

Prof. Dr. Norman Paech

„Resolution des Sicherheitsrats 1244 (1999) und eine evtl. Unabhängigkeitserklärung des Kosovo“

Eine Gegenstellungnahme zur Position des Auswärtigen Amtes

Das Auswärtige Amt hat dem Außenpolitischen Ausschuss des Bundestages eine völkerrechtliche Einschätzung der „Resolution des Sicherheitsrates 1244 (1999) und eine evtl. Unabhängigkeitserklärung des Kosovo“ übermittelt. Darin vertritt es angesichts der als unvermeidlich angesehenen Unabhängigkeitserklärung des Kosovo im Frühjahr 2008 im Wesentlichen drei Thesen: 1. Die Resolution 1244 (1999) des UNO-Sicherheitsrats verbiete ebenso wenig die einseitige Unabhängigkeitserklärung des Kosovo wie die anschließende Anerkennung des Kosovo durch Drittstaaten. 2) Die Resolution 1244 (1999) gelte auch nach einer Unabhängigkeitserklärung des Kosovo weiter, was die Fortwirkung der Mandate für UNMIK und KFOR sicherstelle. 3) Dennoch sei eine ausdrückliche Einladung durch das unabhängige Kosovo für die internationalen Präsenzen wünschenswert.

Angesichts der Entschlossenheit der Kosovo-Albaner und der sie unterstützenden USA sowie der meisten EU-Staaten, die Abtrennung des Kosovo von Serbien voranzutreiben und in den nächsten Monaten durchzusetzen, können die zu ihrer Legitimierung vorgetragenen völkerrechtlichen Argumente nicht unwidersprochen bleiben.

1. Weder Resolution 1244 (1999) noch das allgemeine Völkerrecht erlauben die einseitige Unabhängigkeitserklärung des Kosovo.

Resolution 1244 (1999) betont an verschiedenen Stellen, sowohl in der Präambel und dem Hauptteil, als auch in Anlage 2 die Verpflichtung aller Staaten, „die Souveränität und territoriale Unversehrtheit der Bundesrepublik Jugoslawien“ (später Serbien) zu beachten. Diese Verpflichtung ist eine völkerrechtliche Selbstverständlichkeit, die sich auch ohne Rückgriff auf Resolution 1244 aus Art. 2 UN-Charta ergibt. Sie ist also nicht auf die durch Resolution 1244 eingerichtete Übergangsverwaltung beschränkt, sondern gilt unabhängig und jenseits von ihr.

Im Rahmen dieser völkerrechtlichen Pflichten ist durchaus eine Abtrennung des Kosovo von Serbien als endgültige Statuslösung möglich. Sie muss jedoch auf der einvernehmlichen Übereinkunft beider betroffenen Staatsteile beruhen, wie es z.B. bei der Trennung der alten Tschechoslowakei der Fall gewesen ist. Sind die Verhandlungen gescheitert, wie es offensichtlich jetzt angenommen wird, so eröffnet sich nicht automatisch ein Recht auf Sezession. Dies ist genauso wenig der Fall, wie sich nach einem Veto im UNO-Sicherheitsrat ein Recht auf militärische Gewaltanwendung eröffnet. Die einseitige Sezession wurde nur den kolonial unterdrückten Völkern in ihrem Kampf um Unabhängigkeit zur Verwirklichung ihres Selbstbestimmungsrechts zuerkannt. Nachdem diese Epoche der Dekolonisation bis auf einige wenige Fälle (z.B. Westsahara) der Geschichte angehört, wird eine einseitige Sezession nur noch den Völkern zuerkannt, denen nachhaltig die elementaren Grund- und Menschenrechte vorenthalten werden. Das ist jedoch beim Kosovo trotz aller dort in der Vergangenheit begangener Verbrechen heute nicht der Fall. Die neue serbische Verfassung vom Oktober 2006 erkennt dem Kosovo ausdrücklich einen autonomen Status mit weitgehenden Selbstverwaltungsrechten zu.

Der UNO-Sicherheitsrat ist ebenso wie alle Mitgliedstaaten an die Achtung der Souveränität und territorialen Unversehrtheit gebunden und darf sich gem. Art. 2 Ziffer 7 UN-Charta nicht in die inneren Angelegenheiten eines Staates einmischen. Die Abtrennung eines Teils wäre aber auf jeden Fall eine solche unzulässige Einmischung. Eine derart einschneidende Entscheidung wäre auch nicht auf der Basis von Art. 42 Abs. 2 UN-Charta zur Sicherung oder Wiederherstellung des Friedens möglich. Die Einrichtung des Jugoslawientribunals oder die Einschränkung der Souveränität des Irak im kurdischen Norden des Landes durch die Resolution 688 von 1991 sind zwar auf der Basis von Art. 42 Abs. 2 UN-Charta getroffen worden, sind aber mit Maßnahmen der Staatenteilung und -neubildung nicht vergleichbar. Auch die berühmte Teilungsresolution 181 von 1947 war keine konstitutive Teilung Palästinas, sondern nur ein Vorschlag.

Die Kontaktgruppe hat in den „Guiding Principles“ vom November 2005 ausdrücklich alle beteiligten Parteien davon unterrichtet, dass „die Regelung der Kosovo-Frage in voller Übereinstimmung mit den internationalen Standards der Menschenrechte, der Demokratie und des Völkerrechts erfolgen und zur regionalen Sicherheit beitragen“ solle, und ferner, dass „jede Lösung, die einseitig oder mit dem Einsatz von Gewalt herbeigeführt werde, unakzeptabel sei.“ Sie hat also selber jedes einseitige Vorgehen nicht als Beitrag zu einer friedlichen Lösung angesehen, sondern als Störung des Friedens abgelehnt.

2. Die Anerkennung einer unzulässigen Sezession ist ein völkerrechtliches Delikt.

Ein Staat bedarf zu seiner Entstehung nicht der Anerkennung der UNO oder anderer Staaten. Er muss lediglich ein Staatsgebiet, ein Staatsvolk und eine effektive Staatsgewalt vorweisen. Letztere wäre jedoch beim Kosovo zweifelhaft. Dies vor allem deswegen, weil die Resolution 1244 weiterhin verbindlich ist und der Unabhängigkeitserklärung entgegensteht. Sie ist als Beschluss des UN-Sicherheitsrats gem. Art. 25 UN-Charta für alle UN-Mitgliedstaaten verbindlich und damit auch für die EU. Sie verbietet deshalb nicht nur eine Anerkennung des Kosovo als Staat, sondern auch die Ausbildung und Unterstützung seiner eigenen separaten Staatsgewalt, wie es die USA und die EU jedoch beabsichtigen. Statt den abgespaltenen Kosovo anzuerkennen, müsste die deutsche Leitung der UNMIK-Übergangsverwaltung gegen die Unabhängigkeitserklärung vorgehen und ihre Ungültigkeit erklären. Der Leiter der UNMIK ist gleichsam der von den Staaten bestellte Garant von Recht und Ordnung, der Wahrer des Völkerrechts, der nicht tatenlos seine eigene Entmachtung durch ein nicht legitimes Provinzparlament hinnehmen dürfte. So haben die Vorgänger des gegenwärtigen Leiters der Protektoratsbehörde im Kosovo schon bei weitaus geringeren Verstößen von Politikern des Kosovo von ihren Amtsvollmachten Gebrauch gemacht und die Akte per Dekret aufgehoben.

Die Regierung in Belgrad hat angekündigt, gegen eine Anerkennung des Kosovo vor dem Internationalen Gerichtshof in Den Haag zu klagen. Ihr zentrales Argument wäre der Bruch des Völkerrechts durch die Anerkennung, da mit ihr das in der UN-Charta verankerte Prinzip der territorialen Unversehrtheit der Staaten verletzt wäre. Es ist derzeit nichts ersichtlich, was einen solchen Verstoß gegen das Völkerrecht rechtfertigen könnte – auch nicht die immer wieder beschworenen Unruhen, die bei einer weiteren Hinauszögerung der endgültigen Entscheidung über den Status des Kosovo zu erwarten wären.

Die Staaten der EU würden mit einer Anerkennung zudem gegen ihre eigenen Prinzipien verstoßen. Die faktische Sezession Nordzyperns haben sie unter Hinweis auf das Völkerrecht ebenso nicht anerkannt, wie sie die Sezessionsbestrebungen der Kurden, Katalanen und der Basken ablehnen. Das Prinzip der territorialen Integrität geht in allen diesen Fällen dem Selbstbestimmungsrecht der Völker in der Form des Sezessionsrechts vor. Das Selbstbestimmungsrecht beschränkt sich auf die

Einräumung von Autonomierechten, wie sie z.B. den Katalanen und Basken in weitgehendem Maße, den Kurden aber in gar keiner Weise eingeräumt worden sind.

3. Resolution 1244 (1999) kann eine einseitige völkerrechtswidrige Unabhängigkeitserklärung nicht überdauern.

Es ist zwar richtig, dass Resolution 1244 keine Befristung und keine auflösende Bedingung enthält. Sie dauert solange fort, bis der UN-Sicherheitsrat selbst eine neue Resolution beschließt. Dazu wird es auf Grund der unterschiedlichen Positionen vor allem der Veto-Mächte in absehbarer Zeit nicht kommen. Die Ansicht des Auswärtigen Amtes allerdings, dass der Sicherheitsrat auch nicht die einseitige Unabhängigkeitserklärung sowie die anschließende Anerkennung durch Drittstaaten zu einem Beendigungsgrund für seine Resolution machen wollte, sie also als Mandat für die UNMIK-Verwaltung wie die KFOR-Truppen fortbestehen würde, geht an der Realität vorbei. Es ist unverständlich, wie das Auswärtige Amt, ganz abgesehen davon, dass Deutschland seinerzeit nicht Mitglied im Sicherheitsrat war und es auch derzeit nicht ist, zu dieser Interpretation des Willens des Sicherheitsrats kommen kann.

Die Übergangsverwaltung, welche Resolution 1244 (1999) organisieren und garantieren sollte, wäre mit der Unabhängigkeit des Kosovo definitiv vorbei. Die Intention des Sicherheitsrats, den Endstatus mittels einer Vereinbarung zu erreichen, wäre durchkreuzt. Für ihn stand nie eine einseitige Unabhängigkeitserklärung, da völkerrechtswidrig, zur Debatte. Der Resolution 1244 (1999) wäre der faktische Boden entzogen, sie müsste durch eine neue Resolution ersetzt werden. Denn die Mandate für UNMIK und KFOR bezogen sich auf die Sicherung der Übergangsverwaltung. Sie können nicht nach der völkerrechtswidrigen Beendigung des Protektorats umstandslos für die neuen Aufgaben der Sicherung eines von dem Sicherheitsrat so nicht vorgesehenen Zustandes verwendet werden.

Die Anerkennung der Unabhängigkeit durch die USA und die Mehrheit der EU-Staaten würde an dieser rechtlichen Situation zunächst nichts ändern. Solange der Sicherheitsrat keine neue Resolution verabschiedet, besteht die alte Resolution zwar fort. Allerdings vermag sie auf Grund der veränderten Situation nicht mehr das Verbleiben von UNMIK und KFOR im Kosovo auf der bisherigen Grundlage zu legitimieren. Wenn beide nicht in der Lage sind, den völkerrechtsgemäßen Zustand zu gewährleisten, oder es nicht wollen, müssten sie sich zurückziehen.

Eine „Einladung“ durch ein „unabhängiges“ Kosovo an die internationale Staatengemeinschaft, ihre Truppen im Kosovo zu belassen, würde den Widerspruch zwischen völkerrechtswidrigem Status und politischer Entscheidung zunächst nicht auflösen können. Sie könnte allerdings ein Beleg für eine erstarkende effektive (kosovarische) Staatsgewalt sein und unterstreichen, dass der Prozess der Abtrennung faktisch vollzogen ist. Die militärischen Kontingente, die bislang als KFOR-Truppen fungiert haben, könnten ihre Legitimation aber nicht mehr auf die Resolution 1244 gründen.

4. Anstatt die Entwicklung bis zu diesem Punkt kommen zu lassen, die eine „kalte“ Aushebelung der Res. 1244 darstellen würde, müsste alles getan werden, um sie im letzten Augenblick noch zu verhindern. Gegen den erklärten Willen der Kontaktgruppe und der USA dürften die Politiker im Kosovo es nicht wagen, ihre Unabhängigkeit von Serbien zu erklären. Sollten sie es dennoch tun, wäre die unmittelbar folgende Anerkennung das falsche Signal. Auf jeden Fall hätte sie schwerwiegende Folgen für die Glaubwürdigkeit der Ordnungs- und Friedenspolitik der NATO-Staaten. Sie haben schon 1999 unter Verletzung des Völkerrechts Jugoslawien bombardiert und würden nun eine staatliche Neugründung fördern, die sie zwar für unvermeidbar halten, die aber

erneut das Völkerrecht missachtet. Eine solche Politik untergräbt nicht nur ihre eigene Glaubwürdigkeit und führt zu neuen internationalen Spannungen, sondern trägt zur Erosion zentraler Prinzipien des Völkerrechts bei, wie die Gleichheit und Souveränität der Staaten, die territoriale Integrität und die Unversehrbarkeit der Grenzen. Insofern ist die Stellungnahme des Auswärtigen Amtes kein Beitrag zu einer Friedenslösung sondern das Gegenteil davon. Sie steht in diametralem Widerspruch zu dem ausdrücklichen Bekenntnis des Auswärtigen Amtes zum Völkerrecht als Grundlage seiner Außenpolitik. Eine wiederholte Missachtung des Völkerrechts führt nämlich zu seiner Schwächung und zeitigt negative Konsequenzen für die Lösung anderer vergleichbarer Konflikte. Sie wird sich schließlich auch gegen die Staaten selbst wenden, die seine Prinzipien jetzt unterlaufen. Vor einer solchen Politik ist dringend zu warnen.

Hamburg d. 3. Januar 2007

Prof. Dr. Norman Paech MdB