Wegschauen verletzt das Recht auf Leben: Zum Drohnenurteil des OVG Münster

Michael Bothe

21.03.2019 doi: 10.17176/20190324-201712-0

Das Oberverwaltungsgericht für Nordrhein-Westfalen hat am 19. März eine für die rechtsstaatliche Prägung deutscher Außenpolitik sehr bedeutsame Entscheidung getroffen. Demnach muss sich die Bundesrepublik in Zukunft vergewissern, ob durch den Einsatz von US-Drohnen, die über deutsches Gebiet gesteuert werden, Völkerrecht verletzt wird. Ist dies der Fall, muss sie Maßnahmen treffen, damit eine solche Rechtsverletzung unterbleibt. Ein einfaches Wegducken der Bundesrepublik ist damit nicht mehr möglich.

In dem Rechtsstreit hatten drei Kläger aus dem Jemen geltend gemacht, dass im Jahr 2012 nahe Angehörige durch amerikanische Drohnen im Jemen getötet worden seien. Die Tötungsbefehle seien technisch durch Telekommunikationsanlagen übermittelt worden, die auf deutschem Gebiet, nämlich in der Luftwaffenbasis Ramstein belegen seien. Durch diese Hilfestellung für den amerikanischen Drohneneinsatz habe die Bundesrepublik Rechte der Kläger verletzt. Sie verlangten von der Bundesrepublik daher, eine Nutzung der Air Base Ramstein für derartige Einsätze zu unterbinden. Diese Forderung wies das Gericht nun zwar zurück, es erkannte aber an, dass für die Kläger eine Schutzpflicht des deutschen Staates bestehe, wenn Angriffe auf ihr Heimatland über eine Relais-Station des US-Militärs in Deutschland gesteuert werden.

Die amerikanischen Drohneneinsätze in Jemen sind Bestandteil eines amerikanischen Programms der Terrorismusbekämpfung. Ihre faktische Unterstützung durch die Bundesrepublik, die die notwendigen Grundstücke zur Verfügung stellt, ist seit Jahren Gegenstand der Kritik. Dem ist die Bundesrepublik immer mit der Behauptung entgegengetreten, sie habe keine Anhaltspunkte dafür, dass durch den Einsatz der über Ramstein (oder andere US-Einrichtungen in Deutschland) gesteuerten Drohnen Völkerrecht oder deutsches Recht missachtet werde.

Dieser Haltung nach dem Vorbild der berühmten drei Affen, „nichts sehen, nichts hören, nichts sagen“, hat das Gericht nun eine Absage erteilt: sie verletzt das Recht auf Leben.

Die tragende verfassungsrechtliche Erwägung des Gerichts ist, dass das Grundrecht auf Leben eine Schutzverpflichtung der Bundesrepublik beinhaltet. Sie müsse Betroffene davor schützen, dass durch ein Tun oder Unterlassen des deutschen Staates Leben verletzt werde, und dies auch im Ausland, soweit das Verhalten des deutschen Staates für eine Verletzung des Rechts auf Leben (mit) kausal sei. Dass sei immer dann der Fall, wenn die Tötung, die der deutsche Staat ermöglicht, völkerrechtswidrig sei. So wird für die Feststellung einer deutschen Rechtsverletzung die Frage relevant, ob der amerikanische Drohneneinsatz völkerrechtswidrig ist. Das Gericht hält den Drohneneinsatz nicht generell für völkerrechtswidrig. Wenn der Einsatz im Rahmen eines bewaffneten Konflikts erfolge, wie er im Jemen herrscht, sei er rechtswidrig, wenn er gegen Zivilpersonen, nicht aber, wenn er gegen Kämpfer gerichtet sei. Damit folgt das Gericht einer Argumentation, die schon der Generalbundesanwalt in einem Strafverfahren wegen eines amerikanischen Drohneneinsatzes in Pakistan verwandt hatte. In jenem Strafverfahren konnte der Generalbundesanwalt aufgrund eigener Erkenntnisse sicher sein, dass die Zielperson ein Kämpfer in einem in Pakistan herrschenden Konflikt, seine Tötung also keine Straftat war. Eben diese Sicherheit besteht aber nicht allgemein für die Praxis des Drohneneinsatzes der USA. Es bestehen vielmehr nach allem, was über diesen Drohneneinsatz bekannt ist, Anhaltspunkte, dass die Tötung nicht stets Kämpfer in einem bewaffneten

Konflikt trifft. Die Auswahl der Zielpersonen folge der Konzeption eines bewaffneten Konflikts mit dem „Terrorismus“, der Terrorismusverdächtige generell zu rechtlich tauglichen Zielpersonen mache. Diese pauschale Bestimmung von Zielpersonen lehnt das Gericht ab, wie schon der Generalbundesanwalt in dem besagten Beschluss. Kämpfer im Sinne des völkerrechtlichen Kriegsrechts sei nur derjenige, der in einem bestimmten bewaffneten Konflikt eine dauerhafte Kampfaufgabe („*continuous combat function*“) habe. Das Gericht macht sich damit ausdrücklich die Definition des Kämpfers zu eigen, die das Internationale Komitee vom Roten Kreuz entwickelt hat, und es stellt sich in den Rahmen der von den Vereinten Nationen erhobenen Forderung, dass auch im Kampf gegen den Terrorismus die Menschenrechte zu beachten sind.

Inhalt der grundrechtlichen Pflicht zum Schutz des Lebens ist also, dass sich die Bundesregierung, wenn deutsche Staatsorgane irgendwie, wenn auch nur technisch, zu Tötungshandlungen anderer Staaten beitragen, vergewissern müssen, dass die völkerrechtlichen Grenzen zulässiger Tötungshandlungen beachtet werden.

Eine Erfüllung der Schutzpflicht bedarf dann eines außenpolitischen Handelns Deutschlands gegenüber den Vereinigten Staaten. Bestimmte außenpolitische Maßnahmen kann und will das Gericht der Bundesregierung aber nicht vorschreiben. Der Bundesregierung stehen im Bereich der Außenpolitik weite Spielräume bei der Einschätzung ihrer Möglichkeiten zu. Diese Beschränkung der Befugnisse der Gerichte im Bereich der Außenpolitik hat das Bundesverfassungsgericht schon vor Jahren festgestellt, und das OVG verkennt sie nicht. Es konnte darum die Bundesregierung nicht dazu verurteilen, den Drohneneinsatz zu verhindern. Sich informieren und „geeignete Maßnahmen“ ergreifen, das sind die allgemein gehaltenen Pflichten, die das Gericht der Bundesregierung vorgibt. Dieses Verlangen des Gerichts ist nicht „lebensfremd“, wie eine große Tageszeitung in der Kommentierung der Entscheidung meint. Militärs und Geheimdienste der USA und Deutschlands arbeiten trotz mancher Schwierigkeiten immer noch zusammen und reden miteinander. Lebensfremd ist vielmehr eine Haltung, die so tut, als sei alles bei dem amerikanischen Drohnenprogramm rechtlich in Ordnung.

Die Bundesregierung muss also jetzt etwas tun. Sollte das Bundesverwaltungsgericht, das über die zugelassene Revision zu entscheiden hätte, das anders sehen, so stünde der Weg zum Bundesverfassungsgericht offen.

Regeln des Völkerrechts sind manchmal für die Außenpolitik unbequem. Ein dem Rechtsstaatsprinzip verpflichteter Staat darf sie aber deswegen nicht einfach beiseite lassen. Daran hat das OVG in verdienstvoller Weise erinnert.

AUTOR*IN
Michael Bothe
Prof. Dr. Michael Bothe ist emeritierter Professor für öffentliches Recht, Völker- und Europarecht an der Goethe-Universität Frankfurt/Main.

EMPFOHLENE ZITATION
Bothe, Michael: Wegschauen verletzt das Recht auf Leben: Zum Drohnenurteil des OVG Münster, Verfassungsblog, 21.03.2019, doi: 10.17176/20190324-201712-0.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20190324-201712-0.