

Schriften zum Völkerrecht

Band 199

**Individualrechtsschutz gegen
menschenrechtswidrige hoheitliche
Maßnahmen von Übergangsverwaltungen
der Vereinten Nationen am Beispiel der
*United Nations Interim Administration
Mission in Kosovo***

Von

Lisa Moos



Duncker & Humblot · Berlin

LISA MOOS

Individualrechtsschutz gegen menschenrechtswidrige
hoheitliche Maßnahmen von Übergangsverwaltungen
der Vereinten Nationen am Beispiel der *United Nations
Interim Administration Mission in Kosovo*

Schriften zum Völkerrecht

Band 199

Individualrechtsschutz gegen
menschenrechtswidrige hoheitliche
Maßnahmen von Übergangsverwaltungen
der Vereinten Nationen am Beispiel der
*United Nations Interim Administration
Mission in Kosovo*

Von

Lisa Moos



Duncker & Humblot · Berlin

Gedruckt mit Unterstützung des Förderungs-
und Beihilfefonds Wissenschaft der VG WORT.

Der Fachbereich Rechtswissenschaft der Universität Hamburg
hat diese Arbeit im Jahre 2012 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2013 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme: Klaus-Dieter Voigt, Berlin
Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0582-0251
ISBN 978-3-428-14029-9 (Print)
ISBN 978-3-428-54029-7 (E-Book)
ISBN 978-3-428-84029-8 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2012 vom Fachbereich Rechtswissenschaft der Universität Hamburg als Dissertation angenommen. Sie entstand während meiner Zeit als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Internationale Angelegenheiten der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Hamburg. Aktuelle Entwicklungen konnten bis Mai 2011 berücksichtigt werden.

Als ich mich im Sommer 2007 auf Themensuche begab, hatte ich keine persönliche Verbindung zum Kosovo. Was mich jedoch bewegte war die Frage, wie sich die Rechtsstellung des Individuums gegenüber den verschiedenen hoheitlich handelnden internationalen Akteuren in einer zunehmend von international gesetzten Normen geprägten Welt verändert und möglicherweise auch verschlechtert. Die Yusuf/Kadi-Entscheidungen des Europäischen Gerichts Erster Instanz lagen noch nicht lange zurück und hatten meine Examensvorbereitung im Wahlfach Völkerrecht im Herbst 2006 geprägt. Die Rechtsschutzlosigkeit Einzelner und die Erosion rechtsstaatlicher Garantien empörten mich. Dazu kam, dass die teils militärischen Konfliktbewältigungsstrategien der Staatengemeinschaft oder einzelner Staatenkoalitionen und deren Folgen viele Fragen und Zweifel in mir aufwarfen. Von dort auf die UNMIK zu stoßen war ein kleiner Schritt, denn das Phänomen der territorialen Übergangsverwaltung war mit seinen mannigfaltigen Problemen in der völkerrechtlichen Debatte stark präsent. Der Zuschnitt der Arbeit auf die Frage des Individualrechtsschutzes erfolgte, weil mich besonders interessierte, wie das einzelne Individuum von den Maßnahmen einer Übergangsverwaltung in seinem oder ihrem Rechtskreis betroffen ist und wie sich, gemessen an rechtsstaatlichen Grundsätzen der Rechtsbindung und Rechtsweggarantie, das Verhältnis von betroffener Person und Übergangsverwaltung darstellt. Zwar mussten bei dieser Themenwahl grundsätzliche Fragen nach der Rechtmäßigkeit einer Übergangsverwaltung als friedenskonsolidierende Maßnahme unbeantwortet bleiben. Dessen ungeachtet kann eine juristische Kontrolle jedoch einen mäßigen Einfluss ausüben und zumindest legitimitätsstiftende Wirkung entfalten. Die Art und Weise der Durchführung einer Übergangsverwaltung ist damit zentral für die Lebenswirklichkeit der Betroffenen.

Erst im Laufe des auf die Doktorandenzeit folgenden Referendariats habe ich im Rahmen einer Station beim Rechtsreformprojekt der Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit in Prishtina einen dreimonatigen Aufenthalt im Kosovo absolviert. Die Erkenntnisse aus dieser Zeit konnten zwar in die Dissertation nicht mehr einfließen, die unzähligen Eindrücke, die ich sammeln, die Geschich-

ten und persönlichen Schicksale, die ich kennenlernen durfte, haben jedoch eine persönliche Verbundenheit mit dem Kosovo und seinen Bewohnerinnen und Bewohnern hergestellt, deren Fehlen ich zuvor stets als defizitär empfunden habe. Dessen ungeachtet haben sie auch viele meiner Fragen neu aufgeworfen und in ein anderes Licht gerückt. Für diese Erfahrungen bin ich sehr dankbar und den Menschen, die mir dort begegnet sind, wünsche ich von Herzen das Beste.

Hinsichtlich der Bezeichnung des Kosovos wird die meiner Ansicht nach einer deutschen Leserschaft geläufigste Bezeichnung „der Kosovo“ verwendet. Die albanische Bezeichnung lautet „Kosova“, im serbischen wird die Provinz als „Kosovo i Metohija“ bezeichnet. Die Bezeichnung von Ortschaften und Regionen erfolgt durch Angabe zuerst der albanischen und dann der serbischen Schreibweise. Diese Wahl der Darstellung beinhaltet keine politische Stellungnahme.

Um eine gute Lesbarkeit der Arbeit sicherzustellen, habe ich an verschiedenen Stellen auf geschlechtergerechte Formulierungen verzichtet. Sofern es möglich und sinnvoll war, habe ich geschlechtsneutrale Begriffe verwendet. Wenn ich bestimmte Personengruppen oder Amtsbezeichnungen ausschließlich in der männlichen Form benenne, sind damit unabhängig vom Geschlecht alle der Gruppe angehörigen oder mit der Ausübung der Berufe und Ämter betrauten Menschen gemeint.

Bedanken möchte ich mich herzlich bei meinem Doktorvater, Prof. Dr. Stefan Oeter, für seine Inspiration, konstruktive Beratung und Bestärkung, bei gleichzeitiger Gewährung der für mich notwendigen akademischen Freiheit, die Wahl des Themas und dessen Bearbeitung betreffend. Großer Dank gebührt ebenfalls Herrn Prof. Dr. Florian Jeßberger, der es nur durch eine überaus schnelle Erstellung des Zweitgutachtens ermöglichte, die Promotion noch während des Referendariates abzuschließen.

Besonderer Dank gilt Herrn Prof. Dr. Dr. Wolfrum, der es mir ermöglichte fünf Monate am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg zu forschen und das Leben an einer wissenschaftlichen Einrichtung dieses Zuschnitts kennenzulernen. In dieser Zeit konnte ich nicht nur mein wissenschaftliches Profil schärfen, sondern auch die Dissertation ein erhebliches Stück voranbringen. Für unfassbar viel Austausch und Anregung, vor allen Dingen aber auch für die herzliche Aufnahme, die ich am MPI in Heidelberg erfahren habe, bedanke ich mich bei allen meinen früheren Kolleginnen und Kollegen, stellvertretend für viele stehen Sigrid Mehring, Lydia Müller und Julia Sattelberger.

Die Fertigstellung der Arbeit wurde in ihrer Endphase durch ein Stipendium der FAZIT-Stiftung gefördert. Ebenso hat die FAZIT-Stiftung einen Teil der Publikationskosten übernommen. Für diese großzügige und unbürokratische finanzielle Unterstützung bedanke ich mich sehr herzlich. Ebenfalls herzlich bedanken möchte ich mich bei dem Förderungs- und Beihilfefonds der VG-Wort GmbH,

die ein Vollstipendium für die Publikationskosten gewährt hat. Dank für ihre Hilfe gebührt auch Frau Zavala vom Promotionsbüro, die mit endloser Geduld alle meine Fragen zum Promotionsverfahren beantwortet hat.

Herzlich danken möchte ich meinen Eltern Friederike und Michael Moos, nicht nur für ihre finanzielle Unterstützung, sondern auch dafür, dass sie mir immer ermöglicht haben, meinen Weg zu gehen, und mich dabei unterstützt haben. Sie haben mir beigebracht, scheinbar gegebene Sachverhalte kritisch zu hinterfragen – auch dafür bin ich dankbar. Besonderer Dank gilt beiden für das schnelle Korrekturlesen der gesamten Arbeit. Für ihre wertvolle Hilfe bei der Korrektur herzlich bedanken möchte ich mich bei außerdem bei Sabine Bernot, Anna Gebhardt und Sophie Heldmann, die jeweils Teile des Manuskriptes gelesen haben.

Danken möchte ich auch allen früheren Kolleginnen und Kollegen vom Institut für Internationale Angelegenheiten für die gute gemeinsame Zeit, die geprägt war von wechselseitiger Unterstützung und freundschaftlichem Zusammenhalt. Daneben möchte ich aber auch allen anderen Weggefährtinnen und Weggefährten, die in der einen oder anderen Form am Entstehungsprozess der Arbeit teilgenommen haben, herzlich für ihre Unterstützung, Freundschaft und für ihr Vertrauen danken; namentlich nennen möchte ich an dieser Stelle Sebastian Altenau und Gabriele Koll-Heinzerling. Zuletzt gilt mein besonderer Dank meinen Uni-Kolleginnen Sabine Bernot, Margret Bootz, Dana Constantin, Anna Gebhardt, Swantje Klintworth und Tina Winter dafür, dass ich in ihnen nicht nur großartige Unterstützerinnen, sondern auch gute Freundinnen gefunden habe. Die gemeinsame Doktorandenzeit mit euch an der Universität war besonders prägend für mich und wird mir in bester Erinnerung bleiben!

Hamburg, im Februar 2013

Lisa Moos

Inhaltsübersicht

Einleitung	15
-------------------------	----

1. Kapitel

Die Übergangsverwaltung im Kosovo – Hintergründe und Problemaufriss 24

A. Geschichtlicher Hintergrund des Kosovo-Konfliktes	25
B. Die internationale Zivilpräsenz (UNMIK)	39
C. Die internationale Sicherheitspräsenz (KFOR)	65
D. Zwischenergebnis zur Übergangsverwaltung im Kosovo	70
E. Die Rechtsordnung des Kosovo	72
F. Vorüberlegung: Rechtsbindung und Verantwortlichkeit der Mitgliedstaaten der Mission	78
G. Fazit erstes Kapitel	131

2. Kapitel

Materiell-rechtliche Ebene – Der menschenrechtliche Rahmen einer Übergangsverwaltung 133

A. Vorüberlegungen	133
B. Bindung einer Übergangsverwaltung an die Menschenrechte	146
C. Fazit zweites Kapitel	298

3. Kapitel

Institutionelle Ebene – Die Durchsetzung menschenrechtlicher Bindungen 301

A. Einleitung	301
B. Das Recht auf effektiven Rechtsschutz – besteht eine Justizgewährungspflicht der UNMIK?	302
C. Vorhandene justizielle und quasi-justizielle Überprüfungsmechanismen	311

D. Vorschläge für einen effektiven Individualrechtsschutz	360
E. Fazit drittes Kapitel	387

4. Kapitel

Gesamtergebnis und Ausblick	389
Anhang: Rechtsprechung, Entscheidungen, Gutachten und Stellungnahmen internationaler Gerichte und anderer Entscheidungsinstanzen	396
Literaturverzeichnis	416
Stichwortverzeichnis	448

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	15
-------------------------	----

1. Kapitel

Die Übergangsverwaltung im Kosovo – Hintergründe und Problemaufriss	24
--	----

A. Geschichtlicher Hintergrund des Kosovo-Konfliktes	25
I. Das mittelalterliche Serbien	26
II. Das osmanische Reich (bis Ende des 19. Jahrhunderts)	26
III. Die Gründung Albaniens und der erste Weltkrieg (1912–1939)	27
IV. Die Entwicklungen während des zweiten Weltkrieges und das Jugosla- wien Titos (bis 1986)	29
V. Die Machtergreifung Miloševićs und die Aufhebung der Autonomie (1986–1996)	32
VI. Der bewaffnete Kampf der UÇK (1996–1998)	34
VII. Die Internationalisierung des Kosovo-Konfliktes (1998–1999)	35
VIII. Zwischenfazit	38
B. Die internationale Zivilpräsenz (UNMIK)	39
I. Struktur, Aufbau und völkerrechtlicher Status	39
II. Situation seit der Unabhängigkeitserklärung und In-Kraft-Treten der Verfassung des Kosovo	44
III. Hoheitliche Kompetenzen der UNMIK und des SRSG	52
1. Exekutive	52
2. Legislative	53
3. Judikative	54
IV. Menschenrechtliche Relevanz der Territorialverwaltung durch die UN- MIK	55
1. Freiheitsentziehungen (Recht auf Freiheit und Sicherheit der Person, Verfahrensgarantien)	55
2. Hausdurchsuchungen (Recht auf Privatsphäre)	60
3. Demonstrationen (Meinungsfreiheit, Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit)	61
4. Eigentumsrechte	62
5. Pressefreiheit	64
6. Ermessensmissbrauch	64

7. Zwischenfazit	65
C. Die internationale Sicherheitspräsenz (KFOR)	65
I. Struktur, Aufbau und völkerrechtlicher Status	65
II. Aufgaben, Kompetenzen und Eingriffsbefugnisse der KFOR	68
III. Menschenrechtliche Relevanz der KFOR	69
D. Zwischenergebnis zur Übergangsverwaltung im Kosovo	70
E. Die Rechtsordnung des Kosovo	72
I. Nationales Recht	72
II. Verordnungen der UNMIK	74
III. Zwischenergebnis zur Rechtsordnung	76
F. Vorüberlegung: Rechtsbindung und Verantwortlichkeit der Mitglied-	
staaten der Mission	78
I. Extraterritoriale Geltung der Europäischen Menschenrechtskonvention ..	80
1. Abgrenzung <i>jurisdiction</i> – Zurechenbarkeit	80
2. <i>Jurisdiction</i> der Mitgliedstaaten? (Zuständigkeit <i>ratione loci</i>)	83
a) Rechtsprechung des Straßburger Gerichtshofes	85
b) Zwischenergebnis zum Begriff der <i>jurisdiction</i>	90
c) Anwendung der Grundsätze auf den Fall der Übergangsverwal-	
tung im Kosovo	91
aa) <i>Jurisdiction</i> bei Handlungen der Sicherheitspräsenz (KFOR) .	92
bb) <i>Jurisdiction</i> bei Handlungen der Zivilpräsenz (UNMIK)	92
d) Zwischenergebnis	93
3. Zurechnungsobjekt der relevanten Akteurshandlungen (Zuständigkeit	
<i>ratione personae</i>)	93
a) Die <i>Draft Articles</i> der <i>International Law Commission</i>	95
b) Zurechnung der Handlungen von KFOR	101
c) Zurechnung der Handlungen von UNMIK	109
4. Zwischenergebnis zur extraterritorialen Geltung und zur Zuständig-	
keit des EGMR	111
II. Verantwortlichkeit der Mitgliedstaaten für Vertragsverletzungen	112
III. Exkurs: Die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes für Men-	
schenrechte in den Fällen Behrami/Saramati	118
1. Die Fakten	118
2. Vorbringen der Parteien	119
3. Die Entscheidung des Gerichtshofes	120
4. Anmerkungen zum Urteil	122
a) Ausübung der <i>jurisdiction</i>	122
b) Prüfung der Zurechnung durch den Gerichtshof	122
c) Effektive Kontrolle des Sicherheitsrates?	124
5. Zwischenergebnis und Bewertung des Urteils	126

IV. Zwischenergebnis zur Verantwortlichkeit der Mitgliedstaaten	129
G. Fazit erstes Kapitel	131

2. Kapitel

Materiell-rechtliche Ebene – Der menschenrechtliche Rahmen einer Übergangsverwaltung 133

A. Vorüberlegungen	133
I. Anwendbarkeit des Treuhandsystems nach den Kapiteln XI bis XIII UN-Charta	133
II. Anwendbarkeit des humanitären Völkerrechts	134
1. Verhältnis von humanitärem Völkerrecht und Menschenrechten	135
2. Anwendbarkeit des Rechts der kriegerischen Besetzung?	137
III. Zwischenergebnis	145
B. Bindung einer Übergangsverwaltung an die Menschenrechte	146
I. Menschenrechtliche Bindungen der UNMIK über die Charta der Vereinten Nationen (interne Bindungen)	149
1. Die Ziele und Grundsätze der Vereinten Nationen gem. Art. 1 Abs. 3 UNC i.V.m. Art. 24 Abs. 2 Satz 1 UNC	149
a) Auslegung der UN-Charta nach den Regeln der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK)	150
aa) Artikel 31 Abs. 1 WVK – Auslegung des Wortlautes	150
bb) Verbot widersprüchlichen Verhaltens	152
cc) Artikel 31 Abs. 3 lit. b) und lit. c) WVK – Berücksichtigung der <i>subsequent practice</i>	154
dd) Dynamische Auslegung völkerrechtlicher Verträge als <i>living instruments</i>	156
b) Die <i>International Bill of Rights</i> als autoritative Konkretisierung der in Art. 1 Abs. 3 UNC niedergelegten Zielvorgaben	158
c) Vorrang der Friedenssicherung gem. Artikel 1 Abs. 1 UNC?	160
d) Zwischenergebnis zur internen Bindung über die Zielbestimmungen der Charta	162
2. Bindung an die Menschenrechte über eine analoge Anwendung der Kapitel XI–XIII UNC, insbesondere Art. 76 lit. c) UNC	162
a) Bindung an die Menschenrechte aus Art. 76 lit. c) UNC	163
b) Analoge Anwendung der Vorschriften des Treuhandregimes	163
3. Zwischenergebnis interne Bindungen aus der Charta	166
II. Menschenrechtliche Bindungen, die sich aus Quellen ergeben, die in direktem Zusammenhang mit der Mission stehen (Selbstbindung)	167
1. Menschenrechtliche Verpflichtungen aus der Sicherheitsratsresolution 1244	167

2.	Menschenrechtliche Verpflichtungen aus den UNMIK-Verordnungen 1999/24 und 2001/9 (<i>Constitutional Framework</i>)	168
a)	Bindungswirkung einseitiger Erklärungen?	168
b)	Wirksame Derogation auf Grund eines Notstandes?	171
3.	Stellungnahme	174
III.	Menschenrechtliche Bindungen aus den allgemeinen Quellen des Völkerrechts gem. Artikel 38 Abs. 1 IGH-Statut (externe Bindungen)	177
1.	Vertragliche Verpflichtungen aus universellen und regionalen Menschenrechtsverträgen	181
a)	Das Problem der fehlenden vertraglichen Mitgliedschaft	181
b)	Bindung an die vertraglichen Menschenrechtsverpflichtungen des Aufenthaltsstaates auf Grund der Ausübung von Hoheitsgewalt	183
aa)	Die funktionale Dualität einer Übergangsverwaltung am Beispiel der UNMIK	184
bb)	Menschenrechtsverträge als territorial-radizierte Verträge in Verbindung mit einer Funktionsnachfolge der UNMIK in die Verträge Serbiens (<i>functional treaty succession</i>)	187
cc)	Stellungnahme	194
c)	Mittelbare Bindung der internationalen Organisation an die vertraglichen Verpflichtungen ihrer Mitgliedstaaten	197
d)	Zwischenergebnis Vertragsrecht	205
2.	Gewohnheitsrechtliche Menschenrechtsverpflichtungen	206
a)	Bindung einer Internationalen Organisation an Völkergewohnheitsrecht	208
aa)	Die internationale Organisation als Völkerrechtssubjekt und Träger von Rechten und Pflichten	208
bb)	Die „doctrine of implied legal responsibility“	211
cc)	Die Adressatenbezogenheit des Völkergewohnheitsrechts	212
dd)	Konsens oder objektive Wertordnung?	215
(1)	Theorien zum Geltungsgrund des Völker(gewohnheits-)rechts	216
(2)	Das Völkergewohnheitsrecht als objektive Wertordnung	218
(3)	Stellungnahme für einen „modernen Positivismus“	223
(4)	Mittelbare Bindung der internationalen Organisation über die Bindung der Mitgliedstaaten	226
ee)	Zwischenergebnis	228
ff)	Übertragbarkeit menschenrechtlichen Gewohnheitsrechts auf die Übergangsverwaltung	230
b)	Entstehungsvoraussetzungen menschenrechtlichen Gewohnheitsrechts	231
aa)	Der „klassische“ Ansatz – Staatenpraxis als physische Praxis	231
bb)	Staatenpraxis als <i>verbal state practice</i>	233

cc) Methodische Kritik	235
dd) Stellungnahme	236
ee) Zwischenergebnis	240
c) Inhalt eines menschenrechtlichen Gewohnheitsrechts?	240
aa) Die allgemeine Erklärung der Menschenrechte	241
bb) Die einzelnen Rechte	247
d) Schlussbetrachtungen zum Gewohnheitsrecht	253
3. Entwurf einer Bindung an Menschenrechte über die allgemeinen Rechtsgrundsätze	254
a) Abgrenzung vom Völkergewohnheitsrecht, <i>ius cogens</i> und Nor- men <i>erga omnes</i>	259
aa) Völkergewohnheitsrecht	259
bb) <i>Ius cogens</i>	262
cc) Normen <i>erga omnes</i>	263
b) Arten von Rechtsgrundsätzen	263
aa) Allgemeine Rechtsgrundsätze aus den innerstaatlichen Rechtsordnungen	263
(1) Methodik ihrer Gewinnung	265
(a) Rechtsvergleichung	265
(b) Abstraktion	270
(c) Vergleich mit der Methodik des EuGH	271
(2) Übertragbarkeit nationaler Grundsätze auf das Völker- recht?	273
bb) Allgemeine Rechtsgrundsätze aus der Struktur der internati- onalen Beziehungen selbst	276
c) Bindende Kraft der allgemeinen Rechtsgrundsätze	277
d) Allgemeine Rechtsgrundsätze und der Schutz der Menschen- rechte	279
aa) Die Freiheit und Sicherheit der Person	280
(1) <i>Ius cogens</i> -Charakter des Verbotes der willkürlichen Frei- heitsentziehung	283
(2) Rechtsvergleichung	288
(3) Garantien des humanitären Völkerrechts	294
(4) Internationale Menschenrechtsverträge und Allgemeine Erklärung der Menschenrechte	295
bb) Zwischenergebnis	296
e) Zwischenergebnis zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen	297
C. Fazit zweites Kapitel	298

3. Kapitel

Institutionelle Ebene – Die Durchsetzung menschenrechtlicher Bindungen	301
A. Einleitung	301
B. Das Recht auf effektiven Rechtsschutz – besteht eine Justizgewährungspflicht der UNMIK?	302
I. Justizgewährungspflicht aus den menschenrechtlichen Verträgen	302
II. Justizgewährungspflicht aus dem humanitären Völkerrecht	304
III. Justizgewährungspflicht aus dem Völkergewohnheitsrecht oder allgemeinen Rechtsgrundsätzen	307
IV. Rechtspolitische Gründe	309
C. Vorhandene justizielle und quasi-justizielle Überprüfungsmechanismen	311
I. Externe Kontrollmechanismen	312
1. Der innerstaatliche Rechtsweg	312
a) Der Aufbau der Justiz	312
b) Keine Prüfungs- oder Verwerfungskompetenz innerstaatlicher Gerichte	319
c) Immunität	324
aa) Legitimation der Immunität durch Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der Übergangsverwaltung?	326
bb) Vereinbarkeit der Immunitätsregelungen mit internationalen Menschenrechtsstandards?	328
cc) Zwischenfazit zur Immunität	330
d) Zwischenergebnis zum innerstaatlichen Rechtsweg	331
2. Der Gang vor die Vertragsorgane?	331
a) Anwendbarkeit der Verträge auf Grund der Verordnungen 1999/24, 2001/9	332
b) Anwendbarkeit der Verträge auf Grund von funktionaler Dualität bzw. Funktionsnachfolge	332
c) Zwischenergebnis	333
3. Gerichte der Entsendestaaten	334
II. Interne Kontrollmechanismen	336
1. Missionsbasierte Überprüfungsmechanismen für bestimmte Sachgebiete	336
a) Die <i>Detention Review Commission</i>	336
b) Das <i>Media Appeals Board</i>	338
c) Die <i>Claims Commission</i>	339
d) Die <i>Special Chamber of the Kosovo Supreme Court on Kosovo Trust Agency Related Matters</i>	342
e) Zwischenfazit	342
2. Die <i>Ombudsperson Institution in Kosovo</i>	343

3. Das <i>Human Rights Advisory Panel</i>	353
III. Zwischenergebnis zu den vorhandenen Rechtsschutzmechanismen	357
D. Vorschläge für einen effektiven Individualrechtsschutz	360
I. Der innerstaatliche Rechtsweg	361
1. Implikationen der funktionalen Dualität der Übergangsverwaltung ...	361
2. Hybrid besetzte Gerichte	365
3. Zwischenergebnis: Der innerstaatliche Rechtsweg	366
II. Die Vorschläge der Venedig-Kommission sowie der Parlamentarischen Vollversammlung des Europarates: Ein Menschenrechtsgerichtshof für den Kosovo	367
1. Die <i>Opinion on Human Rights in Kosovo</i> der Venedig-Kommission sowie die Resolution 1417 der parlamentarischen Vollversammlung des Europarates	367
2. Bewertung der Vorschläge und Stellungnahme zu <i>ad hoc</i> geschaffene- nem Rechtsschutz	369
III. Eine <i>Standing Ombudsperson Institution</i>	371
IV. Eine internationale Kontrollinstanz – ein Verwaltungsgerichtssystem der Vereinten Nationen	376
1. Kompetenz für die Errichtung eines Menschenrechtsgerichtshofes ...	376
2. Struktur des Rechtsschutzsystems	377
a) UN-Menschenrechtsgerichtsbarkeit	377
b) <i>Claims Commissions</i>	378
3. Zuständigkeit des Gerichtshofes, Verfahren und Kompetenzen	381
4. Prüfungsmaßstab (anwendbares Recht) und Prüfungsumfang	382
5. Besetzung des Gerichtshofes	385
6. Prozessrecht	385
7. Zwischenfazit	386
V. Berichtspflichten als ergänzende Kontrollmechanismen	386
E. Fazit drittes Kapitel	387

4. Kapitel

Gesamtergebnis und Ausblick	389
------------------------------------	-----

Anhang: Rechtsprechung, Entscheidungen, Gutachten und Stellungnahmen internationaler Gerichte und anderer Entscheidungsinstanzen	396
Literaturverzeichnis	416
Stichwortverzeichnis	448

Einleitung

Seit Mitte der neunziger Jahre widmet sich die internationale Gemeinschaft mit großem Engagement der Friedenssicherung und Friedenskonsolidierung in Konfliktgebieten. Die meisten dieser Missionen werden unter dem Dach der Vereinten Nationen (VN) durchgeführt. Die Befriedung eines Gebietes, die Friedenssicherung in der Nachkonfliktphase und der Staatsaufbau gehen in der Regel mit einer zumindest teilweisen Übernahme der staatlichen Gewalt durch die Vereinten Nationen einher. Bei dem Versuch einer Typologisierung von Friedensmissionen greift die Literatur mehrheitlich auf die *Agenda for peace*¹ zurück und teilt die unterschiedlichen Missionstypen darauf aufbauend in *peacemaking*-, *peace-enforcement*-, *peacekeeping*-, sowie *post-conflict peacebuilding*-Missionen ein.² Mittlerweile verschwimmen jedoch die Grenzen zwischen den verschiedenen Missionstypen, die unter dem Dach der Vereinten Nationen durchgeführt werden. Das von den Vereinten Nationen übernommene Aufgabenspektrum hat, chronologisch betrachtet, eine stetige Erweiterung erfahren. Längst lässt sich nicht mehr jede Friedensmission klar einer Generation oder einem Typus von Friedensmission zuordnen; die Grenzen sind vielmehr fließend geworden und unterschiedliche Missionstypen sind ineinander übergegangen.

Die Mission im Kosovo kann als vorläufiger Höhepunkt dieser Entwicklung betrachtet werden, denn erstmals wurde den Vereinten Nationen die gesamte hoheitliche Gewalt über ein Territorium und dessen Bewohnerinnen und Bewohner übertragen. In derartigen Territorialverwaltungen, wie sie im Kosovo und auch in Osttimor³ durchgeführt wurden und werden, wird daher verbreitet eine vierte Generation von Friedensmissionen gesehen, deren Besonderheit in der Multidimensionalität und Vielschichtigkeit der Aufgaben liegt. Der VN-Übergangsverwaltung im Kosovo wird durch die Sicherheitsratsresolution 1244⁴ nicht nur ein robustes Mandat verliehen und eine klassische *peace-enforcement* Funktion zu-

¹ An Agenda for Peace, Report of the Secretary-General Pursuant to the Statement Adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992 vom 17.06.1992, UN Doc. A/47/277.

² Es wird in diesem Zusammenhang auch verbreitet vom so genannten Generationenmodell gesprochen. Ausführlich zur Entwicklung bis zur sog. „zweiten Generation“ Hufnagel, Friedensoperationen; ausführlich zur Entwicklung und Kategorisierung der UN-Friedensmissionen siehe Forster, Nation Building, S. 13–53; de Brabandere, Post-Conflict Administrations, S. 15–49 jeweils m.w.N.

³ Ausführlich Bongiorno, in: 33 Columbia HRLR (2002), S. 623 (623 ff.).

⁴ Sicherheitsratsresolution 1244 vom 10.06.1999, UN Doc. S/RES/1244.

teil,⁵ daneben ist sie mit einem umfangreichen zivilen Verwaltungsmandat beauftragt.⁶ Erstmals übt dabei eine von den Vereinten Nationen eingesetzte Nachkonfliktmission umfassend sämtliche klassischen Regierungs- und Verwaltungsfunktionen aus. Diese vierte Generation von Friedensmissionen vereint damit Bereiche aller drei Generationen, des *peace-enforcements*, des *peacekeepings* sowie des *peacebuildings*. Der Schwerpunkt liegt dabei auf ihren zivilen Funktionen und der übergangsweisen Ausübung der hoheitlichen Gewalt. Die *United Nations Interim Administration Mission in Kosovo* (UNMIK) kann als Prototyp dieser vierten Generation von Friedensmissionen betrachtet werden.

Das Mandat der UNMIK sowie die Durchführung des Mandates haben eine Vielzahl völkerrechtlicher Fragen aufgeworfen, die sich in dieser Form bisher noch nicht gestellt hatten. Kernelemente der wissenschaftlichen Befassung mit den territorialen Übergangsverwaltungen im Kosovo und in Osttimor sind die Fragen nach der Rechtsgrundlage eines derartig weitreichenden Mandates (Frage des „Ob“) sowie nach den rechtlichen Grenzen und dem Rechtsrahmen einer solchen Mission (Frage des „Wie“). Auf die Frage der Ermächtigungsgrundlage wird in dieser Arbeit nicht eingegangen.⁷ Die Rechtmäßigkeit des Mandats der UNMIK nach Kapitel VII der UN-Charta (UNC) wird dieser Arbeit vielmehr zu Grunde gelegt. Darauf aufbauend wird eine Teilmenge des Themenkomplexes des „Wie“ der Mandatsdurchführung eingehend untersucht, nämlich die Frage der menschenrechtlichen Gebundenheit der UNMIK (2. Kapitel) sowie die Folgefrage der Durchsetzbarkeit einer bestehenden Bindung an internationale Menschenrechtsstandards durch betroffene Individuen (3. Kapitel).

Diese Fragen stellen sich vor folgendem Hintergrund. Das internationale System, das uns zum Schutz der vertraglich und gewohnheitsrechtlich verankerten Menschenrechte zur Verfügung steht, basiert auf der Vorstellung, dass Menschenrechte durch eine staatliche Hoheitsgewalt verletzt werden. Spätestens seit dem 17. Jahrhundert ist – zumindest in Europa, Nordamerika und Japan – der Staat der Ort der Machtkonzentration. Lange Zeit war es mithin ein staatlicher Machtapparat, der mit grund- und menschenrechtlich geschützten Individualrechtspositionen in Konflikt geriet. Hoheitliche Gewalt wurde daher staatlicher Gewalt gleichgesetzt. Damit blieb jedoch auch die Frage der grund- und menschenrechtlichen Bindung hoheitlicher Gewalt auf die Bindung staatlicher Träger von Hoheitsgewalt begrenzt.

⁵ Vgl. Sicherheitsratsresolution 1244 vom 10.06.1999, UN Doc. S/RES/1244, Abschnitt 7.

⁶ Vgl. Sicherheitsratsresolution 1244 vom 10.06.1999, UN Doc. S/RES/1244, Abschnitt 10, 11.

⁷ Hierzu sei auf die umfangreichen Ausführungen verwiesen bei Kiderlen, Von Triest nach Osttimor, S. 97–230 m.w.N.

Mit der Gründung internationaler Organisationen setzte jedoch eine Verschiebung der Machtkonzentration ein. Internationale Organisationen gewannen in den vergangenen Jahrzehnten einen sich rasant vergrößernden Aufgaben- und Einflussbereich. Diese Entwicklung spiegelt sich gerade im intensiven Friedens- und *post-conflict*-Engagement der Vereinten Nationen wieder. Der Machtzuwachs gegenüber dem Individuum liegt dabei darin, dass sich die Vereinten Nationen staatliche Aufgaben, Befugnisse und Funktionen erschließen, und sich damit in die vormals den Staaten vorbehaltenen Wechselbeziehung mit dem Individuum setzen. Hoheitliche Entscheidungen mit entsprechender Bedeutung für einzelne Personen sind damit nicht länger nur den Nationalstaaten vorbehalten, sondern werden zunehmend auch anderen, nicht-staatlichen Akteuren, wie internationalen Organisationen, anvertraut. In vielen *post-conflict*-Situationen bündelt sich heute in der Hand der Vereinten Nationen, verschiedener Nichtregierungsorganisationen (NGO) oder regionaler internationaler Organisationen die Ausübung der gesamten hoheitlichen Gewalt. Der Grad der Machtkonzentration divergiert zwar bei den unterschiedlichen Missionen, bei internationalen Übergangsverwaltungen wie der UNMIK hat die Machtausübung durch die Vereinten Nationen jedoch einen Kulminationspunkt erreicht.⁸ Dabei steigt mit der Übernahme staatlicher Aufgaben und Funktionen auch die Gefahr von Menschenrechtsverletzungen, denn die Vereinten Nationen erlangen bei der Verwaltung eines Gebietes vielerorts Eingriffsmöglichkeiten in die menschenrechtlich geschützte Rechtssphäre Einzelner.

Die Berechtigung der Arbeit mag zweifelhaft erscheinen vor dem Hintergrund, dass die Vereinten Nationen und zahlreiche andere, an Friedensmissionen beteiligte internationale Organisationen gerade mit dem Ziel gegründet wurden, Menschenrechten weltweit zu ihrer Durchsetzung zu verhelfen. Man mag sich fragen, wie Organisationen mit einem ausdrücklichen menschenrechtlichen Mandat – man mag hier an die Vereinten Nationen mit ihren zahlreichen Unterorganisationen und Büros, vom Menschenrechtsrat über die Vertragsorgane der VN-Menschenrechtsverträge bis hin zum Büro des hohen Kommissars für Menschenrechte – die Menschenrechte zu verletzen vermögen? In den Vereinten Nationen sah und sieht man doch viel eher einen Garanten der Menschenrechte, als deren potentiellen Verletzer.⁹ Die Praxis hat jedoch – gerade im Kosovo – gezeigt, dass das hoheitliche Handeln der Vereinten Nationen im Einzelfall ebenso rechtswidrig sein kann wie staatliches Handeln. Genau so wie ein staatlicher Träger von

⁸ Auf der anderen Seite gibt es derzeit, beispielsweise in Afghanistan, Friedensmissionen, bei denen versucht wird, die Machtbündelung bei den Vereinten Nationen auf ein Minimum zu beschränken oder zumindest teilweise durch die Stärkung und Einbeziehung lokaler Institutionen aufzuheben, vgl. Tondini, *Statebuilding and Justice Reform*; Everts, in: *20 Security and Human Rights* (2009), S. 88 (88 ff.).

⁹ So auch Mégret/Hoffmann, in: *25 HRQ* (2003), S. 314 (334); Wouters/Brems/Smis/Schmitt, in: *Wouters, Accountability*, S. 1 (2); Istrefi, in: *Wouters u. a., Accountability*, S. 355 (355).