



## Buchbesprechungen

**Lisa Moos, Individualrechtsschutz gegen menschenrechtswidrige hoheitliche Maßnahmen von Übergangsverwaltungen der Vereinten Nationen am Beispiel der United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, Duncker & Humblot, 2012, 450 Seiten, ISBN 978-3-428-14029-9, ca. 87,- €.**

Um einen effektiven Rechtsschutz von Individuen zu gewährleisten, bedarf es nicht nur einer materiell-rechtlichen Verankerung, sondern auch effektiver Durchsetzungsmechanismen. Ausgehend von dieser Hypothese hat Lisa Moos eine Arbeit zum Individualrechtsschutz im Kosovo zur Zeit der Übergangsverwaltung verfasst, die 2012 von der Universität Hamburg im Fachbereich Rechtswissenschaften als Dissertation angenommen wurde.

Die Gewährleistung eines effektiven Individualrechtsschutzes wurde auf internationaler Ebene lange vernachlässigt, erfährt jedoch seit einiger Zeit verstärkte Beachtung. Ausgangspunkt ist der Wandel des Völkerrechts in den vergangenen Jahrzehnten und die damit verbundene Erweiterung des Kreises der Akteure auf der internationalen Ebene (so auch die Autorin, S. 390f.). Die Untersuchung des Individualrechtsschutzes gegenüber internationalen Akteuren anhand eines konkreten Beispiels gibt der Autorin einerseits die Möglichkeit, Lösungsansätze für die besondere Konstellation im Kosovo zu erarbeiten, gleichzeitig aber auch das strukturelle Problem des mangelnden Rechtsschutzes auf internationaler Ebene zu behandeln. Moos erkennt eine grundlegende Regelungslücke in der Phase, die einem Konflikt nachgeht (*ius post bellum*). Dass es sich keinesfalls nur um ein „theoretisches Problem“ (S. 65) handelt,

arbeitet Moos anhand von Beispielen – insbesondere Fälle von ungerechtfertigten Freiheitsentziehungen durch die UNMIK – heraus. Die Feststellung, dass die Rechtslagen *de lege ferenda* und *de lege lata* auseinanderklaffen, zieht sich durch die gesamte Arbeit. Dadurch entsteht Spielraum für eigene, innovative Lösungsansätze seitens der Autorin. In der Zusammenfassung der Untersuchung muss schließlich die ernüchternde Erkenntnis folgen, dass das geltende Recht mit dem Wandel in der Realität der Internationalen Beziehungen oftmals „nicht Schritt halten kann“ und damit Lücken im Rechtsschutz sowie „materiell-rechtliche Grauzonen“ entstehen (S. 391).

Die Arbeit ist in vier aufeinander aufbauende Kapitel unterteilt, wobei die Autorin den Leser kohärent und denklösig nachvollziehbar durch das Thema und seine rechtlichen Feinheiten führt.

Das erste Kapitel bietet einen Überblick über den geschichtlichen Hintergrund der Situation im Kosovo und dient als Grundlage, um die sich daraus ergebende Rechtsfrage zu verstehen. Anschließend werden Struktur und rechtliche Grundlagen der internationalen Zivilpräsenz (UNMIK) skizziert. Zu den Entwicklungen im Kosovo nach 2008 äußert sich die Autorin nur knapp. Zu Recht bemerkt Moos, dass die juristische Bewertung der Lage nach der Unabhängigkeitserklärung zu viele eigene

Fragestellungen verursachen würde (S. 52), sodass diese Eingrenzung an dieser Stelle absolut gerechtfertigt erscheint. Auch die Statusfrage des Kosovo lässt die Autorin aus diesem Grund außer Acht. *Moos* gibt einen Überblick zur Rechtsordnung im Kosovo und erläutert das Verhältnis des nationalen Rechts zu den Verordnungen der UNMIK. Sie arbeitet die Komplexität dieser „janusköpfigen“ Übergangsverwaltung (S. 76) und des im Kosovo entstandenen Rechtsregimes „*sui generis*“ (S. 76) heraus und leitet in die Problemstellung ein.

Im letzten Abschnitt des ersten Kapitels folgt eine Überlegung zur Verantwortlichkeit der an der Mission beteiligten Staaten. Die Bearbeitung der „klassischen“ völkerrechtlichen Frage nach der Bindung der Mitglieder einer internationalen Organisation an Menschenrechte erscheint an dieser Stelle etwas ausufernd. Zweifelsohne kann dieses Thema als Vorüberlegung nicht außer Acht gelassen werden und *Moos* begründet ihr Vorgehen durchaus nachvollziehbar (S. 79). Dennoch hätten die Ausführungen zum Beispiel zur extraterritorialen Geltung der EMRK und insbesondere zum Begriff der „jurisdiction“ knapper ausfallen können. Ähnliches gilt für die Ausführungen zu den EGMR-Urteilen in *Behrami und Saramati* ./ . *Frankreich, Deutschland und Norwegen* (S. 118-129). Hier hätte eine etwas kürzere Darstellung der Qualität der Arbeit keinen Abbruch getan.

In den Vorüberlegungen des zweiten Kapitels prüft die Verfasserin, ob das Treuhandsystem nach den Kapiteln XI bis XIII der UN-Charta oder das humanitäre Völkerrecht zur Absicherung eines effektiven Individualrechtsschutzes genügen könnten, verneint dies jedoch. Insofern schließt sich die Frage nach der Bindung der UNMIK an Menschenrechte an. *Moos* versucht zunächst diese Bindung aus der UN-Charta herzuleiten und gelangt richtigerweise zu dem Fazit, dass dies zwar nicht ausgeschlossen erscheint, sich jedoch aufgrund der mangelnden Inhaltsbestimmung der verankerten Rechte als wenig hilfreich erweist (S. 162, 166). Danach wird eine Selbstbindung der UNMIK auf der Grund-

lage der Sicherheitsratsresolution 1244 sowie auf Basis der UNMIK-Verordnungen diskutiert. *Moos* arbeitet die Problematik der „Selbstbindung durch unilaterale Erklärung“ heraus und stellt klar, dass eine solche rein freiwillige Bindung an Menschenrechte den Anforderungen eines effektiven Individualrechtsschutz nicht genügen kann (S. 175).

Am umfangreichsten wird die Bindung der Übergangsverwaltung an Menschenrechte aus externen Quellen untersucht. Ein Beitritt der UNMIK zu Menschenrechtsverträgen scheint nach derzeitiger internationaler Rechtslage nicht möglich. Grundsätzlich, so *Moos*, wäre der Beitritt internationaler Organisationen zu menschenrechtlichen Verträgen zwar wünschenswert, im konkreten Fall der Übergangsverwaltung kann er jedoch nicht die „adäquate Antwort auf die Frage der menschenrechtlichen Bindung sein“ (S. 181).

Fraglich ist demnach, inwiefern man über die vertraglichen Bindungen des serbischen Staates an Menschenrechtsverträge eine Verpflichtung der UNMIK konstruieren kann. *Moos* reißt dabei das umstrittene Thema der Staatennachfolge an, bricht die Betrachtung aber mit Hinweis darauf ab, dass es sich bei der UNMIK ohnehin um eine dem „Staat nachfolgende Verwaltungseinheit“ handelt (S. 193) und eine analoge Anwendung zweifelhaft erschiene. Damit erspart sie sich einen vertieften Einstieg in die komplexe Materie. Eine tiefergehende Betrachtung hätte mit Sicherheit den Rahmen der Arbeit überstiegen. Anschließend widmet sich die Autorin der Frage, ob sich eine mittelbare, auch als hybrid bezeichnete (S. 197), Bindung der UNMIK aus den Verpflichtungen ihrer Mitgliedstaaten herleiten lässt. *Moos* lehnt eine solche Übertragung mit nachvollziehbaren Argumenten ab (S. 203, 206). Hier ist festzustellen, dass sie dabei häufig keine klare Stellung bezieht, sondern die Anwendung als problematisch betrachtet und danach in der Prüfung fortgeht. Hier wäre an der einen oder anderen Stelle eine etwas mutigere Stellungnahme zwar nicht

zwangsläufig notwendig aber interessant gewesen.

Bei der Betrachtung der völkergewohnheitsrechtlichen Bindung an Menschenrechte geht *Moos mutatis mutandis* von einer Bindung der UNMIK aus (S. 229, 230), weist dann aber auf die Schwierigkeit der Bestimmung der materiellen Reichweite des Völkergewohnheitsrechtes hin. Insbesondere für die im Fall der Übergangsverwaltung im Kosovo betroffenen Rechte ist eine Anerkennung als Völkergewohnheitsrecht hoch umstritten. Anschließend erfolgt deshalb die Untersuchung der allgemeinen Rechtsgrundsätze. *Moos* konzentriert sich insbesondere auf das Recht auf Freiheit und Sicherheit der Person mit der Begründung, dass es sich zum einen um „äußerst fundamentale Menschenrechte“ handelt, zum anderen dieses Recht besonders durch die UNMIK eingeschränkt wurde (S. 280). Im Ergebnis kommt die Autorin zu dem Schluss, dass man dem Kernbereich dieses Rechtes durchaus den Status eines allgemeinen Rechtsgrundsatzes zugestehen kann und konstruiert so die Bindung der UNMIK an internationale Menschenrechtsstandards.

Insgesamt bleiben die Ausführungen im zweiten Kapitel teilweise zu allgemein und abstrakt. Sicherlich erscheint vieles als Vorbetrachtung durchaus logisch dem eigentlichen Thema vorangehend, allerdings kann die Autorin an verschiedenen Stellen davon getrost ausgehen, dass beim Leser ein Grundstock an allgemeinem Wissen bereits vorhanden ist.

Im dritten Kapitel beschäftigt sich *Moos* dann umfassend mit der tatsächlichen Durchsetzung der Rechte. Zu Beginn wird geklärt, inwiefern die UNMIK rechtlich verpflichtet ist, ein effektives Individualrechtsschutzverfahren zu gewährleisten (S. 302ff.). An dieser Stelle fasst sich die Autorin knapp und verweist stattdessen auf bereits getätigte Untersuchungen in der Literatur. Im Schwerpunkt widmet sich *Moos* den tatsächlich vorhandenen justiziellen oder quasi-justiziellen Überprüfungsmechanismen (ab S. 311ff.). Dabei werden

zunächst die strukturellen Probleme des innerstaatlichen Rechtsweges im Kosovo offen gelegt (S. 315ff.). Selbst im Lichte einer sich abzeichnenden Verbesserung ließe sich jedoch eine Prüfungs- und Verwerfungskompetenz innerstaatlicher Gerichte nur schwerlich herleiten und würde *de facto* durch einen sehr weiten Ermessensspielraum der UNMIK-Mitarbeiter erschwert (S. 320) werden. Anhand einiger griffiger Fallbeispiele wird herausgearbeitet, dass die UNMIK insgesamt eine Zuständigkeit der innerstaatlichen Gerichte zur Überprüfung ablehnt.

Im Folgenden beschäftigt sich die Autorin mit bestehenden Immunitäten, welche den effektiven Menschenrechtsschutz behindern können. Richtigerweise wird auf die viel zu weit reichenden Immunitäten unter einer Übergangsverwaltung wie der UNMIK hingewiesen (S. 331).

Im zweiten Abschnitt folgt die Betrachtung von internen Kontrollmechanismen. Die missionsbasierten Mechanismen stuft die Autorin klar als unzureichenden Rechtsschutz ein. Anschließend wird das Konstrukt der „Ombudsperson“ näher untersucht. Dabei handelt es sich jedoch um ein politisches, in seinen Möglichkeiten begrenztes Instrument (S. 344). *Moos* bietet daher alternative Ansätze wie zum Beispiel eine externe Kontrolle durch den UN-Generalsekretär an (S. 348). Ähnlich kritisch bewertet *Moos* das „Human Rights Advisory Panel“ und weist in diesem Zusammenhang auf die wenigen Fortschritte hin (S. 356). Im Ergebnis wird klar, dass ein effektiver Rechtsschutz gegenüber den Handlungen der UNMIK bislang nicht existiert und die UNMIK mithin sowohl ihre Justizgewährungspflichten als auch das Recht auf ein faires Verfahren aus EMRK, AEMR und IPbpR verletzt (S. 358), sodass sich die Autorin im letzten Abschnitt Vorschlägen zur Verbesserung widmet.

Zunächst wird die Etablierung eines effektiven innerstaatlichen Rechtsweges geprüft. Dabei wird gut herausgearbeitet, dass eine solche Möglichkeit in Konflikt mit der

funktionalen Dualität der Übergangsverwaltung steht, es aber ebenso verfehlt wäre, die UNMIK rein als externen Handelnden anzusehen (S. 362). Obwohl sich eine solche Überprüfung rechtlich konstruieren lässt, erkennt die Autorin die erheblichen Probleme, die bei der Überprüfung der Handlungen eines Völkerrechtssubjektes durch nationale Gerichte entstehen würden und setzt die Suche nach Lösungsansätzen fort (S. 365). Intensiv widmet sich *Moos* den Ideen der Venedig-Kommission beziehungsweise der Parlamentarischen Versammlung des Europarates. Eine mögliche Parallelzuständigkeit des EGMR für Handlungen der UNMIK neben dem EMRK-System wird sehr kritisch mit überzeugenden Argumenten (S. 369) hinterfragt. Auch der Ansatz eines Menschenrechtsgerichtshofes für den Kosovo wird als potenziell tauglich, aber mit erheblichen rechtlichen Problemen verbunden, bewertet (S. 370). Richtig bemerkt *Moos*, dass es gerade nicht um eine Ad-hoc-Lösung für eine spezielle Situation gehen soll, sondern um die Auflösung eines strukturellen Problems.

Als Lösungsansatz wird die Errichtung einer „Standing Ombudsperson Institution“ ins Feld geführt. *Moos* schlägt dabei eine Kombination aus einer „ständigen Ombudsinstitution und einer missionsbasierten Ombudsperson“ (S. 373) vor. Anschließend bereitet sie Vor- und Nachteile der Unverbindlichkeit der Empfehlungen einer solchen Stelle auf und bewertet dieses Modell durchaus als nützlich „im Kanon der rechtsschutzähnlichen Möglichkeiten“ (S. 375). Allein aus dieser Wortwahl geht aber schon hervor, dass weiterhin nach einem effektiven *gerichtlichen* Rechtsschutz gefragt werden muss. Ab S. 376 skizziert *Moos* eine mögliche internationale Kontrollinstanz in Form eines Verwaltungsgerichtssystems der VN. Denkbar wäre ein System bestehend aus gerichtlichen, insbesondere auch lokalen, Beschwerdestellen sowie zusätzlichen „Claims Commissions“, die *ad hoc* vor Ort eingerichtet werden können. Schließlich erläutert die Autorin Zuständigkeit, Verfahren, Kompetenzen, Prü-

fungsmaßstab und -umfang, sowie Besetzung eines möglichen Gerichtshofes. Dabei ist zu begrüßen, dass die Autorin eine sehr weitgehende Aktivlegitimation fordert, nach der „natürliche sowie juristische Personen“ und sogar eine mögliche Ombudsperson beschwerdebefugt wären (S. 381). Auch Beschwerden „im Namen einer anderen Person“ (S. 381) sollten danach zugelassen werden. In Anbetracht der restriktiven Handhabung der Aktivlegitimation im Rahmen der bereits bestehenden UN-Menschenrechtsinstitutionen erscheint dies natürlich gleichzeitig höchst unrealistisch.

Bei der Festlegung des Prüfungsmaßstabes greift die Autorin auf die an anderer Stelle entwickelten Grundsätze zur Bindung der Übergangsverwaltung zurück. Dabei fordert *Moos* nicht nur eine Prüfungskompetenz über das „wie“ einer Maßnahme sondern auch über das „ob“, sprich eine Überprüfungskompetenz hinsichtlich der rechtlichen Grundlage des Handelns. Diese sehr weitreichende Forderung ist mutig, aber im Ergebnis wohl zu weitgehend und lässt die Errichtung einer solchen Institution noch unwahrscheinlicher erscheinen.

Der Ansatz ein möglicherweise etabliertes Menschenrechtssystem durch eine Berichtspflicht zu ergänzen (S. 386) ist sicherlich bedenkenswert, allerdings zeigen die auf UN-Ebene bereits bestehende Berichtssysteme die vielen Schwächen eines solchen Instruments. In der Praxis überwiegen eher die Probleme jene Vorteile, die mit einem solchen Berichtssystem einhergehen. Das wird von der Autorin leider übersehen.

Im Fazit stellt *Moos* noch einmal klar, dass ein effektiver Individualrechtsschutz gegenüber Maßnahmen der UNMIK nicht existiert und fordert die Errichtung „einer Art Verwaltungsgerichtsbarkeit der Vereinten Nationen“. Zugleich sieht die Autorin diese Forderung als „politische Utopie“ (S. 387) an und macht klar, dass sich die UN zwangsläufig in Zukunft mit der Kritik an ihren Einsätzen auseinandersetzen muss.

Am Schluss der Arbeit bleibt *Moos* mithin lediglich der Appell, die entstehende Rechtslücke zu schließen und ein Gerichtssystem zu schaffen, welches einen Individualrechtsschutz gegen eine internationale Organisation gewährleisten soll (S. 393).

Insgesamt handelt es sich um eine gelungene Arbeit, die ein noch immer aktuelles, völkerrechtliches Thema analysiert. *Moos* schafft es, die Rechtslage übersichtlich aufzubereiten und die Fragen des Individualrechtsschutzes schichtenweise abzutragen. Es werden sowohl spezifisch auf die Lage im Kosovo unter der Übergangsverwaltung zugeschnittene Rechtsfragen diskutiert

als auch das allgemeine Problem des Rechtsschutzes von Individuen im internationalen Kontext. Die Autorin entwickelt dabei eigene Lösungsansätze ohne jedoch den Blick für die realpolitische Lage zu verlieren. Auch zukünftig wird es schwierig bleiben, den bestehenden Regelungslücken im Individualrechtsschutz auf internationaler Ebene zu begegnen sowie effektive Durchsetzungsmechanismen zu schaffen. So muss das Fazit der Arbeit ernüchternd ausfallen. Dennoch hat *Moos* einen wichtigen und sehr lesenswerten Beitrag zur Debatte geleistet.

Anne-Katrin Wolf

**Arnd Pollmann/Georg Lohmann (Hrsg.), Menschenrechte. Ein interdisziplinäres Handbuch, Verlag J. B. Metzler, 2012, 466 Seiten, ISBN 978-3-476-02271-4, 49,95 €.**

Menschenrechte avancieren nicht nur politisch, sondern auch wissenschaftlich zu einem „Megathema“, so die überzeugende Prognose von *Arnd Pollmann* und *Georg Lohmann*.

Aus diesem Grund bedürfe es einer „orientierenden Bestandsaufnahme“, die den Stand der Forschung nicht nur abbildet und expliziert, sondern auch kritisch reflektiert.

Dieser Aufgabe nehmen sich *Arnd Pollmann*, derzeit Gastprofessor für praktische Philosophie an der Freien Universität Berlin, und *Georg Lohmann*, Lehrstuhlinhaber für praktische Philosophie an der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg, mit dem von ihnen herausgegebenen Handbuch *Menschenrechte*, das die bereits umfassende Handbuch-Reihe des Stuttgarter Traditionsverlages J. B. Metzler ergänzt, an.

Da die menschenrechtliche Thematik zahlreiche wissenschaftliche Disziplinen berühre, gewissermaßen „fachsprengend“ sei, könne eine solche „Bestandsaufnahme“ nach Ansicht der beiden Herausgeber nicht von einer einzelnen Disziplin aus mit ihrer notwendig beschränkten Sachlogik und Methodik vorgenommen werden. Vielmehr bedürfe es einer interdisziplinären Analyse und Zusammenschau. Diesem

Ansatz trägt das Handbuch Rechnung, indem es in seinen Beiträgen gleichermaßen geschichtswissenschaftliche, soziologische, politikwissenschaftliche, rechtswissenschaftliche und philosophische Perspektiven zusammenführt.

Das Handbuch *Menschenrechte* gliedert sich in vier Teile.

Der erste Teil befasst sich mit der Geschichte der Menschenrechte und zeichnet diese in Schwerpunkten von der Antike bis zu Entwicklungen der unmittelbaren Gegenwart nach. Die Darstellung verbleibt dabei aber nicht im Periodisch-Abstrakten, sondern erfolgt verlebendigend anhand der menschenrechtlichen Positionen einzelner Theoretiker. Der somit aufgefächerte Entwicklungsbogen reicht von klassischen und unverzichtbaren Beiträgen wie jenen *Hugo Grotius'* und *Thomas Hobbes'* bis hin zu modernen Perspektiven und Deutungen der Menschenrechte bei *Richard Rorty* oder *Hannah Arendt*. Auf diese Weise werden zum einen historische, rechtswissenschaftliche und philosophische Entwicklungsaspekte miteinander verschränkt und zum anderen neben affirmativen Denkern auch kritische und ablehnende Positionen gegenüber den Menschenrechten vorgestellt.