Ramstein: Deutschlands Mitverantwortung für völkerrechtswidrige Drohnenangriffe

Yolanda Scheytt

08.01.2020 doi: 10.17176/20200108-174331-0

Nach der Tötung des iranischen Generals Qassem Soleimani am 3. Januar 2020 bei einer Reise in den Irak debattiert die Völkerrechtswissenschaft darüber, ob die Tötung rechtlich zulässig war und kommt recht einhellig zu dem Schluss, dass dies nicht der Fall war. Die Sonderberichterstatterin der Vereinten Nationen Agnes Callamard bezeichnete die gezielte Tötung Soleimanis als "*höchstwahrscheinlich ungesetzlich*", sie verletze "*die internationalen Menschenrechte*". Was Callamard nicht anspricht und bislang in der Debatte wenig erörtert wurde: Die Exekution wäre ohne deutsche Unterstützung nicht möglich gewesen. Kampfdrohnen wie die MQ-9 Reaper, die Soleimani tötete, werden über die US-Militärbasis Ramstein in Rheinland-Pfalz koordiniert.

Die Mitverantwortung Deutschlands für völkerrechtswidrige Drohnenangriffe im Nahen Osten beschäftigt schon länger die deutschen Verwaltungsgerichte. Drei Jemeniten, die bei einem über die Militärbasis Ramstein koordinierten Drohnenangriff im Jahr 2012 Familienangehörige verloren haben, verklagten bereits 2014 die Bundesregierung. Das OVG Münster hat den Klägern im vergangenen Jahr in zweiter Instanz teilweise Recht gegeben. Insbesondere hat es bestätigt, dass Deutschland eine verfassungsrechtliche Schutzpflicht für potentielle Drohnenopfer trägt. Die Klage ist derzeit noch beim Bundesverwaltungsgericht anhängig. Der aktuelle Fall des iranischen Generals Soleimani zeigt aber: Deutschland muss seine Mitverantwortung für die Drohnentoten im "*Krieg gegen den Terror*" dringend politisch und juristisch klären.

Die US-Drohnenangriffe in Ländern wie Pakistan, Libyen, Afghanistan, Somalia, Jemen und dem Irak gäbe es ohne die Militärbasis Ramstein nicht. Ramstein ist der größte Luftwaffenstützpunkt der USA und bislang der einzige Militärstützpunkt, der ihnen die technischen Voraussetzungen für Drohnenangriffe im Nahen Osten bietet. Aufgrund der Erdkrümmung und der hohen Distanz ist die Koordination von Flugdrohnen im Nahen Osten direkt aus den USA nur mit zeitlicher Verzögerung möglich. Nach Zeugenaussagen wie der des ehemaligen Drohnenpiloten Brian Bryant werden daher alle Daten von den USA aus an die Militärbasis Ramstein übermittelt und von dort aus an die Drohnen gesandt. Die Klage dreier Jemeniten, die derzeit beim Bundesverwaltungsgericht anhängig ist, hat zentrale Bedeutung für die Debatte um die deutsche Unterstützung des US-Drohnenprogramms.

Warum drei Jemeniten die Bundesregierung verklagen

Am 29. August 2012 feierte Faisal bin Ali Jaber im Dorf Kashamer im Ostjemen die Hochzeit seines Sohnes, als US-amerikanische Drohnen vier Raketen auf das Gebiet feuerten und zwei Familienmitglieder töteten. Die beiden getöteten Familienmitglieder waren erklärte Gegner von Al-Qaida: Salim bin Ali Jaber hatte Al-Qaida in der Woche zuvor öffentlich kritisiert und wurde nun selbst bedroht; Walid bin Ali Jaber war Polizist. Die Mutter von Walid erlitt infolge des Angriffs einen Schock und verstarb wenige Wochen später. Faisal bin Ali Jaber konnte aufgrund eines schweren Traumas ein halbes Jahr nicht arbeiten und verlor schließlich seine Arbeit. Alle Betroffenen leiden bis heute unter posttraumatischen Belastungsstörungen.

Im Oktober 2014 erhoben Faisal bin Ali Jaber und zwei weitere Familienmitglieder, deren Klagen vor US-amerikanischen Gerichten in erster und zweiter Instanz abgewiesen wurden, vor dem VG Köln Klage gegen die deutsche Bundesregierung. Unterstützt werden sie dabei vom European Center for Constitutional and Human Rights (ECCHR).

Die Kläger werfen der Bundesregierung vor, sie vernachlässige ihre verfassungsrechtlichen Schutzpflichten aus Art. 2 II 1 in Verbindung mit Art. 1 I GG (Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit, Schutz der Menschenwürde). Sie fordern wirkungsvolle Maßnahmen zur Beendigung der Drohnenangriffe. So könnte die Bundesregierung etwa das NATO-Truppenstatut, welches die Nutzung von Ramstein erlaubt, kündigen, oder die zugeteilten Funkfrequenzen der Satellitenstation zurückziehen.

Die Bundesregierung steht auf dem Standpunkt, dass die Klage bereits unzulässig sei. Die Kläger seien nicht klagebefugt, denn Deutschland greife offensichtlich nicht selbst in deren Grundrechte ein. Eine darüber hinausgehende Schutzpflicht der Bundesregierung bestehe nicht. Im Übrigen hätten die Kläger Rechtsschutz bei den Konfliktparteien selbst zu suchen: Die USA und Jemen seien souveräne Staaten, Deutschland habe sich nicht als Weltstaatsanwältin zu gebärden. Die Klage sei auch unbegründet, denn eine Schutzpflicht Deutschlands setze voraus, dass die Bundesregierung Kenntnis von völkerrechtswidrigen Vorgängen habe. Die USA hätten wiederholt die Völkerrechtskonformität ihrer Einsätze versichert, man dürfe sich insofern auf deren Zusage verlassen.

Das VG Köln erklärte die Klage für zulässig, aber unbegründet. Zwar verweigerte sich das Gericht dem Vorbringen der Bundesregierung, man wisse nichts von über Ramstein koordinierten Drohneneinsätzen. Aus zahlreichen Medienberichten und Aussagen von ehemaligen US-Soldat*innen gehe dies zweifelsfrei hervor. Die Bundesregierung besitze aber einen weiten Ermessensspielraum darüber, wie sie ihre völkerrechtlichen Beziehungen in Einklang mit ihrem verfassungsrechtlichen Schutzauftrag bringe. Dies gelte insbesondere für die Ausgestaltung ihrer außenpolitischen Beziehungen. Eine andere Beurteilung sei nur bei völliger Untätigkeit oder evidenter Unzulänglichkeit der Maßnahmen geboten (sog. Untermaßverbot).

Zweite Instanz: OVG Münster

Das OVG Münster verwarf am 19. März 2019 die Entscheidung der ersten Instanz und gab den Klägern in zentralen Punkten recht:

Es bestätigte zunächst die Pflicht der Bundesregierung, Leben und körperliche Unversehrtheit der Kläger zu schützen. Darüber hinaus äußerte es sich auch zur Vereinbarkeit des "*Krieges gegen den Terror*" und insbesondere der US-Drohnenangriffe mit dem Völkerrecht und stellte fest, die von den USA gewählte Definition eines bewaffneten Konflikts sei "*praktisch grenzenlos und potenziell global*" (Rn 484)."*Dieses weite, mit humanitärem Völkerrecht nicht in Einklang stehende Verständnis eines bewaffneten Konflikts*" schaffe "*ein erhebliches strukturelles Risiko von Verstößen gegen das Unterscheidungsgebot und das grundsätzliche Verbot direkter Angriffe auf Zivilpersonen.*" (Rn 500)

Die Einhaltung des völkerrechtlichen Unterscheidungsgebots setzt voraus, dass die Konfliktparteien zwischen Zivilist*innen und Kombatant*innen differenzieren können. Drohnenkameras sind häufig jedoch technisch nicht in der Lage, einzelne Personen zu identifizieren, sondern schießen in sogenannten *signature strikes* auf Menschen, die ein als "*auffällig*" eingestuftes Verhalten an den Tag legen. Dazu zählen große Menschenansammlungen oder ritualisierte Handlungen, wie sie auf Hochzeiten stattfinden. Ein anderes Angriffsziel der Drohnenpilot*innen sind sogenannte *military aged males*, d.h. alle männlichen Personen über 12 Jahren.

Das OVG Münster stellte auch fest, dass die Bundesregierung ihrer Schutzpflicht bislang nicht nachkomme und verpflichtete sie, dies zu ändern. Die Bundesregierung müsse sich "*durch geeignete Maßnahmen (...) vergewissern, dass eine Nutzung der Air Base Ramstein (...) nur im Einklang mit dem Völkerrecht*" stattfinde. Erforderlichenfalls müsse die Bundesrepublik gegenüber den USA auf die Einhaltung des Völkerrechts hinwirken.

Was bedeutet das für die Nutzung der Militärbasis Ramstein?

Das OVG hat in seinem Urteil festgestellt, dass die über die Militärbasis Ramstein koordinierten Drohnenangriffe nach aktueller Erkenntnislage jedenfalls teilweise völkerrechtswidrig sind. Es hat außerdem bestätigt, dass die Bundesregierung von Verfassungs wegen verpflichtet ist, Leben und körperliche Unversehrtheit

der Kläger zu schützen. Damit hat das OVG Münster die zentralen tatbestandlichen Fragen zugunsten der Kläger entschieden. Die Kläger haben damit einen Anspruch darauf, dass die Bundesregierung Maßnahmen ergreift, um über Ramstein koordinierte völkerrechtswidrige Attacken effektiv zu unterbinden.

Das Urteil des OVG Münster lässt der Bundesregierung verschiedene Möglichkeiten, ihrer Schutzpflicht nachzukommen.

Die Bundesregierung könnte den Gegenbeweis erbringen und belegen, dass die Nutzung Ramsteins in Einklang mit dem Völkerrecht stattfindet. Wie dies gelingen kann, bleibt aber im Dunkeln, insbesondere weil die USA kaum Informationen zu ihren Drohnenangriffen veröffentlichen. Bezüglich des völkerrechtlichen Unterscheidungsgebotes habe der Senat, so das OVG Münster, jedenfalls *"keine Anzeichen dafür feststellen können, dass diese völkerrechtlich (...) zwingend notwendige Differenzierung in ausreichendem Maße"* erfolge.

Die Bundesregierung könnte sich der Einhaltung des Völkerrechts auch vergewissern, indem sie ihre Bemühungen durch Anfragen und bilaterale Gespräche oder auf andere Art verstärkt, etwa indem sie Fristen zur Auskunft oder Nutzungsänderung setzt und gegebenenfalls die Aufkündigung oder Änderung des NATO-Truppenstatutes androht. Dazu führt das OVG aus: Der "*Dialog bzw. Austausch mit den USA ist zum Schutz der Kläger (...) bislang völlig unzulänglich.*"

Wenn die Bundesregierung diesen Weg wählen sollte, müsste sie also belegen, dass ihre Bemühungen diesmal deutlich erfolgversprechender sind. Die Mindestvoraussetzungen einer Nutzung wären dann, dass die USA das humanitäre Völkerrecht und die deutsche Verfassung *(an die sie nach den NATO-Verträgen bei der Nutzung Ramsteins gebunden sind: Art. II NTS, Art. 53 I 2 NTS ZAbk*) achten. Die USA müssten eine völkerrechtskonforme Definition bewaffneter Konflikte wählen, auf rechtswidrige Angriffsstrategien wie *signature strikes* verzichten und dem Aufklärungsgebot über die Tötung von Zivilist*innen nachkommen. Es erscheint unwahrscheinlich, dass die USA diesen Bemühungen nachzukommen bereit sind. Die gezielte Tötung Soleimanis, einem Mitglied des iranischen Militärs, auf dem Territorium eines Drittstaats, dem Irak, stellt einen weiteren, völkerrechtlich höchst fragwürdigen Drohneneinsatz dar.

Zuletzt steht es der Bundesregierung jedenfalls juristisch offen, das NATO-Truppenstatut zu modifizieren oder aufzukündigen und Ramstein dauerhaft oder bis zur Sicherstellung einer rechtmäßigen Nutzung zu schließen. Eine Kündigung ist im Rahmen des Vertrags über den Aufenthalt ausländischer Streitkräfte in der Bundesrepublik Deutschland, bzw. Art. XIX I, III NTS innerhalb von maximal 2 Jahren sanktionsfrei möglich.

Bei der Abwägung zwischen den verschiedenen Maßnahmen muss die Bundesregierung beachten, dass Leben und körperliche Unversehrtheit besonders wichtige Schutzgüter sind und rechtswidrige Tötungen nicht rückgängig gemacht werden können. Weitere Verletzungen können wegen der Verbindung mit der Menschenwürdegarantie, weil so viele Menschen betroffen sind und ihre Grundrechte wegen der traumatisierenden Bedrohungslage auch ohne einen konkreten Angriff konstant verletzt werden, nicht tatenlos abgewartet werden. Denn der Entscheidungsspielraum der Bundesregierung erlaubt dieser nicht, sich mit evident wirkungslosen Maßnahmen zu begnügen. Es ist wohl auch der Bundesregierung bewusst, wie schwierig es politisch ist, effektiv sicherzustellen, dass die USA die Militärbasis Ramstein ausschließlich für völkerrechtskonforme Drohnenangriffe nutzen. Sie hat Revision gegen die Entscheidung des OVG Münster eingelegt, ein Termin für die mündliche Verhandlung beim Bundesverwaltungsgericht ist noch nicht festgesetzt.

Auch wenn die Revision aufschiebende Wirkung für das Urteil des OVG Münster hat, zeigt die Tötung von Soleimani, wie dringend die politische und juristische Mitverantwortung Deutschlands für die Drohnenangriffe im Nahen Osten aufgearbeitet werden muss. Die Bundesregierung sollte den Rechtsstreit nicht länger hinauszögern, sondern das neue Jahr dazu nutzen, die längst überfällige Frage zu klären, ob und inwiefern eine völkerrechtskonforme Nutzung der Militärbasis Ramsteins möglich ist.

AUTOR*IN
Yolanda Scheytt
Yolanda Scheytt studiert Rechtswissenschaften an der Humboldt-Universität in Berlin und an der Universität Torcuato di Tella in Buenos Aires. Sie ist Mitglied der Humboldt Law Clinic Grund- und Menschenrechte und der Refugee Law Clinic Berlin.

EMPFOHLENE ZITATION
Scheytt, Yolanda: Ramstein: Deutschlands Mitverantwortung für völkerrechtswidrige Drohnenangriffe, Verfassungsblog, 08.01.2020, doi: 10.17176/20200108-174331-0.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20200108-174331-0.