

Internationale Verwaltung im Kosovo

Rechtsgrundsätze internationaler Administration am Beispiel der UNMIK

Bearbeitet von
Dr. Ursel Alice Reich

1. Auflage 2012. Buch. 318 S. Kartoniert
ISBN 978 3 8329 7114 4

[Recht > Europarecht , Internationales Recht, Recht des Auslands > Recht des Auslands](#)

schnell und portofrei erhältlich bei


DIE FACHBUCHHANDLUNG

Die Online-Fachbuchhandlung beck-shop.de ist spezialisiert auf Fachbücher, insbesondere Recht, Steuern und Wirtschaft. Im Sortiment finden Sie alle Medien (Bücher, Zeitschriften, CDs, eBooks, etc.) aller Verlage. Ergänzt wird das Programm durch Services wie Neuerscheinungsdienst oder Zusammenstellungen von Büchern zu Sonderpreisen. Der Shop führt mehr als 8 Millionen Produkte.

Studien zum europäischen und
internationalen Verwaltungsrecht

2

Ursel Alice Reich

Internationale Verwaltung im Kosovo

Rechtsgrundsätze internationaler Administration
am Beispiel der UNMIK



Nomos

Studien zum europäischen und internationalen
Verwaltungsrecht

Herausgegeben von

Prof. Dr. Nico Krisch, Hertie School of Governance Berlin

Prof. Dr. Christoph Möllers, Universität Göttingen

Dr. Jörg Philipp Terhechte, Universität Hamburg

Band 2

Dr. Ursel Alice Reich

Internationale Verwaltung im Kosovo

Rechtsgrundsätze internationaler Administration
am Beispiel der UNMIK



Nomos

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

Zugl.: Konstanz, Univ., Diss., 2011

ISBN 978-3-8329-7114-4

1. Auflage 2012

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2012. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Inhaltsübersicht

Abkürzungsverzeichnis	23
Erstes Kapitel Einführung	25
A. Fragestellung und Herangehensweise	25
I. Fragestellung bisheriger Untersuchungen	26
II. Eigene Fragestellung: international administration als Beispiel hoheitlicher Verwaltung	29
III. Herangehensweise	31
IV. Grundlage der Analyse: UNMIK 2001-2008	33
V. Arbeitstechnik und Methode	35
B. Geschichtlicher Überblick zum Konflikt im Kosovo	35
I. Konflikt seit 1974	36
II. Kosovo im Juni 1999	38
Zweites Kapitel Rechtliche Grundlagen der internationalen Verwaltung im Kosovo (UNMIK)	41
A. Mandat der UN-Verwaltung: interim administration	41
I. Sicherheitsratsresolution 1244(1999)	41
II. Systematische Auslegung: Der Begriff administration in der UN- Charta	46
III. Historischer Kontext: Der Begriff administration in völkerrechtlichen Vereinbarungen zur Lösung des Konflikts im Kosovo	47
IV. Rechtspraxis der UN: Der Begriff administration in Resolutionen der UN im Rahmen der Friedenssicherung	50
V. Der Begriff administration in der Literatur zu UN- Friedensmissionen, Art. 38 lit. d) IGH-Statut	52
VI. Der allgemeine Sprachgebrauch des Begriffs administration in der UN	54
VII. Ergebnis	57
B. Organisationsrecht der UNMIK	58
I. Zivilverwaltung	59

II. Organisation der kosovarischen Verwaltung - Provisional Institutions of Self-Government (PISG)	65
III. Organisatorische Trennung von exekutiver, legislativer und judikativer Gewalt innerhalb der UNMIK	69
IV. Sicherheitspräsenz - Kosovo Force (KFOR)	70
V. Ergebnis	72
Drittes Kapitel Die Verwaltung des Kosovo durch UNMIK	74
A. Aufgaben der UNMIK	74
I. Öffentliche Sicherheit und Ordnung	75
II. Meldewesen, Zulassungen	76
III. Bereitstellung öffentlicher Einrichtungen, Daseinsvorsorge	77
IV. Privatisierung öffentlichen Eigentums	78
V. Erhebung von Steuern	80
VI. Organisation der Wahlen	81
B. Handlungsformen der UNMIK	82
I. Normsetzung: „issue legislative acts“	82
II. Verwaltungsvollzug: „subsidiary instruments issued thereunder“	94
III. Justizwesen: „administration of the judiciary“	98
IV. Abkommen der UNMIK mit anderen Staaten	103
V. Ergebnis: UNMIK als surrogate state im Kosovo	106
Viertes Kapitel Rechtsprinzipien für hoheitliches Handeln einer internationalen Verwaltung	109
A. Vorgehensweise	109
B. Rechtsgrundlage für die Einsetzung einer internationalen Verwaltung	113
C. Rechtsgrundlage für Verwaltungsmaßnahmen: Regelungsvorbehalt	115
I. Schutz der Individualrechte durch allgemeinverbindliche Regeln für den Einzelfall im Völkerrecht	115
II. Allgemeine Regelungspraxis der Staaten: Rechtsgrundsätze externer Hoheitsgewalt in speziellen Völkerrechtsregimen	120
III. Allgemeine Übung: Maßnahmen der UN-Zivilverwaltungen	123
IV. Rechtsverbindlichkeit für Zivilverwaltungen der UN	123
V. Ergebnis	127
D. Kontrolle und Rechtsschutz	128
I. Effektivität des Menschenrechtsschutzes	128
II. Rule of Law	129
III. Allgemeine Übung der UN: Entschließungen der UN-Organe	131

IV. Rechtsverbindlichkeit für Zivilverwaltungen der UN	133
V. Ergebnis	134
Fünftes Kapitel Anwendung des Maßstabs auf die UN-Verwaltung im Kosovo	136
A. Rechtsgrundlage des Einsatzes der UNMIK (SCRes 1244(1999))	136
I. Zuständigkeit des Sicherheitsrates	137
II. Verfahren	141
III. Zulässigkeit der Maßnahme: Einsatz einer interim administration	141
IV. Zulässigkeit der Einbeziehung anderer Einheiten durch den Sicherheitsrat	161
B. Rechtsgrundlagen für hoheitliches Handeln der UNMIK	164
I. Sicherheitsratsresolution 1244(1999)	164
II. Sonstiges Recht der UN	170
III. Allgemeines Völkerrecht	189
IV. Lokales Recht	221
C. Kontrolle und Rechtsschutz	224
I. Interne Kontrollmechanismen	225
II. Externe Kontrollmechanismen - Rechtsschutz	232
III. Effektivität der Kontrollmechanismen	245
IV. Ergebnis	250
D. Ergebnis	251
I. Kritik an bestehenden Rechtsgrundlagen	251
II. Kritik an bestehenden Kontroll- und Rechtsschutzmechanismen	258
Sechstes Kapitel Schlussfolgerungen	266
A. Rechtliche Anforderungen an die internationale Verwaltung beim Einsatz durch den Sicherheitsrat	266
I. Anforderungen an die Sicherheitsratsresolution als Grundlage des Einsatzes einer internationalen Verwaltung	267
II. Kontrollmechanismen	269
III. Bewertung zweier Modelle	274
IV. Ergebnis	276
B. Ausblick: EULex	276
I. Internationale Verwaltung durch EULex	277
II. Rechtliche Grundlage für den Einsatz der EULex	280
III. Rechtsgrundlagen für hoheitliches Handeln der EULex im Kosovo	286

IV. Rechtsschutz gegen Maßnahmen der EULex	293
V. Ergebnis	297
C. Schluss	298
I. Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen einer internationalen Verwaltungsmission	298
II. Ergebnisse hinsichtlich der internationalen Verwaltung des Kosovo	299
Literaturverzeichnis	303

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	23
Erstes Kapitel Einführung	25
A. Fragestellung und Herangehensweise	25
I. Fragestellung bisheriger Untersuchungen	26
1. Internationale Verwaltung als Friedensmission	26
2. Internationale Verwaltung und Sicherheitsrat	27
3. Kritik	28
II. Eigene Fragestellung: international administration als Beispiel hoheitlicher Verwaltung	29
III. Herangehensweise	31
1. Analyse der Verwaltungsstruktur	31
2. Umsetzung der rechtlichen Grundlagen in der Praxis der internationalen Verwaltung	31
3. Herausarbeitung völkerrechtlicher Standards für Verwaltungshandeln	32
4. Anwendung der Standards auf die UN-Verwaltung im Kosovo	33
IV. Grundlage der Analyse: UNMIK 2001-2008	33
V. Arbeitstechnik und Methode	35
B. Geschichtlicher Überblick zum Konflikt im Kosovo	35
I. Konflikt seit 1974	36
II. Kosovo im Juni 1999	38
1. Situation vor Ort	38
2. Entscheidung des Sicherheitsrates	39
Zweites Kapitel Rechtliche Grundlagen der internationalen Verwaltung im Kosovo (UNMIK)	41
A. Mandat der UN-Verwaltung: interim administration	41
I. Sicherheitsratsresolution 1244(1999)	41
1. Wortlaut	42
2. Systematische Auslegung der Resolution: Konkretisierung in Paragraph 11	43
3. Sinn und Zweck der Resolution: Lösung des Konflikts im Kosovo	44

4.	Interpretation durch den Sonderbeauftragten des UN-Generalsekretärs	45
II.	Systematische Auslegung: Der Begriff administration in der UN-Charta	46
III.	Historischer Kontext: Der Begriff administration in völkerrechtlichen Vereinbarungen zur Lösung des Konflikts im Kosovo	47
1.	Rambouillet Accords: Interim Agreement for Peace and Self-Government in Kosovo	48
2.	G-8 Erklärung	48
3.	Vereinbarung der Sondergesandten	49
4.	MTA zwischen NATO und BRJ/ Republik Serbien	49
IV.	Rechtspraxis der UN: Der Begriff administration in Resolutionen der UN im Rahmen der Friedenssicherung	50
V.	Der Begriff administration in der Literatur zu UN-Friedensmissionen, Art. 38 lit. d) IGH-Statut	52
VI.	Der allgemeine Sprachgebrauch des Begriffs administration in der UN	54
VII.	Ergebnis	57
B.	Organisationsrecht der UNMIK	58
I.	Zivilverwaltung	59
1.	Special Representative of the Secretary-General - SRSG	59
2.	Die vier Säulen der UNMIK	60
3.	Pillar I – UN, Police and Justice	61
4.	Pillar II – UN, Civil Administration	62
5.	Pillar III – OSZE, Institution Building	63
6.	Pillar IV – EU, Economic Reconstruction	64
II.	Organisation der kosovarischen Verwaltung - Provisional Institutions of Self-Government (PISG)	65
1.	Organe der PISG	66
2.	Zuständigkeiten	67
3.	Rechtsnatur der Provisional Institutions of Self-Government	68
III.	Organisatorische Trennung von exekutiver, legislativer und judikativer Gewalt innerhalb der UNMIK	69
IV.	Sicherheitspräsenz - Kosovo Force (KFOR)	70
V.	Ergebnis	72
	Drittes Kapitel Die Verwaltung des Kosovo durch UNMIK	74
A.	Aufgaben der UNMIK	74
I.	Öffentliche Sicherheit und Ordnung	75

II. Meldewesen, Zulassungen	76
III. Bereitstellung öffentlicher Einrichtungen, Daseinsvorsorge	77
IV. Privatisierung öffentlichen Eigentums	78
V. Erhebung von Steuern	80
VI. Organisation der Wahlen	81
B. Handlungsformen der UNMIK	82
I. Normsetzung: „issue legislative acts“	82
1. Verfahren zum Erlass von Regulations	83
a) Zuständigkeit	83
b) Verfahren	83
ba) Einbindung kosovarischer Interessenvertreter	84
bb) UN Hauptsitz in New York (USA)	86
bc) Einbindung sonstiger Expertise	87
bd) Einbindung der anderen Pillars im Rahmen des Menschenrechtsschutzes	88
c) Verabschiedung und Form	89
2. Umfang der gesetzgebenden Tätigkeit	90
3. Funktion der Regulations: Gesetzgebung als Element demokratischen Regierens	91
II. Verwaltungsvollzug: „subsidiary instruments issued thereunder“	94
1. Handlungsinstrumente	95
2. Zuständigkeit zum Erlass von einseitig regelnden Rechtsakten	97
3. Form	98
4. Funktion der subsidiary instruments	98
III. Justizwesen: „administration of the judiciary“	98
1. Gerichtsorganisation im Kosovo	99
a) Zusammensetzung der Gerichte und Ernennung der Richter	99
b) Rechtsweg	101
2. Unabhängigkeit der Gerichte	102
IV. Abkommen der UNMIK mit anderen Staaten	103
V. Ergebnis: UNMIK als surrogate state im Kosovo	106
Viertes Kapitel Rechtsprinzipien für hoheitliches Handeln einer internationalen Verwaltung	109
A. Vorgehensweise	109
B. Rechtsgrundlage für die Einsetzung einer internationalen Verwaltung	113
C. Rechtsgrundlage für Verwaltungsmaßnahmen: Regelungsvorbehalt	115
I. Schutz der Individualrechte durch allgemeinverbindliche Regeln für den Einzelfall im Völkerrecht	115

1.	Völkervertragsrechtlich kodifizierte Menschenrechte (IPbR/EMRK)	116
2.	Funktion und Inhalt staatlicher Souveränität: Gewaltmonopol, R2P	118
II.	Allgemeine Regelungspraxis der Staaten: Rechtsgrundsätze externer Hoheitsgewalt in speziellen Völkerrechtsregimen	120
1.	Status of Forces Agreements/Status of Mission Agreements	120
2.	Humanitäres Völkerrecht (Besatzungsrecht)	121
3.	Treuhandsystem der UN-Charta	122
III.	Allgemeine Übung: Maßnahmen der UN-Zivilverwaltungen	123
IV.	Rechtsverbindlichkeit für Zivilverwaltungen der UN	123
V.	Ergebnis	127
D.	Kontrolle und Rechtsschutz	128
I.	Effektivität des Menschenrechtsschutzes	128
II.	Rule of Law	129
III.	Allgemeine Übung der UN: Entschließungen der UN-Organe	131
IV.	Rechtsverbindlichkeit für Zivilverwaltungen der UN	133
V.	Ergebnis	134
Fünftes Kapitel Anwendung des Maßstabs auf die UN-Verwaltung im Kosovo		136
A.	Rechtsgrundlage des Einsatzes der UNMIK (SCRes 1244(1999))	136
I.	Zuständigkeit des Sicherheitsrates	137
1.	Art. 39 UN-Charta	137
2.	Kapitel XII der UN-Charta als <i>lex specialis</i>	140
II.	Verfahren	141
III.	Zulässigkeit der Maßnahme: Einsatz einer interim administration	141
1.	Rechtsgrundlage, Art. 41 UNC	142
a)	Wortlaut des Art. 41 UNC	143
b)	Friedenssicherung	143
c)	<i>implied powers</i> -Grundsatz	144
d)	Historische Auslegung	145
e)	Systematische Auslegung – Berücksichtigung anderer Grundsätze der UN-Charta	146
ea)	Staatliche Souveränität Art. 2 Nr. 1 UNC	146
eb)	Beachtung der Menschenrechte, Artt. 1, 2 UNC	148
ec)	Verhältnismäßigkeitsprinzip	148
f)	Auslegung unter Berücksichtigung der Praxis der UN	149
g)	Anerkennung durch Serbien und kosovarische Behörden	150
h)	Zwischenergebnis der Auslegung des Art. 41 UNC	151

2.	Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Maßnahme	152
3.	Lösung: Verpflichtung des Sicherheitsrates, der Interimsverwaltung einen Maßstab für die Bewertung ihrer Rechtsakte bereitzustellen	155
	a) Maßstab: Menschenrechtsschutz	156
	b) Rechtsschutzmechanismen	158
4.	Völkerrechtskonforme Auslegung der Sicherheitsratsresolution 1244(1999)	158
5.	Vereinbarkeit mit Völkergewohnheitsrecht	159
6.	Vereinbarkeit mit den allgemeinen Rechtsgrundsätzen des Völkerrechts	160
7.	Ius cogens	161
IV.	Zulässigkeit der Einbeziehung anderer Einheiten durch den Sicherheitsrat	161
	1. Voraussetzungen	161
	2. Zivilverwaltung	163
B.	Rechtsgrundlagen für hoheitliches Handeln der UNMIK	164
I.	Sicherheitsratsresolution 1244(1999)	164
	1. Formelle Vorgaben für die Ausübung hoheitlicher Gewalt	164
	2. Beachtung der staatlichen Souveränität	165
	a) Einführung neuer Zahlungsmittel	165
	b) Privatisierung staatlichen Eigentums	166
	3. Art der Aufgaben und Dauer der Mission	167
	4. Menschenrechtsschutz	168
	5. Ergebnis	169
II.	Sonstiges Recht der UN	170
	1. Primärrecht: UN-Charta	170
	a) Kapitel VII UNC	171
	b) Treuhandregime, Kapitel XII und XIII UNC	171
	c) Menschenrechte nach Kapitel I der UN-Charta	172
	ca) Wortlaut	173
	cb) Effektivität der Menschenrechtsverpflichtung	173
	cc) Praxis der UN	174
	cd) Staatsfunktion der internationalen Verwaltungsmission	175
	ce) Ergebnis	176
	d) Weitere Vorgaben der Charta zu Bedingungen der Ausübung hoheitlicher Gewalt	177
	e) Umfang der Bindung für UNMIK	179
	ea) Nebenorgan des Sicherheitsrates	180

eb) Delegation oder Autorisation	182
2. Sekundärrecht neben der Sicherheitsratsresolution 1244(1999): Rechtsbindung an die Berichte des Generalsekretärs	186
3. Tertiärrecht	187
a) UNMIK Regulations	187
b) Entscheidungen des SRSG	188
III. Allgemeines Völkerrecht	189
1. Rechtsquellen des Völkerrechts	189
2. Völkervertragsrecht	191
a) Beitritt der UN zu internationalen Verträgen als Partei	192
aa) Völkerrechtssubjekt UN	192
ab) Vertragspartei UN	194
b) Bindung durch einseitige Erklärung	195
ba) Generalversammlung	195
bb) UNMIK Regulations	196
(1) Kompetenz der UNMIK zur Selbstverpflichtung	197
(2) Auslegung der UNMIK Regulation 1999/24	198
(3) Zwischenergebnis	200
c) Staatliche Nachfolge	200
3. Völkergewohnheitsrecht	202
a) Begründungen für die Bindung der UN an Völkergewohnheitsrecht	203
aa) IGH: Völkerrechtssubjektivität	203
ab) Verpflichtung der Mitgliedsstaaten – Hypothekentheorie	204
ac) Praxis einer internationalen Organisation	204
ad) Staatsfunktion einer internationalen Organisation	205
ae) Stellungnahme	206
b) Anwendbarkeit des humanitären Völkerrechts	208
c) Anwendbarkeit des Treuhandregimes des Kapitel XII UNC (analog)	212
d) Anwendbarkeit des Selbstbestimmungsrechts	216
4. Allgemeine Rechtsgrundsätze	217
5. Anwendbarkeit des zwingenden Völkerrechts	217
6. Ergebnis	220
IV. Lokales Recht	221
1. Recht des ehemaligen Jugoslawiens, heute Serbiens	221
2. Rechtsordnung des Kosovo	223

C. Kontrolle und Rechtsschutz	224
I. Interne Kontrollmechanismen	225
1. Berichtspflicht des Generalsekretärs	225
2. Besuch des Sicherheitsrates im Kosovo	226
3. Prüfung der Regulations	228
4. Kontrolle innerhalb der UNMIK	231
II. Externe Kontrollmechanismen - Rechtsschutz	232
1. Internationale Gerichtshöfe	232
a) IGH	232
b) EGMR	233
c) Menschenrechtsausschuss	233
2. Staatliche und kosovarische Gerichte, Immunität	234
3. Ombudsperson Institution	237
4. Human Rights Advisory Panel (HRAP)	240
5. Kosovo Property Agency	242
III. Effektivität der Kontrollmechanismen	245
1. Beispiel: Verletzung der Menschenrechte	245
a) Immunität	245
b) Executive Orders	246
c) Derogation	248
2. Schlussfolgerungen	249
IV. Ergebnis	250
D. Ergebnis	251
I. Kritik an bestehenden Rechtsgrundlagen	251
1. Einsatz der internationalen Verwaltung – Auswahl des Verwaltungsträgers	251
2. Durchführung internationaler Verwaltung: Regelungsdichte der anwendbaren Rechtsgrundlagen	253
a) Mandat: Regelungsdichte der Sicherheitsratsresolution	254
b) Völkerrecht: Rechtsverhältnis zwischen UN und einzelnen Bürger	256
II. Kritik an bestehenden Kontroll- und Rechtsschutzmechanismen	258
1. Kein effektiver Individualrechtsschutz	258
a) Immunität	258
b) Rechtswirkung und Durchsetzung der Entscheidungen	259
c) Einzelfallprüfung	260
d) Ergebnis	261
2. Keine Begrenzung der Hoheitsgewalt	261
a) Rechtswirkung und Prüfungsumfang	261
b) Stellung des SRSG	263

c) Unabhängigkeit der Kontrollmechanismen	263
3. Konsequenz für das internationale Verwaltungsrecht, Konkretisierung	264
Sechstes Kapitel Schlussfolgerungen	266
A. Rechtliche Anforderungen an die internationale Verwaltung beim Einsatz durch den Sicherheitsrat	266
I. Anforderungen an die Sicherheitsratsresolution als Grundlage des Einsatzes einer internationalen Verwaltung	267
II. Kontrollmechanismen	269
1. Einrichtungskompetenz	269
2. Effektivität des Kontrollmechanismus	269
3. Prüfungsmaßstab des Kontrollgremiums	271
III. Bewertung zweier Modelle	274
1. Externer Gerichtshof	274
2. Interne Verfahren	275
IV. Ergebnis	276
B. Ausblick: EULex	276
I. Internationale Verwaltung durch EULex	277
1. Verwaltung durch EULex	277
2. Internationale Verwaltung	279
II. Rechtliche Grundlage für den Einsatz der EULex	280
1. Völkerrechtliche Grundlage	280
a) Sicherheitsratsresolution 1244(1999)	281
aa) Rekonfiguration der UNMIK	281
ab) Sub-Delegation	282
b) Einladung durch ein unabhängiges Kosovo	283
2. Europarechtliche Grundlage, Art. 28 EUV (14 EUV a.F.)	285
3. Ergebnis	286
III. Rechtsgrundlagen für hoheitliches Handeln der EULex im Kosovo	286
1. Rechtmäßigkeit der Gemeinsamen Aktion	286
a) Art. 28 EUV	286
b) Bindung der EULex an Art. 2 EUV als Bedingung der Rechtmäßigkeit	288
c) Art. 2 EUV und Friedenssicherung	290
2. Weitere Rechtsgrundlagen für das Handeln der EULex	291
3. Ergebnis	293
IV. Rechtsschutz gegen Maßnahmen der EULex	293
1. EuGH	293
2. EGMR	295

3. Kosovarische Gerichte - Immunität der EULex	295
4. Rechtsschutz und Friedenssicherung	296
V. Ergebnis	297
C. Schluss	298
I. Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen einer internationalen Verwaltungsmission	298
II. Ergebnisse hinsichtlich der internationalen Verwaltung des Kosovo	299
Literaturverzeichnis	303