

# Berliner Online-Beiträge zum Völker- und Verfassungsrecht

Beitrag Nr. 3/08  
online seit 26.11.08

*Heike Krieger:*

## Bemerkungen zur Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in der Sache Behrami und Saramati

*Beitrag zur Podiumsdiskussion „Terrorlisten und Auslandseinsätze: Verantwortung und Rechtsschutz zwischen UN, Europarat, EU und nationaler Ebene“, Veranstaltung des Deutschen Instituts für Menschenrechte am 30. September 2008*

herausgegeben von  
**Univ.-Prof. Dr. Heike Krieger**

Zitiervorschlag:

Krieger, Bemerkungen zur Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in der Sache Behrami und Saramati in: Krieger, Berliner Online-Beiträge zum Völker- und Verfassungsrecht Nr. 3/2008, 3f.

Dieser Aufsatz unterliegt dem Schutz des Urheberrechts und anderer Schutzgesetze. Er darf nicht zu kommerziellen Zwecken kopiert, verbreitet, verändert oder Dritten zugänglich gemacht werden.

## **Bemerkungen zur Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in der Sache Behrami und Saramati**

Anders als der EuGH in Kadi hat der EGMR in der Entscheidung Behrami und Saramati die Verantwortung für den Schutz von Menschenrechten gegen Akte, die auf Resolutionen des UN-Sicherheitsrat beruhen, allein bei den Vereinten Nationen gesehen. Eine Verantwortung der Mitgliedstaaten für ihr Handeln im Rahmen der internationalen Organisationen UN und NATO hat er nicht begründet, obwohl der Fall dazu Gelegenheit gegeben hätte. Ich halte diesen Ansatz des EGMR für falsch, die Mitgliedstaaten aus der Verantwortung zu nehmen. Denn die Vereinten Nationen können nur so gut sein, wie es ihre Mitgliedstaaten sind. Lassen Sie mich begründen, wieso ich bei der Suche nach Verantwortung und Rechtsschutz zwischen UN, EU, Europarat und nationaler Ebene für die Auslandseinsätze die nationale Ebene nicht außer Acht lassen möchte.

Dafür ist zunächst einmal Voraussetzung, dass Menschenrechte in einem Auslandseinsatz überhaupt gelten. Während jeder innerstaatliche Hoheitsakt mit den Vorgaben der EMRK in Einklang stehen muss, ist dies für Hoheitsakte, die nach außen wirken, nicht selbstverständlich. Die EMRK wirkt im wesentlichen im regionalen Bereich im Rechtsraum der Vertragsstaaten. Der Gerichtshof hat wiederholt betont, dass die Konvention nicht dafür geschaffen sei, auf das Verhalten dieser Staaten überall in der Welt angewandt zu werden. Damit hat der Gerichtshof deutlich gemacht, dass nicht jegliches Handeln der europäischen Staaten im Außenverhältnis an die Maßstäbe der EMRK gebunden ist. Allerdings hat der Gerichtshof festgestellt, dass die Vertragsstaaten unter bestimmten Umständen auch für Handlungen außerhalb ihres Staatsgebietes menschenrechtlich verantwortlich bleiben. Voraussetzung dafür ist, das extraterritoriale Handeln eine Situation begründet, in der die Staatsorgane Personen oder Sachen derart kontrollieren, dass die extraterritoriale Hoheitsausübung der innerstaatlichen vergleichbar ist. Dies kann durch effektive Gebietskontrolle in Form einer militärischen Besetzung oder die Zustimmung der Regierung des betreffenden Gebietes erreicht werden. Solche Formen der effektiven Ausübung von Hoheitsgewalt können vorliegen, wenn deutsche Streitkräfte im Rahmen von Auslandseinsätzen für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung verantwortlich sind, wie z.B. im Kosovo, in Bosnien oder auch in Afghanistan. Auch die Ausübung von Hoheitsgewalt unmittelbar über Individuen, wie z.B. im Fall von Inhaftierung im Rahmen von Streitkräfteeinsätzen, kann deutsche Verantwortlichkeit begründen.

Die Verantwortung der Mitgliedstaaten kann nun aber ausgeschlossen sein, wenn beispielsweise deutsche Soldaten im Kosovo überhaupt nicht in deutschen Namen für die Bundesrepublik Deutschland handeln, sondern für ein anderes Völkerrechtssubjekt. Die deutschen Auslandseinsätze finden nämlich in der Regel auf der Grundlage einer Resolution des UN-Sicherheitsrates im Rahmen von NATO oder EU statt, so dass diesen Institutionen das Verhalten deutscher Soldaten zuzurechnen sein könnte. Genau hier knüpft die Behrami und Saramati-Entscheidung des EGMR an.

Der Gerichtshof rechnet nämlich das in Streit stehende Handeln des COMKFOR den UN zu, obwohl die UN selbst eine Verantwortung für den NATO-geführten KFOR Einsatz im Kosovo abgelehnt hatten. Die Zurechnung erfolgt auf der Grundlage einer wirksamen Delegation von Befugnissen des Sicherheitsrates nach Kapitel VII der Charta an die Mitgliedstaaten. Der Sicherheitsrat hat in Resolution 1244 (1999) die NATO und ihre Mitgliedstaaten ermächtigt, eine Sicherheitspräsenz einzurichten und ihre operational command übertragen. Die NATO selbst hat diese Kommandogewalt wiederum im Rahmen ihrer eigenen Befehlskette wahrgenommen. Das zentrale Kriterium dabei ist, dass der Sicherheitsrat durch die Delegation die Letztverantwortung für die Mission behält. Hierfür ist entscheidend, dass das Mandat ausdrücklich und hinreichend bestimmt ist, Ziele, Aufgaben und Verantwortungen ebenso wie die einzusetzenden Mittel genau genug in der Resolution festgelegt sind. Zudem besteht eine Berichtspflicht der KFOR – Führung an den Sicherheitsrat. Damit behält der Sicherheitsrat die Letztverantwortung über die Mission. Als Folge dieser Zurechnung ist der Gerichtshof nicht zuständig zu entscheiden, weil die Menschenrechtsverletzungen nicht den Mitgliedstaaten der EMRK zugerechnet werden können und eine Zuständigkeit für die VN nicht besteht.

Damit entsteht eine Lücke im Menschenrechtsschutz. Denn, wie im Fall der Terroristen, besteht auf der Ebene der Vereinten Nationen keine Instanz, die die Handlungen des Sicherheitsrates oder vom ihm eingesetzter Organe auf ihre Menschenrechtskonformität hin überprüfen würde. Zwar hat sich die Internationale Verwaltung objektiv-rechtlich zur Achtung der Menschenrechte verpflichtet. Auch gibt es einen unabhängigen Beratungsausschusses (Human Rights Advisory Panel) für die UNMIK und sog. Claims Commissions, vor denen zivilrechtliche Entschädigungsansprüche gegenüber den truppenstellenden Nationen geltend gemacht werden können, aber es fehlt an gerichtsförmigen Durchsetzungsmechanismen. Warum aber überhaupt die Forderung nach

gerichtsformigen Durchsetzungsmechanismen? Wieso reichen Mechanismen für das Advisory Panel nicht aus? Die gleichen rechtsstaatlichen Standards wie in Deutschland werden in einem Gebiet wie dem Kosovo nach einem bewaffneten Konflikt ohnehin nicht zu erreichen sein. Gerichtliche Durchsetzungsmechanismen bieten dem Einzelnen aber ein Forum, vor dem Wiedergutmachung für erlittene Menschenrechtsverletzungen in wirksamer Form erreicht werden kann. Die einfache monetäre Kompensation steht nämlich meist nicht im Vordergrund bei der Rechtsschutzsuche. Zudem gibt es auch anders als im Fall der targeted sanction keine Möglichkeit die Rechte des Einzelnen im Wege des diplomatischen Schutzes geltend zu machen.

Für die Übertragung von Hoheitsgewalt auf europäische Organisationen hat der Gerichtshof das Fehlen solcher gerichtsformigen Durchsetzungsmechanismen in seiner Rechtsprechung für konventionswidrig erachtet, wenn in der internationalen Organisation nicht zumindest ein vergleichbarer Grundrechtsschutz besteht. Er hat hier die fortbestehende Verantwortung der EMRK-Vertragsstaaten nie in Zweifel gezogen, die Ausübung von Hoheitsgewalt konventionskonform auch nach der Übertragung auf internationale Organisationen zu organisieren. Im Fall Behrami und Saramati hat sich der Gerichtshof allerdings ausdrücklich dagegen ausgesprochen, diese Rechtsprechung auf die Vereinten Nationen anzuwenden. Dabei steht für den Gerichtshof das Verhältnis der EMRK zur UN Charter im Vordergrund. Der Gerichtshof versteht die EMRK als Teil des allgemeinen Völkerrechts und unterwirft sie als regionales Instrument dem Vorrang der globalen UN Charter, wie er in der Charta selbst festgelegt ist. Hier liegt ein wesentlicher Unterschied zum Fall Kadi. Denn der EuGH greift auf seine Rechtsprechung zum sui generis Charakter des Europarechts zurück. Die Gemeinschaftsordnung ist danach eine selbstständige Rechtsordnung und nicht Teil des Völkerrechts mit seinen besonderen Vorrangsregeln. Der EGMR ist demgegenüber nicht bereit ist, für die Aufrechterhaltung regionaler Menschenrechtsstandards das universelle Friedenssicherungssystem der Vereinten Nationen zu gefährden. Der Gerichtshof betont, dass die Ziel der Friedenssicherung das wesentliche und vorrangige Ziel der Vereinten Nationen sei, zu dessen Erreichung dem Sicherheitsrat die Befugnisse nach Kapitel VII übertragen worden seien. Der EGMR billigt dabei dem Friedenssicherungssystem der Charta den entscheidenden Vorrang gegenüber menschenrechtlichen Verbürgungen zu. Deshalb könne die Konvention nicht in einer Weise interpretiert werden, die die Maßnahmen der Vertragsstaaten, die auf Sicherheitsratsresolutionen zurückgehen, der Kontrolle durch den Gerichtshof unterwerfen würden. Diese Haltung des EGMR ist durch ein ausgeprägtes

Bewusstsein für die Schwierigkeiten gekennzeichnet, mit denen sich das UN-Friedenssicherungssystem konfrontiert sieht. Der Gerichtshof zielt darauf, die Einheit und Wirksamkeit der Friedensmissionen zu wahren, die gefährdet wäre, wenn unterschiedlich weitreichende Menschenrechtsverpflichtungen innerhalb einer UN-Mission gelten, wenn manche Staaten gerichtliche Verfahren befürchten müssen und andere nicht.

Dennoch stellt sich die Situation von Militärmissionen, wie KFOR, gerade als Fall dar, für den Gerichtshof seine Rechtsprechung über die Grenzen der Übertragung von Hoheitsgewalt entwickelt hat. UN Einsätze und Terrorlisten haben gemeinsam, dass der Sicherheitsrat quasi-hoheitliche Akte ermächtigt oder vornimmt, die Menschenrechtsverletzungen bewirken. So werden Maßnahmen ermöglicht, die die Mitgliedstaaten nach ihren innerstaatlichen Standards nicht vornehmen dürften. Die Mitgliedstaaten dürfen sich nicht ihren konventionsrechtlichen Verantwortlichkeit entziehen, indem sie ihre Streitkräfte im Rahmen internationaler Kooperation tätig werden lassen. Genau eine solche Flucht ins Internationale wird aber verhindert, wenn man daran festhält, dass die Mitgliedstaaten auch bei internationalen Militäreinsätzen hoheitliche Maßnahmen konventionskonform ausüben müssen. Damit sind die EMRK-Staaten zumindest dafür verantwortlich darauf hinzuwirken, dass auf der Ebene der VN eine vergleichbarer Rechtsschutz gewährleistet wird, etwa in Form einer internationalen Beschwerdeinstanz für den jeweiligen UN-Einsatz.

Bis dieses Ziel erreicht ist, wird der Fall Behrami und Saramati als wichtiger Präzedenzfall dienen. Dabei sieht es auf den ersten Blick so aus, als ob die EMRK damit keine Rolle mehr bei Auslandseinsätzen spielt. Allerdings lassen sich die Wirkungen des Urteils in einiger Hinsicht begrenzen: Die Rechtsprechung ist nur anwendbar, wenn die Vereinten Nationen zu einem Einsatz ermächtigen. Wenn also z.B. die EU ohne Ermächtigung des Sicherheitsrates, z.B. auf Einladung einer Regierung, extraterritorial Hoheitsgewalt ausübt, kann eine Verantwortung unter der EMRK immer noch entstehen. Hier stellt sich nicht die Frage nach dem Verhältnis von EMRK und UN-Charter und EU ebenso wie die truppenstellenden Nationen unterliegen den gleichen Menschenrechtsverpflichtungen. Hier scheint es auch rechtspolitisch wahrscheinlicher, dass der Gerichtshof seine Zuständigkeit in Anspruch nimmt. Auch UN-Friedensmissionen können unterschiedlich zu beurteilen sein. In der Entscheidung Behrami Saramati war die besondere Delegationsausgestaltung in der Resolution 1244 (1999) ausschlaggebend. Ermächtigungen, wie im Fall des ISAF-Einsatzes in Afghanistan könnten anders zu bewerten sein. Hier fehlt es z.B. an einer detaillierten

Auflistung von Funktionen, Aufgaben, Verantwortlichkeiten und Mitteln für die Durchführung des Einsatzes, die der Ermächtigung von KFOR vergleichbar wäre.

Auch könnten Mitgliedstaaten des Europarates für neue Einsätze ad hoc die Errichtung spezieller Gerichte in einer Vereinbarung festlegen, wenn der entsprechende politische Wille besteht. Schließlich bleibt die Verantwortung der Mitgliedstaaten auch im Kosovo aus ihren disziplinar- und strafrechtlichen Kompetenzen bestehen. Da die truppenstellenden Staaten ihre Disziplinar- und Strafgewalt nicht auf KFOR bzw. die NATO übertragen, bleiben sie insoweit unmittelbar verantwortlich. Nach der EMRK obliegen den Mitgliedstaaten besondere Untersuchungspflichten. Verletzen Soldaten der truppenstellenden Staaten Menschenrechte bleiben die Mitgliedstaaten verpflichtet, Untersuchungen durchzuführen und etwaige Täter strafrechtlich zu verfolgen. Käme es pflichtwidrig nicht zu solcher Aufarbeitung, entstünde eine eigene Konventionsverantwortlichkeit wegen eines Verstoßes gegen die verfahrensrechtlichen Schutzwirkungen der Konventionsverbürgungen.

Der Vergleich von Terrorlisten und Auslandseinsätzen macht deutlich, dass die Vereinten Nationen immer häufiger Maßnahmen ergreifen, die unmittelbar menschenrechtsrelevante Wirkung entfalten. Auch wenn diese Möglichkeit von Anfang an in der UN-Charta angelegt war, macht es die zunehmende Ausübung dieser Kompetenzen nicht mehr hinnehmbar, dass der Sicherheitsrat ohne gerichtsformige Überprüfung agieren kann. Deshalb erscheint es wesentlich, die Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Vereinten Nationen zu betonen. Aufgrund ihrer Verpflichtungen aus der EMRK müssen die europäischen Staaten auf die Errichtung einer internationalen menschenrechtlichen Beschwerdeinstanz gegen das Handeln des Sicherheitsrates hinwirken. Ziel dieser Forderung ist es nicht, das globale UN-System mit regionalen europäischen Standards zu überziehen, sondern die Glaubwürdigkeit der VN auch in Zukunft zu gewährleisten. Anderenfalls kommt es zu einem problematischen Wertungswiderspruch zwischen dem Bekenntnis zum Menschenrechtsschutz und den Mitteln zu seiner Verwirklichung. Es schadete dem Ansehen und der Glaubwürdigkeit und damit letztlich auch dem Erfolg der friedenssichernden Maßnahmen des UN-Sicherheitsrates, wenn die internationale Gemeinschaft zwar die Sanktionsadressaten auf die internationalen Menschenrechtsstandards verpflichtet, selbst aber von derartigen Verpflichtungen befreit wäre.