

Essay

ESSAY

UN-Friedensoperationen und Menschenrechte

Wolfgang S. Heinz
Joanna Ruskowska



Deutsches Institut
für Menschenrechte

Impressum

Deutsches Institut für Menschenrechte
German Institute for Human Rights

Zimmerstr. 26/27
D-10969 Berlin
Phone: (+49) (0)30 – 259 359 0
Fax: (+49) (0)30 – 259 359 59
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de

Gestaltung:
iserundschmidt
Kreativagentur für PublicRelations GmbH
Bonn – Berlin

Essay No. 10
September 2009

ISBN 978-3-937714-85-1
(PDF-Version)

© 2009 Deutsches Institut
für Menschenrechte
Alle Rechte vorbehalten

Gedruckt auf 100% Altpapier

Autorennotiz

Wolfgang S. Heinz, Dr. phil. habil., Politologe, wiss. Mitarbeiter am Deutschen Institut für Menschenrechte. Mitglied des Europäischen Komitees zur Verhütung der Folter (CPT) des Europarates. Mitglied des Beratenden Expertenausschusses des UN-Menschenrechtsrates.

Joanna Ruzkowska, Referendarin am Kammergericht Berlin, Studium an der Universität Potsdam, licence en droit Université de Paris

UN-Friedensoperationen und Menschenrechte

Einführung

Die Vereinten Nationen (UN) entwickelten das System der Blauhelme, ohne dass sich dafür eine explizite Rechtsgrundlage in der Charta der Vereinten Nationen finden lässt. Dort befasst sich Kapitel VI mit der friedlichen Streitbeilegung. Der UN-Sicherheitsrat kann nach Kapitel VII Zwangsmaßnahmen für den Fall beschließen, dass eine Gefährdung oder ein Bruch des internationalen Friedens und der Sicherheit vorliegt (Art. 39 UN-Charta). Bei den UN-Operationen muss zwischen der Beauftragung nach Kapitel VI und Kapitel VII unterschieden werden; im ersten Fall ist die Zustimmung des Einsatzlandes erforderlich, im zweiten nicht.

Die Zahl der UN-Peacekeeping-Operationen ist seit den 1990er Jahren erheblich gestiegen, ebenso hat ihre Komplexität zugenommen. Zurzeit sind 113.000 Personen im Einsatz. 132 kamen 2008 im Einsatz ums

Leben, darunter zehn Frauen.¹ Stand lange Zeit allein die Gewährleistung von Sicherheit und die Einhaltung vorher vereinbarter Waffenstillstandsabkommen im Mittelpunkt, so spricht man heute fast durchweg von multidimensionalen Friedensoperationen.² Auch Förderung und Schutz der Menschenrechte ist heute eine der Aufgaben von Friedensoperationen.

In der politischen Praxis sind die Verabschiedung der Sicherheitsrats-Mandate, die Suche nach Unterstützung durch Truppenstellende Staaten, die Finanzierung und der politische Kontext des Einsatzlandes – nicht selten gibt es anfangs nur Ansätze eines „Friedens“, dessen Einhaltung man aber überwachen soll – schwierige politische Prozesse, in denen sich viele und auch konträre politische Interessen artikulieren.

Nimmt man den Akteur Vereinte Nationen in den Blick, so kam es leider auch zu Übergriffen durch vor allem UN-Militärpersonal.

- 1 „UNO-Generalsekretär Ban Ki-moon: „Noch immer gibt es zu wenig weibliche Blauhelme“: Erklärung zum Internationalen Tag der Friedenssicherungskräfte der Vereinten Nationen, 29. Mai 2009, UNRIC- Pressemitteilung Nr. 286, Regionales Informationszentrum der Vereinten Nationen, Bonn, 25.05.2009.
- 2 Hierzu zählen die Bereiche innere Sicherheit, Wahlunterstützung, Entwaffnung/Reintegration von Kombattanten, Minenräumung, humanitäre Hilfe, Wiederaufbau, Menschenrechte/Rechtsstaat, Wiederherstellung einer staatlichen Organisation (Vgl. United Nations Peacekeeping Operations. Principles and Guidelines, New York 2008, S. 26 ff.).

Es kann hier um unangemessene Anwendung von Zwangsbefugnissen in Ausführung des Auftrags gehen oder um (strafrechtsrelevante) Entgleisungen oder (strafrechtsrelevantes) Fehlverhalten einzelner Soldaten und Soldatinnen außerhalb dieses Auftrags. Eine unangemessene Ausübung von Zwangsbefugnissen, wie zum Beispiel unverhältnismäßige Anwendung von Gewalt, ist zweifellos nicht im Sinne der Vereinten Nationen und der Truppenstellenden Staaten. Bei Fehlverhalten von UN-Personal kann es um „normale“ Straftaten wie Diebstahl und Schmuggel gehen, aber auch um Menschenrechtsverletzungen wie etwa Fälle einer unverhältnismäßigen Anwendung von Zwangsmaßnahmen oder des sexuellen Missbrauchs gegenüber Frauen. Übergriffe im Rahmen des Auftrags als auch außerhalb des Auftrags können für die handelnde Person disziplinar- oder strafrechtliche Konsequenzen haben.

Es stellt sich die Frage, welche Menschenrechtsverpflichtungen bei der Durchführung von UN-Operationen bestehen und wie diese möglichst umfassend und wirkungsvoll durchgesetzt werden können. Denn die UN wie auch die entsendenden Staaten stehen in der Pflicht, Beschuldigungen aufzuklären und Verantwortliche zur Rechenschaft zu ziehen. Diese Fragen werden im Folgenden behandelt.

Der Essay beginnt mit einer kurzen Einführung in UN-Peacekeeping-Operationen.

Darauf folgt eine Darstellung der rechtspolitischen Diskussion über die Frage, wer im Rahmen von UN-Peacekeeping-Einsätzen primär die Verantwortung für das Handeln des UN-Personals trägt, die UN und/oder die Entsendestaaten. Im weiteren wird erörtert, welche rechtliche Verpflichtungen für das Personal der Friedensoperationen bestehen; hierzu gehört auch die Frage, ob die von den Truppenstellenden Staaten ratifizierten Menschenrechtsabkommen extraterritorial anzuwenden – und das heißt: vor Ort wirksam – sind. Zudem wird der Frage nachgegangen, welche rechtlichen Grundlagen für den Umgang mit mutmaßlichen Straftäterinnen und Straftätern existieren und wie sie angewendet werden (zum Beispiel das Festhalten und Überstellen von Personen an lokale Behörden). Abschließend werden Schlussfolgerungen mit Empfehlungen an die Bundesregierung und den Deutschen Bundestag formuliert.

1. UN-Peacekeeping-Operationen

Das Deutsche Institut für Menschenrechte hat bereits 2007 eine Studie zu Operationen der Europäischen Union im Rahmen der Europäischen Verteidigungs- und Sicherheitspolitik vorgelegt, in der auch menschenrechtsorientierte Empfehlungen zu Auslandsoperationen formuliert wurden.³ In einer weiteren Studie untersuchte es 2008 Ergebnisse und Erfolge der Einbezie-

3 Vgl. Jana Arloth/Frauke Seidensticker, *The ESDP Crisis Management Operations of the European Union and Human Rights*, Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte, 2007.

hung von menschenrechts- und Genderkomponenten in UN- und EU-Operationen.⁴

Friedensoperationen sind historisch und systematisch gesehen kein Instrument des Menschenrechtsschutzes, sondern der Sicherheitspolitik.

Seit den 1990er Jahren verweist der Sicherheitsrat jedoch in seinen Resolutionen zunehmend auch auf den Schutz der Menschenrechte als *ein Ziel* der Friedenssicherung. Dies spielte früher kaum eine Rolle. Neben den Länderresolutionen wurden in jüngster Zeit auch Resolutionen zu Themen verabschiedet, die die Mitgliedsstaaten in die Pflicht nehmen – zur Rolle von Frauen bei der Prävention, der Bearbeitung und Lösung von bewaffneten Konflikten, zur Situation von Kindern in bewaffneten Konflikten und zum Schutz der Zivilbevölkerung. Die Vereinten Nationen selbst sind gefordert, eine Politik der Null-Toleranz gegenüber sexueller Gewalt bei UN-Peacekeeping-Operationen durchzusetzen.⁵

Darüber hinaus wird der Schutz der Menschenrechte auch immer stärker als ein Teil des Programms der UN-Operationen ange-

sehen. Beispiele hierfür sind El Salvador (Name der UN-Operation: ONUSAL) 1991, Guatemala (MINUGUA) 1993 und Haiti (MICIVIH) 1993, eine gemeinsame Mission mit der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS).⁶

Manche UN-Einsätze sind stärker durch den Einsatz militärischer Mittel geprägt wie zum Beispiel die Operationen in Ost-Kongo (MONUC) oder in Afghanistan (ISAF). Natürlich ergibt sich hier auch die Frage, unter welchen Bedingungen der Einsatz militärischer Machtmittel rechtmäßig sein kann, und Entscheidungen des Sicherheitsrates sind kritisch zu analysieren. In diesem Papier steht jedoch im Mittelpunkt die Frage, ob das militärische Vorgehen in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht erfolgt ist und ob es zu Opfern in der Bevölkerung, vielleicht auch zu Menschenrechtsverletzungen gekommen ist. Aus der jüngsten internationalen Diskussion ist an die seit mehreren Jahren geäußerte Kritik an Bombardierungen in Afghanistan zu erinnern, die zu erheblichen Verlusten unter der Bevölkerung führten. Sie kam von Menschenrechtsorganisationen wie amnesty international und Human Rights Watch, aber

4 Jeanette Boehme, *Human Rights and Gender Components of UN and EU Peace Operations*, Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte, 2008.

5 Resolutionen des UN-Sicherheitsrates 1325 v. 25.10.2000, 1539 v. 23.04.2004, 1738 v. 23.12.2006 und 1820 v. 19.06.2008.

6 Vgl. Christian Schaller, *Peacebuilding und „ius post bellum“: Völkerrechtliche Rahmenbedingungen der Friedenskonsolidierung nach militärischen Interventionen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 2006. Es gab auch Missionen (UN-Einsätze ohne Eingriffsbefugnisse), die unabhängig von Peacekeeping-Operationen allein vom UN-Hochkommissariat für Menschenrechte durchgeführt wurden (Ruanda 1994, Kolumbien 1996, Nord-Uganda 2005, Nepal 2005). In den letzten Jahren hat die Bedeutung von Peacekeeping-Operationen in Nachkonfliktgesellschaften zugenommen.

auch den Vereinten Nationen und der afghanischen Regierung.⁷

Deutschland hat sich vor allem nach der wegweisenden Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes von 1994 aktiv an UN-Friedensoperationen beteiligt.⁸ Es stellte in den letzten drei Jahren durchschnittlich zwischen rund 320 und 1.100 Polizisten und Bundeswehrangehörige zur Verfügung.⁹

2. Völkerrechtliche Bindungen bei UN-Einsätzen

Grundsätzlich sind die Vereinten Nationen in ihren Einsätzen gebunden an das Völkerrecht, die UN-Charta, völkerrechtlich verbindlich gewordene Menschenrechtsverträge, soweit die Regierung des Einsatzlandes diese ratifiziert hat, und auch Dokumente der Selbstverpflichtung der Vereinten Nationen. Zur letzten Kategorie gehört zum Beispiel die Erklärung des früheren UN-Generalsekretärs Kofi Annan,

dass sich Angehörige von UN-Operationen an die Grundsätze des Humanitären Völkerrechts sowie an spezielle Maßnahmen für den Schutz vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch halten würden.¹⁰ Unter Kapitel VI der UN-Charta mandatierte Einsätze („friedliche Streitbeilegung“) benötigen die Zustimmung der Konfliktparteien, die im Zweifel unter der Auflage erteilt wird, dass das Recht des Einsatzlandes zu beachten ist. Bei Kapitel-VI-Einsätzen ist es üblich, die Verpflichtung, die sich bereits aus der Zustimmung ergibt, im Rahmen der Stationierungsvereinbarung zu wiederholen und ggf. einzuschränken mit dem Zusatz „soweit dies mit der Durchführung des Auftrags vereinbar ist“. In diesen Einsätzen ist daher der menschenrechtliche Vertragsstand des Einsatzlandes zu beachten, soweit dieser nicht die Durchführung des Auftrags einschränkt.

Bei unter Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen mandatierten Einsätzen gilt auch für die Friedenstruppen zunächst einmal das nationale Recht des Einsatz-

-
- 7 Siehe United Nations Assistance Mission to Afghanistan, Human Rights Unit, Afghanistan. Annual Report on Protection of Civilians in Armed Conflict, 2008, Januar 2008; www.unama-afg.org/docs/_UN-Docs/_.../2009/UNAMA_09february-Annual%20Report_PoC%202008_FINAL_11Feb09.pdf. Die Überprüfung von Berichten zu Opfern der Zivilbevölkerung geht auf den früheren Beauftragten des UN-Generalsekretärs, Tom Koenigs zurück, Vgl. Boehme, a.a.O., S. 26 f.
 - 8 BVerfGE 90, 286. Es hat in seinem Urteil eine Beteiligung der Bundeswehr an kollektiven Sicherheitsoperationen für verfassungsgemäß erklärt; jedoch muss das Parlament dem zustimmen.
 - 9 2006: 1.143, 2007: 1.119, 2008: 327 (United Nations Peace Operations, Year in Review 2006, S. 40; 2007, S. 44; 2008, S. 47).
 - 10 Secretary General's Bulletin, Observance by United Nations forces of international humanitarian law, 12.08.1999 (UN Doc. ST/SGB/1999/13, 06.08.1999). Weitere grundlegende Dokumente sind die Capstone doctrine (United Nations Peacekeeping Operations. Principles and Guidelines, New York 2008) und das Handbook on United Nations Multi-dimensional Peacekeeping Operations, New York 2003. Das UN Department of Peacekeeping Operations hat 2009 neue Fortbildungsmodule veröffentlicht. CPTM Unit 3: Effective Mandate Implementation (File 1 of 3) befasst sich mit dem Schutz der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts (<http://www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/PBPS/Pages/Public/viewdocument.aspx?id=2&docid=940>) (aufgerufen am 22.08.2009).

landes, es können aber durch das Mandat des UN-Sicherheitsrates von diesem Recht abweichende oder entgegenstehende Regelungen aufgestellt werden. Als ein komplexer Fall sei hier nur die UN-Operation zu Darfur (UNAMID) genannt. Als Mandat formulierte der UN-Sicherheitsrat in Resolution 1769 (31.07.2007): „a) To contribute to the restoration of necessary security conditions for the safe provision of humanitarian assistance and to facilitate full humanitarian access throughout Darfur; (b) To contribute to the protection of civilian populations under imminent threat of physical violence and prevent attacks against civilians, within its capability and areas of deployment, without prejudice to the responsibility of the Government of the Sudan.“ Der Verweis auf die Verantwortung der sudanesischen Regierung soll offensichtlich deutlich machen, dass bei ihr letztlich die Verantwortung für die Sicherheit im Land liegt. Gleichzeitig kann man sich vorstellen, wie schwer den UN-Kommandeuren die Entscheidung vor Ort fallen dürfte, einzugreifen oder nicht einzugreifen.

Bei Kapitel-VII-Operationen sind die UN zunächst nur an Völkergewohnheitsrecht (soweit auf diese anwendbar und durch den Sicherheitsrat nicht ausgeschlossen) und einige fundamentale Menschenrechte, die als zwingende Normen des Völkerrechts anerkannt sind (*ius cogens*¹¹), gebunden. Gleichwohl verpflichtet man sich im Rah-

men der Stationierungsvereinbarung in der Regel dazu, das nationale Recht zu beachten, soweit es nicht die Durchführung des Auftrags beschränkt. Eine brisante Frage ist, ob der UN-Sicherheitsrat die UN-Mitgliedsstaaten dazu auffordern kann, Menschenrechte nicht einzuhalten, um angeblich höherrangige Ziele der UN-Friedenssicherung durchzusetzen? Denn die UN-Operationen fallen unter Art. 103 der UN-Charta, der die Verpflichtungen aus der UN-Charta den anderen rechtlichen Verpflichtungen der Mitgliedsstaaten überordnet: „Widersprechen sich die Verpflichtungen von Mitgliedern der Vereinten Nationen aus dieser Charta und ihre Verpflichtungen aus anderen internationalen Übereinkünften, so haben die Verpflichtungen aus dieser Charta Vorrang.“¹²

Dieter Fleck betont in seinen Empfehlungen des Bandes „Streitkräfte und Menschenrechte“ (2008): „Grund- und Menschenrechte haben Direktiv-Kraft für das Dürfen und Sollen deutscher Streitkräfte auch im Ausland. Ihre rechtliche Geltung kann unter den konkreten Bedingungen des Auslandseinsatzes zu verneinen sein. Auch kann ihre Anwendung, zumal bei robusten Friedenseinsätzen, auf faktische Grenzen stoßen. Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte im Einsatzstaat nicht durchgesetzt werden können, wenn im Rahmen des Einsatzes die Menschenrechte der betroffenen

11 Unter *ius cogens* oder zwingendem Recht versteht man den Grundbestand völkerrechtlicher Normen, die auch durch internationale Verträge nicht außer Kraft oder modifiziert werden können. Für den Bereich der Menschenrechte gilt dies zum Beispiel für das Verbot des Völkermordes, der Sklaverei und der Folter.

12 BGBl 1973 II S. 431.

Bevölkerung nicht geachtet werden.“¹³ Weiter gibt Fleck gibt zu bedenken: „Die internationalen Aufgaben und Verpflichtungen von Friedenstruppen, die sich insbesondere aus der Charta der Vereinten Nationen ergeben, bleiben unberührt. Allerdings kann eine Ermächtigung durch den Sicherheitsrat, die Ziele der Mission ‚mit allen notwendigen Mitteln‘ zu verwirklichen, jedenfalls ohne nähere Konkretisierung nicht als Dispens von menschenrechtlichen Bindungen angesehen werden.“¹⁴

Hier stellt sich die Frage, ob der Sicherheitsrat die von ihm ermächtigten Truppen von der Beachtung einzelner Menschenrechtsgewährleistungen (durch Ermächtigung in einer Resolution) freistellen kann. Dies muss zumindest hinsichtlich einzelner Menschenrechte, die als zwingende Normen des Völkerrechts anerkannt sind (*ius cogens*)¹⁵, bezweifelt werden, so auch das Gericht Erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften (Europäischer Gerichtshof) 2005 in den Fällen Yusuf und Al Barakaat International Foundation / Rat der EU und Kommission der EG und Kadi / Rat der EU und KOM der EG¹⁶.

In dem Urteil lehnt der Gerichtshof eine Kontrolle von Entscheidungen des UN-Sicherheitsrates ab, akzeptiert aber gleich-

wohl die Kompetenz, die Rechtmäßigkeit der besagten Resolutionen des Sicherheitsrates im Hinblick auf das *ius cogens*, verstanden als internationaler *ordre public*, der für alle Völkerrechtssubjekte einschließlich der Organe der UN gilt und von dem nicht abgewichen werden darf, indirekt prüfen zu dürfen und zu können.¹⁷

In einem Folgeurteil 2008 formuliert die Große Kammer des Gerichts: „Die Gemeinschaft muss bei der Umsetzung einer Resolution nach Kapitel VII der SVN (UN-Charta – Anmerkung der Verfasser) deren Wortlaut und Ziele und die Verpflichtungen aus der SVN berücksichtigen. Art und Weise der Umsetzung sind aber nicht vorgegeben. Aus diesen Punkten lässt sich nicht ersehen, dass eine Rechtmäßigkeitskontrolle der umsetzenden VO (Verordnung – Anmerkung der Verfasser) ausgeschlossen wäre. Auch im EG-Vertrag findet sich keine Rechtsgrundlage für deren Nicht-Justizialität als Folge des völkerrechtlichen Vorrangs der Verpflichtungen aufgrund der SVN. Obwohl der EuGH in manchen Fällen eine Abweichung vom Primärrecht akzeptiert hat, ist eine solche in Bezug auf die Achtung der Menschenrechte nicht zulässig. ...Aus alldem ergibt sich, dass die Gemeinschaftsgerichte im Einklang mit den Befugnissen, die ihnen aufgrund des

13 Dieter Fleck, Schlussfolgerungen. In: Dieter Weingärtner (Hrsg.), Streitkräfte und Menschenrechte, Baden-Baden 2008, S. 184.

14 Ebd.

15 Thilo Rensmann, Die Anwendbarkeit der Menschenrechte im Auslandseinsatz. In: Dieter Weingärtner (Hrsg.), Einsatz der Bundeswehr im Ausland, Baden-Baden 2007, S. 52.

16 EuG, Rs. T-306/01, Urteil vom 21.09.2005, RdNr 226ff – Yusuf / Rat und Kommission; Rs. T-315/01, Urteil vom 21.09.2005 – Kadi / Rat und Kommission, zit. nach: ebd. (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62001A0315:DE:HTML>; aufgerufen am 18.05.2009).

17 Ebd.

EG-Vertrags zustehen, eine grundsätzlich umfassende Kontrolle der Rechtmäßigkeit sämtlicher Handlungen der Gemeinschaft in Hinblick auf die Grundrechte als Bestandteil der allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts gewährleisten müssen, und zwar auch in Bezug auf diejenigen Handlungen der Gemeinschaft, die wie die streitige VO der Umsetzung von Resolutionen des Sicherheitsrates nach Kapitel VII der SVN dienen sollen.“¹⁸

Weiter wird zwischen den UN und dem Einsatzland eine so genannte Stationierungsvereinbarung (Status-of-Forces-Agreement, SOFA) abgeschlossen, das unter anderem dem entsandten Personal Immunität einräumt. Es enthält meist eine Vielzahl von Regelungen zum Beispiel über die Ein- und Ausfuhr von Material etc., und auch die Gewährung von Immunität vor der Strafgerichtsbarkeit des Einsatzlandes. In ihr ist auch nochmals ausdrücklich klar gestellt, dass der Entsendestaat mögliches Fehlverhalten sanktionieren muss.

Darüber hinaus werden auch Einsatzregeln, die Rules of Engagement (RoE), von den Entsendeländern beschlossen. RoE sind Anweisungen an militärische Kräfte, die die Voraussetzungen und den Umfang der Anwendung aller Maßnahmen regeln und beschränken, die als provokativ aufgefasst werden können. Sie gehen damit über die

Regelung der Anwendung unmittelbaren Zwanges hinaus. Bindend sind sie für die Truppenstellenden Nationen, für den einzelnen Soldaten erhalten sie eine bindende Wirkung erst durch einen (nationalen) Befehl, der die Anwendung anweist.

3. Disziplinarische und strafrechtliche Verantwortung für Rechtsverletzungen im Einsatzland

Bei der Verantwortung für das UN-Personal im Einsatzland (Militär, Polizei, Zivilisten) ist zwischen der disziplinarischen und strafrechtlichen Verantwortung zu unterscheiden. Die disziplinarische Verantwortung liegt bei der zivilen Leitung der Friedensoperation, dem Besonderen Repräsentanten oder der Besonderen Repräsentantin des Generalsekretärs (Special Representative of the Secretary-General/SRSG).¹⁹ Gibt es Hinweise auf Verfehlungen, so kann die Leitung der Operation eine Untersuchung durchführen. Führt diese dazu, dass man den oder die Beschuldigte(n) für verantwortlich hält, können administrative Maßnahmen ergriffen werden bis hin zur Aufforderung an den entsendenden Staat, die betreffende Person zurückzuziehen. Die Vereinten Nationen haben keine Befugnisse zur Strafverfolgung von UN-Personal. Die tatsächliche disziplinarische und straf-

¹⁸ EuG Rs C-402/05 P und C-415/05 P Yassin Abdullah Kadi und Al Barakaat International Foundation gg. Rat der EU und Kommission der EG, Urteil von 03.09.2008, RdNr. 3 (http://www.menschenrechte.ac.at/docs/08_5/08_5_15; aufgerufen am 11.06.2009).

¹⁹ Es handelt sich bei disziplinarischen Maßnahmen um den Entzug von Vergünstigungen (zum Beispiel Freistellungstagen für Mehrarbeit) bis hin zur Repatriierung. Die Handlungsmöglichkeiten der UN sind damit im Vergleich mit Deutschland eher mit Maßnahmen des Arbeitgebers im Arbeitsrecht als mit denen des Dienstherrn im öffentlichen Dienst vergleichbar.

rechtliche Beurteilung des Verhaltens eines Soldaten kann immer nur durch den Entsendestaat erfolgen.²⁰ Das bedeutet, dass der Beschuldigte in sein Heimatland zurückkehrt und dort vor ein Gericht gestellt werden kann.

Leider ist aus der Literatur nicht erkennbar, welche Länder in welchen Fällen entsprechende Untersuchungen durchgeführt haben, in wie vielen Fällen eine Anklageerhebung und gegebenenfalls eine Verurteilung erfolgten. Daher lassen sich Umfang und Wirksamkeit der Strafverfolgung durch Entsendestaaten praktisch kaum beurteilen. Für die Bevölkerung des Einsatzlandes dürfte die Strafverfolgung kaum nachvollziehbar sein, weil sie in der Regel über Verfahren und Ausgang nicht informiert ist. Das Bild der Friedenstruppen hängt in den Augen der Bevölkerung im Einsatzland vom Umgang mit Verfehlungen ab. Dies ist auch für die Unterstützung und die Sicherheit des UN-Einsatzes wichtig. Schon 1999 wies der UN-Generalsekretär in seinem Bericht über den Schutz von Zivilisten bei bewaffneten Konflikten auf das Problem von Übergriffen durch Angehörige der UN-Operationen hin und forderte unter anderem:

- eine Ausbildung auf dem Gebiet der Menschenrechte und des humanitären Völker-

rechts, einschließlich der Bestimmungen betreffend Kinder und geschlechtsspezifischer Fragen, auf dem Gebiet der zivil-militärischen Koordination und der Kommunikations- und Verhandlungsfähigkeiten;

- die Einhaltung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts;
- eine Berichterstattung der Entsendestaaten über die Strafverfolgung bei Beschuldigungen;
- die Schaffung einer Ombudsman-Einrichtung für Beschwerden und einer Ad-hoc-Ermittlungskommission.²¹

Die Reaktionen der Staaten fielen jedoch kühl aus, niemand unterstützte den letztgenannten Vorschlag.²²

Die UN-Generalversammlung diskutiert verstärkt seit 2005 das Thema sexueller Übergriffe bei UN-Operationen und hat eine Gruppe von Experten und Expertinnen eingesetzt. Sie hat im Januar 2009 erneut Empfehlungen an die Mitgliedsstaaten formuliert.²³ Ihr liegt der Vorschlag einer "Draft Convention on the Criminal Responsibility of United Nations Officials and Experts on Mission" vor.²⁴ Darüber hinaus formulierte der niederländische Wissenschaftler Geert-Jan Knoops den Vorschlag für einen „Draft International Law Code of

20 Siehe hierzu Geert-Jan Alexander Knoops, *The Prosecution and Defense of Peacekeepers under International Criminal Law*, Ardsley 2004.

21 UN Security Council, Report of the Secretary-General to the Security Council on the protection of civilians in armed conflict, S/1999/957, 08.09.1999, Empfehlungen 29-31 (unter Abs. 60-61).

22 Marten Zwanenburg, *Accountability of Peace Support Operations*, Leiden / Boston 2005, S. 293.

23 Vgl. Resolution 63/119: Criminal accountability of United Nations officials and experts on mission, A/RES/63/119 v. 15.01.2009.

24 Knoops 2004, a.a.O., S. 357 ff.

Conduct for International Peacekeepers“²⁵ Aus der menschenrechtlichen Perspektive sind vor allem unverhältnismäßige Gewaltanwendung (zum Beispiel Somalia 1993/94²⁶) und sexuelle Übergriffe ein Problem.²⁷

Die ersten Fälle sexueller Übergriffe wurden aus Somalia, Kambodscha, Osttimor und Westafrika berichtet.²⁸ In Bosnien-Herzegowina und Kosovo ging es vor allem um Beschuldigungen bezüglich Zwangsprostitution und Menschenhandel.²⁹ In Mazedonien wurden Fälle von Zwangsprostitution bekannt, an denen auch Angehörige der Bundeswehr beteiligt gewesen sein sollen. Der UN-Ausschuss gegen Frauendiskriminierung hat die Bundesregierung um Klärung der Vorwürfe gebeten.³⁰

In Burundi wurde der Fall zweier äthiopischer Soldaten bekannt, die den UN-Verhaltenskodex in Bezug auf sexuellen Missbrauch gebrochen hatten und daher repatriert wurden.³¹ In der Elfenbeinküste kam es 2008 zu einem Fall, in dem marokkanische Angehörige der UN-Friedensoperationen beschuldigt wurden, sich Sexsklavinnen zu halten. Ein Bataillon mit 200 Militärs wurde daraufhin suspendiert.³² In den letzten Jahren, 2006, 2007 und 2008, gab es insgesamt 357, 127 und 83 Verdachtsfälle sexuellen Missbrauchs („*alleged cases of sexual exploitation and abuse*“).³³ Das Bekanntwerden von Fällen führte dazu, dass die UN-Generalversammlung 2003 in Resolution 57/306 den UN-Generalsekretär beauftragte, ihr über UN-Maßnahmen

-
- 25 UN General Assembly, Ensuring the accountability of United Nations staff and experts on mission with respect to criminal acts committed in peacekeeping operations, UN doc. A/60/980, Annex 3, 16.08.2006.
- 26 Zu UNOSOM II siehe amnesty international, *Peace-keeping and Human Rights*, London 1994, S. 19–21.
- 27 Statt vieler siehe: Knoop 2004, a.a.O., S. 9 ff., 21 ff., Keith J. Allred, *Peacekeepers and Prostitutes: How Deployed Forces Fuel the Demand for Trafficked Women and New Hope for Stopping It*. In: *Armed Forces & Society*, Bd. 33, 2006, S. 5–23. Allgemein: „UNO-Blauhelme: Friedenskämpfer auf Abwegen“, amnesty international Journal, Januar 2002. Detailliert Zwanenburg 2005, a.a.O. Für einen Überblick zu einer Reihe von individuellen strafrechtlichen Fällen siehe Tom Hadden, *A responsibility to assist. EU policy and practice in Crisis Management Operations under European Security and Defence Policy*, Oxford 2009, S. 112; für Klagen gegen Staaten siehe ebd., S. 121.
- 28 Zeid Ra'ad Zeid Al-Hussein, *A comprehensive strategy to eliminate future sexual exploitation and abuse in United Nations peacekeeping operations*, 2005 (UN doc. A/59/710), S. 7 (Studie für UN-Generalsekretär Kofi Annan).
- 29 Zum Beispiel amnesty international: *Kosovo (Serbia and Montenegro): „So does it mean that we have the rights?“ – Protecting the human rights of women and girls trafficked for forced prostitution in Kosovo*, London 2004 (ai-Index: EUR 70/010/2004).
- 30 Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW), *Concluding observations of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women. Germany*, 10.02.1009 (UN doc. CEDAW/C/DEU/CO/6), Ziff. 51 f.
- 31 „Two Ethiopian soldiers found in breach of code of conduct and repatriated“, UN News service 20.07.2005.
- 32 „Schwere Mißbrauchsvorwürfe gegen Uno-Soldaten“, Spiegel Online, 21.07.2007
- 33 Davon in Kongo 176, 59 und 40 Fälle (MONUC). Quellen: Report of the Secretary General, 15.06.2007, 25.06.2008, 17.02.2009 (UN doc. A/61/957, A/62/890 und A/63/720).

gegen sexuellen Missbrauch zu berichten. Aus den Berichten geht hervor, dass die UN erhebliche Probleme haben die Beschuldigungen aufzuklären und dass das Muster sexuellen Missbrauchs sich über die Jahre hinweg trotz aller Maßnahmen nur langsam ändert. Beklagt wurde auch, dass militärische Vorgesetzte die ihnen unterstellten Dienstränge eher schützten, als dass sie zu einer Aufklärung der Vorwürfe beitrugen.³⁴

Im Deutschen Bundestag haben sich zwei Fraktionen mit dem Schutz der Menschenrechte im Rahmen von UN-Operationen befasst. Die FDP-Fraktion brachte Anträge zur Einsetzung von Menschenrechtsbeobachtern bei UN-Operationen und zur rechtsstaatskonformen Behandlung von Verhafteten ein³⁵. Bündnis 90/Die Grünen erarbeiteten einen Fragenkatalog zu Einsatzregeln der Bundeswehr bei Auslandsoperationen, die zu umfangreichen Antworten der Bundesregierung führten, und einen Antrag für klare menschen- und völkerrechtliche Bindungen bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr.³⁶ Die Arbeit des Verteidigungsausschusses, der sich nach den Anschuldigungen von Murat Kurnaz zu Misshandlungen durch Bundeswehrangehörige in Afghanistan als Untersuchungs-

ausschuss konstituierte, erbrachte viele wichtige Informationen über die Führung von Bundeswehreinheiten im Rahmen von Operation Enduring Freedom (OEF), das heißt außerhalb des UN-Kontextes.³⁷

Was Deutschland betrifft, sind bisher keine Daten und Überblicksanalysen über Zahl der (Verdachts-)Fälle, eventuelle eingeleitete Untersuchungen und Ergebnisse bei Auslandseinsätzen bekannt. In den Medien und von Menschenrechtsorganisationen wurde allerdings von Fällen berichtet, in denen Verdacht auf sexuelle Ausbeutung besteht.³⁸

2008 kam es in Afghanistan zu einem Vorfall, bei dem mehrere Zivilisten durch einen Bundeswehrangehörigen getötet wurden. Ein Feldwebel der Bundeswehr hatte im Herbst 2008 bei einem Kontrollpunkt auf einen Wagen geschossen, der sich trotz Warnungen verdächtig schnell näherte. Eine Mutter und ihre zwei Kinder wurden tödlich getroffen, zwei weitere Kinder verletzt. Zunächst übernahm die Staatsanwaltschaft Potsdam die Ermittlungen, weil dort das Einsatzführungskommando der Bundeswehr seinen Sitz hat.³⁹ Später wurde das Verfahren an die Staatsanwaltschaft

34 United Nations Security Council, Twentieth report of the Secretary-General on the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo, 28.12.2005 (UN doc. S/2005/832).

35 Vgl. BT-Drs. 15/4946, 16/226 und 16/2096.

36 Vgl. BT-Drs. 16/6282 und 16/8402.

37 Vgl. BT-Drs. 16/10650.

38 ZUM BEISPIEL amnesty international: Kosovo (Serbia and Montenegro): „So does it mean that we have the rights?“ - Protecting the human rights of women and girls trafficked for forced prostitution in Kosovo, London 2004, S. 50.

39 Die Staatsanwaltschaft Potsdam ist als die Staatsanwaltschaft des ersten Zugriffs am Sitz des Bundeswehr-Einsatzführungskommandos nach § 143 Abs. 2 GVG berufen, bei Gefahr in Verzug die ersten Maßnahmen zu ergreifen.

des Gerichtsbezirks, wo die Einheit des Beschuldigten stationiert ist, abgegeben, in diesem Fall an die Staatsanwaltschaft Frankfurt/Oder.⁴⁰ Diese führte das Verfahren, jedoch mit erheblichen praktischen Einschränkungen. Nur deutsche Zeugen, Bundeswehrangehörige, keine afghanischen Zeugen konnten gehört werden. Eine Begehung des Tatorts war nicht möglich, das beschlossene afghanische Fahrzeug konnte nicht untersucht werden. Da in islamischen Ländern die Beerdigung von Toten zeitnah erfolgt, konnte keine Obduktion vorgenommen werden. Die Tatort-situation wurde aber nachgestellt. Das Verfahren wurde eingestellt.⁴¹

Im Juli 2009 wurde in einem ähnlichen Fall ein Jugendlicher erschossen.⁴²

Es wird deutlich, dass die Ermittlungen erheblich unter den Gesamtbedingungen leiden, wenn man sie mit einem normalen Verfahren vergleicht. Eine staatsanwaltschaftliche Ermittlung und ein eventuell folgendes Gerichtsverfahren finden mehrere Tausend Kilometer vom Einsatzland entfernt statt, dessen staatliche Strukturen eher schwach ausgebildet sind. Sie erweisen sich als ausgesprochen schwierig

– erst recht für Entsendeländer mit schwachen staatlichen und justiziellen Strukturen.⁴³ Dies wirft die Frage auf, ob die Strafverfolgung in den Entsendestaaten ein praktikabler Ansatz für eine zeitnahe, rechtsstaatliche Untersuchung möglicher Straftaten ist.

4. Wer trägt bei UN-Peace-keeping-Einsätzen die politisch-rechtliche Verantwortung?

Auf der völkerrechtlichen Ebene ist, wie eingangs erwähnt, bei Einsätzen nach Kapitel VI UN-Charta die Zustimmung des betroffenen Einsatzlandes notwendig, nicht aber bei Kapitel VII-Operationen.⁴⁴ Es gilt ja das Gewaltverbot aus Art. 2 Nr. 4 UN-Charta, das die Androhung oder Anwendung von Gewalt gegen die territoriale Unversehrtheit oder die politische Souveränität der Mitgliedsstaaten verbietet, mit Ausnahme von Art. 51 (Recht auf individuelle oder kollektive Selbstverteidigung) und Maßnahmen nach Kapitel VII. Es hat sich jedoch eine Praxis der UN entwickelt, die über den Wortlaut der Charta hinausgeht. Dazu gehören friedenserhaltende

40 Vgl. Helene Bubrowski/Heinrich Wefing, Wenn Soldaten töten. Ein Bundeswehrsoldat hat in Afghanistan drei Zivilisten erschossen. Nun ermittelt die Staatsanwaltschaft. Braucht Deutschland wieder Militärgerichte? DIE ZEIT, 06.11.2008 Nr. 46 – 08.11.2008, http://www.zeit.de/2008/46/Militaergerichtsbarkeit_und_Telefoninterview_von_W_Heinz_mit_dem_Pressesprecher_der_Staatsanwaltschaft_Frankfurt/Oder, 27.02.2009.

41 „Todesschüsse – Deutscher Soldat nicht angeklagt“, Die Welt, 18.05.2009.

42 „Bundeswehr – Soldaten erschießen Zivilisten“, Tagesschau, 19.07.2009.

43 Über Ermittlungsverfahren und Strafverfolgung allgemein von Entsendeländern (nach der Repatriierung der Beschuldigten) ist in der Literatur praktisch nichts bekannt.

44 Dieter Weingärtner, Einführung: Auslandseinsätze als Rechtsmaterie. In: Ders. (Hrsg.), Einsatz der Bundeswehr im Ausland, Baden-Baden 2007, S. 10.

Maßnahmen (Blauhelm-Operationen), die auf Resolutionen des Sicherheitsrates gestützt sind und so die Staaten zum Eingreifen ermächtigen.⁴⁵ Die Rechte und Pflichten der im Ausland operierenden Soldaten und Soldatinnen leiten sich vor allem aus dem zugrunde liegenden Mandat des Sicherheitsrates ab.⁴⁶ In Afghanistan wurde die Entsendung der multinationalen Friedenstruppe *International Security Assistance Force* (ISAF) unter Kommando der Nordatlantischen Vertragsorganisation (NATO) durch die Mandatserteilung des UN-Sicherheitsrates zu einer Maßnahme der UN.⁴⁷

Die UN Guidelines zu Peacekeeping-Einsätzen von 1995⁴⁸ formulieren die Aufteilung der Verantwortung wie folgt: Militär- und Polizeipersonal, die an UN-Missionen teilnehmen, bleiben Teil der nationalen bewaffneten Kräfte beziehungsweise der Polizei. Nur die *operational authority* über dieses Personal wird auf den UN-Generalsekretär übertragen. Die *operational authority* der UN umfasst die *exklusive authority to issue operational directives* innerhalb des Rahmens der durch das spezifische Mandat des Sicherheitsrates, die geogra-

phische Region und den Zeitraum vorgegeben wird.⁴⁹ *Operational authority* beinhaltet auch die Befugnis, einzelnen Unterheiten eines Kontingents bestimmte Aufgaben zuzuteilen und die allgemeine Verantwortung für logistische Unterstützung. Der Leiter der Operation wird durch den Generalsekretär mit Einverständnis des Sicherheitsrates berufen und übt die *operational authority* aus. Der Leiter der militärischen Komponente heißt *Force Commander* oder *Chief Military Observer*, wird ebenfalls vom Generalsekretär ausgesucht und untersteht dem Leiter der Operation.

Das Personal muss die Gesetze und Sitten des Einsatzlandes respektieren.⁵⁰ Grundsätzlich sollten Fragen der straf- und zivilrechtlichen Verantwortlichkeit durch den Generalsekretär in einem SOFA mit dem Einsatzland geklärt werden.

Die Europäische Kommission für Demokratie durch Recht („Venedig-Kommission“) des Europarates hat sich zur Frage der politisch-rechtlichen Verantwortung in einem Gutachten zum Kosovo 2004 geäußert.⁵¹ Nach den Feststellungen der Venedig-Kommission übertragen die Entsendestaaten

45 Ebd., S.10.

46 Ebd., S.11.

47 Sylvia Charlotte Spies, Die Bedeutung von Rules of Engagement in multinationalen Operationen. Vom Rechtskonsens der truppenstellenden Staaten zu den nationalen Dienstweisungen für die Einsatz militärischer Gewalt. In: Dieter Weingärtner (Hrsg.), Einsatz der Bundeswehr im Ausland, Baden-Baden 2007, S. 117. Aus menschenrechtlicher Sicht siehe Wolfgang S. Heinz, Zu Auslandseinsätzen der Bundeswehr in der Terrorismusbekämpfung. Analysen und Empfehlungen aus der Sicht des internationalen Menschenrechtsschutzes. In: Dieter Fleck (Hrsg.), Rechtsfragen der Terrorismusbekämpfung durch Streitkräfte, Baden-Baden 2004, S. 67–99.

48 United Nations, General guidelines for peacekeeping operations 1995, S. 36.

49 Ebd.

50 Ebd., S. 40.

51 Für den Text siehe: Human Rights Law Journal 2004, S. 279–292.

bei Friedensmissionen in keinem Fall die vollständige Kommandogewalt („*full command*“), sondern lediglich partielle Befugnisse der operativen Kontrolle und/oder der operativen Kommandogewalt.⁵² Befehle werden nicht direkt an die einzelnen Soldatinnen und Soldaten, sondern an den nationalen Kommandeur gerichtet, der diese Kraft seiner nationalen Kommandogewalt durch Weitergabe als nationale Befehle ausführt. Das bedeutet, dass sowohl die politische Kontrolle als auch die verfassungsrechtliche Verantwortung bei den Entsendestaaten verbleiben.⁵³ Hintergrund einer solchen Regelung ist der Venedig-Kommission zufolge der Wunsch der Staaten, für die Sicherheit ihrer Soldaten und Soldatinnen selbst Sorge zu tragen und auch den Erfordernissen entsprechen zu können, die im Rahmen einer nationalen demokratischen Debatte über die Verwendung von Streitkräften formuliert werden.⁵⁴ In der Praxis wird es vom Grad der eingeräumten operativen Kontrolle abhängen, inwieweit eine Mit-Verantwortung beim Entsendestaat verbleibt. Außerhalb der Auftragsdurchführung, zum Beispiel während einer Dienstunterbrechung in einem von Deutschland betriebenen Feldlager, unterliegen die Soldaten und Soldatinnen deutscher Kontrolle und damit deutscher Verantwortung. Wichtig ist die

Unterscheidung, ob es sich um eine – möglicherweise unverhältnismäßige – Anwendung von Gewalt zur Durchsetzung des UN-Auftrags oder um Fehlverhalten Einzelner außerhalb des Dienstes handelt.

Ein Beispiel für eine solche Aufteilung der Verantwortung ist der Einsatz deutscher Streitkräfte in Somalia 1993. Im Beschluss der Bundesregierung vom 21. April 1993 zur Beteiligung an UNOSOM II (United Nations Operation in Somalia) heißt es: „Der Kommandeur von UNOSOM II erhält wie üblich *operational control*; die Befehls- und Kommandogewalt bleibt bei dem Bundesminister der Verteidigung“.⁵⁵

Auch das Urteil Behrami u. Saramati (2007) des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) beschäftigt sich zum einen mit der Verantwortlichkeit von Staaten beziehungsweise Internationalen Organisationen für Menschenrechtsverletzungen und zum anderen mit der extraterritorialen Anwendbarkeit der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK).⁵⁶ Der Gerichtshof lehnte seine Zuständigkeit ab, weil er von einer Zurechnung zu den UN ausging und bei der weiteren Prüfung feststellte, die streitigen Handlungen könnten nicht den Staaten zugerechnet werden, sondern nur den Vereinten Nationen (der

52 Klaus Stoltenberg, *Auslandseinsätze der Bundeswehr*. In: *Zeitschrift für Rechtspolitik* 2008, S. 111 f. (113).

53 *Ebda.*, S. 113.

54 Behrami u. Saramati/Frankreich, Norwegen u.a., *Europäische Grundrechte Zeitschrift* 2007, S. 522 ff. (529).

55 *Presse- und Informationsdienst der Bundesregierung: Regierungsbulletin Nr. 32/1993 v. 23.04.1993*, S. 280 ff.

56 Kjetil Mujezinovic Larsen, *Attribution of conduct in peace operations: The ultimate authority and control test*. In: *European Journal of International Law* 2008, S. 509 ff. (511).

United Nations Interim Administration Mission in Kosovo / UNMIK). Bei der Argumentation des Gerichtshofs geht es um die Unterscheidung zwischen *ultimate authority and control over KFOR* des Sicherheitsrates und *operational command*, welches seinerseits an die NATO delegiert wurde. Zwar wurde anerkannt, dass die Truppenstellenden Staaten eine gewisse Autorität (*authority*) über ihre Soldaten behalten haben, der Gerichtshof schien die entscheidungsrelevante Frage aber darin zu sehen, ob das *operational command* der NATO tatsächlich bestand.⁵⁷

Fraglich ist allerdings, warum der Gerichtshof keine Zweifach- oder Mehrfachzurechnung (*dual attribution*) diskutiert hat. Dies scheint im Widerspruch zu seiner bisherigen Rechtsprechung zu stehen, in der festgestellt wurde, dass die Staaten nicht von ihren Verpflichtungen aus der EMRK entbunden werden, wenn sie eine Internationale Organisation gründen, die Aufgaben wahrnimmt, die sonst von den Staaten wahrgenommen werden würden⁵⁸ („Keine Flucht in das Völkerrecht“). Um Rechtsschutzlücken zu vermeiden, kann jedoch eine Mehrfachzuordnung durchaus sinnvoll sein.

Einem solchen Vorschlag wird wahrscheinlich auch Skepsis entgegen schlagen, sei es aus Gründen der Praktikabilität oder der Auswirkungen auf die Motivation der Ent-

sendestaaten. Die Bundesregierung argumentierte beispielsweise in ihrer Stellungnahme zu Behrami u. Saramati, dass Truppenstellende Staaten durch die Anlastung der Verantwortung bei Konventionsverletzungen von der Teilnahme an Peacekeeping-Missionen abgeschreckt werden könnten.⁵⁹ Dies habe einen kontraproduktiven Effekt auf den Schutz der Menschenrechte und von Frieden und Sicherheit.

Es ließe sich auch entgegen halten, dass bei der Übertragung der Operationsbefugnisse auf die UN in die Auftragsdurchführung nicht mehr eingegriffen werden dürfe. Wenn sich dies nicht durchsetzen lässt, könnte man an eine „doppelte Verantwortung“ auf der Ebene der strategischen Dokumente (Operationskonzept beziehungsweise Operationsplan) denken, die (auch) durch den Truppenstellenden Staat oder die Truppenstellenden Staaten ausgeübt wird.

Dies sind wichtige Fragen, die weiter diskutiert werden sollten.

5. Extraterritoriale Geltung der Menschenrechtsnormen bei UN-Friedensoperationen

Für Friedensmissionen gibt es im Gegensatz zu bewaffneten Konflikten kein geschlossenes völkerrechtliches Regelwerk.

⁵⁷ Ebd., S. 509 ff. (521).

⁵⁸ Ebd., S. 509 ff. (524); *Waite and Kennedy*, Urteil vom 18.02.1999, Abs. 67; *Matthews*, Urteil vom 18.02.1999, Abs. 32; *Bosphorus*, Urteil vom 30.06.05, Abs. 154.

⁵⁹ Behrami u. Saramati / Frankreich, Norwegen u.a., Europäische Grundrechte Zeitschrift, 2007, S. 522 ff. (536), Abs. 108.

In diesem Bereich wird jedoch diskutiert, ob und inwieweit extraterritorial die Grundrechte des Grundgesetzes (GG), die EMRK und der Zivilpakt gelten.⁶⁰

5.1 Grundrechtliche Bindung

Die Legitimation für die Anwesenheit einer UN-Operation ergibt sich aus dem Mandat des Sicherheitsrates. Über die Frage der Anwendung deutschen Rechts in Drittstaaten fehlt es gegenwärtig an klaren Aussagen (Geltung und Reichweite des Grundgesetzes). Eine der bis heute nicht befriedigend gelösten Fragen der verfassungsrechtlich verbürgten Grundrechte ist die Frage nach der extraterritorialen Geltung der Grundrechte und dies insbesondere im Rahmen von bewaffneten Auslandseinsätzen der Bundeswehr. Aufgrund der herausragenden Bedeutung der Grundrechte ist es undenkbar, dass ihre Wirkung für Soldaten im Ausland suspendiert sein sollte. Dieter Wiefelspütz zum Beispiel stellt die Frage, ob effektive Kampfeinsätze durchgeführt werden können, wenn die Soldaten neben dem Humanitären Völkerrecht auch die deutschen Grundrechte in dem Umfang beachten müssen wie sie es in Deutschland tun müssten.⁶¹

Das Bundesverfassungsgericht schließt in seinem Urteil zur Telekommunikationsüberwachung von 1998 die extraterritoriale Anwendung von Grundrechten nicht prinzipiell aus: „Ansatzpunkt für die Beantwortung der Frage nach der räumlichen Geltung von Art. 10 GG ist Art. 1 Abs. 3 GG, der den Geltungsumfang der Grundrechte im Allgemeinen bestimmt. Aus dem Umstand, daß diese Vorschrift eine umfassende Bindung von Gesetzgebung, vollziehender Gewalt und Rechtsprechung an die Grundrechte vorsieht, ergibt sich allerdings noch keine abschließende Festlegung der räumlichen Geltungsreichweite der Grundrechte. Das Grundgesetz begnügt sich nicht damit, die innere Ordnung des deutschen Staates festzulegen, sondern bestimmt auch in Grundzügen sein Verhältnis zur Staatengemeinschaft. Insofern geht es von der Notwendigkeit einer Abgrenzung und Abstimmung mit anderen Staaten und Rechtsordnungen aus. Zum einen ist der Umfang der Verantwortlichkeit und Verantwortung deutscher Staatsorgane bei der Reichweite grundrechtlicher Bindungen zu berücksichtigen (vgl. BVerfGE 66, 39 <57 ff.>; 92, 26 <47>). Zum anderen muß das Verfassungsrecht mit dem Völkerrecht abgestimmt werden. Dieses schließt freilich eine Geltung von Grundrechten bei Sach-

60 Zur Frage der extraterritorialen Staatenpflichten gibt es eine umfassende wissenschaftliche Literatur, die hier nur exemplarisch gewürdigt werden kann. Der Deutsche Bundestag führte im Dezember 2008 eine Anhörung im Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe durch (Siehe: http://www.bundestag.de/ausschuesse/a17/anhoerungen/Allg__Erkl__rung_MR__Extraterritoriale_Staatenpflichten/index.html). Siehe statt vieler: Andreas Zimmermann, Kurzstellungnahme zum Themenkomplex I: „Extraterritoriale Staatenpflichten und internationale Friedensmissionen Anhörung des Bundestagsausschusses für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe 17.12.2008 zum Thema: „Extraterritoriale Staatenpflichten“.

61 Dieter Wiefelspütz, Auslandseinsätze der Streitkräfte und Grundrechte. In: Neue Zeitschrift für Wehrrecht (NZWehr) 2008, S. 89 f. (89).

verhalten mit Auslandsbezügen nicht prinzipiell aus. Ihre Reichweite ist vielmehr unter Berücksichtigung von Art. 25 GG aus dem Grundgesetz selbst zu ermitteln. Dabei können je nach den einschlägigen Verfassungsnormen Modifikationen und Differenzierungen zulässig oder geboten sein (vgl. BVerfGE 31, 58 <72 ff.>; 92, 26 <41 f.>).“⁶²

Dieter Wiefelspütz zufolge können diese Grundsätze auch für den bewaffneten Einsatz von Bundeswehrsoldaten und -soldatinnen im Ausland angewandt werden.⁶³ Sie müssten aber auch für diejenigen Fälle gelten, in denen die deutsche Staatsgewalt die Grenzen des deutschen Staates überschreitet, ohne sich in einem bewaffneten Konflikt zu befinden. Hier sei eine Abgrenzung und Abstimmung deutscher Normen mit dem Völkerrecht erforderlich.

Andreas von Arnould spricht sich dafür aus, dass die Staatsgewalt ihre grund- und menschenrechtlichen Bindungen zunächst umfassend ins Ausland mitnimmt, allerdings verringert um spezifische Schutz- und Bereitstellungspflichten.⁶⁴ Er vertritt die Ansicht, dass weitere Modifikationen, die zur Erfüllung der Mission und zur Sicherstellung der Kooperation mit anderen erforderlich sind, Gegenstand eines Aushandlungsprozesses sein sollten, der für die nationalen Unterhändler unter voller Regie ihrer grund- und menschenrechtlichen

Bindungen ablaufe. Soweit keine Modifikationen vereinbart werden, bliebe es konsequenterweise bei den menschenrechtlichen Bindungen, die aus dem heimischen Recht mitgebracht werden. Dies muss zu der Rückfrage führen, wie weit denn die Modifikationen reichen dürfen und ob es hier nicht Schranken wie das Völkergewohnheitsrecht und vertragliche Verpflichtungen des Einsatzlandes und der Truppenstellenden Länder geben muss.

Die Bundesregierung hat sich in ihrer Antwort auf eine Bundestagsanfrage bezüglich der Aufnahme einer Passage über die Gewährleistung der Rechte aus dem Zivilpakt in dem Beschluss über die Beteiligung an ISAF und OEF nicht klar geäußert.⁶⁵ In den Vorbemerkungen ihrer Antwort stellt sie fest, dass in Art. 1 Abs. 3 GG zwar die umfassende Bindung von Gesetzgebung, vollziehender Gewalt und Rechtsprechung an die Grundrechte postuliert wird, daraus sich jedoch noch keine abschließende Festlegung auf den räumlichen Geltungsbereich der Grundrechte ergibt. Weiter antwortete die Bundesregierung lediglich, dass „die Einhaltung der geltenden (innerstaatlichen und völkerrechtlichen) Rechtsvorschriften (...) eine selbstverständliche Voraussetzung für eine Zustimmung des Deutschen Bundestages [sei].“⁶⁶ Eine solche Antwort ist nach Klaus Stoltenberg geeignet, die Geltung des Menschenrechtsschutzes

62 BVerfGE 100, 313 (362).

63 Wiefelspütz, Auslandseinsätze der Streitkräfte und Grundrechte. In: NZWehrr 2008, S. 89 f. (101).

64 Andreas von Arnould, Das (Menschen-)Recht im Auslandseinsatz. Rechtsgrundlagen zum Schutz von Grund- und Menschenrechten. In: Dieter Weingärtner (Hrsg.), Streitkräfte und Menschenrechte, Baden-Baden 2008, S. 81.

65 Kleine Anfrage von Bündnis 90/Die Grünen vom 30.07.2007, BT-Drucksache 16/6174.

66 BT- Drucksache 16/6282, Antwort 21.

bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr in Zweifel zu ziehen, da eine extraterritoriale Bindungswirkung offen gelassen wird, so lange nicht der Geltungsbereich der Grundrechte geklärt wird.⁶⁷

5.2 Extraterritoriale Bindung an die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)

Die EMRK ist auf Einsätze der Bundeswehr im Rahmen von Friedensmissionen der UN anwendbar, sofern die sich darauf berufende Person im Sinne von Art. 1 der deutschen Hoheitsgewalt untersteht. Die EMRK wird verbindlich vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in Straßburg ausgelegt, aber seine Urteile ergeben kein geschlossenes Gesamtbild, wie im Folgenden gezeigt wird.

Grundsätzlich legt der EGMR den Begriff der Hoheitsgewalt vor allem territorial aus.⁶⁸ 1995 hat er sich im Fall *Loizidou / Türkei* (1995) für eine Anwendung der Konvention außerhalb des Territoriums des Vertragsstaates ausgesprochen und dieses sowohl für rechtmäßige als auch unrechtmäßige Handlungen des Konventionsstaates Türkei in Nordzypern. Das Hauptargument hierfür ist eine „effektive Kontrolle über das Territorium“.⁶⁹

In der Entscheidung *Bankovic* (Klage gegen die NATO-Bombardierung von serbischem Gebiet während des Kosovo-Krieges 1999 mit Verweis auf die EMRK) lehnte der EGMR 2001 eine extraterritoriale Geltung der EMRK ab. Er sprach sich gegen das Vorliegen von Hoheitsgewalt im Sinne der Konvention aus,⁷⁰ weil bei einem Angriff aus der Luft keine effektive Kontrolle über das

67 Klaus Stoltenberg, *Auslandseinsätze der Bundeswehr*, in: *Zeitschrift für Rechtspolitik* 2008, S. 111 f. (112).

68 Ebd. S. 112.

69 *Loizidou / Türkei*, 23.02.1995, Ziff. 62: "As regards the question of imputability, the Court recalls in the first place that in its above-mentioned *Loizidou* judgment (preliminary objections) (pp. 23–24, para. 62) it stressed that under its established case-law the concept of „jurisdiction“ under Article 1 of the Convention (art. 1) is not restricted to the national territory of the Contracting States. Accordingly, the responsibility of Contracting States can be involved by acts and omissions of their authorities which produce effects outside their own territory. Of particular significance to the present case the Court held, in conformity with the relevant principles of international law governing State responsibility, that the responsibility of a Contracting Party could also arise when as a consequence of military action – whether lawful or unlawful – it exercises effective control of an area outside its national territory. The obligation to secure, in such an area, the rights and freedoms set out in the Convention, derives from the fact of such control whether it be exercised directly, through its armed forces, or through a subordinate local administration."

70 *Bankovic / Belgien u.a.*, 12.12.2001, Ziff. 59, 61. "As to the 'ordinary meaning' of the relevant term in Article 1 of the Convention, the Court is satisfied that, from the standpoint of public international law, the jurisdictional competence of a State is primarily territorial. While international law does not exclude a State's exercise of jurisdiction extra-territorially, the suggested bases of such jurisdiction (including nationality, flag, diplomatic and consular relations, effect, protection, passive personality and universality) are, as a general rule, defined and limited by the sovereign territorial rights of the other relevant States. (...) The Court is of the view, therefore, that Article 1 of the Convention must be considered to reflect this ordinary and essentially territorial notion of jurisdiction, other bases of jurisdiction being exceptional and requiring special justification in the particular circumstances of each case."

Territorium außerhalb der EMRK-Mitgliedsstaaten ausgeübt werde, eine im Folgenden von vielen Rechtsexperten und -expertinnen⁷¹ kritisierte Position.⁷²

Im Fall *Issa u. a./Türkei* (2000) wiederum erklärte der EGMR die Klage zu sechs angeblich vom türkischen Militär im Nordirak getöteten Irakern zwar zunächst für zulässig.⁷³ Das Gericht konnte in seinem späteren Urteil von 2004 jedoch nicht feststellen, dass die getöteten Iraker unter die Hoheitsgewalt des beklagten Staates im Sinne des Artikels 1 EMRK fielen, weil es nicht davon überzeugt war, dass das türkische Militär eine effektive Kontrolle über das in Frage stehende Territorium ausübte, in dem sich die getöteten Iraker befanden. Als wichtiger Befund ist hier festzuhalten,

dass unter bestimmten Voraussetzungen eine Ausübung von Hoheitsgewalt auch bei Kampfeinsätzen auf fremden Territorium vorliegen kann.⁷⁴

Im Fall *Behrami und Saramati*⁷⁵ (2006) hatten die Beschwerdeführer dem EGMR gegenüber vorgebracht, sie könnten sich direkt gegen die Truppenstellenden Staaten wenden, da deren Personal als KFOR-Offiziere tätig waren und KFOR keine UN-Peacekeeping-Operation war und somit nicht den UN unterstand. Gerügt wurde in einem Fall, dass die Explosion von Teilen einer Streubombe zum Tode eines Kindes und zur schweren Verletzung eines weiteren Kindes geführt hatte, im anderen Fall, dass eine Person rechtswidrig durch KFOR festgenommen worden sei. Der Sicher-

71 Siehe statt vieler: Bernhard Schäfer, *Der Fall Bancovic oder Wie eine Lücke geschaffen wird*, in: *MenschenRechtsMagazin*, Bd. 7, 2002, S. 149–163; Alexandra Rüth/Mirja Trilsch, *Bancovic at al. v. Belgium: European Court of Human Rights decision on applicability of the European Convention of Human Rights to NATO bombing in Serbia, 2003*, in: *American Journal of International Law*, Bd. 97, Nr. 1, 2003, S. 168–172.

72 *Bankovic/Belgien u. a.*, 12.12.2001, Ziff. 74–80.

73 *Issa u. a./Türkei*, 30.05.2000.

74 *Issa u. a./Türkei*, 16.11.2004. Einige zentrale Argumente des Urteils: „From the standpoint of public international law, the words “within their jurisdiction” in Article 1 of the Convention must be understood to mean that a State’s jurisdictional competence is primarily territorial (see *Bankovic and Others*, cited above, § 59), but also that jurisdiction is presumed to be exercised normally throughout the State’s territory.

68. However, the concept of ‘jurisdiction’ within the meaning of Article 1 of the Convention is not necessarily restricted to the national territory of the High Contracting Parties (see *Loizidou v. Turkey*, cited above, pp. 2235–2236 § 52). In exceptional circumstances the acts of Contracting States performed outside their territory or which produce effects there (‘extra-territorial act’) may amount to exercise by them of their jurisdiction within the meaning of Article 1 of the Convention.

69. According to the relevant principles of international law, a State’s responsibility may be engaged where, as a consequence of military action – whether lawful or unlawful – that State in practice exercises effective control of an area situated outside its national territory. The obligation to secure, in such an area, the rights and freedoms set out in the Convention derives from the fact of such control, whether it be exercised directly, through its armed forces, or through a subordinate local administration (*ibid.* § 52).

75. ... notwithstanding the large number of troops involved in the aforementioned military operations, it does not appear that Turkey exercised effective overall control of the entire area of northern Iraq“.

75 *Behrami u. Saramati*, EuGRZ 2007, S. 522 ff.

heitsrat habe kein *operational command* über die KFOR gehabt. Falls dies nicht zutreffend sein sollte und der EGMR zu dem Schluss käme, die betroffenen Staaten würden im Rahmen eines internationalen Mandats handeln, wären die Beschwerdeführer der Auffassung, dass dies die Staaten trotzdem nicht von deren Verpflichtungen aus der Konvention befreien würde.

Die betroffenen Staaten Frankreich und Norwegen verneinten jedoch ihre Befehlsgewalt über die KFOR und somit auch ihre Verantwortung in Rahmen der EMRK. Sie führten an, dass ihre Truppen jederzeit im Einklang mit dem NATO-Operationsplan gehandelt haben und nicht nach nationalen Befehlen.⁷⁶ Der EGMR verneinte die extraterritoriale Anwendbarkeit der EMRK.

5.3 Extraterritoriale völkerrechtliche Bindung an den UN-Zivilpakt

Der UN-Menschenrechtsausschuss (UN Human Rights Committee) ist für die Überwachung der Einhaltung des UN-Zivilpakts verantwortlich und formuliert Allgemeine Kommentare, um die Staaten in der Umsetzung des Pakte zu unterstützen. In seinem

Allgemeinen Kommentar Nr. 31 (2004) spricht er sich für eine extraterritoriale Anwendung der im Zivilpakt aufgenommenen Menschenrechte aus, denn Art. 2 Abs. 1⁷⁷ wird dahingehend verstanden, dass die Paktrechte sich auch erstrecken „auf jede andere Person, die sich auf dem Staatsgebiet oder *innerhalb der Staatsgewalt* eines Vertragsstaats befindet. Dieser Grundsatz findet auch auf diejenigen Personen Anwendung, die sich in der Gewalt oder *unter effektiver Kontrolle der Streitmächte eines Vertragsstaates außerhalb seines Staatsgebietes* befinden, unabhängig von dem Umständen, die dazu geführt haben, wie etwa Streitkräfte, die nationale Kontingente eines Vertragsstaates bei internationalen Friedenseinsätzen bilden.“⁷⁸

2004 fragte der UN-Menschenrechtsausschuss auch die Bundesrepublik Deutschland nach ihrer Auffassung zur extraterritorialen Anwendung des Zivilpaktes. Die Bundesregierung bezog im März 2005 folgende Position:

„(1) Deutschland gewährleistet gemäß Artikel 2 Absatz 1 die Paktrechte allen in seinem Gebiet befindlichen und seiner Herrschaftsgewalt unterstehenden Perso-

⁷⁶ Aurel Sari, Jurisdiction and International Responsibility in Peace Support Operations. In: Human Rights Law Review 2008, S. 151 f. (155, 156).

⁷⁷ Artikel 2, Abs. 1 Zivilpakt: „(1) Jeder Vertragsstaat verpflichtet sich, die in diesem Pakt anerkannten Rechte zu achten und sie allen in seinem Gebiet befindlichen und seiner Herrschaftsgewalt unterstehenden Personen ohne Unterschied wie insbesondere der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, des Vermögens, der Geburt oder des sonstigen Status zu gewährleisten“ (BGBl. 1973 II 1553).

⁷⁸ UN-Menschenrechtsausschuss, Allgemeiner Kommentar Nr. 31 (2004), Die Rechtsnatur der Paktverpflichtungen, Abs. 10. In: Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), Die „General Comments“ zu den VN-Menschenrechtsverträgen, Baden-Baden 2005, S. 156 (Hervorhebung der Vf.).

nen. (2) Deutschland sichert bei Einsätzen seiner Polizei- oder Streitkräfte im Ausland, insbesondere im Rahmen von Friedensmissionen, allen Personen, soweit sie seiner Herrschaftsgewalt unterstehen, die Gewährleistung der im Pakt anerkannten Rechte zu. (3) Die internationalen Aufgaben und Verpflichtungen Deutschlands, insbesondere zur Erfüllung der Verpflichtungen aus der Charta der Vereinten Nationen, bleiben unberührt. (4) Bei der Ausbildung seiner Sicherheitskräfte im internationalen Einsatz sieht Deutschland eine speziell auf diese ausgerichtete Belehrung über die im Pakt verankerten einschlägigen Rechte vor.⁷⁹

Es fällt auf, dass die Bundesrepublik nur die Gewährleistung der Paktrechte zusichert, deren Geltung aber nicht ausdrücklich anerkennt. Die Sätze 2 und 3 der zitierten Antwort der Bundesregierung sind entsprechend als Einschränkungen zu verstehen.

Die deutsche Position wird bei Dieter Weingärtner folgendermaßen begründet:⁸⁰ Man müsse damit rechnen, dass Deutschland in Zukunft auf der Grundlage robuster Mandate nach Kapitel VII der UN-Charta in Ländern tätig wird, in denen ein Rechtssystem nicht existiert, zum Beispiel in Bürgerkriegssituationen. Dort, so Weingärtner,

müssten Verbrecher festgenommen, Häuser durchsucht und Eigentum beschlagnahmt werden und dabei sei die Einhaltung bestimmter Verfahrensgarantien der Menschenrechtspakte nicht immer möglich, zum Beispiel was das Erfordernis gesetzlicher Eingriffsermächtigung und die Garantie gerichtlichen Rechtsschutzes anbelangt. Damit solle dann vermieden werden, dass die Bundesregierung sehenden Auges in Paktverletzungen läuft. Einschränkungen seien demnach notwendig für bestimmte Auslandseinsätze, bei denen Verstöße gegen einzelne Regelungen der Menschenrechtspakte vorprogrammiert sind.⁸¹

Weingärtner schlägt vor, eine bessere Verankerung der Menschenrechte in den Mandaten des Sicherheitsrates der UN und des Bundestages anzustreben, indem Befugnisse und Pflichten der eingesetzten Truppen konkretisiert werden.⁸² Er hält es für wünschenswert – sollten die UN für von ihnen mandatierte Friedensmissionen allgemeine Regeln des Menschenrechtsschutzes verabschieden – dass diese als Anhang den Resolutionen des Sicherheitsrates beigefügt würden, zum Beispiel in der Form von *standards of behaviour*, wie sie die Europäische Union für ihre Missionen beschlossen hat.⁸³ Für utopisch hält er es, ein neues internationales Vertragswerk

79 Engl. Original: Human Rights Committee, Comments by the Government of Germany, 11.04.2005, CCPR/CO/80/DEU/Add.1.

80 Dieter Weingärtner ist Leiter der Rechtsabteilung im Bundesministerium der Verteidigung.

81 Dieter Weingärtner, Menschenrechtsbindung bei Out-of-Area-Einsätzen der Bundeswehr. In: Norman Weiß (Hrsg.), Menschenrechtsbindung bei Auslandseinsätzen deutscher Streitkräfte. Expertengespräch des Menschenrechtszentrums der Universität Potsdam und des DIMR, Berlin 2006, S. 12.

82 Ebda., S. 90.

83 Generic Standards of Behaviour for ESDP Operations, 18. Mai 2005, 8373/3/05 REV 3. Siehe auch Jana Arloth/Frauke Seidensticker, a.a.O., Seite 19–22.

für Friedensmissionen von Streitkräften im Ausland in Angriff zu nehmen.⁸⁴

Hierzu ist zu bemerken, dass es wohl richtig ist, dass ein umfassendes Vertragswerk in naher Zukunft eher unwahrscheinlich ist, aber es läge dann in der Verantwortung der Staaten, auch Deutschlands, Vorschläge zur effektiven Einhaltung von Menschenrechten zu machen. Auch stellt sich die Frage, ob nicht an Zwischenlösungen für den Fall gedacht werden sollte, dass sich die politische Diskussion im UN-Sicherheitsrat hinzieht.

5.4 Bindung an einfachgesetzliche wehrrechtliche Vorschriften

Neben dem Grundgesetz können auch einfachgesetzliche wehrrechtliche Vorschriften entsprechende Schutzwirkung entfalten, so zum Beispiel das Soldatengesetz, welches Soldaten und Soldatinnen dazu verpflichtet, treu zu dienen, und die Vorgesetzten dazu verpflichtet, Befehle nur unter Beachtung des Völkerrechts, der Gesetze und der Dienstvorschriften zu erteilen.⁸⁵ Die Folge solcher Vorschriften bei Auslands-

einsätzen der Bundeswehr ist, dass Verletzungen von Grundrechten Dritter in der Regel Verstöße gegen Dienstpflichten darstellen. Außerdem gilt gemäß § 1a II Wehrstrafgesetz das deutsche Strafrecht unabhängig vom Recht des Tatorts für Taten, die von Soldaten und Soldatinnen während eines dienstlichen Aufenthalts oder in Beziehung auf den Dienst im Ausland begangen werden. Somit können Körperverletzungen und die in der Praxis sehr relevante Nötigung und Freiheitsberaubung im Rahmen von Auslandsmissionen nach dem deutschen Strafrecht geahndet werden.⁸⁶ Solche Taten werden von der Staatsanwaltschaft Potsdam verfolgt, welche aufgrund des Sitzes des Einsatzführungskommandos in Potsdam zuständig ist.

6. Wie geht man bei UN-Operationen mit mutmaßlichen Straftätern um?

Der Umgang mit Straftatverdächtigen, insbesondere was das Festhalten und Überstellen anbelangt, sollte auf einer klaren Rechtsgrundlage erfolgen, die menschen-

84 Diese Ideen wurden auch von Michael Tiede, Völkerrechtsreferat R II 3 des Bundesministerium der Verteidigung, aufgegriffen (Vortrag zur Position der Bundesregierung auf der Informationstagung zum Humanitärem Völkerrecht des Deutschen Roten Kreuz, Berlin), 05.12.2008.

85 Soldatengesetz: §7 Grundpflicht des Soldaten: Der Soldat hat die Pflicht, der Bundesrepublik Deutschland treu zu dienen und das Recht und die Freiheit des deutschen Volkes tapfer zu verteidigen. §10 Pflichten des Vorgesetzten: (4) Er darf Befehle nur zu dienstlichen Zwecken und nur unter Beachtung der Regeln des Völkerrechts, der Gesetze und der Dienstvorschriften erteilen. Dieter Weingärtner, Zur Geltung des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte und der Grundrechte im Rahmen von Auslandseinsätzen der Bundeswehr. In: Ders. (Hrsg.), Streitkräfte und Menschenrechte, Baden-Baden 2008, S. 89.

86 Ebda.

rechtliche Standards anwendet. Während für bewaffnete Konflikte klare Regeln bestehen, gibt es für Peacekeeping-Einsätze, die nicht darunter fallen, kein abgeschlossenes Rechtssystem. Die notwendige rechtliche Grundlage kann aber direkt oder indirekt im UN-Sicherheitsrats-Mandat, im SOFA, im etwaigen Friedensübereinkommen oder im lokalen Recht des Einsatzlandes gefunden werden.⁸⁷ Allerdings sind solche Texte meist relativ weit gefasst und es ist eine Frage der Interpretation, ob Festnahmen mit erfasst sind.⁸⁸

Die Befugnis zu Festnahmen kann zum Beispiel für den ISAF-Einsatz in den Passus der Resolution 1386 vom 20.12.2001 hinein gelesen werden. Der Sicherheitsrat „*authorizes (...) the establishment for 6 months of an International Security Assistance Force to assist the Afghan Interim Authority in the maintenance of security in Kabul and its surrounding areas, so that the Afghan Interim Authority as well as the personnel of the United Nations can operate in a secure environment*“ und „*to take all necessary measures to fulfil its mandate.*“

Allerdings sind die genauen Bedingungen von Festnahmen nicht geklärt. Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) zweifelte zum Bei-

spiel 2006 die Rechtmäßigkeit des Vorgehens der NATO in Kosovo an. KFOR hätte seit 1999 Personen festgenommen, weil diese als eine Bedrohung der Sicherheit und eines sicheren Umfelds angesehen worden seien, manchmal gegen die Entscheidung eines Richters sie zu entlassen. Auf der Militärbasis Camp Bondsteel hätte die NATO zirka 3.600 Personen festgehalten. Fast alle diese außergerichtlichen Internierungen sieht die OSZE als rechtswidrig an, und, besonders später, nachdem ein reguläres Justizsystem existierte, als nicht zu rechtfertigen.⁸⁹

Was die Überstellung von Gefangenen anbelangt, müssen auch hier die vertraglich oder völkergewohnheitsrechtlich bindenden menschenrechtlichen Standards eingehalten werden, wozu auch das so genannte Refoulement-Verbot zählt. Der Grundsatz des Non-Refoulement verbietet, eine Person in einen Staat aus- oder zurückzuweisen, in dem ihr eine Verletzung fundamentaler Menschenrechte droht.⁹⁰

Hier kann sich jedoch ein Problem ergeben, wenn das Einsatzland noch nicht über ein funktionierendes Justizsystem verfügt oder menschenrechtliche Standards unterläuft: Das Personal der UN-Operation kann einen Gefangenen oder eine Gefangene selbst

87 Frederik Naert, *Detention in Peace Operations: Legal Framework and Main Categories of Detainees*, Working Paper No 94 – May 2006, Institute for International Law K.U. Leuven, S. 22.

88 Ebd., S. 18.

89 OSCE Mission in Kosovo, Department of Human Rights and Rule of Law: *Legal System Monitoring Section. Kosovo. Review of the criminal justice system 1999–2005, 2006*, S. 31–34 (33).

90 Der Grundsatz ist Bestandteil des Völkergewohnheitsrechts und in Art. 2, 3 EMRK, Art. 3 Abs. 1 Antifolterkonvention, Art. 7 UN-Zivilpakt und Art. 33 Abs. 1 der Genfer Flüchtlingskonvention von 1950 verankert.

nur für einen gewissen Zeitraum festhalten, sonst steht die Legalität der Festnahme in Frage. Eine Überstellung kann eine Gefahr für die Gefangenen bedeuten, während eine Freilassung nicht in Frage kommt, weil der oder die Gefangene tatsächlich eine Gefahr darstellt.⁹¹ Bei Straftatsverdächtigen stellt sich insbesondere das Problem, dass ihre Festnahme die Strafverfolgung und Verurteilung zum Ziel hat, und diese mit den besonderen Rechten einer angeklagten Person verbunden sind. Die strafrechtliche Verfolgung und Verurteilung einer angeklagten Person wird wohl selten in den Kompetenzbereich einer Peacekeeping-Operation fallen.⁹²

Die Bundesregierung hat sich im Rahmen von zwei Kleinen Anfragen von Bündnis 90/Die Grünen und der Fraktion Die Linke zur Problematik von Festnahmen bei Auslandseinsätzen geäußert. In den Vorbemerkungen zur Antwort auf die Anfrage der Grünen⁹³ wird am Beispiel Afghanistan ausdrücklich festgestellt, dass deutsche ISAF-Einsatzkräfte kein isoliertes Recht zur Festnahme haben. Anders sei dies bei der Beteiligung an der Operation Enduring Freedom (OEF), bei der die deutschen Streitkräfte mit ihren Fähigkeiten zur Ausführung des Mandats beitragen sollen. Dies beinhaltet auch die Gefangennahme von mutmaßlichen Terroristen.

Rechtliche Vorgaben für die Behandlung von Gefangenen bei Auslandseinsätzen hat das Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) am 24. Juli 1999 in Form einer „Weisung Nr. 8 für die Behandlung mutmaßlicher Straftäter, die durch die Bundeswehr im Kosovo in Gewahrsam genommen werden“ gemacht. Darin wird geregelt, dass die KFOR-Truppe Personen festnehmen kann, die im dringenden Tatverdacht stehen, eine schwerwiegende Straftat wie zum Beispiel Mord oder Vergewaltigung begangen zu haben. Diese dürfen aber nur so lange festgehalten werden, bis die Übernahme der festgenommenen Person durch die lokale Polizei und Justiz möglich ist. Bei der Festnahme ist notfalls auch Gewalt anzuwenden, wobei für die Anwendung militärischer Gewalt die Regeln der Taschenkarte und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gelten.⁹⁴

Auf die Frage 1 nach den Einsatzregeln antwortet die Bundesregierung, dass sowohl die völkerrechtlichen Grundlagen des jeweiligen Einsatzes (beispielsweise UN-Mandat) gelten, als auch die Vorgaben des Grundgesetzes, des Einsatzbeschlusses der Bundesregierung, der Operationsplan des jeweiligen Systems kollektiver Sicherheit und schließlich die Einsatzregeln der Operation (RoE).

Der Befehl des BMVg vom 26. April 2007⁹⁵ konkretisiert diese Vorgaben. Darin wird zum Beispiel festgelegt, dass die Übergabe

91 Frederik Naert, a.a.O., S. 22.

92 Ebda., S. 23.

93 BT-Drucksache 16/6282.

94 Die Weisung Nr. 8 für KFOR wurde mit dem Befehl vom 26. April 2007 aufgehoben.

95 Der Befehl gilt für die Behandlung von Personen, die bei Auslandseinsätzen von deutschen Soldatinnen oder Soldaten in Gewahrsam genommen werden (BT-Drs. 16/6282).

der in Gewahrsam genommenen Personen an Sicherheitskräfte aus Drittstaaten untersagt ist, wenn Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass die Beachtung menschenrechtlicher Standards nicht gewährleistet wird. In einer weiteren Einzelweisung für den ISAF-Einsatz wird geregelt, dass festgehaltene Personen möglichst innerhalb von 96 Stunden freizulassen oder an die zuständigen afghanischen Stellen zu übergeben sind. Allerdings ist hier festzustellen, dass das Festhalten einer Person für 96 Stunden oder länger ohne richterliche Entscheidung nicht mit Art. 104 II GG in Einklang steht, der 48 Stunden als maximale Dauer der Freiheitsentziehung vorsieht. Daraus könnte geschlossen werden, dass das BMVg der Ansicht sei, das Grundgesetz wäre hier nicht anwendbar.⁹⁶ Indessen muss berücksichtigt werden, dass die Rechtsgrundlage für die Festnahme für das deutsche Einsatzkontingent ISAF, die ein Festhalten bis zu 96 Stunden erlaubt, die Sicherheitsrats-Resolution 1386 ist.

In einer Kleinen Anfrage der Fraktion Die Linke zum Umgang der Bundeswehr mit afghanischen Gefangenen⁹⁷ warfen die Abgeordneten der Bundesregierung vor, dass das Verfahren mit von ISAF festgehaltenen Personen in einer rechtlichen Grauzone stattfinde, was die Regierung zurückwies. Sie räumte allerdings ein, dass eine statistische Erfassung sämtlicher Ingewahrsam-

nahmen nicht erfolgt sei. Eine umfassende Dokumentation wurde erst mit Weisung vom 26. April 2007 vorgesehen. Auch in dieser Anfrage wurde auf das Festhalten von Personen für 96 Stunden hingewiesen (Antwort 2), während nur wenige Antworten weiter (Antwort 8) eingeräumt wurde, dass die Bundeswehr als Teil der deutschen öffentlichen Gewalt in die durch das Grundgesetz normierte Bindung an die Grundrechte einbezogen sei. Diese Aussagen erscheinen als widersprüchlich.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte forderte 2008 die Bundesregierung auf, sich dafür einzusetzen, dass es nach der Übergabe von Gefangenen durch die Bundeswehr an afghanische Behörden nicht zu Folter und Misshandlungen kommt. Menschenrechtsorganisationen hatten immer wieder über Folter und Misshandlungen durch den afghanischen Geheimdienst berichtet. So habe beispielsweise die kanadische Regierung bereits Ende 2007 vorübergehend keine Gefangenen mehr überstellt, nachdem sie Misshandlungen festgestellt hatte. Die Bundesregierung wurde aufgefordert, sich auch für eine entsprechende Haltung aller ISAF-Truppen einzusetzen. Der Deutsche Bundestag sollte bei der Beobachtung der Auslandseinsätze eine aktive Rolle spielen und die Einhaltung der Menschenrechte zu einem regelmäßigen Tagesordnungspunkt machen.⁹⁸

⁹⁶ Zit. nach Stoltenberg, Auslandseinsätze der Bundeswehr, a.a.O., S. 111 f. (112).

⁹⁷ BT-Drucksache 16/7839.

⁹⁸ Deutsches Institut für Menschenrechte, Pressemitteilung: Menschenrechtsinstitut fordert Einhaltung der Menschenrechte bei Gefangenenübergabe in Afghanistan, 14.02.2008. Zum Hintergrund siehe amnesty international, Afghanistan: Detainees transferred to torture: ISAF complicity?, London 2007. In ihren Jahresberichten 2008 und 2009 berichtet die Organisation, dass diese Problematik anhält.

Auch im Rahmen der Diskussion über die Piratenbekämpfung am Horn von Afrika ist zu klären, wie man ein Festnahmerecht der deutschen Soldaten und Soldatinnen im Rahmen des Einsatzes am Horn von Afrika begründet und was mit Gefangenen zu geschehen hat. In der politischen Diskussion gab es zwei Positionen. Nach der einen sollten Gefangene der deutschen Polizei übergeben und einem deutschen Haftrichter vorgeführt werden, wenn von ihren Taten deutsche Rechtsgüter betroffen waren. Eine andere, die sich durchsetzte, verlangte nach einer Übergabe an andere Staaten oder die Absetzung an Land.⁹⁹ Die EU hat mit Kenia im März 2009 ein Übergabeabkommen abgeschlossen, wonach die im Rahmen der EU-Mission Atalanta festgenommenen Personen vor kenianische Gerichte gestellt werden. Die USA und Frankreich stellen die ersten mutmaßlichen somalischen Piraten vor ihre eigenen Gerichte.

7. Praktische Schlussfolgerungen

Es wurde deutlich: Für die Sicherstellung der Einhaltung der Menschenrechte durch das Personal von UN-Friedensoperationen ist die politische und rechtliche Verant-

wortung für den Einsatz entscheidend: Liegt sie allein bei der internationalen Organisation (die Immunität besitzt) oder bei den Entsendestaaten, oder bei beiden (Mehrfachzurechnung; Vorschlag der Venedig-Kommission)? Ist der Truppenstellende Staat durch die Beteiligung an UN-Operationen weitgehend oder völlig von jeder Verantwortung entbunden, weil ein Mandat vom UN-Sicherheitsrat besteht?

Diese Frage ist auch deshalb von Bedeutung, weil gegen die Vereinten Nationen von einzelnen Personen kaum geklagt werden kann. Nur Schadensersatzforderungen können bei UN-Stellen im Einsatzland vorgebracht werden. Geklagt werden kann zwar gegen die Menschenrechte verletzende Handlungen des UN-Personals vor nationalen Gerichten der Entsendestaaten (ggf. auch als Nebenkläger, je nach nationaler Rechtsordnung). Deren Justiz kann aber dann leicht auf die Immunität der für die Auftragsdurchführung verantwortlichen UN verweisen.¹⁰⁰ Letztlich kann vor keiner Instanz mit Aussicht auf Erfolg geklagt werden. Es fehlt ein eigener Rechtsweg.

Dies ist als gravierende Rechtsschutzlücke anzusehen, für die bisher keine Abhilfe geschaffen oder auch nur in Aussicht

99 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, „Entscheidung über Piraten-Einsatz“, 03.12.08, S. 6 und die Pressemitteilung „Security Council condemns acts of piracy, armed robbery off Somalia’s coast, authorizes for six months ‘all necessary means’ to repress such acts“ Resolution 1816 (2008) Adopted Unanimously with Somalia’s Consent; Measures Do Not Affect Rights, Obligations under Law of Sea Convention“; <http://www.un.org/News/Press/docs/2008/sc9344.doc.htm> (abgerufen am 26.05.2009).

100 Erinnert sei zum Beispiel an die Klage von Angehörigen der Opfer des Massakers von Srebrenica 1995 gegen den niederländischen Staat, weil dessen Peacekeeper dort die Verantwortung hatten. Ihre Klage wurde 2008 mit Verweis auf die Verantwortung der UN abgewiesen. Ein anderes niederländisches Gericht wies eine Klage der Hinterbliebenen wegen Schadensersatz mit Hinweis auf die Immunität der UN ab. Vgl. BBC news, Dutch ‚not liable‘ for Srebrenica, 10.09.2008.

gestellt wurde. Die Verantwortung für disziplinarische Untersuchungen der UN und die strafrechtliche Zuständigkeit des Entsendestaates ist hierfür kein Ausgleich. Über deren Umsetzung in der Praxis und ihre Wirksamkeit ist überdies wenig bekannt.¹⁰¹

Im Folgenden werden Empfehlungen an die Bundesregierung und den Deutschen Bundestag formuliert, die das Ziel haben, die bestehenden Rechtsschutzlücken und -schwächen abzubauen. Hierbei werden auch einige Punkte aufgenommen, die Dieter Fleck 2008 veröffentlicht hat.¹⁰²

Unterschieden wird nach den Adressaten der Empfehlungen.

1. Bundesregierung

1.1 Gegenüber den Vereinten Nationen

Rechtliche Bindung deutscher entsendeter Kräfte

Die Bundesregierung sollte für eine völkerrechtliche Position eintreten, die gewährleistet, dass „keine Flucht in das Völkerrecht“ stattfindet. Unter den möglichen Optionen sollte der Vorschlag der Venedig-Kommission Beachtung finden, bei UN-Einsätzen eine Zweifachzurechnung der Verantwortung vorzunehmen, das heißt die Entsendestaaten bleiben in geeigneter Form rechtlich weiter mitverantwortlich (Vgl. Abschnitt 2).

Sie sollte auch dafür eintreten, dass bei Einsätzen internationaler Organisationen Menschen im Einsatzland ein Beschwerdeweg offen steht, der die disziplinarische und strafrechtliche Verantwortung von UN-Personal einschließt (siehe Empfehlungen weiter unten).

Einforderung klarer Vorgaben für Operationen und Personal entsendende Staaten

Die Bundesregierung sollte darauf dringen, dass der Sicherheitsrat allgemeine Regeln des Menschenrechtsschutzes bei Friedensmissionen als *standards of behaviour* oder *code of conduct* verabschiedet, die dann dem jeweiligen Mandat als Anhang beigegeben werden (so wie dies die Europäische Union für ihre Missionen bereits beschlossen hat).¹⁰³

Disziplinarische Untersuchung (UN)

Die Bundesregierung sollte sich für ein transparentes System disziplinarischer Untersuchungen bei UN-Friedensoperationen einsetzen. Dies schließt auch die Berichterstattung für die Öffentlichkeit in Einsatz- und Entsendeländern ein.

1.2 Management deutscher Einsätze

Klare, menschenrechtsorientierte Anweisungen

Die Bundesregierung sollte für Auslandseinsätze klare rechtliche Anweisungen aufgrund bestehender menschenrechtli-

¹⁰¹ Vgl. Zwanenburg 2005, a.a.O., S. 233 und Hadden 2009, a.a.O., S. 107–114.

¹⁰² Dieter Fleck, Schlussfolgerungen. In: Dieter Weingärtner (Hrsg.), *Streitkräfte und Menschenrechte*, Baden-Baden 2008, S. 183–186.

¹⁰³ So auch Arloth/Seidensticker, a.a.O., S. 56 f., Fleck 2008, a.a.O., S. 185 (Punkt 18) und Weingärtner 2008, a.a.O., S. 90.

cher Verpflichtungen geben, insbesondere für die Anwendung unmittelbaren Zwangs, für Festnahmen, Durchsuchungen und andere Eingriffe in die persönliche Freiheit. Dabei ist eine Abstimmung mit den beteiligten Staaten in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht notwendig.¹⁰⁴ Diese sollten das Völkergewohnheitsrecht, die für das Einsatzland gültigen Menschenrechtsverträge sowie die weiteren völkerrechtlichen und grundrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands umfassen, einschließlich Menschenrechtsstandards zu Gender¹⁰⁵. Zwar können Kapitel VII-Einsätze niedrigere Standards bestimmen, aber hier ist zu fordern, dass die den Einsatz mandatierende Stelle, der UN-Sicherheitsrat, klare Anweisungen für einen aktiven Menschenrechtsschutz verabschiedet. Ein positives Beispiel ist die UN-Operation im Libanon (UNIFIL), bei der auch als eine der Aufgabe festgelegt wurde, *“to protect civilians under imminent threat of physical violence”*.¹⁰⁶

Strafrechtliche Untersuchung (Entsendestaat)

Die Bundesregierung sollte sich für ein transparentes System strafrechtlicher Untersuchung bei UN-Friedensoperationen durch Entsendestaaten einsetzen. Über Ergebnisse strafrechtlicher Untersuchungen und eventuelle Gerichtsverfahren sollte dem Deutschen Bundestag und öffentlich berichtet werden.

Vorbereitung, Aus- und Fortbildung

Die Bundesregierung sollte sicherstellen, dass neben deutschen Polizei- auch Militärkräfte, die in einen Peacekeeping-Einsatz entsandt werden, umfassend über menschenrechtliche Normen informiert sind (zusätzlich zum Humanitären Völkerrecht, das ohnehin Teil der Aus- und Fortbildung der Streitkräfte ist).

1.3 Gegenüber dem Einsatzland

Kooperation mit den Behörden des Einsatzlandes

Bei der Übergabe von Gefangenen durch UN-Kräfte an die lokale Regierung muss sichergestellt werden, dass diese nicht der Folter, Misshandlungen oder anderen fundamentalen Menschenrechtsverletzungen ausgesetzt werden (refoulement-Verbot). Dies gilt auch für die deutsche Beteiligung an Operationen mit Militärkräften anderer Staaten oder des Einsatzlandes.

Die Bundesregierung wird aufgefordert, hier eine klare Politik zu vertreten und sich für eine gemeinsame Haltung der Truppenstellenden Staaten einzusetzen.

Beschwerdemöglichkeit und Schadensersatz für die lokale Bevölkerung

Die Bundesregierung sollte gegenüber den UN für effektive Beschwerdemöglichkeiten und Schadensersatz für die betroffene

¹⁰⁴ Fleck 2008, a.a.O., S. 185 (Punkt 20).

¹⁰⁵ Siehe Resolutionen 1325 und 1820 des UN-Sicherheitsrates zu Förderung von Geschlechtergleichheit in UN-Krisenmanagement und Schutz vor Vergewaltigungen.

¹⁰⁶ <http://www.un.org/Depts/dpko/missions/unifil/mandate.html> (aufgerufen am 20.05.2009). UNIFIL: United Nations Interim Force in Lebanon.

lokale Bevölkerung eintreten. Dies ist aus völkerrechtlichen und rechtsstaatlichen Gründen geboten und auch für Glaubwürdigkeit und Erfolg einer Friedensmission unabweislich.¹⁰⁷

Die lokale Bevölkerung sollte verständlich darüber informiert werden, an wen sie sich bei einer mutmaßlichen Menschenrechtsverletzung oder anderen Straftaten wenden kann, sowohl innerhalb der UN-Operation als auch gegenüber den Behörden des Einsatzlandes. Eine entsprechende Absprache sollte mit allen Kontingenten getroffen werden mit dem Ziel eines gemeinsamen Standards.

Bei der Untersuchung von Beschwerden bieten sich die Optionen einer missionsinternen Beschwerdestelle, eines „*mission based ombudsman*“¹⁰⁸ oder auch eines unabhängigen Spruchkörpers an, die, mit angemessenen Ressourcen ausgestattet, in die Lage versetzt werden, eine objektive, unabhängige Untersuchung durchzuführen. Über Untersuchungsergebnisse und getroffene Maßnahmen sollte berichtet werden, auch und vor allem gegenüber der lokalen Bevölkerung, für die die Verpflichtung der UN auf Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit immer sichtbar sein sollte. Informiert werden sollten aber auch Parlament und Öffentlichkeit in Deutschland.

Über die getroffenen Maßnahmen sollten Militär- und Polizeikräfte vor und während des Einsatzes präzise unterrichtet werden.

2. Deutscher Bundestag

Bundesregierung und Deutscher Bundestag sollten sich verstärkt generell mit der menschenrechtlichen Dimension von UN-Friedensoperationen befassen, Forderungen an die UN formulieren (UN-Sicherheitsrat, zuständige Abteilungen des UN-Sekretariats) sowie hierzu eine breite Berichterstattung einfordern, die über die Bundesregierung hinaus auch die Expertise, von Zivilgesellschaft, Wissenschaft, internationalen Menschenrechtsorganisationen, –expertinnen und –experten einbezieht.

Deutsche Politik sollte sich auch mit der extraterritorialen Anwendbarkeit von Menschenrechtsabkommen, besonders der EMRK und des UN-Zivilpakts, befassen und auf die Interpretation des UN-Menschenrechtsausschusses zugehen (vgl. Abschnitt 3). Die Schlussfolgerungen sollten dann auch in den relevanten Beschlüssen des Bundestages, den Einsatzregeln etc. ihren Niederschlag finden.

¹⁰⁷ Fleck 2008, a.a.O., S. 186 (Punkt 26).

¹⁰⁸ Vgl. z.B. Zwanenburg 2005, a.a.O., S. 294 ff. und den Beitrag von Christian Tomuschat bei der Veranstaltung „Die Geltung von Grund- und Menschenrechten bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr“ am 16.06.2008, einem von amnesty international und der Heinrich Böll Stiftung veranstalteten Expertengespräch.

Deutsches Institut für Menschenrechte
German Institute for Human Rights

Zimmerstr. 26/27

D-10969 Berlin

Phone: (+49) (0)30 – 259 359 0

Fax: (+49) (0)30 – 259 359 59

info@institut-fuer-menschenrechte.de