

Internationale Menschenrechtsinstrumente und extraterritoriale Staatenpflichten

Eckart Klein

Inhaltsübersicht

- I. Einführung
- II. Internationale Rechtsprechung
- III. Optionen des Sicherheitsrates
- IV. Position der Bundesrepublik Deutschland
- V. Schlussfolgerungen

Die Vielzahl der in der Liste enthaltenen Fragen und die Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit erlauben mir keine Beantwortung im Einzelnen.¹ Ich muss mich daher auf einige Bemerkungen zu grundsätzlichen Fragen beschränken.

I. Einführung

1. Anders als zahlreiche universelle und regionale Menschenrechtsinstrumente enthält die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (1948) keinen unmittelbaren Hinweis auf eine irgendwie geartete Beschränkung des territorialen Anwendungsbereichs der dort proklamierten Rechte. Gegen eine solche Einschränkung spricht aber ihr Anliegen, auf die „universelle Achtung und Einhaltung der Menschenrechte“ hinzuwirken (Präambel, 6. Absatz).

2. Die Auffassung, dass die Staaten, wo immer sie tätig werden, dieser Zielvorstellung verpflichtet sind, sollte bei der Interpretation der Menschenrechtsverträge orientierend wirken, gleich ob diese Verträge

über Anwendungsbereichsklauseln verfügen oder nicht.

3. In manchen Fällen wird ausdrücklich ohne jede Gebietsbeschränkung allein auf die Personen abgestellt, die der Hoheitsgewalt der Vertragsparteien unterliegen (z. B. Art. 1 EMRK, Art 2 Abs. 1 Kinderkonvention). In anderen Fällen sind Handlungen durchzuführen oder zu unterlassen in allen der Hoheitsgewalt der Vertragsparteien unterstehenden Gebieten (z. B. Art. 2 Abs. 1 VN-Antifolterkonvention); auch hier wird der Sache nach allein an die Ausübung von Hoheitsgewalt angeknüpft. Unklarer formuliert ist Art. 2 Abs. 1 des Internationalen Paktes für bürgerliche und politische Rechte (IPBPR), wonach jede Vertragspartei die im Vertrag garantierten Rechte „allen in ihrem Gebiet befindlichen und ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Personen“ zu gewährleisten hat. Die Argumentation, dass es sich hier um kumulative Voraussetzungen handelt, also im Ergebnis die Verpflichtung nur gegenüber Personen im eigenen Staatsgebiet besteht, ist nicht a limine von der Hand zu weisen. Sie passt jedoch nicht zur Idee einer generellen Achtung der Menschenrechte durch die Staaten.

II. Internationale Rechtsprechung

4. In diesem Sinn hat sich auch die internationale Rechtsprechung entwickelt. Der VN-Menschenrechtsausschuss hat bereits in den Anfangsjahren (Fall Burgos, 1981) die nach dem Wortlaut jedenfalls mögliche enge Auslegung des Art. 2 Abs 1 IPBPR zurückgewiesen und dies seitdem immer wieder formuliert und einschränkende Interpretationen abgelehnt. Entsprechen-

¹ Stellungnahme zur Anhörung des Bundestagsausschusses für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe zum Thema „Extraterritoriale Staatenpflichten“ vom 17. Dezember 2008.

des gilt für die Aussagen der zuständigen Kontrollinstanzen zum inter-amerikanischen Menschenrechtssystem. Der Internationale Gerichtshof (IGH) hat sich für die extraterritoriale Anwendbarkeit des IPBPR in seinem Gutachten über den Bau der Mauer in den besetzten palästinensischen Gebieten (2004) deutlich ausgesprochen und diese Auffassung im Hinblick auf die Konvention über jede Form der Eliminierung der Rassendiskriminierung, aber auch per obiter dictum erweitert auf alle Menschenrechtsverträge, erst kürzlich in dem einstweiligen Rechtsschutzverfahren Georgiens gegen Russland (2008) wiederholt.

5. Die Rechtsprechung des EGMR hat sich, entsprechend Art. 1 EMRK, nicht prinzipiell gegen die extraterritoriale Anwendbarkeit der Konventionsrechte ausgesprochen, aber doch deutlich gemacht, dass nicht jede staatliche Aktivität außerhalb der eigenen Grenzen Ausübung von Hoheitsgewalt im Sinne dieser Vorschrift ist. Werden Aktivitäten außerhalb des eigenen Staatsgebiets ausgeübt, wird jedenfalls kritisch geprüft, ob es sich um eine – den rechtlichen Anforderungen der Vorschrift genügende – Jurisdiktionsausübung handelt. Die Stationierung von Bodentruppen (Fall *Loizidou*, 1995) oder das Agieren von Sicherheits- (Geheimdienst-)kräften (Fall *Öcalan*, 2003/2005) außerhalb des eigenen Staatsgebiets werden unter diesen Aspekt anders behandelt als Luftangriffe (Fall *Bankovic*, 2001).

6. Der EGMR hat in dem vielbesprochenen Fall *Behrami und Saramati* (2007) seine Zuständigkeit *ratione personae* verneint, weil die Menschenrechtsverletzungen, die behaupteter Weise von Angehörigen der nationalen Kontingente der VN autorisierten Friedensgruppen im Gebiet des Kosovo begangen wurden, nicht den beklagten Staaten, sondern den Vereinten Nationen zurechenbar seien. Ob diese Zurechnungsbestimmung auf Grund der tatsächlich bestehenden Befehls- und Kommandobefugnisse richtig erfolgt ist, ist zweifelhaft.

7. Immerhin wäre auch bei einer Zurechnung an die truppenstellenden Staaten zu

erörtern gewesen, ob diese – die Behauptung der Beschwerdeführer als richtig unterstellt – tatsächlich völkerrechts-, also hier konventionswidrig handelten oder ob sie sich auf Art. 103 VN-Charta berufen konnten. Danach gehen die Verpflichtungen aus der Charta allen anderen Verträgen vor. Allerdings sprach in diesen Fällen nichts dafür, dass das behauptete menschenrechtswidrige Vorgehen sich auf verpflichtende Anweisungen des Sicherheitsrats stützen konnte.

8. Eine solche Sachlage ist jedoch nicht a priori auszuschließen. Es ist, abgesehen von den Schwierigkeiten einer rechtlichen Kontrolle, umstritten, wie weit materiell die Bindung des VN-Sicherheitsrats an Grund- und Menschenrechte bei der Wahrung seiner Aufgabe, den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren oder wieder herzustellen, reicht; äußerste Grenze ist jedenfalls das völkerrechtliche *ius cogens*. Das Zurückweichen völker-(vertrags-) rechtlicher Pflichten (z. B. aus EMRK oder IPBPR) gegenüber sich aus der VN-Charta ergebenden Verpflichtungen setzt zwar die Bestimmung voraus, welches Tun oder Unterlassen tatsächlich Gegenstand dieser Verpflichtungen ist. Aber eine unmittelbare Rechtmäßigkeitsüberprüfung der Beschlüsse des Sicherheitsrates selbst scheidet auf der völkerrechtlichen Ebene aus.

9. Der EuGH hat in dem kürzlich entschiedenen Fall *Kadi* (2008) bestimmte in Umsetzung verbindlicher Sicherheitsratsbeschlüsse ergangene Gemeinschaftsrechtsakte wegen Verstoßes gegen Gemeinschaftsgrundrechte für nichtig erklärt; dabei hat sich der Gerichtshof ausdrücklich darauf bezogen, dass die EG nicht Mitglied der VN sei, daher den Bindungen des Sicherheitsrates nicht unterliege und der Gerichtshof uneingeschränkt über die Einhaltung der Grundrechte durch die Gemeinschaftsorgane zu wachen habe. Diese Argumentation ist – aus völkerrechtlicher Sicht – in dieser Form auf die Mitgliedstaaten selbst (da sie ja alle VN-Mitglieder sind) nicht übertragbar und kann daher auch vom EGMR, der die Verpflichtungen

der Konventionsstaaten (die alle VN-Mitglieder sind) zu prüfen hat, nicht angewendet werden.

III. Optionen des Sicherheitsrates

10. Es ist nicht ausgeschlossen, dass der Sicherheitsrat bei der Anordnung einer Zwangsmaßnahme (militärischer oder nicht militärischer Art) in einem noch nicht wirklich ausgeloteten Umfang von der Einhaltung menschenrechtlicher Verpflichtungen suspendieren kann. Herkömmliche VN-Friedenseinsätze beruhen aber nicht auf zwingenden Anordnungen nach der VN-Charta. Allerdings sind neuere Sicherheitsratsresolutionen in nicht immer völlig klarer Weise einzuordnen.

IV. Position der Bundesrepublik Deutschland

11. Die Bundesrepublik Deutschland hat – im Hinblick auf ihre Verpflichtungen aus dem IPbPR – dem VN-Menschenrechtsausschuss am 5. Januar 2005 notifiziert:

„Deutschland gewährleistet gemäß Artikel 2 Absatz 1 die Paktrechte allen in seinem Gebiet befindlichen und seiner Herrschaftsgewalt unterstehenden Personen. Deutschland sichert bei Einsätzen seiner Polizei oder Streitkräfte im Ausland, insbesondere im Rahmen von Friedensmissionen, allen Personen, soweit sie seiner Herrschaftsgewalt unterstehen, die Gewährung der im Pakt anerkannten Rechte zu. Die internationalen Aufgaben und Verpflichtungen Deutschlands, insbesondere zur Erfüllung der Verpflichtungen aus der Charta, bleiben unberührt.“

Diese Formulierung ist gewiss mit großem Bedacht abgefasst. Ob hiermit, soweit es um das Verhalten deutscher Streit- oder Polizeikräfte im Ausland geht, die versteckte Ablehnung einer insoweit bestehenden Geltung des Zivilpaktes zum Ausdruck kommt, erscheint mir gegenüber anders lautenden Aussagen in der Literatur keineswegs sicher. Deutlich ist aber der Vorbehalt zu Gunsten der sich aus der VN-Charta ergebenden Verpflichtungen. Problematischer ist für mich der darüber hinausgehende Generalvorbehalt zu Gunsten

sonstiger internationaler Aufgaben und Verpflichtungen Deutschlands.

V. Schlussfolgerungen

12. An der prinzipiellen extraterritorialen Erstreckung der internationalen Menschenrechtsverpflichtungen bestehen nach allem meines Erachtens keine Zweifel. Sie wirkt sich allerdings für die Bundesrepublik Deutschland nur soweit aus, wie die Zurechnung an die Bundesrepublik Deutschland möglich ist.

13. Es empfiehlt sich, in den die Teilnahme deutscher Truppen an Friedensmissionen regelnden Rechtsinstrumenten die völkerrechtliche Verantwortung für (Menschen-) Rechtsverletzungen klar zu regeln. Soweit die VN verantwortlich sind, ist eine Regelung empfehlenswert, nach der die VN verpflichtet sind, Wiedergutmachung, gegebenenfalls in der Form von Schadensersatz zu leisten. Ich halte es aber für zweifelhaft, analog der Waite- und-Kennedy-Rechtsprechung des EGMR (1999) eine Beteiligung deutscher Streitkräfte an solchen Missionen nur zuzulassen, wenn Deutschland für adäquaten Rechtsschutz auf VN-Ebene gesorgt hat. Die individuelle (strafrechtliche) Verantwortlichkeit der deutschen Soldaten nach den geltenden strafrechtlichen Vorschriften, insbesondere dem Völkerstrafgesetzbuch von 2002, bleibt unberührt.

14. Auslegung und Anwendung der Menschenrechte auf Handlungen und Unterlassungen von Staatsorganen außerhalb des eigenen Staatsgebiets müssen den gegebenen Verhältnissen Rechnung tragen.

15. In der Bundesrepublik Deutschland gelten die in Menschenrechtsverträgen enthaltenen Freiheitsrechte (IPBPR, EMRK etc.) im Range einfacher Bundesgesetze. Sie sind unmittelbar anwendbar, ohne ihre völkerrechtliche Qualität verändert zu haben. Ihr Anwendungsbereich richtet sich daher nach ihrem eigenen Normgehalt. Ihre extraterritoriale Anwendbarkeit, soweit es sich um die Ausübung deutscher

Hoheitsgewalt handelt, ist in dem erörterten Umfang daher gegeben.

16. Die Grundrechte des Grundgesetzes sind in ihrer Anwendbarkeit nicht auf das Bundesgebiet beschränkt. Sie binden deutsche Hoheitsgewalt, wo immer sie ausgeübt wird (Art. 1 Abs. 3 GG). Demgemäß besteht auch voller Rechtsschutz, soweit er nicht in verfassungsmäßiger Weise eingeschränkt ist.

17. Bei der Beurteilung, ob die Grundrechte von deutschen Hoheitsträgern im Ausland verletzt wurden, ist – wie es bereits für die internationalen menschenrechtlichen Verpflichtungen gesagt wurde – das Handlungsumfeld in Betracht zu ziehen. Die Fähigkeit, vollen Grundrechtsschutz zu gewährleisten, ist möglicherweise außerhalb des Gebiets der Bundesrepublik Deutschland nicht in demselben Maß gegeben wie innerhalb. Dies ist bei der Beurteilung zu berücksichtigen. Auf die materielle Grundrechtsprüfung kann sich daher auswirken, ob der problematische Akt innerhalb oder außerhalb des deutschen Staatsgebietes stattgefunden hat.