

Grundrechte und extraterritoriale Hoheitsakte

Gerhard Thallinger

Abstract

Problemstellung

Es kann eine Entwicklung beobachtet werden, dass Staaten, nicht zuletzt im Rahmen inter- oder supranationaler Organisationen wie insbesondere der Europäischen Union, in zunehmendem Ausmaß extraterritoriale Hoheitsakte setzen. Als Folge dessen stellt sich die Frage, ob damit die Gefahr der Schaffung neuer *grundrechtsfreier Räume* einhergeht. Ziel der Arbeit ist es, zu bestimmen, inwieweit der Staat, auch wenn er im (außereuropäischen) Ausland handelt, an die Grund- und Menschenrechte gebunden ist. Zahlreiche damit zusammenhängende Rechtsfragen werden sowohl auf allgemeiner Ebene als auch an Hand eines spezifischen Anwendungsfalls, den Auslandseinsätzen des österreichischen Bundesheeres, erörtert.

Zentraler Untersuchungsgegenstand der Arbeit ist dabei der räumliche Anwendungsbereich der Europäischen Menschenrechtskonvention, der mit jenem der Grundrechte der Europäischen Union korreliert. Untersucht wird dabei insbesondere inwieweit bei Hoheitsakten außerhalb des Raums der 27 Mitgliedstaaten – etwa bei Friedensoperationen oder der polizeilichen Zusammenarbeit mit Drittstaaten – eine Bindung an die Unionsgrundrechte besteht. Im Zeitalter der Globalisierung und der steigenden Bedeutung des „auswärtigen Handelns“ der Union im politischen und wirtschaftlichen Bereich sowie dem oftmals komplexen Zusammenspiel von Unionsrecht und Völkerrecht gewinnt diese Frage ständig an Bedeutung.

Kapitel 1 Völkerrechtliche Zulässigkeit und Verantwortlichkeit

Ausfluss ihrer Souveränität ist die Erlaubnis der Staaten zur Ausübung von Jurisdiktion auf eigenem Staatsgebiet, mit welcher das grundsätzliche Verbot der Setzung staatlicher Hoheitsakte im Ausland korrespondiert (restriktive Auslegung der extraterritorialen *jurisdiction to enforce*). Extraterritoriale Hoheitsakte sind aus diesem Grund völkerrechtlich nur bei expliziter vertraglicher Zustimmung oder gewohnheitsrechtlicher Duldung zulässig.

Verletzungen völkerrechtlicher Verpflichtungen, wie sie aus der EMRK resultieren, können zum Eintritt von Staatenverantwortlichkeit führen. Soweit die Konvention über keine *leges speciales* verfügt, sind die allgemeinen Grundsätze der Staatenverantwortlichkeit anzuwenden. *Mutatis mutandis* finden diese Regeln auch auf Internationale Organisationen Anwendung, die jedenfalls an die völkergewohnheitsrechtlichen Menschenrechte gebunden sind. Dies trifft auch auf die Vereinten Nationen zu, die sich in ihrer Satzung der Bindung an die Grund- und Menschenrechte unterworfen haben, weshalb eine Zuwiderhandlung bereits als *venire contra factum proprium* unrechtmäßig ist.

Kapitel 2 Verfassungsrechtliche Zulässigkeit

Die Annahme, dass die Setzung extraterritorialer Hoheitsakte verfassungsrechtlichen Schranken unterliegt, basiert auf der unzutreffenden Interpretation des Staatsgebiets iSv *Art 3 B-VG* als exklusiver räumlicher Sanktionsbereich. Ungeachtet dessen finden sich die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Ausübung österreichischer Hoheitsgewalt im Ausland heute in *Art 9 Abs 2 Tatbestand 3 B-VG* sowie für spezifische Entsendungen österreichischer Einheiten und Personen in das Ausland im *KSE-BVG*. Für hoheitliche Tätigkeiten österreichischer Organe auf fremdem Staatsgebiet, die ihre Rechtsgrundlage im Unionsrecht haben, ist die verfassungsrechtliche Grundlage im *EUBeitrittsBVG* sowie in *Art 23f B-VG* zu sehen.

Kapitel 3 Der räumliche Anwendungsbereich der Grundrechte der Bundesverfassung

a) Der originär innerstaatliche Grundrechtskatalog

Der österreichischen Bundesverfassung liegt die umfassende Grundrechtsbindung sämtlicher Hoheitsgewalt inhärent zu Grunde; für eine räumliche Beschränkung der Grundrechtsgeltung bloß auf das Staatsgebiet der Republik Österreich finden sich keine Anhaltspunkte. Da diese einen Bestandteil der verfassungsrechtlichen *Grundprinzipien* darstellt, ist eine Suspendierung der Grundrechtsbindung mit Ausnahme punktueller Durchbrechungen in besonderen Sachlagen selbst in Verfassungsrang wegen Widerspruchs zu den Baugesetzen der Bundesverfassung unzulässig. Eine generelle *Entbindung der extraterritorialen Hoheitsgewalt* von den Grundrechten würde deshalb (auch) per Verfassungsgesetz einen Verstoß gegen die Grundprinzipien implizieren.

b) Der territoriale Anwendungsbereich der Konventionsrechte

Auf Grund der Doppelnatur der EMRK als völkerrechtlicher Vertrag und Bestandteil der Bundesverfassung ist Art 1 EMRK für die Bestimmung des räumlichen Geltungsbereichs der Grundrechte von entscheidender Bedeutung. Art 1 EMRK junktiniert die Bindung an die Konventionsrechte mit der Ausübung von Jurisdiktion über Personen und Vermögensgegenstände. Eine entsprechende *Jurisdiktionsausübung* ist allerdings nicht per se auf das eigene Staatsgebiet beschränkt, sondern auch im Ausland möglich, und zwar dann, wenn die Vertragsstaaten entweder über einen längeren Zeitraum *wirksame territoriale Kontrolle* über ein Gebiet oder punktuell *wirksame personale Kontrolle* über Personen oder Vermögensgegenstände innehaben. Extraterritoriale effektive Gebietskontrolle ist vor allem in Situationen zu bejahen, in denen staatliche Organe, idR Streitkräfte oder Polizeieinheiten, vollumfänglich oder in einem beträchtlichen Ausmaß die öffentliche Gewalt in

der betreffenden Region ausüben. Verbleibt letztere hingegen beim Territorialstaat, kann extraterritoriale effektive personale Kontrolle nur dann vorliegen, wenn in Einzelfällen ausländische Organe Befehls- und Zwangsgewalt über Personen oder Gegenstände ausüben. In beiden Konstellationen ist die „fremde“ Hoheitsgewalt an die Grundrechte gebunden und zwar unabhängig davon, ob die extraterritoriale Jurisdiktion völkerrechtskonform ausgeübt wird oder nicht.

Indiz einer extraterritorialen Konventionsgeltung ist Art 15 EMRK, der eine Suspendierungsmöglichkeit der EMRK insbesondere im Fall eines Krieges vorsieht und damit von einer potentiellen *Weitergeltung der Konventionsrechte im kriegerischen Konflikt*, der zumeist auf fremdem Staatsgebiet stattfindet, ausgeht. Allerdings bedarf es auch dabei stets einer Jurisdiktionsausübung, was bei einer militärischen Besetzung eines Gebiets (territorial) oder der Inhaftierung von Personen (personal) anders als bei einer bloß zwischenstaatlichen Gewaltanwendung zu bejahen sein wird.

Auch bei extraterritorialer Jurisdiktionsausübung bestehen die Konventionsverpflichtungen *vollumfänglich*, eine „Portionierung“ der anwendbaren Rechte proportional zum Ausmaß der Ausübung von Hoheitsgewalt ist abzulehnen und stattdessen auf Schutzbereichsebene zu prüfen.

c) Synthese beider Grundrechtsregime

Im Ergebnis sehen somit weder der originär innerstaatliche Grundrechtskatalog noch die EMRK eine territoriale Differenzierung ihrer Bindungswirkung vor, sondern knüpfen beide unabhängig vom *locus* am Umstand der *Ausübung von Hoheitsgewalt* an. Folglich ist von einem grundsätzlich *einheitlichen*, räumlich unbeschränkten Anwendungsbereich des österreichischen Grundrechtskatalogs auszugehen, für eine Heranziehung der Günstigkeitsklausel gemäß Art 53 EMRK besteht kein Bedarf. Zur oftmals schwierigen Feststellung, wann überhaupt Hoheitsgewalt extraterritorial ausgeübt wird, ist auf die dargestellten Determinanten der Rechtsprechung der Konventionsorgane zurückzugreifen.

Kapitel 4 Der räumliche Anwendungsbereich der Grundrechte der Europäischen Union

Für die Feststellung des räumlichen Geltungsbereichs der Unionsgrundrechte ist der dargestellte Bedeutungsgehalt von *Art 1 EMRK als allgemeiner Rechtsgrundsatz* heranzuziehen. Die daraus folgende extraterritoriale Anwendbarkeit der EU-Grundrechte wird auch von der in Art 6 Abs 2 EUV ebenso wie in Art 51 GRC angeordneten umfassenden Bindung der Union an die Grund- und Menschenrechte betont. Diese erfasst auch die GASP, die jedoch gemäß Art 46 EUV von der Zuständigkeit des EuGH gänzlich ausgenommen ist. Da es somit in diesem Unionsbereich an einem „vergleichbaren“ Grundrechtsschutz mangelt, besteht eine (subsidiäre) *Zuständigkeit nationaler Verfassungsgerichte und des EGMR* zur Überprüfung entsprechender Vollzugsakte.

Kapitel 5 **Auslandseinsätze des österreichischen Bundesheeres und Grundrechte**

Die Bedeutung der Frage einer möglichen Anwendbarkeit der Grundrechte bei Friedensoperationen korreliert mit der Entwicklung deren Natur weg von bloßen Beobachtermissionen hin zu sog *robusten Einsätzen* mit Befugnissen zum Gebrauch von (Waffen)Gewalt. Diese erweiterten Einsatzbefugnisse haben auch die Modalitäten der österreichischen Auslandseinsätze tiefgreifend verändert und den Bundesheersoldaten im Ausland polizeiähnliche Aufgaben übertragen, die sie im Rahmen der *Rules of Engagement* zu erfüllen haben. Problematisch ist dabei, dass diese Verhaltensregeln im Bereich der Notwehr Handlungen legitimieren, die national nicht vom Notwehrbegriff in § 3 StGB erfasst werden.

Trotz der Einbettung von Auslandseinsätzen in den Rahmen Internationaler Organisationen wie VN, NATO-PfP oder EU üben Bundesheersoldaten gemäß dem KSE-BVG weiterhin *österreichische Hoheitsgewalt* aus (eine parallele Zurechnung zur Internationalen Organisation ist im Einzelfall möglich). Eine extraterritoriale Anwendbarkeit der Grundrechte ist mangels fehlender wirksamer territorialer Kontrolle allerdings nur im Einzelfall auf Grund *wirksamer personaler Kontrolle* möglich. Eine solche kann jedoch, wie etwa im Rahmen der KFOR-Beteiligung beim Gebrauch von Waffengewalt, bei der Durchführung von Inhaftierungen, der Kontrolle von Menschenmengen oder beim Objektschutz, infolge der Ausübung von *Befehls- und Zwangsgewalt* über Individuen regelmäßig vorliegen. Einer daraus resultierenden Grundrechtsbindung kann auch nicht durch Art 15 EMRK derogiert werden, da dessen Anwendungsbedingungen bei Einsätzen wie dem der KFOR nicht erfüllt werden.

Ebenso wenig existiert eine automatische Suspendierung der Grundrechte auf Grund des Vorrangs der Verpflichtungen aus der Satzung der Vereinten Nationen gemäß *Art 103 SVN*. Anders als zB bei der Frage der Grundrechtskontrolle individueller Wirtschaftssanktionen gemäß Kapitel VII SVN kommt die Vorrangregel in Art 103 SVN mangels Widerspruchs unterschiedlicher Verpflichtungen nämlich nicht zur Anwendung, da SR-Beschlüsse zur Errichtung von Friedensoperationen die entsendeten Streitkräfte nur zur Anwendung aller *erforderlichen* Mittel zur Wiederherstellung des Friedens und der internationalen Sicherheit ermächtigen und somit den Mitgliedstaaten einen *Spielraum zur grundrechtskonformen Ausgestaltung* überlassen.

Rechtsschutz gegen grundrechtswidriges Verhalten österreichischer Einheiten kann wegen der umfassenden Immunität im Gaststaat nur in Österreich gesucht werden. Auf Grund der zweifelhaften *Effektivität* zahlreicher innerstaatlicher Rechtsbehelfe kommt vor allem der Beschwerdemöglichkeit vor dem EGMR besondere Bedeutung zu. Dies trifft auch auf die zunehmende Anzahl an Auslandseinsätzen zur Durchführung von EU-Friedensoperationen zu, bei denen die Bindung an die Unionsgrundrechte mangels Zuständigkeit des EuGH bloß subsidiär vom EGMR am Maßstab der EMRK aufgegriffen werden kann.