

Das Kosovo-Problem – ein Testfall für das Völkerrecht

*Peter Hilpold**

1. Einführung

Das Kosovo-Problem ist seit über zwei Jahrzehnten in der europäischen Öffentlichkeit präsent – zuerst als innerstaatliche jugoslawische Fragestellung und seit Ende des 20. Jahrhunderts als internationalisierte Thematik ohne Möglichkeit einer klaren Zuordnung zu gängigen völkerrechtlichen Kategorien. Vor den Toren der Europäischen Union werden grundlegende Konzepte des Völkerrechts, auf welchen die EU letztlich selbst aufbaut, in Frage gestellt und die Staatengemeinschaft scheint hilflos zu sein. Zwar wurde eine Vielzahl an Lösungsvorschlägen vorgelegt. Diese sind aber – trotz oder gerade aufgrund ihres unkonventionellen Charakters – bislang auf keinen allgemeinen Konsens gestoßen. Die aktuelle Rechtslage ist gekennzeichnet von einer Abfolge von Provisorien, die in zweierlei Hinsicht problematisch sind: Auf politischer Ebene konnte damit zwar eine Eskalation der ethnisch motivierten Gewaltentladung verhindert werden; gleichzeitig aber scheint die Konflikttätigkeit nur eingefroren zu sein. Eine wirkliche Befriedung oder gar ein Zusammenwachsen der Ethnien ist nicht zu erkennen. Damit stagniert auch die gesamte wirtschaftliche und soziale Entwicklung. In rechtlicher Hinsicht wird immer wieder versucht, in Ermangelung eines Konsenses aus Provisorien einseitig dauerhafte Rechtstitel abzuleiten, was jedoch auf massiven Widerstand stoßen musste. Als Konsequenz wird nun eine Reihe von zentralen völkerrechtlichen Fragestellungen, die längst geklärt schienen, neu aufgerollt. In der Folge soll geprüft werden, ob die Geschehnisse rund um den Kosovo tatsächlich – wie vielfach behauptet – einen Paradigmenwechsel im Völkerrecht bedeuten oder aber nur eine Neubeurteilung tradierter Konzepte in einem veränderten Völkerrechtssystem nahelegen. Einführend dazu sollen die historischen Wurzeln der aktuellen Kosovo-Problematik aufgezeigt werden.

2. Die historische Entwicklung des Kosovo-Problems

In keinem anderen geographischen Raum ist das Problem der “erfundenen Nationen” (*imagined communities*)¹ mit nachfolgenden ethnischen Konflikten allgegenwärtiger als auf dem Balkan. Gleichzeitig sind wohl nirgendwo historische My-

* Prof. Dr. *iur.*

¹ Vgl. B. R. Anderson, *Imagined Communities*, London etc. 2006.

then im gesellschaftlichen Leben präsenter als dort.² In wechselseitiger Verbindung ergibt sich daraus ein explosives Gemisch. Es wird eine Grundlage geschaffen für nicht mehr enden wollende Konflikte; die gegenseitige Aufrechnung von in graue Vorzeit zurückreichender Schuld, getragen von beliebig definierbaren ethnischen Gemeinschaften, macht eine "historisch gerechte" Lösung nahezu denkunmöglich. Eine aktuelle Deutung der im Kosovo widerstreitenden Ansprüche unter Bezugnahme auf die Schlacht auf dem Amselfeld 1389 ist damit wenig zielführend. Dieses mythenumrankte Ereignis, dessen unmittelbare politisch-militärische Bedeutung unter Historikern umstritten ist, ist dennoch als identitätsstiftendes Element zur Kenntnis zu nehmen. Unmittelbaren Einfluss auf die heutige Statusdiskussion hatten hingegen einerseits die verfassungsrechtliche Einstufung dieser Provinz im jugoslawischen Staatsverband und andererseits die Ereignisse während des jugoslawischen Zerfallsprozesses.

Auf der Grundlage der jugoslawischen Verfassung hatte der Kosovo zuerst die Stellung eines "autonomen Gebiets", ab 1974 jene einer "autonomen Provinz". Damit wurde die Stellung dieses Territoriums – gleichzeitig mit jener der Vojvodina – an jene einer Republik angenähert, ohne dass formal dieser Status zuerkannt worden wäre. So hatte der Kosovo eine eigene Verfassung, eine eigene Regierung, einen Obersten Gerichtshof, eine separate Territorialverteidigung, das Recht, autonom die Staatsangehörigkeit zu verleihen und Pässe auszustellen.³ Diese Regelung stellte einen Kompromiss zwischen den nationalen Aspirationen der immer stärker werdenden albanischen Volksgruppe und dem Bestreben Serbiens auf Verteidigung seiner territorialen Integrität innerhalb des jugoslawischen Staatsverbandes dar.⁴ Der verfassungsrechtliche Status des Kosovo war somit ein unscharfer, die Gleichstellung mit den Republiken nur eine faktische. Insbesondere sollte der Kosovo damit auch nicht in den Genuss des von der jugoslawischen Verfassung vorgesehenen Sezessionsrechtes kommen. Wie nachfolgend zu zeigen sein wird, sollte diese verfassungsrechtliche Regelung zu einem späteren Zeitpunkt ungeahnte Auswirkungen auf völkerrechtlicher Ebene haben.

Der formal eingeschränkte Status des Kosovo bot dennoch die Grundlage für eine weitgehend eigenständige politische, kulturelle und wirtschaftliche Entwicklung des Kosovo innerhalb Jugoslawiens und damit nicht zuletzt für eine Festigung der kosovarischen Identität. Dieser Prozess wurde von Teilen der serbischen Politik mit Argwohn wahrgenommen und stieß schon wenige Jahre nach dem Tod Ti-

² Vgl. dazu bspw. R.D. Kaplan, *Balkan Ghosts: A Journey Through History*, New York 1993.

³ Vgl. N. Malcolm, *A Short History of Kosovo*, New York 1998; International Crisis Group, *Intermediate Sovereignty as a Basis for Resolving the Kosovo Crisis*, ICG Balkans Report No 46, 9 November 1998, <http://www.crisisgroup.org/library/documents/report_archive/A400171_09111998.pdf> (25.6.2008), 4 ff.; J. Schmierer, *Globalisierte Welt und Außenpolitik – März 2008*, in: <<http://www.boell.de/demokratie-2241.html>> (14.6.2008); C. Stahn, *Constitution Without a State? Kosovo Under the United Nations Constitutional Framework for Self-Government*, in: *14 Leiden Journal of International Law* 2001, 531-561 (532 ff.); S. Maliqi, *Die politische Geschichte des Kosovo*, in: D. Melicic (Hrsg.), *Der Jugoslawien-Krieg*, Wiesbaden 2007, 121-138.

⁴ Vgl. Malcolm (Anm. 3), 128.

tos auf aktive Gegenwehr. Im Zeitraum 1989/1990 eskalierte diese Auseinandersetzung. Auf maßgebliche Veranlassung des serbischen Präsidenten Slobodan Milošević wurde eine aktive Serbisierungspolitik im Kosovo betrieben und gleichzeitig im serbischen Parlament in verfassungswidriger Weise versucht, die Vorrechte der Provinz Kosovo zu beschneiden. Die Gegenwehr der Kosovaren in Form von Protestkundgebungen und der Ausrufung der Unabhängigkeit von Serbien (mit gleichzeitiger Beanspruchung eines Republikstatus innerhalb Jugoslawiens) wurde wiederum von Parlament und Regierung in Belgrad zum Anlass genommen, gewaltsam einzugreifen, Ausnahmebestimmungen zu erlassen und schließlich eine neue Verfassung in Kraft zu setzen, durch welche sowohl der Kosovo als auch die Vojvodina nurmehr dem Namen nach autonome Provinzen blieben, tatsächlich aber ihres Autonomiestatus praktisch vollständig verlustig gingen.⁵

Die nachfolgende Entwicklung muss im Kontext des jugoslawischen Auflösungsprozesses gesehen werden. Die serbische Regierung unter Slobodan Milošević versuchte, einen serbisch dominierten und sozialistisch verfassten Bundesstaat Jugoslawien aufrecht zu erhalten, während insbesondere Slowenien und Kroatien zuerst nach einem marktwirtschaftlichen System und einer demokratischen Ordnung nach westlichem Muster strebten und in der Folge den Weg der Unabhängigkeit gingen. Am 25. Juni 1991 erklärte Slowenien seine Unabhängigkeit und konnte diese im sog. 10-Tage-Krieg auch militärisch verteidigen. Die am selben Tag ergangene Unabhängigkeitserklärung Kroatiens war militärisch schwieriger durchzusetzen, was in einer verlustreichen Auseinandersetzung von 1991 bis 1995 aber dennoch gelang. Am Ende dieser Auseinandersetzung stand das Abkommen von Dayton vom 14. Dezember 1995. Mit demselben Vertrag wurde auch der Bosnienkrieg beendet, der von 1992 bis 1995 gedauert hatte, mit einer noch weit größeren Gewaltentladung verbunden war und einen Blutzoll von 100.000 Toten gefordert hatte. Für Serbien (und Montenegro) bedeuteten diese Entwicklungen schwere politische und militärische Niederlagen, so dass die Verteidigung der serbischen Oberhoheit über den Kosovo mit umso größerer Härte betrieben wurde.

Die internationale Gemeinschaft war im Falle des Kosovo weit zögerlicher als im Falle Sloweniens, Kroatiens oder Bosniens einen Konfliktlösungsbeitrag zu erbringen. Einmal war dafür die frühere verfassungsrechtliche Qualifizierung dieses Gebiets als Provinz (und nicht als Republik) maßgeblich, zum anderen aber wohl auch die historische Bedeutung dieses Gebiets für Serbien.

Die Europäische Gemeinschaft hat den jugoslawischen Zerfallsprozess schon aufgrund der unmittelbaren Nachbarschaft mit diesem Territorium von Anfang an als eigenes Problem identifiziert, wenngleich die Lösungsvorschläge vielfach inkohärent waren, mit großer zeitlicher Verzögerung eintrafen bzw. unwirksam blie-

⁵ Vgl. S. Hennes, Externe Hoheitsgewalt in Krisengebieten, Baden-Baden 2006, 205 sowie Malcolm (Anm. 3), 327.

ben.⁶ Diese Erfahrung sollte auch in Bezug auf den Beitrag, den die EG zur Lösung des Kosovo-Problems leisten würde, nicht allzu optimistisch stimmen.

Am 27. August 1991 setzte die Europäische Gemeinschaft eine Schiedskommission, die sog. Badinter-Kommission, ein, um Klarheit über die rechtlich gebotene Vorgangsweise in Bezug auf das Jugoslawien-Problem zu gewinnen. Die von dieser Kommission vorgelegten Gutachten sind vielfach auf Kritik gestoßen;⁷ in Bezug auf die Kosovo-Frage ist insbesondere die eigenwillige Anwendung des *uti possidetis*-Prinzips durch die Kommission hervorzuheben.

So findet sich im Gutachten Nr. 3 folgende Feststellung:

“The boundaries between Croatia and Serbia, between Bosnia-Herzegovina and Serbia, and possibly other adjacent independent states may not be altered except by agreement freely arrived at.

Except were otherwise agreed, the former boundaries become frontiers protected by international law. This conclusion follows from the principle of respect for the territorial status quo and, in particular, from the principle of *uti possidetis*. *Uti possidetis*, though initially applied in settling decolonisation issues in America and Africa, is today recognized as a general principle, as stated by the International Court of Justice in its Judgment of 22 December 1986 in the case between Burkina Faso and Mali (Frontier Dispute, (1986) Law Report 554 at 565):

‘Nevertheless the principle is not a special rule which pertains solely to one specific system of international law. It is a general principle, which is logically connected with the phenomenon of the obtaining of independence, wherever it occurs. Its obvious purpose is to prevent the independence and stability of new states being endangered by fratricidal struggles ...’

The principle applies all the more readily to the Republic since the second and fourth paragraphs of Article 5 of the Constitution of the SFRY stipulated that the Republics’ territories and boundaries could not be altered without their consent.”

Die Übertragung des *uti possidetis*-Prinzips, das im kolonialen Raum zu einem wichtigen, wenn nicht gar zentralen Grenzfestlegungskriterium geworden ist, auf außerkoloniale Kontexte ist äußerst problematisch. Die dafür ins Feld geführte Begründung, wonach dieses Prinzip in beiden Fällen dieselbe Funktion erfülle, nämlich die Verhinderung eines Bürgerkrieges, ist bei genauer Betrachtung unzutreffend. Das *uti possidetis*-Prinzip war nämlich ein zentrales Instrument der Dekolonialisierung, wobei Fragen der internen Selbstbestimmung, der demokratischen Partizipation des gesamten Volkes der jeweiligen Einheit in der betreffenden Periode – gemeint ist die Kernzeit der Entkolonialisierung, die 60er Jahre des vorigen Jahrhunderts – kaum eine wahrnehmbare Rolle spielten.⁸ Diese beiden Vorausset-

⁶ Vgl. dazu den in der Gesamtbewertung allerdings positiver ausfallenden Beitrag von J. N a d o l l, Die Europäische Union und die Konfliktbearbeitung in Ex-Jugoslawien 1991-1998 – Mühl- oder Meilenstein?, in: K. Schubert/G. Müller-Brandeck-Bocquet (Hrsg.), Die Europäische Union als Akteur der Weltpolitik, Opladen 2000, 81-101.

⁷ Vgl. bspw. P. R a d a n, Post-Secession International Borders: A Critical Analysis of the Opinions of the Badinter Arbitration Commission, in: 24 Melbourne University Law Review 2000, 50-76.

⁸ Vgl. S. R a t n e r, Drawing a Better Line: *Uti Possidetis* and the Borders of New States, in: 90 AJIL 1996, 590-624 (613 ff.).

zungen waren aber im Falle Jugoslawiens gerade nicht gegeben: Weder ist der jugoslawische Zerfallsprozess in einen breiteren kolonialen Zusammenhang zu stellen noch dürfen interne Selbstbestimmung und demokratische Partizipation hier unberücksichtigt bleiben. Dies gilt gerade auch, wenn man – wie die Badinter-Kommission – eine politisch-pragmatische Haltung einnimmt. Die fehlende Berücksichtigung der Interessen und Ambitionen der albanischen Minderheit sollte gerade zu einem zentralen destabilisierenden Faktor für Restjugoslawien werden. Im Rahmen der ab 1992 tagenden Jugoslawienkonferenz war die Kosovo-Frage auf dieser Grundlage als Minderheitenproblem qualifiziert worden, mit all den damit verbundenen Konsequenzen:

- Minderheitenfragen sind grundsätzlich von Fragen der (externen) Selbstbestimmung, d.h. von der Prüfung eines Anspruchs auf eigene Staatlichkeit, zu trennen.
- Die bestehenden Grenzen sind zu akzeptieren. Der die Minderheit beherbergende Staat kann die Beachtung seiner hoheitlichen Gewalt einfordern und nötigenfalls auch durchsetzen.⁹
- Die Einwirkungsmöglichkeiten anderer Staaten bzw. jene von internationalen Organisationen sind begrenzt. Minderheitenfragen sind zwar mit Sicherheit keine rein innerstaatliche Angelegenheit mehr, und zwar auch dann nicht, wenn eine spezifische völkerrechtliche Schutzverpflichtung fehlt.¹⁰ Auf der praktischen Ebene sind Staaten bei der Einflussnahme auf die Minderheitensituation in anderen Staaten aber doch wieder enge Grenzen gesetzt.¹¹ Wie es scheint, sind Internationale Organisationen in diesem Zusammenhang effizienter. Gerade die Europäische Union hat das Instrument der Konditionalität zur Verfolgung von Menschenrechtsanliegen weltweit sehr wirksam eingesetzt. Klauseln, die die Einhaltung von grundlegenden Menschenrechten, von Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit oder aber die Wahrung guter Regierungsformen (*“good governance”*) fordern, gehören mittlerweile zum notwendigen Bestandteil außenpolitischer und außenwirtschaftlicher Kooperationsinstrumente der EU.¹² Auch der EU-Erweiterungs-

⁹ In der Vergangenheit ist in diesem Zusammenhang sogar von einer Verpflichtung der Minderheit zur Solidarität mit dem Gesamtverband gesprochen worden. Diese Position ist jedoch kritisch zu hinterfragen. Die Solidaritätsverpflichtung der Minderheitenangehörigen darf auf keinen Fall weiter reichen als jene der Angehörigen des Mehrheitsvolkes. Vgl. dazu P. Hilpold, Kommentar zu Art. 2 der Europäischen Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten, in: M. Weller (Hrsg.), *The Rights of Minorities*, Oxford 2005, 97-105.

¹⁰ Minderheitenrechte sind Teil der Menschenrechte und mittlerweile allein schon über Art. 27 des Paktes über bürgerliche und politische Rechte weltweit in einem sehr breiten Rahmen geschützt. Vgl. A. Spiliopoulou Akermark, *Justifications of Minority Protection In International Law*, London etc. 1997 sowie P. Hilpold, UN Standard-Setting in the Field of Minority Rights, in: 14 *International Journal on Minority and Group Rights* 2-3/2007, 181-205.

¹¹ Dies hat insbesondere auch die Diskussion rund um das ungarische Statusgesetz wieder vor Augen geführt. Vgl. P. Hilpold/Ch. Perathoner, *Die Schutzfunktion des Mutterstaates im Minderheitenrecht*, Wien etc. 2006.

¹² Vgl. P. Hilpold, *EU Development Cooperation at a Crossroads: The Cotonou Agreement of 23 June 2000 and the Principle of Good Governance*, in: 7 *European Foreign Affairs Review* 1/2002, 53-72 sowie A. Jünemann/M. Knodt (Hrsg.), *Externe Demokratieförderung durch die Europäische Union*, Baden-Baden 2007.

prozess und die damit zusammenhängende Heranführungsstrategie war geprägt von dieser Konditionalität, auch unter Bezugnahme auf Minderheitenrechte.¹³

Ein solcher spezieller Rahmen war im Beziehungsgeflecht zwischen der EG und Restjugoslawien Anfang der 90er Jahre jedoch nicht gegeben und Serbien zeigte sich generell äußerst sanktionsresistent. „*Soft sanctions*“ erweisen sich insbesondere dann als wirksam, wenn intensive zwischenstaatliche Beziehungen bestehen, deren Beeinträchtigung zu befürchten steht bzw. wenn die Vorteile zukünftiger Kooperation auf dem Spiel stehen. Im Falle einer EU-Mitgliedschaft greift mittlerweile Art. 7 EU, der im Falle schwerwiegender und anhaltender Verletzung der in Art. 6 Abs. 1 EGV genannten Grundsätze die Ergreifung von Sanktionen vorsieht.¹⁴ All diese Umstände waren aber nicht gegeben. Es war ein Punkt erreicht, wo das gängige völkerrechtliche Durchsetzungs- und Sanktionsinstrumentarium nicht mehr greifen konnte. Inwieweit die serbische Regierung den zynischen Missbrauch der Staatsgewalt unter Inkaufnahme schwerer Menschenrechtsverletzungen auf ein rationales Kalkül stützte, ist schwer zu eruieren. Faktum ist, dass das Risiko einer Ausgrenzung durch den Großteil der Staatengemeinschaft bewusst in Kauf genommen worden ist. Möglicherweise haben dazu ganz maßgeblich das beschämende Bild der Handlungsunfähigkeit Westeuropas während des Bosnien-Konflikts und auch die Überlegung beigetragen, dass sich im Sicherheitsrat der VN keine Mehrheit für Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII SVN finden würde. Damit hat die serbische Regierung aber verkannt, dass die Dimension der Menschenrechtsverletzungen und Gräueltaten in Ex-Jugoslawien generell und im Kosovo im Besonderen eine Dimension erlangt hatte, die die Regierungen der NATO-Staaten dazu bewegen musste, auch die Möglichkeit einer unilateralen, d.h. vom Sicherheitsrat nicht sanktionierten Intervention ins Kalkül zu ziehen.

Zwischenzeitlich waren intensive Verhandlungsbemühungen festzustellen, wobei Staaten, Staatengruppen,¹⁵ aber auch internationale Organisationen¹⁶ tätig wurden. Dabei wurde rasch ein Rahmen absehbar, in dem sich eine Verhandlungslösung bewegen musste: Für den Kosovo sollte eine substantielle Autonomie vorgesehen werden, während die territoriale Souveränität der Bundesrepublik Jugoslawien unangetastet bleiben sollte.¹⁷ Dies war zumindest Ergebnis des Holbrooke-Milosevic-Abkommens vom 13. Oktober 1998 und auch Grundlage der Gespräche auf Schloss Rambouillet ab dem 6. Februar 1999, einem letzten politischen Lösungsversuch. Der Abkommensentwurf, der unter starkem Druck der

¹³ Vgl. P. Hilpold, Minderheiten im Unionsrecht, in: 39 AVR 2001, 432-471 sowie G. Toggenburg, Minority Protection In a Supranational Context: Limits and Opportunities, in: ders. (Hrsg.), Minority Protection and the Enlarged European Union: The Way Forward, Budapest 2004, 1-36.

¹⁴ Vgl. P. Pernthaler/P. Hilpold, Sanktionen als Instrument der Politikkontrolle – der Fall Österreich, in: 23 Integration 2/2000, 105-119.

¹⁵ Diesbezüglich ist in erster Linie die sog. Kontaktgruppe bestehend aus Vertretern der USA, Russlands, Frankreichs, Großbritanniens, Deutschlands und Italiens zu erwähnen.

¹⁶ Dabei sind die VN, die OSZE und die EU zu erwähnen.

¹⁷ Vgl. zum Ganzen Hennes (Anm. 5), 215 ff.

NATO-Staaten zustande gekommen war, sah eine weitgehende Selbstverwaltung des Kosovo vor, wobei der Bundesrepublik Jugoslawien neben der territorialen Souveränität über dieses Gebiet im Wesentlichen die Außenvertretungsbefugnis sowie die Kompetenzen in den Bereichen Verteidigung, Geld-, Steuer- und Wirtschaftspolitik verbleiben sollten.¹⁸ Im Übrigen war die Verfassungsregelung für dieses Gebiet kaum mehr von jener eines souveränen Staates zu unterscheiden. Umfassende Schutzmechanismen sollten die Achtung von Menschen- und Minderheitenrechten sicherstellen, wobei ein ausgeklügeltes System von Mechanismen zur Garantie effektiver Partizipation greifen sollte. Als Garantie für die Achtung und wirksame Durchsetzung dieser Vorkehrungen sollte eine internationale Schutztruppe (“Kosovo Force” – “KFOR”) im Kosovo stationiert werden.¹⁹

Sowohl für die albanische als auch für die serbische Seite enthielt dieser Abkommensentwurf problematische Elemente. Während die erstgenannte Seite nach völliger Unabhängigkeit des Kosovo strebte, hatte Serbien größte Bedenken gegenüber der Zulassung einer internationalen militärischen Schutztruppe²⁰ und weitreichenden Vorrechten und Immunitäten dieser von der NATO geleiteten multinationalen Einheit. Diese Vorbehalte waren schließlich entscheidend für die Ablehnung des Entwurfs durch die jugoslawische Delegation. Für die NATO-Staaten hatte dieser Vermittlungsversuch gerade angesichts des vorangegangenen Massakers serbischer Truppen an albanischen Zivilisten im Dorf Racak am 15.1.1999 ultimativen Charakter. Die Ablehnung des Textes machte den Weg frei für eine militärische Intervention. Die NATO-Luftangriffe begannen am 24. März 1999. Am 10. Juni 1999 zogen sich die geschlagenen serbischen Truppen aus dem Kosovo zurück²¹ und mit diesen verließ ein beachtlicher Teil der serbischen Bevölkerung (ca. 200.000 Personen) durch Flucht oder Vertreibung den Kosovo. Die serbische Bevölkerung war nun Repressalien der albanischen Bevölkerungsgruppe ausgesetzt, nachdem diese während der militärischen Auseinandersetzung Opfer massiver Verfolgung von serbischer Seite geworden war.

Aus völkerrechtlicher Sicht ist diese Intervention äußerst problematisch. Überwiegend wird die Auffassung vertreten, dass diese Maßnahme, in der eine humanitäre Intervention zugunsten der albanischen Volksgruppe im Kosovo gesehen wird, völkerrechtswidrig ist. Mit der Resolution 1199 vom 23. September 1998 hatte der Sicherheitsrat zwar “eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit” festgestellt und verlangt, “dass die Bundesrepublik Jugoslawien die

¹⁸ Vgl. Kapitel 1 des Abkommensentwurfs.

¹⁹ Vgl. Kapitel 7 des Abkommensentwurfs.

²⁰ Absolut inakzeptabel erschien für die serbische Seite die Intention, die Versorgung der im Kosovo stationierten NATO-Truppen über das Territorium der Bundesrepublik Jugoslawien vorzunehmen.

²¹ Schon am Tag zuvor hatten die KFOR sowie die Regierungen der Bundesrepublik Jugoslawien und der Republik Serbien ein entsprechendes militärisch-technisches Abkommen geschlossen. Vgl. “Military Technical Agreement between the International Security Force (‘KFOR’) and the Governments of the Federal Republic of Yugoslavia and the Republic of Serbia”, 9. Juni 1999, <<http://www.nato.int/kosovo/docu/a990609a.thm>> (25.6.2008).

Gewalt und Unterdrückung im Kosovo unverzüglich und nachprüfbar beendet“; Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII wurden jedoch nicht angeordnet. Des Weiteren wurde das Bekenntnis zur Souveränität und territorialen Unversehrtheit der Bundesrepublik Jugoslawien bekräftigt. Es findet sich zwar bereits hier die Ermächtigung zur Schaffung einer internationalen und zivilen Sicherheitspräsenz im Kosovo, allerdings unter Verweis auf eine entsprechende Zustimmung durch Jugoslawien.

Tatsache ist, dass diese Intervention die Gewaltanwendung durch serbische Kräfte und ihre lokalen Verbündeten beendete – allerdings um den Preis eines hohen Blutzolls und mit der Konsequenz nachfolgender Racheakte gegenüber der serbischen Bevölkerung (und anderen Minderheiten). Eine endgültige völkerrechtliche Beurteilung dieser Intervention durch die Vereinten Nationen ist nicht erfolgt. Die Bundesrepublik Jugoslawien brachte zwar am 29. April 1999 eine Klage beim Internationalen Gerichtshof gegen zehn NATO-Mitgliedstaaten (Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Kanada, die Niederlande, Portugal, Spanien und die USA) ein, wobei u.a. die Verletzung des Gewaltverbots, des Interventionsverbots, der Völkermordkonvention und grundlegender Bestimmungen des humanitären Völkerrechts beanstandet wurde. Der IGH konnte sich dieser heiklen Frage aber dadurch entledigen, dass der Anspruch der Bundesrepublik Jugoslawien, Rechtsnachfolgerin der Sozialistischen Volksrepublik Jugoslawien zu sein, von der Staatengemeinschaft nicht anerkannt wurde. Die Bundesrepublik Jugoslawien war somit zum Zeitpunkt der Klageerhebung nicht Mitglied der Vereinten Nationen und damit auch nicht Partei des IGH-Statuts.²²

Bereits die Intervention des Jahres 1999 hat Raum für eine breite Diskussion in Politik und Wissenschaft geschaffen, ob diese Maßnahme, wenn sie nicht schon unmittelbar als völkerrechtskonform qualifiziert werden konnte, möglicherweise die Grundlage für eine entsprechende völkergewohnheitsrechtliche Entwicklung geschaffen haben könnte.²³ Nach der hier vertretenen Auffassung ist dies kategorisch auszuschließen. Ganz abgesehen davon, dass die Sinnhaftigkeit und Nützlichkeit der Aufgabe des Gewaltverbots gerade aus der Perspektive des Menschenrechtsschutzes zu bezweifeln sind, kommt diesem Verbot *jus cogens*-Natur zu und die Reaktion der Staatengemeinschaft auf die NATO-Intervention zeigt ganz klar, dass ein solcher Versuch einer Neuinterpretation des Gewaltverbots keine Unterstützung findet.²⁴

²² Vgl. das IGH-Urteil v. 15. Dezember 2004 im Fall „*Legality of Use of Force*“.

²³ In diesem Sinne A. C a s e s e, *Ex iniuria ius oritur: Are We Moving Towards International Legitimation of Forcible Humanitarian Countermeasures In the World Community?*, in: 10 EJIL 1999, 23-30.

²⁴ Vgl. im Detail P. H i l p o l d, *Humanitarian Intervention: Is There a Need for a Legal Reappraisal?*, in: EJIL 3/2001, 437-467. Vgl. auch die Analysen in Ch. T o m u s c h a t, *Kosovo and the International Community – A Legal Assessment*, Den Haag/London 2002 sowie B. S i m m a, *NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects*, in: 10 EJIL 1999, 1-22.

3. Resolution 1244 vom 10. Juni 1999

Der Sicherheitsrat hat die NATO-Intervention niemals abgesegnet. Er hat aber mit der Resolution 1244 einen Neuanfang gesetzt, die problematische Rechtsgrundlage dieser Maßnahme ausgeblendet und gleichzeitig ihre Konsequenzen zur Kenntnis genommen. Die NATO-Intervention hat die Umsetzung zahlreicher Aspekte vorheriger Friedenspläne (bzw. von Forderungen gegenüber Serbien) erst ermöglicht und damit die Grundlage für die Implementierung, Weiterentwicklung und Konsolidierung dieser Modelle geschaffen.

Gänzlich ignorieren lassen sich diese Zusammenhänge aber dennoch nicht. Die Völkerrechtswidrigkeit der Basis dieser Friedensregelung kommt immer wieder zum Vorschein und insbesondere dann, wenn – wie gerade in diesem Augenblick – Eigenstaatlichkeit an die Stelle von Autonomie treten soll, wird ein neues, unvortheilhaftes Licht auf die Intervention des Jahres 1999 geworfen und die allein überdeckte, aber bei weitem nicht ausgestandene Diskussion über die Rechtswidrigkeit dieser Maßnahme erwacht zu neuem Leben.

Die Resolution 1244 stellt in vielem einen Meilenstein in der jüngsten Völkerrechtsgeschichte dar. Sie rezipiert die vergangenen Bemühungen zur Schaffung einer substantiellen Autonomie und entwickelt sie fort. Sie enthält eine umfassende Statusregelung für den Kosovo, will aber gleichzeitig nicht mehr als ein Provisorium darstellen. Sie schafft mit enormem Aufwand für die Staatengemeinschaft eine Regelung ähnlich jener für ein Treuhandschaftsgebiet, bietet aber keine Anhaltspunkte für die Entwicklung, die dieses Territorium langfristig nehmen soll.

In rechtlicher Hinsicht lässt Resolution 1244 die territoriale Souveränität Serbiens über den Kosovo unberührt; die Gebietshoheit üben hingegen die Vereinten Nationen in treuhändischer Form aus. Diesbezüglich wurde auch von einem "Vormundschaftsverhältnis" der Vereinten Nationen gesprochen.²⁵

Wie schon im Rambouillet-Abkommen angedacht, wird zwischen einer Zivil- und einer Sicherheitspräsenz unterschieden, wobei die erstgenannte unmittelbar von den Vereinten Nationen ausgeübt werden sollte, während die Sicherheitspräsenz im Delegationswege auf die KFOR übertragen wurde.²⁶ Technisch stellt sich dieses Regime als UN-verwaltetes Krisengebiet dar; eine Materie, in welcher die Vereinten Nationen mittlerweile breite Erfahrung gesammelt haben (letzthin insbesondere in Namibia, Kambodscha, Bosnien-Herzegowina und Ostslawonien), wobei aber die Aufgabenstellung im Kosovo bislang unbekanntere Dimensionen er-

²⁵ Vgl. B. Knoll, *Legitimacy Through Defiance: The UN and Local Institutions in Kosovo*, in: *Helsinki Monitor* 4/2006, 313-326 (314), unter Bezugnahme auf Strobe Talbott.

²⁶ Zumindest politisch nicht unbedenklich ist die Tatsache, dass die Truppenkontingente der KFOR zu einem beachtlichen Teil von Staaten gestellt werden, die an der Intervention des Jahres 1999 beteiligt waren, wobei diese Friedensmission nun unter die Schirmherrschaft der Vereinten Nationen gestellt wurde. Vgl. E.E. Triantafilou, *Matter of Law, Question of Policy: Kosovo's Current and Future Status under International Law*, in: *5 Chicago Journal of International Law* 1/2004, 355-368 (363).

reicht.²⁷ Dennoch scheinen sich immer deutlicher auf der Grundlage von Erfahrungswerten einheitliche Prinzipien für die Ausgestaltung solcher Verwaltungsgebiete herauszubilden. Am unmittelbarsten vergleichbar mit der Situation im Kosovo ist jene in Bosnien-Herzegowina, und die dort gemachten Erfahrungen wollte sich die UNO – im Guten und im Schlechten – zunutze machen. Bosnien-Herzegowina ist nach über einem Jahrzehnt “beaufsichtigter Verwaltung”²⁸ ein Beleg dafür, dass ein gesellschaftliches Zusammenwachsen eines politisch, religiös und kulturell amorphen Gebildes auch durch noch so starken internationalen Druck nicht einfach angeordnet werden kann.²⁹ Am Beispiel dieses Landes kann auch gezeigt werden, dass selbst gut gemeinter internationaler Aktivismus von internationalen Organisationen im Falle unzureichender Koordination zu Doppelgleisigkeiten, Ineffizienzen und z.T. sogar zu einer Lähmung des Staatsapparates führen kann.³⁰ Dies sollte im Kosovo verhindert werden und deshalb wurde vom UN-Generalsekretär ein straff organisiertes Verwaltungssystem geschaffen.

Laut Ziffer 10 der Resolution 1244 wird der UN-Generalsekretär zur Errichtung einer provisorischen Zivilverwaltung ermächtigt, die dem Volk von Kosovo eine “substantielle Autonomie” innerhalb der Bundesrepublik Jugoslawien garantieren sowie die Herausbildung einer provisorischen demokratischen Selbstverwaltung überwachen sollte. Diese Zivilpräsenz wurde als “United Nations Mission in Kosovo” (UNMIK) unter der Leitung eines “Special Representative of the Secretary-General” (SRSG) errichtet. Die Zivilverwaltung beruht auf vier Säulen, für welche jeweils unterschiedliche Internationale Organisationen verantwortlich sind:

- das UNHCR für den Bereich “*Humanitarian Affairs*” (humanitäre Angelegenheiten und Flüchtlingsrückführung);
- die Vereinten Nationen für die “*Interim Civil Administration*” (allgemeine Verwaltungstätigkeiten)
- die OSZE für “*Institution Building*” (Aufbau von Selbstverwaltungseinrichtungen und Überwachung der Menschenrechtssituation) und
- die EU für “*Reconstruction*” (wirtschaftlicher Wiederaufbau).

Die Aufgaben innerhalb der ersten Säule wurden schon nach einem Jahr als gelöst angesehen. An ihre Stelle trat im Mai 2001 eine separate Säule für Polizei und

²⁷ Vgl. B. Schlütter, Rechtsstaatlichkeit der UN-Verwaltungsherrschaft in Kosovo, in: 50 Südosteuropa 7-9/2001, 303-323. Vgl. auch J.A. Frowein, Die Notstandsverwaltung von Gebieten durch die Vereinten Nationen, in: H.-W. Arndt *et al.* (Hrsg.), Völkerrecht und Deutsches Recht, FS Walter Rudolf, München 2001, 43-54.

²⁸ Konkret wirkt dabei der sog. Hohe Repräsentant der Staatengemeinschaft. Dieser hätte ursprünglich nur befristet an der Ausübung der Staatsgewalt beteiligt werden sollen. Anfang 2008 beschlossen die Vertreter der EU, der USA und Russlands aber, sein Mandat unbefristet zu verlängern.

²⁹ Hinsichtlich der außergewöhnlichen Herausforderungen, die in diesem Zusammenhang zu bewältigen sind, vgl. eindrucksvoll W. Graf Vitzthum, Multiethnische Demokratie, in: C.D. Classen *et al.* (Hrsg.), FS Thomas Oppermann, Berlin 2001, 87-116.

³⁰ Vgl. in diesem Sinne H.F. Kiderlen, Von Triest nach Osttimor – Der völkerrechtliche Rahmen für die Verwaltung von Krisengebieten durch die Vereinten Nationen, Heidelberg 2008, 62.

Justiz, ein Aufgabenbereich, der zuvor innerhalb der zweiten Säule wahrgenommen worden war.³¹

Die Aufgaben und Befugnisse der Sicherheitspräsenz KFOR sind umfassend in Ziffer 9 der Resolution 1244 geregelt, wobei insbesondere auf die Friedenssicherung, die Demilitarisierung der kosovarischen Milizen und die Übernahme von Sicherheitsaufgaben, auch zur Erleichterung der Funktionen der Zivilverwaltung, mit welcher die Tätigkeiten eng abzustimmen sind, hinzuweisen ist.

Gleichzeitig wurde im Kosovo eine Provisorische Selbstverwaltung (*Provisional Institutions of Self-Government*) eingerichtet, die sukzessive breitere Befugnisse wahrnehmen sollte. Die wichtigsten Säulen dieses Selbstverwaltungssystems sind die Versammlung des Kosovo, die Regierung des Kosovo und das Justizsystem.

4. Problematische Aspekte der Umsetzung der Resolution 1244

Der Sondervertreter des UN-Generalsekretärs war dazu bestimmt, die Schlüsselfigur für das Funktionieren der Zivilverwaltung zu werden. Sein Tätigwerden in einem rechtlich nicht genau determinierten Rahmen setzte erhebliches Fingerspitzengefühl bei der Wahrnehmung seiner Machtfülle voraus. Tatsächlich ist dieser Zuständigkeitsbereich jedoch von Anfang an sehr breit definiert worden. Die UNMIK und mit ihr der Sondervertreter standen und stehen an der Spitze aller drei Gewalten. Selbst nachdem schrittweise lokale Institutionen aufgebaut worden waren und diese teilweise die Funktionen der UNMIK übernahmen, behielt der Sondervertreter eine nachprüfende Letztinstanzfunktion.³² Die Schaffung einer Parallelgewalt, für welche einerseits eine absolute Exemption von der lokalen Gerichtsbarkeit und von einer Verwaltungskontrolle galt, die aber andererseits den Aufbau einer lokalen Selbstverwaltung fördern und die Achtung von Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten unterstützen sollte, stellte sich bald als widersprüchlich und rechtlich problematisch dar.³³ *De facto* wurde damit ein Staat im Staate geschaffen, der die Einhaltung von Prinzipien verlangte, die er selbst nicht zu garantieren bereit war. Die Tatsache, dass die UNMIK Teil eines den Menschenrechten und der Rechtsstaatlichkeit verpflichteten Systems ist, konnte nur unzureichend über dieses Defizit hinwegtrösten und vor allem in konkreten Problemfällen kaum Abhilfe garantieren.

Das Gebaren der UNMIK sowie des Sondervertreters sollte nicht völlig ohne Kontrolle bleiben: Zu diesem Zweck wurde die Stelle eines Ombudsmannes eingerichtet. Dieser hat sein Amt auch sehr ernst genommen und wiederholt Kritik geübt. Dieser ist aber nicht immer Rechnung getragen worden. Nach der Umwandlung dieser Position in eine rein interne, "innerstaatliche" Einrichtung im Jahr 2005

³¹ *Ibid.*, 64 f.

³² Vgl. R. Everly, *Reviewing Governmental Acts of the United Nations in Kosovo*, in: 8 *German Law Journal* 1/2007, 21-38 (22 f.).

³³ *Ibid.*

soll nun das "Human Rights Advisory Panel" vergleichbare Funktionen wahrnehmen. An dieser Einrichtung wird aber kritisiert, dass es sich dabei um eine verwaltungsinterne Einrichtung handelt, deren Unabhängigkeit nicht garantiert ist.³⁴

Generell ist die menschen- und minderheitenrechtliche Entwicklung im Kosovo sehr kritisch zu beurteilen. Die serbische Minderheit, die in der Vergangenheit eine dominante Rolle einnahm, ist seit dem Ende des Kosovokrieges immer wieder der Verfolgung ausgesetzt gewesen und hat in großer Zahl das Land verlassen. Massive Gewaltanwendung gegenüber der serbischen Bevölkerung hat es im März 2004 gegeben; die KFOR hat dagegen nur ungenügende Maßnahmen ergriffen. Noch schlimmerer Verfolgung ausgesetzt waren die sog. RAE Minderheiten (Roma, Ashkalis, "Ägypter" – "Egyptians"). Diesen Gruppen wird Komplizenschaft mit den früheren serbischen Machthabern – auch und gerade im Zusammenhang mit Übergriffen gegenüber der albanischen Volksgruppe – vorgeworfen. Nun sind die Angehörigen dieser Gruppe Opfer von Vertreibung und persönlicher Verfolgung, ohne dass Sicherheitskräfte in hinreichender Form dagegen intervenieren, und auch ein ernsthaftes Bemühen zur strafrechtlichen Verfolgung solcher Vorfälle ist nicht erkennbar.³⁵

Auch die wirtschaftliche Entwicklung ist unbefriedigend. Der Zufluss der Hilfgelder führte zwar nach 1999 in verschiedenen Sektoren zu einem Aufschwung. Dieser erwies sich aber nicht als nachhaltig. Es fehlt insbesondere an geeigneten Infrastrukturen, an Fachkräften und an Rohstoffen. Die enge Verbindung mit der serbischen Wirtschaft erfordert nun, wo ein rechtlich-politischer Sonderweg eingeschlagen wird, eine Entflechtung der Wirtschaftskreisläufe, auch um eine exzessive Abhängigkeit der kosovarischen Wirtschaft von Serbien zu verhindern. Weitere gravierende Probleme stellen Korruption und Arbeitslosigkeit dar.³⁶

Von Anfang an war klar, dass eine dauerhafte internationale Präsenz im Kosovo weder finanzierbar noch innenpolitisch in den Hauptsponsorenstaaten vertretbar noch überhaupt für den Kosovo selbst sinnvoll ist. Ein zweites Bosnien, wo die Volksgruppen nebeneinander und nicht miteinander leben, sollte verhindert werden. Dabei wäre eine Statusregel wie in Bosnien auch rechtlich kaum vorstellbar: Immerhin beruht die Bosnien-Regelung auf einem internationalen vertraglichen Rahmenwerk unter Einbeziehung aller Beteiligten, dem Abkommen von Dayton, während die Kosovo-Regelung auf einer Resolution des Sicherheitsrates gründet, die sich selbst als Provisorium versteht und nur eine Vorstufe zu einer neuen, einvernehmlichen Statusregelung sein soll.

³⁴ *Ibid.*, 34 f. Vgl. zum Ganzen auch den Beitrag von M.J. A z n a r - G ó m e s, Some Paradoxes on Human Rights Protection in Kosovo, sowie jenen von G. N o l t e, Human Rights Protection against International Institutions in Kosovo: The Proposals of the Venice Commission of the Council of Europe and Their Implementation, in: P.-M. Dupuy *et al.* (Hrsg.), Völkerrecht als Wertordnung, FS Christian Tomuschat, Kehl am Rhein 2006, 15 ff. bzw. 245 ff.

³⁵ Vgl. C. C a h n, Birth of a Nation: Kosovo and the Persecution of Pariah Minorities, in: 8 German Law Journal 1/2007, 82-94.

³⁶ Vgl. auch R. B i e r m a n n, Zwischen Friedenskonsolidierung und Friedensschaffung, in: Vereinte Nationen 4/2007, 133-141.

Es liegt also in der Natur dieses Provisoriums, dass damit auf eine endgültige Regelung hingewirkt wird, wodurch allen involvierten Interessen Rechnung getragen werden soll. Wenn aber die serbische Seite am unbedingten Souveränitätsanspruch festhalten will, während die albanische Volksgruppe nach territorialer Unabhängigkeit strebt, wie soll dann eine Kompromissregelung aussehen? Die Zaubersformel, mit welcher eine Brücke für ein Einvernehmen gebaut werden sollte, hieß "Standards vor Status". Die Etablierung grundlegender Standards zivilen Zusammenlebens sollte einen Vertrauensbildungsprozess in die Wege leiten, der die Statusfrage sekundär, auf jeden Fall aber lösbar machen sollte. Diese Standards sollten die Grundlagen für eine multiethnische Gesellschaft schaffen, in welcher Demokratie, Toleranz, Personenfreizügigkeit und gleichberechtigter Zugang zu den Gerichten im Kosovo für alle Personen unabhängig von ihrer ethnischen Herkunft gelten sollten.³⁷

In diesem Zusammenhang wurde auch von "*earned sovereignty*"³⁸ gesprochen. Der Grundgedanke war, Hilfestellung zu leisten, aber von den betroffenen Gemeinschaften ebenfalls einen Beitrag einzufordern. Die Konditionalitätspolitik insbesondere der EU bzw. der internationalen Finanzinstitutionen sowie der "*good governance*"-Ansatz³⁹ standen dabei Pate.

Im Mai 2005 veranlasste der UN-Generalsekretär eine Evaluierung dieses Prozesses.⁴⁰ Beauftragt damit wurde der norwegische Diplomat Kai Eide. Sein am 7. Oktober 2005 vorgelegter Bericht weist einen positiven Grundtenor auf: Ein positiver Prozess sei im Gange, funktionierende lokale Institutionen seien im Aufbau begriffen. Er spart aber auch nicht an Kritik: Die serbische Minderheit stehe außerhalb dieses Prozesses, die wirtschaftliche Entwicklung sei unbefriedigend und der Rechtsstaat ungenügend entwickelt, wobei das Justizsystem den größten Schwachpunkt darstelle. In dieser zutiefst zerrissenen Gesellschaft sei eine internationale Präsenz weiter erforderlich, doch die Bevölkerung des Kosovo müsse die Entwicklung ihres Gesellschaftssystems auch selbst in die Hand nehmen. In der Konsequenz empfiehlt Eide die Einleitung des Statusprozesses. Ab nun galt der Grundsatz "Standards und Status".⁴¹ Dieser Bericht mag als widersprüchlich erscheinen. Er ist aber auf jeden Fall ein gutes Spiegelbild der Situation im Kosovo selbst und auch Ausdruck dafür, dass es Patentrezepte für die Lösung dieses Problems nicht gibt.

³⁷ Vgl. die vom Sondervertreter am 10. Dezember 2003 vorgelegten Standards, "Standards for Kosovo", <http://www.unmikonline.org/standards/doc/leaflet_stand_eng.pdf> (17.6.2008).

³⁸ Vgl. B. Knoll, From Benchmarking to Final Status? Kosovo and the Problem of an International Administration's Open-Ended Mandate, in: 16 EJIL 4/2005, 637-660 (640), m.w.N.

³⁹ *Ibid.* zum "*good governance*"-Ansatz vgl. Hilpold (Anm. 12), 53-72.

⁴⁰ Vgl. UN Doc. S/2005/335 (2005).

⁴¹ Vgl. Ch. Pippan, Die Herausforderungen der "Kosovo-Frage" für die Europäische Union vor dem Hintergrund des Statusprozesses, in: G. Nolte/P. Hilpold (Hrsg.), *Auslandsinvestitionen – Entwicklung großer Kodifikationen – Fragmentierung des Völkerrechts – Status des Kosovo*, Frankfurt a.M. etc. 2008, 231-258 (243).

5. Der Ahtisaari-Plan

Die Empfehlungen Eides wurden vom Sicherheitsrat aufgegriffen.⁴² Am 14. November 2005 wurde Martti Ahtisaari zum UN-Sonderbotschafter für den zukünftigen Statusprozess für den Kosovo ernannt. Ebenfalls im November 2005 verabschiedete die Kontaktgruppe Richtlinien für die Lösung des Kosovo-Problems. In diesem Zusammenhang wurde einmal festgelegt, dass es keine Rückkehr zur Situation vor 1999 geben könne, andererseits dürfe es zu keiner Änderung der kosovarischen Grenzen kommen. Unilaterale Schritte seien abzulehnen und die definitive Entscheidung stehe dem UN-Sicherheitsrat zu. Ergänzend wurde im Januar 2006 hinzugefügt, dass jede Letztentscheidung vom kosovarischen Volk zu treffen sei und dass besonderes Augenmerk auf den Schutz ethnischer Minderheiten zu legen sei.

Martti Ahtisaari führte in der Folge eine Reihe von Gesprächen mit allen involvierten Parteien, wobei sich aber profunde Interessengegensätze offenbarten. In seinem abschließenden Bericht, den er am 15. März 2007 dem UN-Generalsekretär präsentierte und der am 26. März 2007 dem UN-Sicherheitsrat vorgelegt wurde,⁴³ kam Ahtisaari zu dem Schluss, dass eine einvernehmliche Lösung nicht zu erzielen sei und dass deshalb nur die Unabhängigkeit – ergänzt um weitreichende Minderheitenschutzgarantien und unter anfänglicher internationaler Aufsicht – als abschließende Statusregelung für den Kosovo in Frage komme. Indirekt wird der Grundsatz “Standards vor Status” als zentrales Problem und Entwicklungshindernis identifiziert:

“Almost eight years have passed since the Security Council adopted resolution 1244 (1999) and Kosovo’s current state of limbo cannot continue. Uncertainty over its future status has become a major obstacle to Kosovo’s democratic development, accountability, economic recovery and inter-ethnic reconciliation. Such uncertainty only leads to further stagnation, polarizing its communities and resulting in social and political unrest. Pretending otherwise and denying or delaying resolution of Kosovo’s status risks challenging not only its own stability but the peace and stability of the region as a whole.”⁴⁴

Die achtjährige Ausübung der Gebietshoheit durch die UNMIK hätte irreversible Fakten geschaffen. Eine Autonomieregelung innerhalb Serbiens sei schlicht und einfach unrealistisch:

“For the past eight years, Kosovo and Serbia have been governed in complete separation. The establishment of the United Nations Mission in Kosovo (UNMIK) pursuant to resolution 1244 (1999), and its assumption of all legislative, executive and judicial authority throughout Kosovo, has created a situation in which Serbia has not exercised any governing authority over Kosovo. This is a reality one cannot deny; it is irreversible. A return of Serbian rule over Kosovo would not be acceptable to the overwhelming majority of the people of Kosovo. Belgrade could not regain its authority without provoking

⁴² Vgl. UN Doc. S/PRST/2005/51 v. 24.10.2005.

⁴³ Vgl. UN Doc. S/2007/168.

⁴⁴ *Ibid.*, Abs. 4.

violent opposition. Autonomy of Kosovo within the borders of Serbia – however notional such autonomy may be – is simply not tenable.”⁴⁵

Auch die Fortführung der UNMIK-Verwaltung sei nicht möglich. Die UNMIK hat laut Ahtisaari notwendige Rahmenbedingungen für die Herausbildung lokaler Institutionen geschaffen. Ein tragfähiges Wirtschaftssystem sei dadurch aber nicht entstanden. Ein funktionierendes Gemeinwesen müsse letztlich selbstregiert werden.⁴⁶

Völlig zutreffend identifiziert Ahtisaari die enorme rechtsstaatliche Bedeutung der Selbstregierung:

“Only in an independent Kosovo will its democratic institutions be fully responsible and accountable for their actions. This will be crucial to ensure respect for the rule of law and the effective protection of minorities. With continued political ambiguity, the peace and stability of Kosovo and the region remains at risk. Independence is the best safeguard against this risk. It is also the best chance for a sustainable long-term partnership between Kosovo and Serbia.”⁴⁷

6. Eine Wertung des Ahtisaari-Plans

Der Ahtisaari-Plan stellt ein ausgefeiltes Konstrukt von internationalrechtlichen und verfassungsrechtlichen Regelungen dar, die die Lebensfähigkeit eines unter schwierigsten Bedingungen startenden multiethnischen Staates garantieren sollen. Wenngleich Ahtisaari den Begriff “Staat” geflissentlich vermeidet, will er dieses Gebilde in den Grenzen der früheren Provinz Kosovo nicht nur mit faktischer autonomer Staatsgewalt (im internen, aber auch im internationalen Bereich⁴⁸) ausstatten, sondern auch mit allen Insignien der Staatlichkeit⁴⁹: Flagge, Siegel und Hymne.⁵⁰

Die geplante Entlassung in die Unabhängigkeit schließt nicht aus, dass das souveräne Handeln dieses Gebildes Schranken unterliegt. Laut Art. 1.8 des Plans darf der Kosovo keine Territorialansprüche gegenüber Nachbarstaaten geltend machen, aber auch keine Union mit Nachbarstaaten oder Teilen davon eingehen. Es wäre verfehlt, in dieser Regelung einen Verstoß gegen Prinzip VI der Resolution 1541(XV) vom 15. Dezember 1960 zu sehen. Darin wird bekanntlich auch der An-

⁴⁵ *Ibid.*, Abs. 7.

⁴⁶ *Ibid.*, Abs. 9.

⁴⁷ *Ibid.*, Abs. 10.

⁴⁸ Diesbezüglich sei insbesondere auf die Möglichkeit verwiesen, völkerrechtliche Verträge abzuschließen sowie internationalen Organisationen beizutreten. Auch die Verpflichtung des Kosovo, einen Teil der serbischen Staatsschulden zu übernehmen (Anhang VI zum Ahtisaari-Plan), deutet auf das Vorliegen einer Staatensukzession hin. Vgl. M.G. K o h e n, *Le Kosovo: Un Test Pour la Communauté Internationale*, in: V. Chetail (Hrsg.), *Conflicts, sécurité et coopération, Liber amicorum Victor-Yves Ghebali*, Brüssel 2007, 367-381 (373).

⁴⁹ Vgl. J. D’A s p r e m o n t, *Regulating Statehood: The Kosovo Status Settlement*, in: 20 *Leiden Journal of International Law* 2007, 649-668 (653 f.).

⁵⁰ Vgl. Art. 1.7 des Umfassenden Entwurfs für eine Statusregelung.

schluss an einen anderen Staat als legitimer Ausdruck von Selbstbestimmung qualifiziert, soweit diese Entscheidung auf der Grundlage eines demokratischen, informierten Prozesses erfolgt.⁵¹ Die betreffende Resolution ist nämlich für den kolonialen Bereich ergangen. Die Grundlagen des von Ahtisaari anvisierten Selbstbestimmungsprozesses sind andere. Die politische Stabilisierung eines multiethnischen Gebildes steht im Vordergrund. Der instrumentale Einsatz des Selbstbestimmungsrechts kann damit auch Bedingungen unterliegen. Vergleichbar ist diese Regelung mit dem für Österreich nach dem Ersten Weltkrieg geltenden Anschlussverbot an Deutschland.⁵²

Der Ahtisaari-Plan spiegelt modernste Entwicklungen im Menschen- und Minderheitenrecht wider und nimmt neueste Erkenntnisse im Bereich Autonomie-recht, Verfassungsgesetzgebung und Aufbau einer Zivilverwaltung auf.⁵³ Gleichzeitig beschreitet er in seinem Detailreichtum und in seiner feingliedrigen Abstimmung von Mehrheits- und Minderheiteninteressen und von widerstreitenden Staatsinteressen sicherlich auch Neuland und dürfte bei vergleichbaren zukünftigen Streitfällen wohl einen Referenzmaßstab darstellen.

Angesichts des diametralen Konflikts der involvierten Interessen war es aber klar, dass Ahtisaari trotz intensiver Suche nach Kompromissen letztlich einer Seite den Vorzug geben musste und dies war letztlich die albanische Seite und damit jene Partei, deren menschenrechtliche und humanitäre Anliegen in der Vergangenheit entscheidend waren für die Intervention der Staatengemeinschaft. Damit war aber gleichzeitig die Ablehnung durch Serbien und in weiterer Folge durch Russland schon vorprogrammiert. Andererseits ist festzuhalten, dass Ahtisaari diese Konzession in Bezug auf die Staatlichkeit des Kosovo durch besonders weite Zugeständnisse im Bereich des Minderheitenschutzes auszugleichen versuchte.⁵⁴ Diese Regelungen stellen einen notwendigen, andererseits aber sehr aufwändigen Mechanismus dar, der für einen unabhängigen Staat Kosovo eine große Herausforderung bedeuten wird.

Ziffer 19 der Resolution 1244 ist unmissverständlich: Die Zivil- und Sicherheitspräsenz wird im Kosovo so lange andauern, bis der Sicherheitsrat eine anderweitige Entscheidung trifft. Die UN-Verwaltung ist damit provisorisch, aber dennoch zeitlich unbefristet. Da eine einvernehmliche Lösung nicht gelungen war, blieb nur der Weg über den Sicherheitsrat und dort war die Zustimmung Russlands erfor-

⁵¹ Vgl. auch UNGA Resolution 2625 (XXV) v. 24.10.1970, Principle of Equal Rights and Self-determination of Peoples, Abs. 4.

⁵² Vgl. Art. 88 des Staatsvertrages von Saint Germain, der die diesbezügliche Verpflichtung für Österreich enthält sowie Art. 80 des Abkommens von Versailles, wonach Deutschland die Unabhängigkeit Österreichs respektieren muss.

⁵³ Im Besonderen standen hier die Regelungen des Abkommens von Dayton in Bezug auf das Sonderstatut für die Republika Srpska Pate. Vgl. K o h e n (Anm. 48), 373 f.

⁵⁴ Im Mittelpunkt stehen dabei die mit weitreichenden autonomen Befugnissen ausgestatteten Gemeinden. Diesen wird großzügig die Möglichkeit eingeräumt, grenzüberschreitende Kontakte mit Serbien zu pflegen (Art. 10 des Anhangs III zum A h t i s a a r i -Plan). Auch die Qualifizierung und Abgrenzung der Minderheitengemeinden erfolgte in zuvorkommender Form (vgl. die Anlage zu Anhang III zum A h t i s a a r i -Plan).

derlich. Weitere Verhandlungen zwischen Belgrad und Pristina wurde von der Kontaktgruppe unter der Leitung der Troika bestehend aus EU, Russland und den USA im Sommer 2007 in die Wege geleitet, doch blieben auch diese Bemühungen bis zum Spätherbst letztlich erfolglos. Am 10. Dezember 2007 musste die Troika das Scheitern der Verhandlungen eingestehen. Nun war die Zeit der diplomatischen Bemühungen beendet und die Stunde des Unilateralismus angebrochen.

Am 17. Februar 2007 erklärte das kosovarische Parlament mit 109 Ja-Stimmen die Unabhängigkeit des Kosovo, wobei aber die 11 serbischen Abgeordneten der Abstimmung ferngeblieben waren. Daraufhin wurden an alle Regierungen der Erde Anerkennungsersuchen versandt. Die Bundesrepublik Deutschland war einer der ersten Staaten, die den Kosovo am 27. Februar 2007 anerkannten. Mittlerweile haben 51 Staaten eine Anerkennungserklärung abgegeben, wozu auch 20 der 27 EU-Mitgliedstaaten zählen. Zahlreiche Staaten sind unentschlossen, andere Staaten haben sich hingegen dezidiert gegen eine Anerkennung ausgesprochen.

Am 4. Februar 2008, also noch vor der Unabhängigkeitserklärung, hat der EU-Rat im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik eine Gemeinsame Aktion beschlossen, und zwar die Rechtsstaatlichkeitsmission EULEX Kosovo. Diese Mission, bestehend aus 1800 Richtern, Polizisten und Zollbeamten, sollte die UNMIK ersetzen und "die zuständigen Institutionen des Kosovo in allen Tätigkeitsfeldern mit Bezug zum weiter gefassten Bereich der Rechtsstaatlichkeit (einschließlich der Zolldienste) beobachten, anleiten und beraten, wobei sie auch weiterhin Exekutivbefugnisse in einigen Bereichen wahrnimmt".⁵⁵ Die Sicherheitspräsenz der NATO sollte fortgesetzt werden. Die neue kosovarische Verfassung – formuliert auf der Grundlage des Ahtisaari-Plans – ist am 15. Juni 2008 in Kraft gesetzt worden.

7. Spezifische Rechtsfragen der Unabhängigkeitserklärung

Ist der Versuch eines UN-geleiteten Staatsaufbauprozesses im Kosovo gescheitert? Diese Frage lässt sich nicht ohne weiteres beantworten. Es bleibt auf jeden Fall festzuhalten, dass dieser Prozess ganz maßgeblich von den Vereinten Nationen gelenkt worden ist. Dieser Prozess ist in Ermangelung einer konsensualen Lösung und in Anbetracht des Fehlens eines Konsenses im UN-Sicherheitsrat nicht zu einem technisch perfekten Abschluss gebracht worden, sondern er hat sich nun selbstständig. Über ein Zusammenspiel unilateraler Handlungen wird nach einer insgesamt völkerrechtskonformen Lösung gesucht, wobei weder ein Scheitern dieser Bemühungen vorprogrammiert noch ein Erfolg garantiert ist.

EULEX soll also sukzessive UNMIK ablösen. Das damit verbundene Signal ist offensichtlich: Das kosovarische Volk (bzw. die überwiegende Mehrheit davon) reklamiert die territoriale Souveränität über die frühere Provinz Kosovo. Mit dem

⁵⁵ Vgl. Art. 3 der Gemeinsamen Aktion 2008/124/GASP des Rates v. 4. Februar 2008, ABl. Nr. L 42/92 v. 16.2.2008.

Zurückweichen der UNMIK werden territoriale Souveränität und Gebietshoheit wieder vereint. Die Präsenz der EULEX bedeutet eine auf Zeit angelegte Einschränkung von Souveränität und Gebietshoheit, aber nicht ihre grundsätzliche Infragestellung. Die Entsendung der EULEX erfolgt im Einvernehmen mit dem kosovarischen Parlament; selbst die neue Verfassung des Kosovo nimmt auf EULEX Bezug. In dieser einvernehmlichen internationalen Unterstützung kann damit sogar Ausdruck und Stärkung der Souveränität des Kosovo gesehen werden, wenn man die Ausführungen des Ständigen Internationalen Gerichtshofs im *Wimbledon*-Fall auf den vorliegenden Sachverhalt überträgt:

“The Court declines to see in a conclusion of any Treaty by which a State undertakes to perform or refrain from performing a particular act an abandonment of its sovereignty. No doubt any convention creating an obligation of this kind places a restriction upon the exercise of the sovereign rights of the State, in the sense that it requires them to be exercised in a certain way. But the right of entering into international engagements is an attribute of State sovereignty.”⁵⁶

In einer funktionalen Sichtweise ist die EULEX-Präsenz gerade darauf ausgerichtet, die Unabhängigkeit des Kosovo zu ermöglichen und zu garantieren.

Diese stillschweigende Änderung des Rechtstitels der internationalen Präsenz im Kosovo, die – wie gezeigt – entscheidend sein dürfte für die Behauptung des Eigenstaatlichkeitsanspruchs, wird aber von Teilen der Staatengemeinschaft – insbesondere von Russland und von Serbien – nicht ohne weiteres hingenommen, auch wenn die gesamten Kosten dieser Mission von der EU und nicht von den Vereinten Nationen getragen werden. UN-Generalsekretär Ban Ki Moon möchte einer Konfrontation dadurch aus dem Wege gehen, dass die UNMIK-Mission sukzessive reduziert wird und an ihre Stelle EULEX tritt. Dies wäre ein diplomatisch geschickter Schachzug, der aber in der Substanz nichts an der Völkerrechtswidrigkeit der letzten Endes wohl intendierten Substitution ändert. Resolution 1244 nimmt zwar auf den Beitrag der EU zur Lösung des Kosovo-Problems Bezug.⁵⁷ Dieser Beitrag hat aber in dem von den Vereinten Nationen vorgezeichneten Rahmen zu erfolgen. Wie bereits erwähnt, ist Pkt. 19 der Resolution 1244 unmissverständlich, was die ausschließliche Kompetenz des Sicherheitsrates anbelangt, über den Verbleib der Zivil- und Sicherheitspräsenz im Kosovo zu entscheiden.

Nun wird von verschiedenen Autoren eingewandt, die Ausübung des Selbstbestimmungsrechts durch das kosovarische Volk habe neue Fakten geschaffen. Konkret liege ein Fall der *“remedial secession”* vor, der Selbstbestimmung als Notwehrrecht. Bezug genommen wird dabei insbesondere auf die Ereignisse der Jahre 1998/1999, die Zurücknahme der Autonomiezugeständnisse, den Versuch der systematischen Serbisierung des Kosovo und die Massaker an der albanischen Bevölkerung. Von einigen Autoren wird dieser Anspruch dahingehend problematisiert, dass diese Vorfälle zu weit zurücklägen, die physische Bedrohung des albanischen

⁵⁶ Vgl. das Urteil des Ständigen Internationalen Gerichtshofs v. 17. August 1923 im *“Wimbledon-Fall”*, Series A, No. 1, 25.

⁵⁷ Vgl. Pkt. 17 der Resolution 1244.

Volkes nun nicht mehr gegeben sei und an der Bereitschaft Serbiens, dem Kosovo eine substantielle Autonomie zu gewähren, nicht mehr zu zweifeln sei.⁵⁸

Tatsächlich ist der genannte Anspruch schon vom Ansatz her unhaltbar. Ein Sezessionsrecht als Notwehrrecht gibt es nicht.⁵⁹ Die Sezession ist ein Phänomen, das vom Mutterstaat in der Regel in härtester Form militärisch bekämpft wird. Die von Georges Scelle beschriebene "Obsession der Staaten in Territorialfragen"⁶⁰ gilt nach wie vor. Setzt sich allerdings eine sezedierende Einheit durch, so ist damit eine neue Realität geschaffen worden, die als Faktum Anerkennung finden kann. Gehen den Sezessionsbestrebungen schwere Menschenrechtsverletzungen voraus, so kann dies die politische Legitimität der Sezessionsbemühungen bestärken. In der Regel wird dies auch dazu beitragen, die Entschlossenheit des betreffenden Volkes zu festigen. U.U. ist sogar mit einer externen Unterstützung zu rechnen, die von politischem Druck anderer Staaten bis hin zu – an und für sich verbotener – militärischer Unterstützung reichen kann. Selbst diese politische Legitimität, die von einer Gewalteskalation abgeleitet wird, erweist sich aber als problematisch, da dies sezessionswillige Gruppen gerade dazu verleiten kann, einen solchen Exzess in Kauf zu nehmen, ja sogar bewusst herbeizuführen. Auch wenn es also für das Konzept der "*remedial secession*" insbesondere in einem rechtsphilosophisch/naturrechtlich angehauchten Teil der angloamerikanischen Völkerrechtslehre bzw. Politikwissenschaft⁶¹, z.T. aber auch in der deutschen Völkerrechtswissenschaft⁶² breite Unterstützung gibt, kann dafür auf normativer Ebene kein überzeugender Nachweis erbracht werden.⁶³

Ganz wesentlich dafür, ob sich Kosovo als selbstständiger Staat wird behaupten können, ist die Frage der Anerkennung. Die intensiven Bemühungen der kosovarischen Regierung, Anerkennungserklärungen einzuwerben, sind ein deutlicher Hinweis dafür, dass die traditionelle Lehre, wonach der Anerkennungserklärung allein deklaratorische Wirkung zukommt, zu relativieren ist.⁶⁴ Die Lehre von der allein deklaratorischen Wirkung der Anerkennungserklärung ist vor dem Hintergrund des Dekolonialisierungsphänomens entwickelt worden. Das allgemein anerkannte und von den Vereinten Nationen forcierte Selbstbestimmungsrecht der

⁵⁸ Vgl. K.A. Wirth, Kosovo am Vorabend der Statusentscheidung: Überlegungen zur rechtlichen Begründung und Durchsetzung der Unabhängigkeit, in: 67 ZaöRV 2007, 1107-1139 (1068 ff.).

⁵⁹ Vgl. dazu ausführlich P. Hilpold, Die Sezession – zum Versuch der Verrechtlichung eines faktischen Phänomens, in: 63 ZÖR 2008, 117-141.

⁶⁰ Vgl. G. Scelle, *Obsession du Territoire*, in: *Symbolae Verzijl*, Den Haag 1958, 347-361.

⁶¹ Vgl. bspw. A. Buchanan, *Secession as a Remedial Right*, in: 50 *Inquiry* 4/2007, 395-423; L. Brilmayer, *Secession and Self-Determination*, in: 16 *Yale Journal of International Law* 1991, 177-202; F.R. Tesón, *A Philosophy of International Law*, Boulder 1998.

⁶² Siehe insbesondere K. Doehring, *Self-Determination*, in: B. Simma (Hrsg.), *The Charter of the United Nations*, Bd. 1, 2. Aufl. 2002, Rn. 29.

⁶³ Für einen Detailnachweis vgl. Hilpold (Anm. 59).

⁶⁴ Vgl. dazu P. Hilpold, *Die Anerkennung der Neustaaten auf dem Balkan. Konstitutive Theorie, deklaratorische Theorie und anerkennungsrelevante Implikationen von Minderheitenschutzforderungen*, in: *Archiv des Völkerrechts* 4/1993, 387-408.

Völker in kolonialer Abhängigkeit bedurfte keiner weiteren Bestärkung. Die Eigenstaatlichkeit der sich emanzipierenden Kolonien war ein Faktum, das hinzunehmen war und das auf jeden Fall keine weitere Unterstützung erforderte. Ein außerhalb des kolonialen Rahmens geltend gemachter Selbstbestimmungsanspruch ist mit weit komplexeren Bedingungen konfrontiert. Wie gezeigt, ist die Sezession ein reines Faktum, das von jedem Staat eigenständig zu beurteilen ist. Eine vorzeitige Anerkennung wäre an und für sich völkerrechtswidrig, doch besteht zweifelsohne ein Beurteilungsspielraum hinsichtlich der Frage, ob sich die sezedierende Gewalt bereits durchgesetzt hat. Im Bereich dieses Spielraums kann die Anerkennungserklärung durchaus konstitutive Wirkung entfalten, und zwar in völlig völkerrechtskonformer Art. Nun sind die Umstände im Fall des Kosovo völlig partikulärer Natur. Hier hat sich eine sezedierende Einheit nicht durch Waffengewalt durchgesetzt, sondern sie sucht eine eigene Gebietshoheit in einem Raum zu etablieren, in welchem eine internationale Friedensmission die Gebietshoheit der Zentrale aufgehoben hat. Ein territorialer Titel dafür besteht noch nicht. Wenn sich Martti Ahtisaari für die Eigenstaatlichkeit ausgesprochen hat, so spricht er damit als Experte, der nicht über die Befugnis verfügt, diesen Sachverhalt abschließend zu regeln. Ahtisaari genießt als Person international hohe Anerkennung und Wertschätzung und seine ihm von den Vereinten Nationen verliehene Position gibt seinem technischen Urteil ungemeines Gewicht. Die Zuerkennung des Friedensnobelpreises im Herbst 2008 hat diese Position noch weiter bestärkt. Die endgültige Entscheidung über den Status des Kosovo hat sich aber der Sicherheitsrat vorbehalten und aufgrund der Nichtannahme des Ahtisaari-Entwurfs ist dieser nicht mehr als ein Expertenpapier.

Von zentraler Bedeutung sind also die Anerkennungserklärungen, insbesondere jene der EU-Mitgliedstaaten. Die EU selbst kann keine Anerkennungserklärungen abgeben. Dieser rein politische Akt verbleibt weiterhin im Zuständigkeitsbereich der einzelnen Mitgliedstaaten. Denkbar wäre, dass die EU zu den Entwicklungen im Kosovo im Rahmen der GASP einen Gemeinsamen Standpunkt gemäß Art. 15 EUV annimmt. Zumindest sind aber eine gegenseitige Unterrichtung und Abstimmung gemäß Art. 16 EUV zur Verwirklichung des Kohärenzgebots erforderlich.

Die EU-Mitgliedstaaten haben in dieser Frage jedoch eine z.T. grundlegend verschiedene Position eingenommen, was sich auch aus ihrer spezifischen Situation erklärt. Dezidiert gegen eine Anerkennung ausgesprochen haben sich bspw. Zypern und Spanien. Zypern fürchtet einen Präzedenzfall in Bezug auf Türkisch-Nordzypern. Spanien möchte verhindern, dass die Eigenstaatlichkeit des Kosovo den Lossplattungstendenzen in einzelnen spanischen Regionen weiter Auftrieb gibt.

Insgesamt muss man sich die Frage stellen, weshalb das lange Zeit propagierte Modell der "substantiellen Autonomie" nicht aktiver gefördert worden ist.⁶⁵ Es

⁶⁵ Für die Anwendung des "Hong-Kong-Modells" auf den Kosovo vgl. jüngst M.G. Kohen, *Pour le Kosovo: Une Solution "Made in Hong Kong"*, in: 15 *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* 2008, 1-2.

gibt weltweit genügend Beispiele dafür, dass Autonomiemodelle funktionieren können, man braucht nur an die Åland-Inseln oder an Südtirol zu denken. Als Besonderheit des Kosovo-Falls ist allerdings die schon eingangs erwähnte historische Belastung dieser Problematik hervorzuheben. Auch die durch Milosevic weiter geförderte extreme Entfremdung der Volksgruppen hätte die Arbeit an einem funktionierenden Autonomiemodell zu einer Herkulesaufgabe gemacht. Sicherlich aber haben die Vereinten Nationen in den mittlerweile neun Jahren der UNMIK-Mission einiges versäumt. Der Slogan "Standards vor Status" klang überzeugend, doch die Fixiertheit aller Volksgruppen auf die Frage des Status als zentrale Überlebens- und Behauptungsgarantie hat zum Scheitern dieses Ansatzes geführt.⁶⁶ Das Kosovo-Problem erscheint gegenwärtig als rechtlich unlösbar. Es handelt sich um einen Staat mit schweren Geburtsfehlern. Man kann aber hoffen, dass das Völkerrecht, bei allen Imperfektionen, die diese Rechtsordnung aufweist, im Zusammenspiel mit der normativen Kraft des Faktischen wie so oft auch hier dazu beiträgt, dass sich letztlich eine Lösung herausbildet, die tragfähig ist.⁶⁷ Der Ahtisaari-Entwurf stellt damit keine vergebliche Mühe dar, sondern einen wichtigen Beitrag zur definitiven Lösung des Problems. Diese scheint nicht in einer technisch einwandfreien Form zu gelingen, aber das Völkerrecht überrascht immer wieder hinsichtlich der vielfältigen Durchsetzungskanäle, die letztlich doch zu einer pragmatischen Lösung führen.⁶⁸ Darauf zu hoffen, geben die Entwicklungen unmittelbar nach der Unabhängigkeitserklärung mit vielen wohlüberlegten Äußerungen der Außenämter berechtigten Anlass.⁶⁹

⁶⁶ Zu den unterschiedlichen Identitätsbildungsprozessen der einzelnen betroffenen Volksgruppen vgl. Maliqi (Anm. 3), 136.

⁶⁷ Es wäre damit zum gegenwärtigen Zeitpunkt verfehlt, traditionelle Theorien unbesehen auf die Entwicklungen im Kosovo überzustülpen. Ian Brownlie (General Course on Public International Law, 255 RdC 1995, 30): "[...] theory provides no real benefits and frequently obscures the more interesting questions." Hinsichtlich der Schwierigkeiten in diesem Theoriebildungsprozess vgl. K. Ardault *et al.*, L'Administration Internationale de Territoire à L'Épreuve du Kosovo et du Timor Oriental: La Pratique à la Recherche d'une Théorie, in: Revue Belge de Droit International 1-2/2005, 301-382.

⁶⁸ Vgl. auch P. Kolste, The Sustainability and Future of Unrecognized Quasi-states, in: 43 Journal of Peace Research 6/2006, 723-740.

⁶⁹ Es gibt freilich auch zahlreiche gegenteilige Stimmen, die u.a. vor einem weiteren "Trashcanistan" (womit parasitäre und korrupte staatsähnliche Gebilde gemeint sind, die nach dem Zerfall des Ostblocks entstanden sind) warnen. Vgl. V. Serchuk, The Future of Kosovo, in: Review of International Affairs Nr. 1120-1121, Oktober 2005-März 2006, 26-31 (30 f. unter Verweis auf Stephen Kotkin).

Summary⁷⁰

The Kosovo Problem – A Test Case for Public International Law

The Kosovo problem represents a formidable challenge towards established concepts of international law. The bloody dismemberment process of Ex-Yugoslavia has led to the creation of several new states within the borders of the former federal state. Thereby, the *uti possidetis* principle has found application also outside the colonial context. For Kosovo the situation was different, as it had constituted only a province (and not a state) within the Yugoslav federation. Therefore, it was denied the right to self-determination in the Yugoslav break-up process.

Kosovo would have been an ideal candidate for an autonomy solution, but the Serbian central government was not prepared to make concessions of this kind. On the other hand, the Albanian part of the population, which makes up the overwhelming majority in this territory, longed openly for independence. The Serbian central government responded with harsh repression which assumed, at the end, genocidal traits. This prompted NATO intervention, a measure clearly illegal according to present international law standards, but necessary on humanitarian grounds.

Afterwards, the international community took over the effective control over this territory with the intent to reconcile the various populations, to introduce ambitious standards on human rights and the rule of law that would impede the outbreak of further violence, and to work for a final status solution that would find the approval of all parties involved. As the various parties took deeply entrenched positions, negotiations proved to be very difficult. The state community adopted the slogan “standards before status”. The purpose behind this attitude was to create the necessary confidence between the parties which is indispensable to reach an agreement on status.

Marti Ahtisaari, the UN special envoy entrusted with the search for such a solution designed a very sophisticated status plan which in one point went beyond the original expectations. It proposed that Kosovo should not remain a Serb province, but rather become independent. It was obvious from the beginning that such a proposal would not be easily approved by the UN Security Council, in particular due to Russian resistance.

On 17 December 2007 the parliament in Pristina declared the independence of Kosovo. Soon after, over 40 governments recognized this new state. As a consequence, both from a legal as from a political viewpoint, a very complex situation has arisen. The UN has been sidelined, although it has to be said that the UN status process had in any case already been stalled. The new government of Kosovo declared that the right to self-determination has been exercised. It is, however, doubtful whether such a right was in place. In this author’s opinion, no right to remedial secession exists. It may therefore be the case that the declarations of recognition were illegal. The Ahtisaari plan can hardly be taken as a justification for such a measure, as it lacked international approval. In any case, however, this plan constitutes an important document which contains new ideas for the solution of minority and status problems. Even though the status process for Kosovo has now gained an independent

⁷⁰ Summary by the author.

life, the A t h i s a a r i plan gives important insights into an array of topical questions of present international law.

ZaöRV 68 (2008)