

## **Agim Behrami und Bekir Behrami gg. Frankreich Ruzhdi Saramati gg. Frankreich, Deutschland und Norwegen**

Zulässigkeitsentscheidung vom 31.5.2007  
Große Kammer  
Bsw. Nr. 71.412/01 und 78.166/01

### Zuständigkeit des GH zur Überprüfung von Handlungen im Rahmen einer Mission der Vereinten Nationen

Art. 1 EMRK

#### **Sachverhalt:**

Die beiden vorliegenden Beschwerden wurden von drei im Kosovo lebenden Albanern erhoben. Sie betreffen Handlungen bzw. Unterlassungen der internationalen Zivil- bzw. Sicherheitsverwaltung im Kosovo.

Zum Hintergrund der Beschwerden:

Nach dem Scheitern von Friedensverhandlungen zur Beendigung des 1998 ausgebrochenen bewaffneten Konflikts zwischen Serben und Albanern im Kosovo begann die NATO am 24.3.1999 mit Luftangriffen gegen die Bundesrepublik Jugoslawien. Die Angriffe wurden am 8.6.1999 eingestellt, nachdem die jugoslawischen Truppen zugestimmt hatten, aus dem Kosovo abzuziehen. Am 9.6.1999 unterzeichneten KFOR (*Kosovo Force*), die Bundesrepublik Jugoslawien und die Republik Serbien ein militärisch-technisches Übereinkommen, das den Abzug der jugoslawischen Truppen und die Präsenz einer internationalen Friedenstruppe vorsah.

Resolution 1244 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen vom 10.6.1999 sah die Schaffung einer internationalen Friedenstruppe (KFOR) unter substantieller Beteiligung der NATO und unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen unter gemeinsamer Führung vor. Die Truppenkontingente der KFOR waren in vier multinationale Brigaden gegliedert, die jeweils unter der Führung einer Nation für einen bestimmten Sektor zuständig waren. Die für Mitrovica bzw. Prizren zuständige Brigade stand unter französischem bzw. deutschem

Kommando. Resolution 1244 sah auch die Einrichtung einer internationalen Zivilverwaltung des Kosovo (UNMIK) unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen vor.

Die näheren Umstände des Falles Behrami:

Am 11.3.2000 fand eine Gruppe von Knaben, zu denen auch zwei Söhne von Agim Behrami zählten, beim Spielen in der Nähe von Mitrovica nicht explodierte Teile einer Streubombe. Als einer dieser Sprengsätze detonierte, wurde ein Sohn von Agim Behrami getötet und ein weiterer (der ZweitBf.) schwer verletzt, wodurch er sein Augenlicht verlor.

In der von der UNMIK-Polizei durchgeführten Untersuchung wurde festgestellt, dass die KFOR schon seit Monaten über die nicht explodierten Streubomben informiert gewesen wäre, diesen aber keine hohe Priorität eingeräumt hätte. Die Strafverfolgungsbehörde erhob keine Anklage, da es sich bei der Explosion um einen Unfall gehandelt habe.

Die näheren Umstände des Falles Saramati:

Der Bf. Saramati wurde am 24.4.2001 von der UNMIK-Polizei wegen des Verdachts des versuchten Mordes und des illegalen Waffenbesitzes festgenommen. Am folgenden Tag ordnete ein Richter die Untersuchungshaft an. Nachdem der Oberste Gerichtshof einem Rechtsmittel des Bf. stattgegeben hatte, wurde er am 4.6.2001 aus der Haft entlassen.

Anfang Juli 2001 wurde er von der UNMIK-Polizei telefonisch aufgefordert, sich bei einer

Polizeidienststelle zu melden, um seine persönlichen Gegenstände und sein Bargeld abzuholen. Als er am 13.7.2001 bei der Polizei in Prizren erschien, wurde er aufgrund einer Anordnung des norwegischen Kommandanten der KFOR festgenommen. Die neuerliche Haft wurde damit gerechtfertigt, dass Hinweise vorlägen, wonach der Bf. Verbindungen zu bewaffneten Gruppen im Grenzgebiet zwischen dem Kosovo und Mazedonien unterhielte. Die KFOR sei nach der Resolution 1244 dazu ermächtigt, Personen anzuhalten, soweit dies zur Aufrechterhaltung eines sicheren Umfelds notwendig sei.

Am 23.1.2002 wurde der Bf. wegen versuchten Mordes verurteilt und von der KFOR an die Haftanstalt der UNMIK in Priština überstellt. Am 9.10.2002 wurde seine Verurteilung vom Obersten Gerichtshof des Kosovo aufgehoben, die Sache zur neuerlichen Entscheidung zurückverwiesen und die Entlassung des Bf. angeordnet. Eine neuerliche Verhandlung wurde noch nicht anberaumt.

### Rechtsausführungen:

Die Bf. Behrami behaupten eine Verletzung von Art. 2 EMRK (*Recht auf Leben*). Der Bf. Saramati behauptet eine Verletzung von Art. 5 EMRK (*Recht auf persönliche Freiheit*) alleine und in Verbindung mit Art. 13 EMRK (*Recht auf eine wirksame Beschwerde bei einer nationalen Instanz*) sowie von Art. 6 Abs. 1 EMRK (hier: *Recht auf Zugang zu einem Gericht*).

### Zurückziehung der Beschwerde Saramati gg. Deutschland:

Der Bf. Saramati brachte ursprünglich vor, in die Hoheitsgewalt (*jurisdiction*) Deutschlands zu fallen, da ein deutscher KFOR-Offizier an seiner Festnahme beteiligt und Deutschland die führende Nation in der für Prizren zuständigen Brigade gewesen sei. Er anerkannte jedoch die Entgegnung der deutschen Regierung, wonach keine Hinweise auf die Teilnahme eines deutschen Offiziers an der Festnahme vorliegen würden und akzeptierte, dass das deutsche Kommando über die KFOR-Brigade alleine nicht ausreiche, um ihn unter die deutsche Hoheitsgewalt zu bringen. Daher zog er am 2.11.2006 seine Beschwerde gegen Deutschland zurück.

Der GH erachtet die Gründe für die Zurückziehung der Beschwerde gegen Deutschland als sachlich. Da die Beschwerde auch gegen zwei weitere Staaten erhoben wurde, erfordert die Achtung der Menschenrechte nicht die Fortsetzung der Prüfung der Beschwerde gegen Deutschland. Soweit die Beschwerde ge-

gen Deutschland gerichtet ist, wird sie daher aus dem Register gestrichen (einstimmig).

### Zur Zulässigkeit der Beschwerden gegen Frankreich und Norwegen:

Die Bf. behaupten, es bestehe ein ausreichender Zusammenhang zwischen ihnen und den belangten Staaten, um deren *Hoheitsgewalt* iSv. Art. 1 EMRK zu begründen. Daher seien ihre Beschwerden *ratione loci, personae* und *materiae* vereinbar mit der Konvention.

#### 1. Die vom GH zu prüfende Angelegenheit:

Die Vorbringen der Bf. und der belangten Regierungen betrafen zu einem großen Teil die Frage, ob die Bf. iSv. Art. 1 EMRK in die extraterritoriale Hoheitsgewalt der belangten Staaten fielen und die Beschwerden *ratione loci* vereinbar mit der Konvention seien. Für die Bf. war in diesem Zusammenhang bedeutend, dass Frankreich die führende Nation in der für Mitrovica zuständigen multinationalen Brigade war bzw. dass französische und norwegische Kommandanten der KFOR die Anhaltung des Bf. Saramati anordneten. Die belangten Staaten bestritten ihre Hoheitsgewalt *ratione loci* unter anderem mit dem Argument, die Bf. hätten sich nicht auf ihrem Territorium befunden und die effektive Kontrolle über das Kosovo liege in der Hand der Vereinten Nationen.

Im vorliegenden Fall ist unbestritten, dass die Bundesrepublik Jugoslawien keine Kontrolle über das Kosovo ausübte, da sie vor den hier in Rede stehenden Ereignissen in einem militärisch-technischen Übereinkommen dem Abzug ihrer eigenen Truppen zugunsten der Einsetzung einer internationalen zivilen (UNMIK) und Sicherheitspräsenz (KFOR) zugestimmt hatte. Resolution 1244 ermächtigte die KFOR zur Ausübung der vollen militärischen Kontrolle. Das Mandat der UNMIK umfasste die gesamte legislative und exekutive Gewalt sowie die Befugnis zur Ausübung der Gerichtsbarkeit. Das Kosovo stand daher zur Zeit der den Beschwerden zugrunde liegenden Ereignisse unter der effektiven Kontrolle der internationalen Präsenzen, die jene öffentliche Gewalt ausübten, die normalerweise der Regierung der Bundesrepublik Jugoslawien zukam.

Die Frage ist daher weniger, ob die belangten Staaten extraterritoriale Hoheitsgewalt im Kosovo ausübten, als vielmehr, ob der GH zuständig ist, den Beitrag zu prüfen, den diese Staaten zur zivilen und Sicherheitspräsenz leisteten, welche die effektive Kontrolle über das Kosovo ausübte. Die erste vom GH zu prüfende Frage ist daher die Vereinbarkeit der Beschwerden mit der EMRK *ratione personae*.

## 2. Die Vorbringen der Parteien:

Die Bf. behaupten, die KFOR sei in beiden Fällen die verantwortliche Organisation. Die Handlungen und Unterlassungen von KFOR-Soldaten seien weder den Vereinten Nationen noch der NATO zuzurechnen, sondern ausschließlich dem Staat, der das jeweilige Truppenkontingent stelle.

Die belangten Regierungen entgegnen, die KFOR sei eine internationale Truppe unter gemeinsamer Führung, über die sie keine Befehlsgewalt hätten. Das Kommando über die Truppen liege letzten Endes beim Sicherheitsrat. Die Handlungen der nationalen Kontingente seien daher nicht dem jeweiligen Staat zuzurechnen, sondern eher den Vereinten Nationen, von denen die effektive Kontrolle über das Territorium ausgeübt werde.

## 3. Zur Entscheidung über die Zulässigkeit *ratione personae*:

Der GH wird zunächst feststellen, ob KFOR oder UNMIK ein Mandat zur Anhaltung bzw. zur Entminung hatte. Sodann ist zu prüfen, ob die umstrittene Handlung der KFOR (die Anhaltung des Bf. Saramati) bzw. Unterlassung (das Versäumnis der Minenräumung im Fall Behrami) den Vereinten Nationen zugerechnet werden kann. Schließlich muss der GH entscheiden, ob er *ratione personae* zuständig zur Prüfung solcher den Vereinten Nationen zugeschriebener Handlungen oder Unterlassungen ist.

### a) Die für Anhaltung und Entminung zuständige Körperschaft:

Aus dem militärisch-technischen Übereinkommen vom 9.6.1999 geht eindeutig hervor, dass das Sicherheitsmandat der KFOR auch die Anordnung von Haft umfasste.

Was die Minenräumung betrifft, stellt der GH fest, dass nach Art. 9 lit. e der Resolution 1244 die Überwachung der Minenräumung in den Aufgabenbereich der KFOR fiel, bis UNMIK diese Aufgabe übernehmen konnte. KFOR blieb zuständig für die Koordination der Entminung im Kosovo bis diese Aufgabe von dem UNMIK unterstehenden Koordinierungszentrum für Minenräumung der Vereinten Nationen (UNMACC) übernommen wurde, was spätestens im Oktober 1999 – und damit vor der Detonation im Fall Behrami – der Fall war.

Der GH gelangt daher zu dem Schluss, dass die Ausstellung von Haftbefehlen in das Sicherheitsmandat der KFOR fiel und die Überwachung der Minenräumung in das Mandat von UNMIK.

### b) Ist die umstrittene Handlung bzw. Unterlassung den Vereinten Nationen zurechenbar?

Resolution 1244 ermächtigte die Mitgliedstaaten und internationale Organisationen, eine internationale Sicherheitspräsenz im Kosovo einzurichten. Diese Truppen operierten auf der Grundlage eines von den Vereinten Nationen delegierten und nicht eines direkten Kommandos. Diese Delegation der Sicherheitsagenden des Sicherheitsrats an die KFOR und der zivilen Agenden an UNMIK hatte seine Grundlage in Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen. Die Kernfrage ist, ob der Sicherheitsrat die letzte Entscheidungsgewalt und Kontrolle behielt und das Einsatzkommando somit nur delegiert war.

Resolution 1244 sah folgende Befehlskette vor: der Sicherheitsrat behielt die höchste Entscheidungsgewalt und Kontrolle über die Sicherheitsmission und delegierte die Befugnis zur Errichtung einer internationalen Präsenz – der KFOR – sowie das Einsatzkommando über diese an die NATO. Während die multinationalen Brigaden von einem Offizier der jeweils führenden Nation befehligt wurden, stand dieser unter dem direkten Befehl des Kommandanten der KFOR, der wiederum der Befehlsgewalt der NATO unterstand. Wie dieses Modell der Delegation zeigt, ist ein direktes Einsatzkommando des Sicherheitsrats kein Erfordernis einer kollektiven Sicherheitsmission nach Kapitel VII der Satzung der Vereinten Nationen (SVN).

Da die KFOR somit rechtmäßig delegierte Befugnisse des Sicherheitsrats nach Kapitel VII SVN ausübte, war die umstrittene Handlung grundsätzlich den Vereinten Nationen zurechenbar.

Im Gegensatz zur KFOR war UNMIK ein subsidiäres Organ der Vereinten Nationen, das dem Sicherheitsrat direkt unterstellt war. UNMIK bestand aus vier Säulen, die jeweils von einem Sonderberichterstatter des Generalsekretärs der Vereinten Nationen geleitet wurden.

Auch die von den Bf. angefochtene Unterlassung durch UNMIK war daher grundsätzlich den Vereinten Nationen zurechenbar.

### c) Zur Zuständigkeit des GH *ratione personae*:

Die umstrittene Handlung bzw. Unterlassung ist somit grundsätzlich den Vereinten Nationen zurechenbar – einer Organisation, die eine von ihren Mitgliedstaaten getrennte Rechtspersönlichkeit aufweist und keine Vertragspartei der Konvention ist.

In seinem Urteil *Bosphorus Airways/IRL* stellte der GH fest, dass es einem Staat durch die EMRK nicht verwehrt sei, Hoheitsgewalt an eine internationale Organisation zu über-

tragen, er jedoch nach Art. 1 EMRK für alle Handlungen und Unterlassungen seiner Organe verantwortlich bleibe, auch wenn diese sich aus der Notwendigkeit ergeben würden, internationalen Verpflichtungen nachzukommen. Wenn eine solche staatliche Handlung auf internationalen Verpflichtungen beruht, die aus der Mitgliedschaft in einer internationalen Organisation erwachsen, und die betroffene Organisation die Grundrechte in einer Weise schützt, die als zumindest gleichwertig mit dem durch die EMRK gewährten Schutz betrachtet werden kann, so gelte die Vermutung, dass der Staat nicht gegen die Konvention verstoßen hat. Diese Vermutung könne jedoch in Einzelfällen widerlegt werden, wenn der Schutz der Konventionsrechte offensichtlich unzureichend ist.

Der vorliegende Fall wirft die Frage auf, ob der GH *ratione personae* zuständig ist zur Überprüfung von Handlungen, die von den belangten Staaten im Auftrag der Vereinten Nationen gesetzt wurden, und wie sich das Verhältnis zwischen der Konvention und den nach Kapitel VII ihrer Satzung tätigen Vereinten Nationen gestaltet.

Alle Konventionsstaaten sind auch Mitglied der Vereinten Nationen und eines der Ziele der EMRK ist die Durchsetzung der in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte niedergelegten Rechte. Von noch größerer Bedeutung ist die zwingende Natur des grundsätzlichen Zieles der Vereinten Nationen und der dem Sicherheitsrat in Kapitel VII SVN zur Erfüllung dieses Zieles eingeräumten Befugnisse. Wie aus ihrer Satzung klar hervorgeht, ist das primäre Ziel der Vereinten Nationen die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit. Während es ebenso klar ist, dass die Sicherung der Achtung der Menschenrechte einen wichtigen Beitrag zur Wahrung des internationalen Friedens leistet, bleibt es eine Tatsache, dass der Sicherheitsrat in erster Linie dafür verantwortlich ist, dieses Ziel durch den Einsatz von Zwangsmaßnahmen zu erreichen. Diese Verantwortlichkeit ist einzigartig und hat sich als Gegenstück zum heute als Völkergewohnheitsrecht geltenden Verbot der unilateralen Gewaltanwendung etabliert.

Im vorliegenden Fall gestattete es Kapitel VII SVN dem Sicherheitsrat, in Reaktion auf einen Konflikt, der als Bedrohung des Friedens angesehen wurde, Zwangsmaßnahmen zu treffen, nämlich die Einrichtung von KFOR und UNMIK durch Resolution 1244. Da durch Resolutionen des Sicherheitsrats unter Kapitel VII SVN beschlossene Operationen von grundlegender Bedeutung für die Mission der

Vereinten Nationen sind, den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren, und da ihre Effektivität von der Unterstützung der Mitgliedstaaten abhängig ist, kann die Konvention nicht in einer Weise interpretiert werden, die Handlungen und Unterlassungen der Vertragsparteien, die von einer Resolution des Sicherheitsrats gedeckt sind und im Zuge solcher Missionen erfolgen, der Überprüfung durch den GH unterwirft. Dies würde in die Erfüllung der Kernaufgaben der Vereinten Nationen in diesem Gebiet und die effektive Durchführung ihrer Missionen eingreifen. Es würde auch der Einführung von Bedingungen für die Durchführung der Resolution gleichkommen, die im Text der Resolution selbst nicht vorgesehen sind. Diese Überlegungen gelten gleichermaßen für freiwillige Akte der belangten Staaten, wie etwa die Zustimmung eines ständigen Mitglieds des Sicherheitsrats zur betroffenen Resolution und die Stellung von Truppen für die Sicherheitsmission. Auch wenn diese Handlungen nicht in Erfüllung einer aus der Mitgliedschaft zu den Vereinten Nationen resultierenden Verpflichtung erfolgten, waren sie doch entscheidend für die effektive Erfüllung des Mandats des Sicherheitsrats nach Kapitel VII SVN und damit des zwingenden Ziels der Wahrung des Friedens und der Sicherheit durch die Vereinten Nationen.

Die Bf. behaupten, der Schutz der Grundrechte durch die KFOR sei auf keinen Fall gleichwertig mit dem durch die EMRK gewährten Schutz im Sinne des Urteils *Bosphorus Airways/IRL*, weshalb die Vermutung der Befolgung der Konvention durch die belangten Staaten widerlegt sei.

Der GH ist jedoch der Ansicht, dass die Umstände des vorliegenden Falles sich wesentlich von jenen unterscheiden, mit denen er im Fall *Bosphorus Airways/IRL* konfrontiert war. Die umstrittene Handlung (die Beschlagnahme eines von der Bf. geleasteten Flugzeugs) war von den Behörden des belangten Staates auf dessen Territorium und aufgrund einer Entscheidung eines seiner Minister erfolgt. Daher stand nach Ansicht des GH seine Zuständigkeit *ratione personae* außer Frage. Im vorliegenden Fall können die angefochtenen Handlungen und Unterlassungen von KFOR und UNMIK den belangten Staaten nicht zugerechnet werden. Überdies fanden sie nicht auf dem Territorium dieser Staaten oder aufgrund einer Entscheidung ihrer Behörden statt. Die vorliegenden Beschwerden unterscheiden sich daher grundlegend vom Fall *Bosphorus Airways*.

In jedem Fall besteht ein grundlegender Unterschied zwischen der Natur der interna-



tionalen Organisation und der internationalen Zusammenarbeit mit der der GH in jenem Fall beschäftigt war und denen im vorliegenden Fall. Wie der GH bereits festgestellt hat, waren die Handlungen von UNMIK und KFOR direkt den Vereinten Nationen zurechenbar.

Unter diesen Umständen gelangt der GH zu dem Ergebnis, dass die Beschwerden für *ratione personae* unvereinbar mit der Konvention zu erklären und daher als **unzulässig** zurückzuweisen sind (mehrheitlich).

**Vom GH zitierte Judikatur:**

Loizidou/TR v. 18.12.1996

⇒EuGRZ 1997, 555; ÖJZ 1997, 793.

Vladimir und Borka Banković u.a./B und 16 andere NATO-Staaten v. 12.12.2001 (ZE)

⇒NL 2002, 48; EuGRZ 2002, 133.

Ilaşcu u.a./MD und RUS v. 8.7.2004 (GK)

⇒NL 2004, 174.

Issa u.a./TR v. 16.11.2004

⇒NL 2004, 286.

Öcalan/TR v. 12.5.2005 (GK)

⇒NL 2005, 117; EuGRZ 2005, 463.

Bosphorus Airways/IRL v. 30.6.2005 (GK)

⇒NL 2005, 172.

Saddam Hussein/AL und 20 andere Staaten v. 14.3.2006 (ZE)

⇒NL 2006, 67; EuGRZ 2006, 247.

Czech