

Dr. Clemens Richter\*

## Ne ultra petita – Der IGH und die Kosovofrage

### Abstract

Der *Internationale Gerichtshof (IGH)* hat am 22.7.2010 seine vielbeachtete gutachterliche Stellungnahme zur Unabhängigkeit des Kosovo vorgelegt und sich dabei strikt an die Gutachtenfrage gehalten, die ihm von der UN-Generalversammlung gestellt worden war. Im Oktober 2008 hatte die Generalversammlung in ihrer Resolution 63/3 den *IGH* um ein Gutachten hinsichtlich der Frage ersucht: „Is the unilateral declaration of independence by the Provisional Institutions of Self-Government of Kosovo in accordance with international law?“. Auf exakt diese Fragestellung hat nun der Gerichtshof in dürren Worten geantwortet. Es fällt nicht schwer, ihm im Ergebnis zuzustimmen, denn substantiell sagt er kaum Neues und was er doch sagt, hat kaum Brisanz.

---

\* *Dr. Clemens Richter* ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Völkerrecht, Europarecht und ausländisches öffentliches Recht (Universität Leipzig).

## I. Kontext

Der Gutachtenfrage vorausgegangen war die einseitige Unabhängigkeitserklärung der südserbischen Provinz Kosovo vom 17.2.2008. Die mehrheitlich von Albanern bewohnte Region stand seit dem Ende des Kosovokrieges 1999 aufgrund der Resolution S/RES/1244 (1999) des UN-Sicherheitsrates unter Verwaltung der Vereinten Nationen. Die Resolution errichtete ein System einer zwischen UN und Jugoslawien/Serbien geteilten Souveränität.<sup>1</sup> Dabei behielt Jugoslawien die Kontrolle über die Grenzen seines Staatsgebiets, im Übrigen musste es jedoch alle Streitkräfte und Paramilitärs aus dem Kosovo abziehen und der Implementierung einer „effective international civil and security presences, acting as may be decided under Chapter VII of the [United Nations] Charter [...]“ zustimmen. Teil dieser internationalen Präsenz war die Einrichtung einer kosovarischen Selbstverwaltung „[...] under which the people of Kosovo can enjoy substantial autonomy within the Federal Republic of Yugoslavia [...]“ mit dem Ziel „[...] to provide transitional administration while establishing and overseeing the development of provisional democratic self-governing institutions to ensure conditions for a peaceful and normal life for all inhabitants in Kosovo.“ Hinsichtlich des endgültigen völkerrechtlichen Status des Kosovo war die Resolution statusneutral und bewusst offen gehalten. Insbesondere war keine Volksabstimmung über den künftigen Status vorgesehen. Mit der internationalen Verwaltung sollte ein Prozess der Versöhnung und Stabilisierung eingeleitet werden, der gleichzeitig den Prinzipien der Souveränität und der territorialen Integrität Jugoslawiens Rechnung tragen sollte. Zur Ausübung der Selbstverwaltung unter internationaler Aufsicht wurde eine Versammlung des Kosovo (*Kuvendi i Kosovës/ Assembly of Kosovo*) eingesetzt.<sup>2</sup> In der Folgezeit konnten sich die beteiligten Parteien – Serben und Kosovoalbaner – nicht auf eine Lösung der offenen Statusfrage einigen. Einen Vorschlag zur Lösung des Konflikts unterbreitete schließlich im Frühjahr 2007 der Ahtisaari Plan, der faktisch die Unabhängigkeit für das Kosovo vorschlug und die Region mit einem hohen Maß an Völkerrechtssubjektivität unter internationaler Aufsicht ausstattete.<sup>3</sup> Serbien, das inzwischen die völkerrechtliche Nachfolge Jugoslawiens angetreten hatte,<sup>4</sup> lehnte den Vorschlag jedoch ab.

1 Zur UN-Verwaltung des Kosovo: *Wagner* Das erste Jahr der UNMIK – Die Organisation der Zivilverwaltung im Kosovo VN 2000, 132 ff. Allgemein zum Konzept der „earned sovereignty“: *Williams, Pecci* Earned Sovereignty: Bridging the Gap Between Sovereignty and Self-Determination *Stanford Journal of International Law* 40 (2004), S. 351. Dabei soll hier nicht erörtert werden, ob und inwiefern Souveränität im eigentlichen Sinne teilbar ist – hierzu ist eine Fülle von Literatur erschienen, die hier nicht ausgewertet werden kann. Gemeint sein soll hier die Aufteilung der aus der staatlichen Souveränität fließenden Einzelkompetenzen auf verschiedene Hoheitsträger.

2 Bei der Zusammensetzung werden die einzelnen Minderheiten (neben Serben noch zehn weitere, darunter Roma, Türken und Bosniaken) nach Quoten berücksichtigt. Von den insgesamt 120 Sitzen werden 20 auf die Minderheiten verteilt, die Serben halten hiervon 10 Sitze.

3 Vgl. UN Doc. S/2007/168.

4 Nach dem Ausscheiden Montenegros infolge des Referendums vom 21.5.2006 war der jugoslawische Bundesstaat untergegangen.

Im November 2007 fanden Wahlen zur Versammlung des Kosovo statt, die von der UN-Verwaltung im Rahmen des bestehenden UN-Mandats durchgeführt wurden. Im Wahlkampf war auch eine mögliche Unabhängigkeit des Kosovo ein wichtiges Thema. Die Wahlbeteiligung lag jedoch bei unter 45 %, <sup>5</sup> nach anderen Quellen sogar noch niedriger. Nachdem sich ein endgültiges Scheitern der Statusverhandlungen mit Serbien abzeichnete, erklärten die Mitglieder der Versammlung am 17.2.2008, mit Ausnahme der serbischen Vertreter, die Unabhängigkeit des Kosovo vom serbischen Mutterstaat.

Im Zusammenhang mit der Unabhängigkeitserklärung stellen sich wesentliche völkerrechtsdogmatische Fragen, namentlich nach der Reichweite staatlicher Souveränität, dem Selbstbestimmungsrecht der Völker, der Legitimität der Versammlung des Kosovo und der Reichweite der Resolutionen des UN-Sicherheitsrates.

Der völkerrechtliche Status des Kosovo ist bis heute umstritten. In der EU erkennen Griechenland, Rumänien, die Slowakei, Spanien und Zypern die Unabhängigkeit des Kosovo nicht an. Außerhalb der EU trifft dies neben Anderen auf die beiden ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates Russland<sup>6</sup> und China<sup>7</sup> sowie die beiden großen Schwellenländer Brasilien<sup>8</sup> und Indien<sup>9</sup> zu.

Mit seiner unilateralen Unabhängigkeitserklärung ist das Kosovo international kein Einzelfall. Es vermag kaum zu überzeugen, wenn *M. Ahtisaari* in dem nach ihm benannten Bericht den Kosovokonflikt als besonderen Einzelfall bewertet, der mit anderen Konfliktsituationen nicht vergleichbar wäre.<sup>10</sup> Es bleibt unklar, worin diese Besonderheit des Falles liegen soll. Selbstverständlich hat jeder Lebenssachverhalt seine Eigenheiten, das juristische Denken ist jedoch beständig bemüht von konkreten Sachverhalten auf abstrakte Regeln zu schließen. Die Abstraktheit des Rechts macht gerade seine Qualität gegenüber der auf den individuellen Einzelfall zugeschnittenen Politik aus.<sup>11</sup> Es ist deshalb nicht von der Hand zu weisen, dass Abchasien, Südossetien, Nordzypern oder Transnistrien die Anerkennung des Kosovo durch eine Vielzahl von Staaten zu Recht mit Interesse verfolgt haben dürften.

5 Pressemitteilung des Europäischen Parlaments vom 19. 11. 2007, „Wahlbeobachter im Kosovo: gute Noten für Ablauf, aber Enttäuschung über Beteiligung“, abrufbar unter: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=DE&type=IM-PRESS&reference=20071115STO13220&secondRef=0> (letzter Zugriff: 1.1.2011).

6 Stellungnahme Russlands im Gutachtenverfahren vor dem *IGH* vom 16.4.2009 (abrufbar unter: <http://www.icj-cij.org/docket/files/141/15628.pdf> (letzter Zugriff: 1.1.2011)).

7 Stellungnahme der Volksrepublik China im Gutachtenverfahren vor dem *IGH* vom 16.4.2009 (abrufbar unter: <http://www.icj-cij.org/docket/files/141/15611.pdf> (letzter Zugriff: 1.1.2011)).

8 Stellungnahme Brasiliens im Gutachtenverfahren vor dem *IGH* vom 17.4.2009 (abrufbar unter: <http://www.icj-cij.org/docket/files/141/15660.pdf> (letzter Zugriff: 1.1.2011)).

9 Vgl. die gemeinsame Erklärung Indiens, Chinas und Russlands vom 15.5.2008.

10 „Kosovo is a unique case that demands a unique solution. It does not create a precedent for other unresolved conflicts.“ (*Ahtisaari*, in: UN Doc. S/2007/168, Ziff. 15).

11 *Koskenniemi* The Politics of International Law EJIL 1 (1990), S. 4 ff.; *ders.* From Apology to Utopia 2. Aufl. (2005) (dort insbesondere der Epilog zur 2. Aufl.).

## II. Auslegung der Gutachtenfrage

Vor diesem Hintergrund hatte der *IGH* über die ihm vorgelegte Gutachtenfrage zu entscheiden. Der *IGH* führt in seinem Gutachten zunächst ausführlich aus, zu welchen Problemen er nicht Stellung nehmen wird. Die Gutachtenfrage, so der *IGH*, sei präzise und eng formuliert, sie beziehe sich allein auf die rechtliche Zulässigkeit der Unabhängigkeitserklärung als solche. Sie umfasse damit nicht die Frage, welche rechtlichen Konsequenzen diese Erklärung zeitige, insbesondere nicht, ob es sich bei dem Kosovo um einen Staat handle und wie völkerrechtlich die Anerkennung des Kosovo als Staat zu beurteilen sei. Der Gerichtshof „does not consider that it is necessary to address such issues as whether or not the declaration has led to the creation of a State or the status of the acts of recognition in order to answer the question put by the General Assembly.“ (*IGH*-Gutachten Rn.51) Auch an einer anderen entscheidenden Stelle verweigert der *IGH* eine Antwort. Im Verfahren hatten die beteiligten Staaten teilweise die Frage nach dem Selbstbestimmungsrecht des kosovarischen Volkes und einem möglichen Recht auf Sezession angesprochen.<sup>12</sup> Der Gerichtshof stellt hingegen klar, dass es für den vorliegenden Fall unerheblich ist, ob den Kosovoalbanern ein Recht auf einen eigenen Staat zustand. Er hält fest, dass „it is entirely possible for a particular act – such as a unilateral declaration of independence – not to be in violation of international law without necessarily constituting the exercise of a right conferred by it. The Court has been asked for an opinion on the first point, not the second“ (*IGH*-Gutachten Rn. 56).

## III. Die Erwägungen des Gerichtshofs

Nach dieser Auslegung der Gutachtenfrage überprüft der *IGH* zunächst die Vereinbarkeit der Unabhängigkeitserklärung mit dem allgemeinen Völkerrecht. Er kommt zu dem Ergebnis, dass es kein völkerrechtliches Verbot gibt, wonach die Abgabe von Unabhängigkeitserklärungen unzulässig ist. Auch sei durch die Erklärung der Unabhängigkeit durch eine lokale Unabhängigkeitsbewegung nicht das Gebot der wechselseitigen Achtung der territorialen Integrität verletzt, da dieses nur zwischen Staaten gelte.

Sodann wendet sich der *IGH* der Frage zu, ob durch die Erklärung das spezielle Rechtsregime verletzt wurde, das in der Resolution 1244 (1999) des UN-Sicherheitsrates für das Kosovo errichtet wurde. Auf dieser Resolution beruht die bis heute andauernde UN-Präsenz im Kosovo, auch wenn viele ihrer Aufgaben inzwischen auf die europäische EULEX-Mission übergegangen sind.<sup>13</sup> Von zentraler Bedeutung für

12 Vgl. etwa die Stellungnahme der Schweiz im Gutachtenverfahren vor dem *IGH* vom 25.5.2009, Ziff. 57 ff. (abrufbar unter: <http://www.icj-cij.org/docket/files/141/15614.pdf> (letzter Zugriff: 1.1.2011)).

13 Ausführlich hierzu: *De Wet The Governance of Kosovo: Security Council Resolution 1244 and the Establishment and Functioning of Eulex* AJIL 103 (2009), S. 83 ff. mit zahlreichen

die rechtliche Würdigung ist hier zunächst die Feststellung, dass durch die Resolution keine endgültige Regelung der Kosovofrage herbeigeführt werden sollte, die Resolution lasse vielmehr den endgültigen völkerrechtlichen Status des Kosovo offen und verbiete schon deshalb eine Unabhängigkeitserklärung nicht. Die Unabhängigkeitserklärung sei nämlich auf eine endgültige Statusbestimmung für das Kosovo gerichtet. Zwar erkennt der *IGH* an, dass die Resolution den Selbstverwaltungsorganen des Kosovo untersage, unilateral über eine staatliche Unabhängigkeit des Kosovo zu entscheiden, nach seiner Auffassung handelten die Erklärenden jedoch nicht als Organe der kosovarischen Übergangsverwaltung, sondern als Vertreter des kosovarischen Volkes. Aus diesem Grund habe keine Verpflichtung des UN-Sondergesandten im Kosovo bestanden, die Unabhängigkeitserklärung rechtlich zu würdigen und gegebenenfalls zu annullieren.

## IV. Bewertung

### 1. Offene völkerrechtliche Fragen

Damit hat der Gerichtshof die vorgelegte Frage beantwortet, ohne zu den eigentlichen Problemen der Kosovofrage vorzudringen. Die Möglichkeit hierzu haben die Antragsteller selbst geschaffen, indem sie die Gutachtenfrage am eigentlichen Problem vorbei formulierten. Streng dem Grundsatz „ne ultra petita“ folgend konnte der Gerichtshof sich so auf die Position zurückziehen, mehr habe die Generalversammlung ihm nicht zur Entscheidung vorgelegt. Als Fußnote sei angemerkt, dass der Gerichtshof hier in vielen Punkten der deutschen Stellungnahme an den *IGH* vom April 2009 folgt.<sup>14</sup> Was die Antragsteller und zahlreiche Beobachter des Verfahrens jedoch wohl in erster Linie interessierte, war die Frage, ob das Kosovo durch die Unabhängigkeitserklärung ein selbständiger Staat geworden ist und ob die Anerkennung dieses Staates und die Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit ihm völkerrechtskonform waren.

Es wäre völkerrechtlich überaus interessant gewesen, hätte der *IGH* dazu Stellung genommen, unter welchen rechtlichen und tatsächlichen Voraussetzungen das Kosovo zu einem vollwertigen Staat im Sinne der Dreielementelehre werden kann bzw. konnte. Von der Frage der Unabhängigkeitserklärung als solcher ist nämlich streng die Frage zu unterscheiden, wie die Staatenwelt auf eine solche Erklärung reagieren durfte. Die rechtliche Unbedenklichkeit der Unabhängigkeitserklärung führt nicht dazu, dass auch die Anerkennung der Unabhängigkeit durch andere Staaten völkerrechtskonform ist, eine zu schnelle Anerkennung stellt vielmehr regelmäßig einen

---

Hinweisen auf die Entstehung des EULEX-Mandats im Dialog mit dem UN-Sicherheitsrat, sowie die Abgrenzung zu UNMIK einschließlich wichtiger Erwägungen zur völkerrechtlichen Haftung für Handlungen des EULEX-Personals.

14 Siehe dazu die Stellungnahme Deutschlands im Gutachtenverfahren vor dem *IGH* vom 15.4.2009, insbesondere S. 5 f. und 27 ff. (abrufbar unter: <http://www.icj-cij.org/docket/files/141/15624.pdf> (letzter Zugriff: 1.1.2011)).

Rechtsverstoß dar.<sup>15</sup> Auch führt die Unabhängigkeitserklärung selbst noch nicht zur Entstehung eines Staates. Zwar kann die Anerkennung Indizwirkung haben.<sup>16</sup> Für die Staatsgründung kommt es aber entscheidend darauf an, ob die betroffene Entität die drei klassischen Staats Elemente Staatsgebiet, Staatsvolk und **effektive** Staatsgewalt aufweist.<sup>17</sup> Problematisch sind in diesem Zusammenhang die hohe Abhängigkeit des Kosovo von der Hilfe durch die Internationale Gemeinschaft, die seine effektive Unabhängigkeit berührt,<sup>18</sup> und die überaus geringe Wahlbeteiligung bei den Wahlen zur Versammlung des Kosovo im Herbst 2007. Im Hinblick auf die Wahlbeteiligung lässt sich fragen, ob die Versammlung über die nötige Legitimität verfügte, um eine Unabhängigkeitserklärung als Akt völkerrechtlich erheblicher Selbstbestimmung abzugeben. Im ähnlich gelagerten Fall des Unabhängigkeitsreferendums in Montenegro 2006 hatte die EU gefordert, dass bei einer Wahlbeteiligung von mindestens 50 % mindestens 55 % der abgegebenen Stimmen zugunsten der Unabhängigkeit entfallen müssen.<sup>19</sup> Dieses Quorum wurde im Kosovo nicht erreicht. Freilich stellen die von der EU vorgegebenen Quoten kein verbindliches Völkergewohnheitsrecht dar, sondern liefern allenfalls Anhaltspunkte für das Maß an Rückkopplung der Urheber der Unabhängigkeitserklärung an die kosovarische Bevölkerung als Selbstbestimmungssubjekt. Drittens wäre eine Stellungnahme zum grundsätzlichen Verhältnis von Selbstbestimmungsrecht einerseits und der Reichweite der Resolutionen des UN-Sicherheitsrates andererseits von großem Interesse gewesen. Zu Recht fragt etwa *Peters*, ob einer Überdehnung der Geltungsdauer von Resolution 1244 (1999) nicht dem *ius cogens*-Charakter des Selbstbestimmungsrechts der Völker entgegenstünde.<sup>20</sup> Auch hier ist dem *IGH* eine deutliche Zurückhaltung zu attestieren. Das Schweigen des Gerichtshofs ist aber nur konsequent, weil es für die Beantwortung der Gutachtenfrage nicht darauf ankam, ab wann das Selbstbestimmungsrecht der kosovarischen Bevölkerung gegebenenfalls einer Anwendung der Resolution 1244 (1999) entgegenstehen könnte und wie ein solcher Vorrang des Selbstbestimmungsrechts dogmatisch herzuleiten wäre.

## 2. Der IGH zwischen Ausweitung und Zurückweisung der Gutachtenfrage

Statt auf die angedeuteten schwierigen völkerrechtsdogmatischen Problemkreise einzugehen, bezog sich schon die Fragestellung nur auf ein vorgelagertes Problem, nämlich die formalistische Frage der Zulässigkeit der unilateralen Unabhängigkeitserklärung. Es wäre dem *IGH* sicher unbenommen gewesen, aus dieser Fragestellung die genannten, eigentlich interessanten Probleme herauszuschälen. Dies hätte durchaus seiner Praxis in vorangegangenen Gutachtenfällen entsprochen. Im vorliegenden

15 *Doehring* Völkerrecht 2. Aufl. (2004), Rn. 944; *Schweisfurth* Völkerrecht (2006), S. 333.

16 *Kempen/Hillgruber* Völkerrecht (2007), S. 18 f.; vgl. auch BVerfGE 36, 1 (22).

17 Klassisch *Jellinek* Allgemeine Staatslehre 3. Aufl. (1914), S. 396 ff.

18 Ähnlich *Hailbronner/Kau* in Vitzthum Völkerrecht 5. Aufl. (2010), S. 177 f.

19 Mehrheit für Unabhängigkeit zeichnet sich ab, Spiegel Online vom 21.5.2006 (letzter Zugriff: 2.1.2011).

20 *Peters* Das Kosovogutachten und die Kunst des Nichtssagens JZ 2010, 1168 (1169).

Fall war der Gerichtshof jedoch in besonderer Weise vorsichtig und die Engführung bei der Auslegung der Fragestellung durch den *IGH* kommt schließlich denjenigen Mitgliedern entgegen, die sich dafür eingesetzt hatten, die Erstattung eines Gutachtens ganz abzulehnen. Nach Art. 65 Abs. 1 des *IGH*-Statuts ist der Gerichtshof nicht verpflichtet, ein Gutachten zu erstatten („may“/„peut“). In Fällen hoch-politischer Streitigkeiten ist dem *IGH* damit die Möglichkeit gegeben, eine Antwort auf eine Gutachtenfrage vollständig zu verweigern. Auch wenn der Gerichtshof in seiner bisherigen Praxis die Erstattung eines Gutachtens noch nie abgelehnt hat und auch in der vorliegenden Entscheidung betont, eine Ablehnung komme regelmäßig nur in Betracht, soweit hierfür „compelling reasons“<sup>21</sup> vorlägen, so verfügt er doch über einen weiten Entscheidungsspielraum. Wann der *IGH* einen Grund als zwingend („compelling“) erachtet, vermag niemand anderes zu sagen, als der Gerichtshof selbst, seine Einschätzungsprärogative ist nicht weiter nachprüfbar. Im vorliegenden Fall haben fünf Richter dafür plädiert, die Möglichkeit einer Zurückweisung zu nutzen. Ihre Gründe hierfür haben vier von ihnen jeweils in separaten Erklärungen zur Gutachtenentscheidung niedergelegt. Darin weisen sie auf die politische Dimension der Gutachtenfrage hin, die sich aus dem Umstand ergibt, dass neben dem *IGH* als Hauptrechtsprechungsorgan der UN auch der Sicherheitsrat nach wie vor mit der Kosovofrage befasst ist.<sup>22</sup> Es ist sehr fraglich, ob eine weite Auslegung der Gutachtenfrage innerhalb des Richterkollegiums überhaupt mehrheitsfähig gewesen wäre. Die Formalisierung und Engführung der Gutachtenfrage ist in dem aufgezeigten politischen Spannungsfeld wohl ein notwendiger Kompromiss innerhalb des Kollegiums gewesen. Begrüßenswert ist jedoch, dass der *IGH* sich wiederholt und eindeutig dazu bekennt, dass die Generalversammlung das Gutachten parallel zur Tätigkeit des Sicherheitsrates in der Kosovofrage beantragen durfte (*IGH*-Gutachten Rn. 24).

### 3. Der eigentliche Inhalt des Gutachtens

Zu der von ihm in der geschilderten Weise eng verstandenen Frage liefert der *IGH* nun im Wesentlichen nichts Neues. Dies verwundert nicht, denn die Antwort auf

---

21 I.C.J. Reports 1956, S. 86.

22 Vgl. nur die Erklärungen der Richter *Keith* (Neuseeland) und *Tomka* (Slowakei): „The issue which for me is decisive is whether the request in this case should have come from the Security Council rather than from the General Assembly and whether for that reason the Court should refuse to answer the question. That statement of the issue raises the question whether the Court may properly raise such a contention in terms of its participation as a principal organ of the United Nations within the wider United Nations system or for the purpose of protecting the integrity of its judicial function. To make my position clear, I add that I would have been able to see no possible reason for the Court refusing to answer the question in this case had it been put by the Security Council.“ (*Keith*)/„[T]he Assembly is free to discuss [the question of Kosovo], but certainly as long as the Security Council remains actively seized of the situation in Kosovo and exercises its function with respect to it, Article 12, paragraph 1, of the Charter prevents the General Assembly from making any recommendation with regard to the status of Kosovo. I fail to see any „sufficient interest for the Assembly in requesting the opinion“ (*Tomka*).

diese Frage ist in der Völkerrechtslehre kaum umstritten gewesen. Schon vor der Unabhängigkeitserklärung des Kosovo war völkerrechtlich klar, dass eine Unabhängigkeitserklärung als solche, von einzelnen historischen Ausnahmen abgesehen,<sup>23</sup> nicht völkerrechtswidrig sein kann. Die Erkenntnis des *IGH* erschöpft sich, frei übersetzt, in Folgendem: Jedermann kann zu einem beliebigen Zeitpunkt an einem beliebigen Ort eine Unabhängigkeitserklärung abgeben, das Völkerrecht interessiert sich hierfür zunächst nicht. Die einzige Besonderheit des Falles liegt in der vorläufigen Regelung des Status des Kosovo durch Resolution 1244 (1999). Nur in dieser Hinsicht enthält das Gutachten wirklich Interessantes zum Status des Kosovo:

Erstens hat der *IGH* nunmehr festgestellt, dass die Resolution eine Unabhängigkeit des Kosovo nicht ausschließt. Dieser Feststellung ist vor dem Hintergrund der expliziten Statusoffenheit der Resolution zuzustimmen. Dem steht auch nicht entgegen, dass die Resolution die Prinzipien der Souveränität und territorialen Integrität Serbiens unterstreicht, denn beide Prinzipien sollen nach ihrem Wortlaut bei der Lösung der Kosovofrage nur hinreichend beachtet werden, haben aber keinen zwingenden Vorrang.

Zweitens aber gilt Resolution 1244 (1999) für das Kosovo bis heute fort und wurde durch die Unabhängigkeitserklärung nicht beseitigt – dies erkennen auch die Urheber der Unabhängigkeitserklärung an, indem sie ausdrücklich festhalten, die Erklärung sei „in full accordance with the recommendations of UN Special Envoy *Martti Ahtisaari* and his Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement.“ Das Kosovo ist daher, wenn überhaupt, dann doch kein vollständig souveräner Staat. Obwohl die Resolution nur eine Übergangsordnung schaffen wollte, so kann sie auch künftig nur durch den UN-Sicherheitsrat aufgehoben werden – unabhängig von der Frage, wie das Kosovo momentan völkerrechtlich zu qualifizieren ist. Der Versuch, durch die einseitige Unabhängigkeitserklärung eine endgültige Lösung des Konflikts zu erzwingen, ist letztlich gescheitert. Dies wird ein dauerhaftes Hindernis für eine effektive staatliche Unabhängigkeit des Kosovo bleiben, denn Resolution 1244 (1999) verlängert sich automatisch,<sup>24</sup> so dass für eine Einstellung der UNMIK/EULEX-Mission die Zustimmung Russlands im Sicherheitsrat erforderlich wäre. Eine solche ist indes auch nach dem Richterspruch unwahrscheinlich. Entsprechend hat die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), die ebenfalls eine Kosovo-Mission unterhält,<sup>25</sup> bereits unmittelbar nach der Erstattung des Gutachtens erklärt, sie nehme das Gutachten zur Kenntnis, wolle jedoch ihre Mission im Kosovo wie bisher fortführen. Der Generalsekretär der OSZE machte in einer Pressemitteilung am 26. Juli 2010 deutlich, dass „[he] want[s] to emphasize that

23 Fälle völkerrechtswidriger Unabhängigkeitserklärungen sind historisch insbesondere im Zusammenhang mit der Problematik der Apartheid-Politik Südrhodesiens und Süd-Afrikas diskutiert worden. (S. *Crawford* *The Creation of States in International Law* 2. Aufl. (2006), S. 129 und 338 ff., sowie ausführlich bei: *Stabreit* *Der völkerrechtliche Status der Transkei, Bophuthatswanas und Vendas* (1997).

24 S/RES/1244 (1999), Ziff. 19.

25 Dazu: <http://www.osce.org/kosovo> – m. w. N. (letzter Zugriff: 2.1.2011).



the OSCE Mission in Kosovo will continue its work as mandated in a status-neutral manner.“<sup>26</sup> Diese Vorgehensweise erscheint nicht nur pragmatisch, sondern auch juristisch richtig. Anders als einzelne Staaten, die durch einseitige Anerkennungserklärungen oder deren Verweigerung in dem vom Völkerrecht vorgegebenen Rahmen<sup>27</sup> Sympathien und Antipathien für die Unabhängigkeitsbestrebungen des Kosovo erklären können, müssen Internationale Organisationen, die als Konfliktmoderatoren auftreten, in besonderer Weise unparteiisch sein. Gerade in unklaren Gemengelage bietet sich daher der statusneutrale Ansatz an. Auf diese Weise gelingt es, die heikle Statusfrage zu umgehen und stattdessen an substantiellen Problemen – dem Menschenrechtsschutz, der Rückkehr von Flüchtlingen, dem Aufbau demokratischer und rechtsstaatlicher Strukturen oder der Kriminalitätsbekämpfung – zu arbeiten. Nur nachhaltige Fortschritte in diesen materiellen Bereichen werden langfristig zu einer Integration des Kosovo in die Staatengemeinschaft führen.

## V. Fazit

Indem er auf alle anderen Probleme, deren Klärung sich viele Beobachter erhofft hatten, nicht eingeht, vermeidet der *IGH* letztlich aber nicht nur eine konkrete Antwort zum völkerrechtlichen Status des Kosovo, sondern lässt auch keine Schlussfolgerungen für ähnlich gelagerte Konfliktsituationen zu, sei es in Abchasien, Nordzypren oder Transnistrien. Damit geht der Gerichtshof der Gefahr aus dem Weg, dass das Kosovo zu einem höchstrichterlich sanktionierten Präzedenzfall für secessionistische Bewegungen wird. Völkerrechtler und politische Beobachter, so mag es scheinen, stehn enttäuscht und sehn betroffen, den Vorhang zu und alle Fragen offen.<sup>28</sup> Es ist ein fast Brecht'sches Stück, das der *IGH* geschrieben hat, ohne fertige Ergebnisse lädt es zum Nachdenken, nicht nur über grundsätzliche Fragen der Völkerrechtsdogmatik, sondern auch über die Grenzen richterlicher Kontrolle (Stichworte: ‚political question‘ und ‚judicial self-restraint‘) im nach wie vor hoch-politischen Bereich von Sezession und Staatswerdung ein. Der *IGH* deutet an, wirft Probleme auf, verweist auf Folgefragen, aber er gibt kaum wirkliche Antworten. Vielleicht liegt in ihrer Zurückhaltung aber gerade eine der Stärken der Entscheidung.

26 „OSCE Mission in Kosovo to continue work for benefit of all communities, says OSCE Secretary General“ (Pressemitteilung der OSZE vom 26.7.2010, abrufbar unter: <http://www.osce.org/sg/72112> (letzter Zugriff: 2.1.2011).

27 Dazu oben *Jellinek* (Fn. 17), S. 396 ff. und *Hailbronner/Kau* (Fn. 18), S. 177 f.

28 In Anlehnung an: *Brecht* Der gute Mensch von Sezuan 1953, Epilog.