre, die Unabhängigkeitserklärung entsprechend der bisherigen Praxis zu annullieren, wenn er sie als Verstoß gegen Resolution 1244, aus der sich sein eigenes Mandat ableitet, gewertet hätte. Eine solche Weisung scheint es jedoch nicht gegeben zu haben. Es ist ebenso von erheblicher Bedeutung, dass der Sicherheitsrat – nach Einstellung der Bemühungen seitens des UNOSEK und der Troika¹¹⁹ und auch noch ein Jahr nach der Unabhängigkeitserklärung – sich nicht entsprechend Artikel 24.1 und 34 der Charta zu der Frage geäußert hat, auch nicht „um festzustellen, ob die Fortdauer der Streitigkeit oder der Situation die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit gefährden könnte“.

Die Tatsache, dass die einzige Instanz, die die Erklärung im Rahmen der normativen Ordnung des Kosovo für null und nichtig hätte erklären können, trotz einer formellen Anfrage Serbiens an den VN-Generalsekretär¹²⁰ sich nicht dazu äußerte, kann als stillschweigendes Einverständnis mit dem Vorgehen der kosovarischen Legislative oder zumindest als dessen Duldung interpretiert werden.¹²¹ Es kann daher vermutet werden, dass die Erklärung im Einklang mit Resolution 1244 verabschiedet wurde.

118 Absatz 5 des Gemeinsamen UNMIK-BRJ-Dokuments vom 5. November 2001. Siehe auch die Erklärung der Präsidentin des Sicherheitsrats, mit der sie in dessen Namen die Unterzeichnung des Gemeinsamen Dokuments begrüßt, United Nations Security Council, Statement by the President of the Security Council, S/PRST/2001/34, 9. November 2001.

119 Wie bereits erwähnt, mussten alle fünf Resolutionsentwürfe, die dem Sicherheitsrat im Juni und Juli 2007 vorgelegt wurden, nach der glaubwürdigen Androhung eines russischen Vetos wieder zurückgezogen werden.

120 Die serbische Regierung hatte am 14. Februar 2008 einen „Beschluss über die Annullierung der rechtswidrigen einseitigen Unabhängigkeitserklärung der vorläufigen Selbstverwaltungsinstitutionen in Kosovo und Metochien“ verabschiedet. Darin verlangte sie, dass der UNMIK-Sonderbeauftragte des Generalsekretärs „alle ihm gemäß [...] Resolution 1244 zur Verfügung stehenden Maßnahmen ergreift [...] um einen Verstoß gegen die Charta der Vereinten Nationen und [...] Resolution 1244 zu verhindern, und unverzüglich alle Akte und Handlungen, mit denen die einseitige Unabhängigkeit der Provinz in rechtswidriger Weise erklärt wird, annulliert.“ Siehe auch die Rede von Außenminister Jeremić vor dem Ständigen Rat der OSZE am 19. Januar 2008: „Wir haben den Generalsekretär darum ersucht [...] seinen Sonderbeauftragten für unsere Provinz im Süden anzuweisen, rasch und in vollem Umfang von seinen im Verfassungsrahmen aufgelisteten vorbehaltenen Befugnissen Gebrauch zu machen [...] und die rechtswidrige Unabhängigkeitserklärung für null und nichtig zu erklären. Er ist ebenso anzuweisen, die Kosovo-Versammlung mit der Begründung, dass die Erklärung der Unabhängigkeit mit Resolution 1244 unvereinbar ist, aufzulösen.“ Die Rede ist abgedruckt in: *Security and Human Rights* 2/2008, S. 116-120, hier: S. 117.

121 Vgl. auch Wolfgang Benedek, *Implications of the Independence of Kosovo for International Law*, in: Isabelle Buffard/James Crawford/Alain Pellet/Stephan Wittich (Hrsg.), *International Law between Universalism and Fragmentation*. Festschrift in Honour of Gerhard Hafner, Den Haag 2008, S. 391-411.

Anfechtung der serbischen Position

Auf wessen Seite auch immer man in der Statusdebatte steht, Serbiens Vorschlag, dem Kosovo „mehr als Autonomie, weniger als Unabhängigkeit“ zu gewähren, schien zu keiner Zeit die Unterstützung derjenigen Mächte (mit Ausnahme Russlands) zu erlangen, die letztendlich über das Schicksal des Kosovo entschieden. Ihnen war die erzwungene Wiedereingliederung von zwei Millionen feindlich gesonnener Kosovo-Albaner in einen serbischen Staat mit 7,5 Millionen Einwohnern vielmehr stets als den wahren Interessen Serbiens zuwiderlaufend erschienen. Wie hätten wir jedoch Serbiens Argument, es sei zum Schutz seiner territorialen Integrität völkerrechtlich berechtigt, verstehen sollen? Hätte man der Absicht der serbischen Regierung, die entfremdeten Kosovo-albanischen Vettern zur Rückkehr in ihren Staat auf der Grundlage von Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung, in Anerkennung ihrer kulturellen Identität und unter voller Achtung ihrer inneren Autonomie einzuladen, nicht Glauben schenken können? Waren die Gründe für eine wirklich notwendige Sezession durch den Gang der Ereignisse und den Lauf der Zeit vielleicht abhanden gekommen, wie Richterin Higgins es einmal angedeutet hat?¹²² Immerhin hatten die Bombenangriffe der NATO die Kosovo-albanische Bevölkerung von drohender Verfolgung befreit und damit möglicherweise deren Anspruch auf externe Selbstbestimmung, d.h. staatliche Unabhängigkeit, geschwächt.¹²³ Ungeachtet der abgedroschenen Verweise auf die Unverletzlichkeit seiner Grenzen war Serbien zu keiner Zeit in der Lage überzeugend darzulegen, warum eine Bevölkerungsgruppe einem Staat angehören und ihm gegenüber Loyalität bezeugen sollte, der sie so behandelt hat, wie Serbien die Kosovo-Albaner. Abgesehen von dem Begriff „Sezession als Notwehrrecht“, der sich erst schemenhaft als völkerrechtliche Norm abzuzeichnen beginnt, war Serbiens Position aus zwei Gründen angreifbar. Der erste ist ein historischer, der zweite betrifft jüngere Entwicklungen.

Die lange Geschichte der Entkolonialisierung – der der Gedanke des „Handelns aus Notwehr“ entstammt – enthält Hinweise darauf, dass in der Vergangenheit geschehenes Unrecht entsprechende Abhilfemaßnahmen im Bereich der Selbstbestimmung gefördert hat. Sie ermöglichte es, Verfassungsprozesse

122 Vgl. Judge Rosalyn Higgins, *Self-determination and Secession*, in: Julie Dahlitz (Hrsg.), *Secession and International Law*, Den Haag 2003, S. 21-38, hier: S. 37.

123 Eine prägnante Zusammenfassung dieses Arguments findet sich in: Srdan Cvijic, *Self-determination as a Challenge to the Legitimacy of Humanitarian Interventions: The Case of Kosovo*, in: *German Law Journal* 1/2007, S. 57-79, hier: S. 74: „Das Milošević-Regime hat das Kosovo zweifellos schlecht regiert; dennoch ist die Frage berechtigt, warum eine demokratische serbische Regierung für die Vergehen des autoritären Milošević-Regimes bezahlen soll.“ Morag Goodwin schließt sich dieser Argumentation mit dem Hinweis darauf, dass die Vergehen „der Vergangenheit angehören“ und dass die Schwelle zur Begründung eines Sezessionsrecht durch Verweigerung interner Selbstbestimmung sehr hoch ist, an; vgl. Morag Goodwin, *From Province to Protectorate to State?*, in: *German Law Journal* 1/2007, S. 5-7.

rückblickend im Lichte der Werte der Selbstbestimmung zu beurteilen.¹²⁴ Ebenso müssen Abhilfemaßnahmen zur Wiedergutmachung von in der Vergangenheit begangenen Menschenrechtsverletzungen wie die von den Ministern der Kontaktgruppe angesprochenen¹²⁵ im Einklang mit den heutigen Erwartungen der geschädigten Bevölkerungsgruppe entwickelt werden.¹²⁶ Diesen Gedanken konstatierte bereits die dreiköpfige Internationale Juristenkommission, die 1920 den Anspruch der Bewohner der Åland-Inseln auf Selbstbestimmung bewerten sollte. Sie kam zu dem Schluss, dass „die ursächlichen Bedingungen für den Anspruch der Bewohner der Åland-Inseln dadurch, dass Finnland schließlich als unabhängiger Staat wiederhergestellt wurde, nicht beseitigt sind und auch nicht so betrachtet werden dürfen, als habe es sie nie gegeben.“¹²⁷

Serbiens Position war zweitens aufgrund seiner gegenwärtigen Entscheidungsfindung anfechtbar. Hätte Serbien ernste Absichten gehabt, „Kosovo und Metochien“ größtmögliche Autonomie innerhalb seines Staates zu gewähren, wie vom damaligen Premierminister Koštunica im Laufe des Statusprozesses angekündigt,¹²⁸ hätte es diese in seiner Verfassung von 2006 verankern können. Nichts dergleichen ist jedoch geschehen. Die neue Verfassung, in deren Präambel das Kosovo als integraler Bestandteil Serbiens bezeichnet wird, sieht stattdessen die Möglichkeit vor, Autonomierechte in den Bereichen Gebietsgrenzen, Menschen- und Minderheitenrechte, Verwaltung von Provinzvermögen, Art und Höhe der zentralen Besteuerung etc. durch einfache Gesetzesakte erheblich einzuschränken. Der Westen war angesichts der dort enthaltenen Formulierungen davon überzeugt, dass Serbien sich in diesem Stadium noch nicht wirklich auf ein umfassendes Autonomieregime einlassen konnte. In offensichtlicher Anlehnung an die zweite Kommission, die sich 1921 mit der Frage der Åland-Inseln befasste,¹²⁹ vertrat die Venedig-Kommission des Europarats 2007 die Ansicht, dass die serbische Verfassung „dem Kosovo keineswegs substantielle Autonomie gewährleistet, da es ganz

124 Vgl. S. James Anaya, *Indigenous Peoples in International Law*, New York 2004, S. 107.

125 Vgl. Statement by the Contact Group on the Future of Kosovo, a.a.O. (Anm. 21).

126 Vgl. u.a. Christian Tomuschat, Ein anerkannt zerrüttetes Verhältnis, in: *Der Tagesspiegel*, 24. Februar 2008.

127 Report of the International Committee of Jurists Entrusted by the Council of the League of Nations with the Task of Giving an Advisory Opinion upon the Legal Aspects of the Åland Islands Question, in: *League of Nations Official Journal*, Special Supplement Nr. 3, Oktober 1920, S. 12.

128 Statement by the Prime Minister of the Republic of Serbia at the Security Council Meeting, 24. Oktober 2005, S. 6: „[...] unsere politischen Anstrengungen werden darauf ausgerichtet sein, eine spezifische und tragfähige Form substantieller Autonomie für Kosovo und Metochien in voller Anerkennung der legitimen Interessen der Kosovo-Albaner zu finden.“

129 „Die Abspaltung einer Minderheit von dem Staat, dem sie angehört, und ihre Eingliederung in einen anderen Staat können nur als eine völlige Ausnahmelösung in Betracht gezogen werden, als letzter Ausweg, wenn dem Staat entweder der Wille oder die Macht dazu fehlt, gerechte und wirksame Garantien gesetzlich zu verfügen oder anzuwenden.“ Report of the Commission of Rapporteurs Presented to the Council of the League, *Völkerbund-Dokument B.7.21/68/106*, 16. April 1921.

und gar von der Bereitschaft der Nationalversammlung der Republik Serbien abhängt, ob die Selbstverwaltung verwirklicht wird oder nicht“.¹³⁰

Schlussfolgerung

Eine der wichtigsten Anregungen in Ahtisaaris Vorschlag von 2007 bestand darin, dem Kosovo die Fähigkeit zu verleihen, mit anderen Völkerrechtssubjekten Verträge abzuschließen.¹³¹ Der Vorschlag versuchte damit dem Kosovo ein Recht einräumen, das traditionell Eigenstaatlichkeit voraussetzt.¹³² Zwar äußerte sich der Regelungsvorschlag nicht explizit zur Frage der „externen Selbstbestimmung“, sah aber bereits einen ihrer wichtigsten Grundbausteine vor.¹³³

Es gibt verschiedene Möglichkeiten, die angesprochenen Entwicklungen zu erklären; die erste könnte man als „anti-Franck’sche“ Interpretation der Ereignisse bezeichnen.¹³⁴ Akzeptiert man einen Anspruch, der auf der Idee der Sezession als Notwehrrecht beruht, könnte die Souveränität des Kosovo als Umkehr einer Entwicklung betrachtet werden, die Selbstbestimmung von ihrem territorialen Aspekt zu entkoppeln trachtete und zu diesem Zweck mit dem Verweis auf umfassende Partizipationsrechte und – allgemeiner – ein unterstelltes „Recht auf demokratische Regierungsführung“ für die Umwandlung solcher Ansprüche eintrat. Nach der Erlangung der Unabhängigkeit durch das Kosovo scheinen die territorialen Aspekte eines Anspruchs auf Selbstbestimmung überbetont. Das Vermächtnis des Statusprozesses im internationalen Konfliktmanagement – wenn er denn ein solches hinterlässt –

130 European Commission for Democracy through Law, Opinion on the Constitution of Serbia, Nr. 405/2006, Venedig, 17.-18. März 2007, Absatz 8.

131 Das Recht, internationale Verträge auszuhandeln und abzuschließen und die Mitgliedschaft in internationalen Organisationen zu beantragen, ist Teil der Allgemeinen Grundsätze des Vorschlags (Artikel 1.5). Vom Kosovo wurde erwartet, dass es alle für die Ratifizierung der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und ihrer Protokolle notwendigen Maßnahmen ergreift (Artikel 2.1). Bereits das erste einer Reihe von Papieren der Kommission bzw. des Rates über die zukünftige Rolle der EU im Kosovo sprach sich dafür aus, das Kosovo nach Beendigung der Gültigkeit von Resolution 1244 im Rahmen einer Regelung mit der Befugnis Verträge abzuschließen auszustatten, so dass es seine Einbindung in den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess optimal nutzen kann; vgl. *The Future EU Role and Contribution in Kosovo*, a.a.O. (Anm. 53), Kapitel 4.

132 Vgl. Crawford, *The Creation of States in International Law*, a.a.O. (Anm. 96), S. 61-62.

133 Andere Bausteine waren das Recht, Sicherheitskräfte unter der Ägide der Internationalen Militärischen Präsenz aufzustellen (Anhang VIII, Artikel 5), die Übernahme internationaler Schulden (Anhang VI), die Aufsicht über den Luftraum (Anhang VIII, Artikel 7), das Recht auf eine Flagge, ein Wappen und eine Hymne (Allgemeine Grundsätze, Artikel 1.7), das Recht auf kosovarische Staatsbürgerschaft (Anhang I, Artikel 1.6) sowie die Pflicht zur Einladung einer internationalen Mission (Allgemeine Grundsätze, Artikel 1.11). Des Weiteren sieht der Vorschlag keine Einschränkungen für eine außenpolitische Betätigung vor, was darauf hinweist, dass dies als eine Kompetenz betrachtet wird, die zu gegebener Zeit den lokalen Behörden zu übertragen ist.

134 Vgl. z.B. Thomas M. Franck, *Legitimacy and the Democratic Entitlement*, in: Gregory H. Fox/Brad R. Roth (Hrsg.), *Democratic Governance and International Law*, Cambridge 2000, S. 25-44.

wäre eine Maximalposition nach folgender Argumentation: „Warum sollen wir als Gemeinschaft ein Angebot zur Selbstverwaltung und einen bescheidenen Anteil an der Herrschaft innerhalb eines gemeinsamen Staates akzeptieren, wenn wir ein eigenes unumschränktes Herrschaftsrecht haben können?“. Ob solche Maximalforderungen letztendlich anerkannt werden, ist natürlich eine völlig andere Frage, deren Antwort davon abhängt, ob und inwieweit die spezifische Situation des Kosovo zu einem Präzedenzfall wird.

Ungeachtet dessen, ob das Kosovo als Einzelfall „eingedämmt“ werden kann, als Präzedenzfall für die Lösung „eingefrorener Konflikte“ dienen oder weitere unzufriedene Minderheiten inspirieren wird, hat der Statusprozess bereits eine Reihe von Referenzpunkten für die zukünftige Lösung von Territorialkonflikten hervorgebracht. Die Erklärungen der Kontaktgruppe wiesen deutlich auf das Mindestmaß an staatlicher Verantwortung der Bundesrepublik Jugoslawien für ihre Politik ihren Bürgern gegenüber hin. So gesehen ist der Begriff der obersten Staatsgewalt durch Leistungskriterien erheblich eingeschränkt. Eine solche Mindestverantwortung verpflichtet den Staat dazu, die physische Sicherheit der politischen Gemeinschaft zu gewährleisten. Dies wiederum kann als Begrenzung des innerstaatlichen Gewaltmonopols verstanden werden. Ein Verständnis von Souveränität als leistungsabhängige Variable impliziert, dass ein Staat seine Jurisdiktion über ein Territorium einbüßt, wenn er den Leistungskriterien nicht gerecht wird.

Insgesamt würde die Aufhebung von Serbiens Restanspruch auf das Gebiet, wenn sie stattfände, der Vorstellung von einer internationalen Behörde, die die Funktion eines obersten Schiedsrichters bei der Lösung eines Territorialkonflikts ausübt, Auftrieb geben. Das Völkerrecht hat seit den deutlichen Ausführungen des Einzelschiedsrichters Max Huber zur Bedeutung der tatsächlichen Ausübung staatlicher Funktionen für die Festlegung der Gebietshoheit über ein Gebiet im Jahr 1928 eindeutig große Fortschritte gemacht.¹³⁵ 1966¹³⁶ fungierte eine internationale Behörde als Schiedsrichter zwischen zwei ähnlichen Ansprüchen: dem Anspruch Südafrikas als Mandatar, der, nachdem er seinem Versprechen den „heiligen Auftrag“ zu fördern nicht nachgekommen war, dennoch die Kontrolle über das Gebiet zu behalten beabsichtigte, und einem zweiten Anspruch seitens einer anderen, geschädigten (mutmaßlichen) juristischen Person, des „Volkes“ von Südwestafrika, das sich an die internationale Gemeinschaft um Unterstützung ihrer Bemühungen um die Umsetzung der Ziele, für die der „heilige Auftrag“ eingerichtet worden war, und, konkreter, zur Einlösung des Versprechens der Volkssouveränität, wandte.

Eher noch ist die Regelung des Status des Kosovo im Zusammenhang damit zu sehen, dass das Vertrauen in die völkerrechtliche Norm des Schutzes der

135 Vgl. *Island of Palmas case (Netherlands, USA)*, in: *Reports of International Arbitral Awards*, 4. April 1928, S. 829-871, hier: S. 831.

136 Vgl. Vereinte Nationen, Generalversammlung, A/RES/2145 (XXI), 27. Oktober 1966, VN-Dokument A/6316 (1966).

territorialen Integrität etablierter Staaten abzunehmen begonnen hat, seit die Internationale Juristenkommission 1920 zu dem Schluss kam, die Frage der Åland-Inseln sollte völkerrechtlich nicht gänzlich der Jurisdiktion Finnlands überlassen bleiben. Die Völkerrechtler führten zur Erfassung der Bedingungen der Transformation und Auflösung eines Staates den Begriff der „Übergangssituation“ („*transitional situation*“) ein, in der das Recht, über ein Territorium zu verfügen, begrenzt sein und das Prinzip der Selbstbestimmung „ins Spiel gebracht werden kann“.¹³⁷ Die Kommission kam folglich zu dem Schluss, dass der Völkerbundsrat befugt sei, Empfehlungen abzugeben, die er in einem gegebenen Fall für gerecht und angemessen hielt.¹³⁸

Diese Entwicklung kann jedoch auch mit Blick auf die Praxis vor der Einführung des Systems kollektiver Sicherheit und entsprechender Institutionen mit dem Anspruch auf normative Befugnisse von globaler Reichweite betrachtet werden. In der langen Geschichte kolonialer Expansion war es die Aufgabe der Juristen, eine Klassifikation zu entwickeln, nach der jedes Gebilde, auf das man im Gerangel um die Territorien stieß, genauestens kategorisiert werden konnte. Die Rechtsfähigkeit jedes Gebildes musste „objektiv“ anhand des „Grads seiner Zivilisation“, den es erreicht hatte, bevor die Kolonialmacht ihm Anerkennung gewährte, ermittelt werden.¹³⁹ Die Methode der Standardisierung von Fortschritten entlang einer Achse der „Zivilisation“ wurde in die Praxis des Völkerbunds und der Vereinten Nationen übernommen, als Kolonialgebiete unter dem Schutz des Mandats- und später des Treuhandsystems in souveräne Staaten transformiert wurden.

Die heutige organisierte internationale Gemeinschaft baut gewissenhaft auf dieser Praxis auf. Die Entstehung internationaler Organisationen begünstigte die Verbreitung von Rechts- und Verwaltungsmethoden, die aufgrund ihrer Funktions- und Interventionsfähigkeit in der Lage waren, die Befugnisse eines Gebiets an der Schwelle zur Völkerrechtssubjektivität nicht nur zu bewerten, sondern auch zu *verändern*. Die letztendliche Marginalisierung des Sicherheitsrats bei der Behandlung der Kosovo-Statusfrage hat diese Fähigkeit nicht zwangsläufig vermindert und auch keine „Krise“ des Artikels 24 der VN-Charta ausgelöst, der dem Sicherheitsrat „die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit“ überträgt. Ganz im Gegenteil. Mit der Übernahme der Federführung durch die mit einem Mandat des Sicherheitsrats ausgestattete Kontaktgruppe wurden unila-

137 Vgl. Oliver Diggelmann, The Åland Case and the Sociological Approach to International Law, in: European Journal of International Law 1/2007, S. 135-143, hier: S. 137.

138 Vgl. Markku Suksi, Keeping the Lid on the Secession Kettle, in: International Journal on Minority and Group Rights, 2-3/2005, S. 189-226, hier: S. 217. Die Lösung, die 1921 für die Bewohner der Åland-Inseln von der Berichterstatterkommission gefunden wurde, nämlich dass sie bedingt unter finnischer Staatshoheit verbleiben sollten, widerspricht den bisherigen Befunden nicht; im Gegensatz zu den 1998/1999 im Kosovo herrschenden Bedingungen fand die Berichterstatterkommission keinerlei Beweise für gravierende Verletzungen der Rechte der Bewohner der Åland-Inseln.

139 Vgl. Antony Anghie, Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law, Cambridge 2005, S. 77-78, unter Verweis auf Westlake und Lorimer.

terale Versuchung und multilaterale Verpflichtung wirkungsvoll miteinander verknüpft. Bevor Russlands Isolierung offenkundig wurde und das Zusammenspiel zwischen dem Sicherheitsrat und der Kontaktgruppe im Juli 2007 ins Stocken geriet, hatte Letztere beachtliche Maßstäbe für ihre Einbeziehung in Selbstbestimmungsangelegenheiten gesetzt. Ihre Äußerung, dass eine Regelung für „die Bevölkerung des Kosovo“ akzeptabel sein müsse, war geradezu revolutionär.

Zweitens schränkte die Kontaktgruppe das Spektrum möglicher Ergebnisse in den Verhandlungen erheblich ein und entschied sich für sukzessive Abmachungen, die den innerstaatlichen Befugnissen des zukünftigen Staates Grenzen setzten. Dies zeigte auch, dass das von einigen mit Nachdruck als Patentrezept zur Lösung aller im Zusammenhang mit Selbstbestimmung auftretenden Probleme postulierte Konzept der „verdienten Souveränität“ die Art und Weise, in der eine Gebietseinheit *selbst* zu einer endgültigen Festlegung ihres Status beitragen kann, nicht signifikant beeinflusst hat. Das Mündel wird vielleicht letzten Endes doch nur durch elterliche Entscheidung zur Staatlichkeit reifen, nicht jedoch durch das Erreichen bestimmter Richtmarken.¹⁴⁰

In dieser mehrstimmigen Narrative, in der die beteiligten Stimmen miteinander um Gleichberechtigung und Unabhängigkeit konkurrieren, ist es durchaus möglich, dass das Kosovo den *Contrapunctus* darstellt: ein Ereignis, das sich in seiner Besonderheit von der Masse abhebt, sich aber zu gegebener Zeit in die Gesetze der Harmonie und deren Progressionen einfügen kann. Zum einen hat es gezeigt, wie ethische und moralische Imperative – in offensichtlicher Anlehnung an die neue „Schutzverantwortung“ – einer nichtstaatlichen Gebietseinheit dabei helfen können, sich zu einer voll ausgebildeten Rechtspersönlichkeit zu entwickeln. Der Sondergesandte Ahtisaari zählt in seinem Bericht, dem der umfassende Vorschlag des UNOSEK vom März 2007 beigefügt ist, fein säuberlich die Beweggründe auf, die seiner Empfehlung zugrunde liegen; zu ihnen gehören 1. die Anerkennung in der Vergangenheit geschehenen Unrechts, 2. der geschützte Status des Gebiets und die daraus resultierenden Gegebenheiten, 3. die gemeinschaftliche Verantwortung, Bedrohungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit entgegenzuwirken, und 4. die Ausschöpfung aller denkbaren Möglichkeiten, die eine horizontale Lösung gemäß dem traditionellen Verständnis von Artikel 2(7) der VN-Charta hätten herbeiführen können:

„Meine Unabhängigkeitsempfehlung [...] berücksichtigt die jüngste Geschichte des Kosovo, die heutigen Gegebenheiten im Kosovo und die Notwendigkeit politischer und wirtschaftlicher Stabilität im Kosovo. Mein Regelungsvorschlag [...] baut auf den Positionen der am Verhand-

140 Vgl. den Bericht des Sonderbeauftragten, a.a.O. (Anm. 51), Absatz 16, dessen Empfehlung für die Unabhängigkeit des Kosovo mit keinem Wort auf die Bemühungen lokaler Institutionen und den *Kosovo Standards Implementation Plan* der UNMIK Bezug nimmt.

lungsprozess beteiligten Parteien auf und bietet in vielen Fragen Kompromisse an, um so zu einer dauerhaften Lösung zu gelangen.¹⁴¹

Die Anerkennung der Eigenstaatlichkeit des Kosovo durch eine große „Koalition der Willigen“ im Anschluss an die kosovarische Unabhängigkeitserklärung – gegen die der UNMIK-Sonderbeauftragte nichts unternahm – bestätigte, was schon seit langem gängige Meinung war: dass nämlich die Resolution 1244 nicht länger der Garant, sondern längst schon zum Hindernis für die Aufrechterhaltung des Weltfriedens und der regionalen Sicherheit geworden war. Dadurch, dass die internationale Gemeinschaft die Bestrebungen des Kosovo unterstützt hat, hat sie es von einem Gebiet unter internationaler Verwaltung in einen „Staat *in statu nascendi*“ transformiert. Dies war nicht nur die pragmatischste der zur Verfügung stehenden Handlungsoptionen.¹⁴² Die Entwicklung muss auch unter dem Gesichtspunkt gesehen werden, dass das moderne Völkerrecht sich der Förderung gesellschaftlicher Ziele und der aktuellen Bedürfnisse der heutigen Gesellschaft verschrieben hat – ein Charakteristikum, das in der amerikanischen Völkerrechtstradition als „Solidaritätsgefühl“ bezeichnet wird.¹⁴³ Es war in der Tat außergewöhnlich, dass Maßnahmen zur Sicherstellung regionaler Stabilität zunehmend auch zu einem Vehikel für die gemeinschaftliche Unterstützung für ihrem Wesen nach autonome lokale Regierungsstrukturen wurden. Im Falle des Kosovo hatten kosmopolitische Organisationen eindeutig moralische Überlegungen in den Prozess eingebracht, die sich durch die Anerkennung des kollektiven Wunsches einer politischen Gemeinschaft, sich der Verfassungshoheit eines Staates zu entziehen, einer völkerrechtlichen Theorie anschlossen, die auf den Prinzipien der Gerechtigkeit beruht.

141 Report of the Special Envoy, a.a.O. (Anm. 51), Absatz 16.

142 Siehe zu diesem höheren Verständnis von Pragmatismus den Abschlussbericht des Sonderbeauftragten, in dem es heißt, dass „die wirtschaftliche Entwicklung im Kosovo eine Klarheit und Stabilität erfordert, die nur Unabhängigkeit bieten kann [...] Nur in einem unabhängigen Kosovo werden dessen demokratische Institutionen in vollem Umfang für ihre Handlungen verantwortlich und rechenschaftspflichtig sein. Das wird entscheidend dafür sein, die Achtung der Rechtsstaatlichkeit und einen wirksamen Minderheitenschutz sicherzustellen. Solange die politische Ungewissheit anhält, bleiben der Frieden und die Stabilität des Kosovo und der ganzen Region in Gefahr.“ Ebenda, Absätze 9 und 10.

143 Vgl. Alejandro Alvarez, Latin America and International Law, in: American Journal of International Law 3/1909, S. 269-353, hier: S. 270.