Dieter Deiseroth war bis zu seiner Pensionierung im Jahr 2015 Richter am Bundesverwaltungsgericht. Er publizierte immer wieder zu Fragen des Völkerrechts, insbesondere in Zusammenhang mit dem sogenannten „Krieg gegen den Terror“. Deiseroth ist Mitglied der internationalen Juristenvereinigung IALANA, die sich für ein weltweites Verbot von Atomwaffen einsetzt. Im Interview mit **Paul Schreyer** spricht er über die Verantwortung und die rechtlichen Pflichten der Bundesregierung in Bezug auf das US-Drohnenprogramm, die juristische Seite der US-Truppenstationierung in Deutschland, sowie die aktuellen Bestrebungen in der deutschen Politik, einen Bundeswehreinsatz im Innern als rechtlich unbedenklich zu definieren.

Dieser Beitrag ist auch als Audio-Podcast verfügbar.

http://www.nachdenkseiten.de/upload/podcast/160825_Ramstein_ist_deutsches_Staatsgebiet_NDS.mp3

Podcast: Play in new window | Download

Paul Schreyer: Der Whistleblowerpreis, zu dessen Jury Sie gehören, ging im vergangenen Jahr unter anderem an den amerikanischen Drohnenpiloten Brandon Bryant, der seinen Dienst beim US-Militär quittierte und seither versucht, die Öffentlichkeit über die Hintergründe des Drohnenpogrammes aufzuklären. Vor wenigen Wochen erschien im Berliner Wissenschaftsverlag nun ein Buch zur Preisverleihung unter dem Titel „Whistleblower-Enthüllungen“, das von Ihnen mit herausgegeben wurde und das viele brisante Dokumente und Analysen zum Thema enthält. Wie sind die Reaktionen darauf bislang? Sind Sie mit der Berichterstattung zum Thema in den deutschen Medien zufrieden?

Dieter Deiseroth: Ein Doku-Buch über eine im Vorjahr erfolgte Preisverleihung hat natürlich per se nicht das Potenzial zum Bestseller. Das Buch – wie die gesamte Reihe, in der es als nunmehr neunter Band erschienen ist – braucht seine Zeit, um Wirkung zu erzielen. Es soll möglichst präzise und gut dokumentiert argumentative Fundamente legen, auf denen die weiteren Debatten über die hohe Relevanz des Whistleblowing in wichtigen gesellschaftlichen Konfliktfeldern geführt werden können. Die von Ihnen angesprochene und im Buch dokumentierte Auszeichnung des früheren US-Drohnenpiloten Brandon Bryant hat ja bereits Manches angestoßen. Ich verweise etwa auf die am Vortag der Preisverleihung erfolgte intensive Befragung dieses Whistleblowers als sachverständigen Zeugen durch den NSA-Untersuchungsausschuss des Deutschen Bundestages. Außerdem

möchte ich auf seine Einladung zur Aufführung und Diskussion des neuen Theaterstücks „Ramstein Airbase – Game of Drones“ des Regisseurs Jan-Christoph Gockel im rheinland-pfälzischen Staatstheater in Mainz hinweisen und schließlich seinen großartigen Auftritt vor einem Millionenpublikum in der ZDF-Talkshow von Markus Lanz in Erinnerung rufen.
Auch die mir nach Erscheinen des Doku-Buches zugegangenen persönlichen Reaktionen von LeserInnen sind durchweg erfreulich. Eine Lehrerin und Filmemacherin, die mit Schülern ihrer Klasse an der letztjährigen Preisverleihung in Karlsruhe teilgenommen hatte, teilte mir u.a. mit, sie wolle weitere Buchexemplare bestellen, um damit Schüler, die sich in ihrem Projektunterricht besonders hervorgetan hätten, zu beschenken und auszuzeichnen. Ein früherer Richter-Kollege aus dem Bundesgericht, an dem ich bis September letzten Jahres tätig war, schrieb mir, das Buch mit seinen Dokumenten mache deutlich, dass Whistleblowing von Insidern gerade auch im wissenschaftlichen Bereich unverzichtbar sei, um zu einem offenen und freien Diskurs beizutragen. Andere Nutzer des Buches schätzen als besonders aufschlussreich und aussagekräftig die jeweiligen veröffentlichten Dokumente zum Whistleblowing der Preisträger.

Paul Schreyer: Die Drohnentötungen finden oftmals außerhalb konkreter Kriegszonen oder abseits von Gefechten statt. Ihrem Wesen nach sind sie dann terroristische Mordanschläge und somit offenkundiges Unrecht. Nach allen rechtsstaatlichen Prinzipien dürfen kriminelle Gegner außerhalb des Schlachtfeldes, auch wenn sie terroristische Taten begangen haben, nur juristisch und polizeilich verfolgt werden. Stattdessen exekutieren manche Staaten, wie die USA, sie seit einigen Jahren einfach – im Grunde ein moralischer Rückfall in frühere Jahrhunderte. Brandon Bryant, der an Drohneneinsätzen mit insgesamt mehr als 1600 Toten beteiligt war, hat öffentlich gemacht, dass die Drohnenflüge und Tötungen von Jemen bis Pakistan nur unter Beteiligung des Stützpunkts Ramstein möglich sind, weil die Steuerungssignale der Drohnen, insbesondere auch die Videodaten der Kameras, technisch über diesen Stützpunkt geleitet werden müssen. Auch viele der Soldaten, die an der Planung und Durchführung der Flüge beteiligt sind, sitzen in Ramstein, wie Bryant persönlich erlebt hat. Trotzdem unternimmt die Bundesregierung nichts, um das zu unterbinden. Sind US-Stützpunkte wie Ramstein exterritoriales Gelände? Gehören sie rechtlich gesehen nicht zu Deutschland? Gilt dort kein Völkerrecht?

Dieter Deiseroth: Die US-Airbase Ramstein wie auch alle anderen Militärstützpunkte der USA in Deutschland liegen auf deutschem Staatsgebiet. Ihr Territorium ist nicht exterritorial, sondern Bestandteil der Bundesrepublik Deutschland. Die Liegenschaften sind den US-Streitkräften allein zur Nutzung, nicht zu Eigentum überlassen worden. Völkerrechtliche Grundlage für die Nutzung waren nach dem Ende des 2. Weltkrieges zunächst besatzungsrechtliche Beschlagnahmen und Requisitionen, später dann von den

USA mit der Bundesrepublik Deutschland abgeschlossene völkerrechtliche Verträge, Abkommen und Vereinbarungen. Die Nutzung der US-Militärstützpunkte in Deutschland beruht heute durchweg nicht mehr auf originärem Besatzungsrecht, sondern auf vertraglicher Basis. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang vor allem der sog. Stationierungsvertrag von 1954/1955, das NATO-Truppenstatut von 1951/1955 und das Zusatzabkommen zum NATO-Truppenstatut von 1959/1963 mit seinen nachfolgenden Ergänzungen und Änderungen. Danach muss von den US-Streitkräften für jede von ihnen in Deutschland militärisch genutzte Fläche eine spezielle Liegenschaftsvereinbarung mit den zuständigen deutschen Stellen der Bundesliegenschaftsverwaltung abgeschlossen werden, in der die zulässige Nutzung festgelegt ist. Vielfach sind die Nutzungsregelungen nur sehr pauschal und unpräzise erfolgt. Das kann geändert werden. Dazu besteht auch Anlass, schon um sicherstellen zu helfen, dass dort alles nach „Recht und Gesetz“ abläuft.

Paul Schreyer: Die Bundesregierung erklärt, die US-Regierung habe ihr versichert, dass Drohneneinsätze “in keiner Weise von Deutschland aus gesteuert oder durchgeführt würden”. Im Wortsinne könnte das stimmen, denn die Technik erlaubt eine Steuerung aus den USA. Dennoch geht nichts ohne die Signalübermittlung über Ramstein. Sind solche Erklärungen am Ende also bloß rhetorische Winkelzüge?

Dieter Deiseroth: Die bisherigen Verlautbarungen und Erklärungen der Bundesregierung gegenüber dem Parlament und in der Öffentlichkeit zur Rolle der US-Airbase Ramstein im globalen US-Drohnenkrieg halte ich für skandalös. Es ist beschämend, dass sich das Verfassungsorgan Bundestag und die Medien die regierungsoffiziellen Verschleierungstaktiken gefallen und durch plumpe sprachliche Tricks von notwendigen weiteren Klärungen ablenken lassen. Die Bundesregierung unterhält seit 1996 in Ramstein beim Oberbefehlshaber der US-Luftwaffe ein „Verbindungskommando der Bundesluftwaffe“, das unmittelbaren Zugang zum US-Kommandeur hat und seinerseits dem Inspekteur der Bundesluftwaffe berichtet. Sie kennt die Existenz der US-Relaisstation in Ramstein und des dortigen „Air and Space Operations Center (AOC)“ mit einer großen Zahl von Satellitenantennen, in dem Hunderte von US-Soldaten und andere Mitarbeiter rund um die Uhr zur Übermittlung der Steuerungsbefehle für die Drohneneinsätze und deren Auswertungsdaten tätig sind. Sie ist 2011 in der Errichtungsphase von der US-Seite vorab darüber informiert worden. Jedenfalls seit den Enthüllungen Brandon Bryants sowie den ergänzenden Recherchen und Publikationen im Nachrichtenmagazin „Der SPIEGEL“ und in der „Süddeutschen Zeitung“ besteht für die deutsche Bundesregierung alle Veranlassung, von der US-Regierung die überprüfbare Zusicherung einzufordern, dass die Anlagen auf der US-Airbase Ramstein nicht in die gezielten Tötungsaktionen im Rahmen des US-Drohnenkriegsprogramms eingebunden sind und dafür genutzt werden. Nach einem

bekannt gewordenen „internen Vermerk“ hat die damalige Staatssekretärin im Auswärtigen Amt, Frau Emily Haber, im Juni 2013 exakt dies gefordert. Weiter soll es in dem Vermerk heißen, genau dies sei von der Bundesregierung abgelehnt worden: „Bundeskanzleramt und Verteidigungsministerium plädieren … dafür, Druck aus Parlament und Öffentlichkeit auszusitzen.“

Paul Schreyer: Die Bundesregierung erklärt weiter, man könne nur “einen konkreten Drohneneinsatz bei Kenntnis aller maßgeblichen Tatsachen” bewerten und nicht allgemein von einem Rechtsbruch ausgehen. Was entgegnen Sie?

Dieter Deiseroth: In unserem Doku-Buch ist in der Tat ein an IALANA gerichtetes Auskunftsschreiben des Bundesverteidigungsministeriums vom 2. Juli 2015 dokumentiert, in dem es heißt, ein konkreter Drohneneinsatz könne rechtlich nur „bei Kenntnis aller maßgeblichen Tatsachen bewertet werden“; dies sei „immer eine Frage des Einzelfalls, wobei in erster Linie Ziel des Einsatzes, äußere Rahmenbedingungen und gegebener Kenntnisstand der Verantwortlichen im Mittelpunkt stehen würden“. Auf die über die US-Airbase Ramstein gesteuerten Drohneneinsätze der US-Streitkräfte und der CIA im globalen US-Drohnenkrieg übertragen heißt dies: Die Bundesregierung kann deren Rechtmäßigkeit ohne eine Einzelfallprüfung weder bestätigen noch verneinen. Sie kann mithin jedenfalls deren Rechtswidrigkeit, also die Unvereinbarkeit mit geltendem Völkerrecht, auch nicht in Abrede stellen. Da sie die erforderliche eigenständige Prüfung nach eigenem Bekunden bisher weder vorgenommen hat noch vornehmen will, kann sie damit auch nicht ausschließen, dass bei dem über Ramstein verlaufenden globalen US-Drohnenkrieg Völkerrechtsverstöße erfolgen.

Paul Schreyer: Ist sie dazu verpflichtet?

Dieter Deiseroth: Anhaltspunkte und Maßstäbe für die Beantwortung der Frage ergeben sich unter anderem aus der von der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 14. Dezember 1974 ohne formelle Abstimmung im Wege des allgemeinen Konsenses als Bestandteil der Resolution 3314 (XXIX) beschlossenen “Aggressionsdefinition”. In Artikel 3 Buchstabe f) dieser insoweit völkergewohnheitsrechtlich anerkannten “Aggressionsdefinition” heißt es, dass als völkerrechtswidrige “Angriffshandlung” im Sinne des Artikel 39 UN-Charta unter anderem folgende Handlung anzusehen ist:

> “Die Handlung eines Staates, die in seiner Duldung besteht, dass sein Hoheitsgebiet, das er einem anderen Staat zur Verfügung gestellt hat, von diesem anderen Staat dazu benutzt wird, eine Angriffshandlung gegen einen

dritten Staat zu begehen.”

Dies hat das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 21. Juni 2005 (Az.: 2 WD 12.04 – Rn. 217 ff.) bereits entschieden.
Anhaltspunkte und Maßstäbe für die Beantwortung der Frage, wann eine Hilfeleistung durch eine Nicht-Konfliktpartei zugunsten eines kriegführenden Staates (hier also: der USA) völkerrechtswidrig ist, ergeben sich ferner aus dem völkerrechtlichen Neutralitätsrecht. Letzteres hat seine Grundlage im Völkergewohnheitsrecht und im V. Haager Abkommen (V. HA) betreffend die Rechte und Pflichten neutraler Staaten im Falle eines Landkriegs vom 18. Oktober 1907. Dieses ist für Deutschland nach wie vor in Kraft. Seine Regelungen sind übrigens auch in die vom Bundesministerium der Verteidigung erlassene Zentrale Dienstvorschrift (ZDv) 15/2 vom August 1992 aufgenommen worden. Nach Artikel 1 des V. HA ist das Gebiet eines “neutralen”, also eines nicht am bewaffneten Konflikt beteiligten Staates, “unverletzlich”; jede Kriegshandlung ist darauf untersagt (vgl. dazu auch Nr. 1108 ZDv 15/2). Verboten ist insbesondere auch, “Truppen oder Munitions- oder Verpflegungskolonnen durch das Gebiet einer neutralen Macht hindurchzuführen” (Artikel 2 V. HA). Sinngemäß gilt dies auch für relevante Hard- und Software sowie den „Transport“ militärischer Daten für die Drohnenkriegsführung. Im Verhältnis zu einer Konfliktpartei, die den Verboten der Artikel 1 bis 4 des V. HA dadurch zuwiderhandelt, dass sie im Sinne des V. HA das Territorium eines neutralen Staates als Basis für militärische Operationen einbezieht und nutzt, ist der “neutrale Staat” zum aktiven Tätigwerden und damit zum Einschreiten verpflichtet, um die Neutralitätsverletzung zu beenden.

Paul Schreyer: Was folgern Sie daraus?

Dieter Deiseroth: Man kann es klar und unmissverständlich formulieren: Die deutsche Bundesregierung verschließt ihre Augen vor den Vorgängen, die im Rahmen des globalen US-Drohnenkriegs über die Airbase Ramstein ablaufen. Und dies, obwohl sie völkerrechtlich mitverantwortlich dafür ist, dass mit der US-Airbase Ramstein deutsches Territorium jedenfalls in völkerrechtswidrige Attacken gegen Nicht-Kombattanten im Rahmen des globalen US-Drohnenkrieges einbezogen wird.

Sie kann sich rechtlich angesichts der zwischenzeitlich gut dokumentierten Vorgänge nicht auf Unkenntnis berufen. Sie verlässt sich auf allgemeine Zusicherungen der US-Regierungen, alles verlaufe dort völkerrechtsmäßig. Angesichts der zahlreichen Völkerrechtsverletzungen, die US-Regierungen in den letzten Jahren und Jahrzehnten offen oder verdeckt verübt haben, ist diese gespielte Blauäugigkeit schlechterdings unakzeptabel. Niemand kann bestreiten: Es gab in den letzten Jahrzehnten nur sehr wenige US-

Präsidenten, die in ihrer Amtszeit keine schweren Völkerrechtsbrüche begangen haben – innerhalb wie außerhalb von NATO-Mitgliedsstaaten. Man denke nur an den von Präsident Obama zwischenzeitlich auch eingeräumten gewaltsamen Sturz des iranischen Ministerpräsidenten Mossadegh im Jahre 1953, an die vom Internationalen Gerichtshof verurteilte US-Militärintervention in Nicaragua und an ähnliche völkerrechtswidrige US-Militärschläge in Mittel- und Südamerika, an die US-Verwicklung in den Militärputsch unter General Pinochet 1973 in Chile, an die US-Verstrickungen in die illegalen Gewaltaktionen der geheimen GLADIO-Verbände in Italien und anderen NATO-Staaten, an den bereits erwähnten Aggressionskrieg gegen Irak im Jahre 2003, an die von der Bush-Regierung initiierten Folterungen nach 9/11 und die kriminellen Folterpraktiken an Häftlingen durch US-Soldaten in Abu-Ghuraib und in Guantanamo sowie an die weltweiten NSA-Spähattacken, die in den letzten Jahren durch die Enthüllungen Edward Snowdens bekannt geworden sind.

Überspitzt formuliert: Wer einem Kriminellen und notorischen Rechtsbrecher, der vielfacher schwerer Delikte überführt und angesichts fehlender glaubwürdig gezeigter Reue verdächtig ist, auch künftig weitere Rechtsbrüche zu begehen, deutsches Staatsgebiet unkontrolliert zur Nutzung überlässt und dem Verdächtigen damit jedenfalls objektiv weite Freiräume zur Begehung krimineller oder jedenfalls völkerrechtswidriger Handlungen eröffnet oder belässt, kann nicht die eigenen Hände in Unschuld waschen.

Paul Schreyer: Welche rechtlichen Schlussfolgerungen ziehen Sie daraus?

Dieter Deiseroth: Ein solches Verhalten verstößt gegen das Grundgesetz, auf das alle Mitglieder der Bundesregierung ihren Amtseid geleistet haben. Die deutsche Verfassung verbietet, dass deutsche Hoheitsträger völkerrechtswidrige Handlungen oder Zustände auf oder über deutschem Hoheitsgebiet widerspruchslos dulden oder gar unterstützen. Die Haltung der Bundesregierung setzt sich zudem selbst in Widerspruch zum Koalitionsvertrag der jetzigen Regierungsparteien der Großen Koalition von CDU/CSU und SPD von Ende 2013. Darin heißt es: *„Extralegale, völkerrechtswidrige Tötungen mit bewaffneten Drohnen lehnen wir kategorisch ab*. Aus diesem verbal uneingeschränkten „kategorischen Imperativ“ müssen jedenfalls im Hinblick auf die US-Airbase Ramstein endlich Konsequenzen gezogen werden. Das erfordert zunächst einmal effektive tatsächliche Kontrollen der dortigen Vorgänge und ihrer Verstrickung in die weltweiten Drohnen- und anderen Militäreinsätze, verlässliche Überprüfung ihrer Vereinbarkeit mit deutschem und internationalem Recht, Sichtung und Prüfung der Überlassungsvereinbarungen für die den US-Streitkräften dort zur Verfügung gestellten Liegenschaften, Neuverhandlung und Änderung der mit den USA abgeschlossenen völkerrechtlichen Stationierungsverträge und Abkommen. Sollten die USA dazu nicht bereit sein, stellt sich die Frage einer Kündigung.

Paul Schreyer: Das Thema Ramstein berührt politisch einen wunden Punkt: Wie souverän ist die deutsche Regierung? Seit Inkrafttreten des 2+4-Vertrages 1991 ist Deutschland offiziell ein souveräner Staat. Wie Sie aber im Dokumentenanhang Ihres neuen Buches detailliert ausführen, hat die (west-)deutsche Regierung während der Verhandlungen über die deutsche Einheit 1990 den Alliierten schriftlich zugesichert, dass ältere Besatzungsrechte weiterhin in Kraft bleiben und fremde Soldaten weiter im Land geduldet würden. Konkret geht es um den sogenannten Aufenthaltsvertrag von 1954, der die Anwesenheit ausländischer Truppen auf deutschem Gebiet regelt. Die schriftliche Zusicherung von 1990 ist nun, so argumentieren Sie, schon deshalb fraglich, weil im Aufenthaltsvertrag von 1954 ausdrücklich steht, dieser würde “außer Kraft” treten, sobald eine “friedensvertragliche Regelung mit Deutschland” abgeschlossen sei – wie sie der 2+4-Vertrag ja ist. Und doch wurde die Besatzung nicht beendet und nicht einmal neu geregelt. Der alte Zustand wurde, mehr oder weniger stillschweigend, nach der Wiedervereinigung einfach fortgeschrieben. Wiederholt haben Sie darauf hingewiesen, dass die 1990 gegebene Zusicherung der deutschen Regierung an die Alliierten auch nie dem Bundestag zur Zustimmung vorgelegt worden ist. Das alles macht nicht gerade einen legalen, geschweige denn “souveränen” Eindruck. Erliegen wir mit der vorgeblichen “Souveränität” Deutschlands nicht einem Selbstbetrug? Ist es nicht vielmehr schon ein Widerspruch in sich, von einem souveränen Staat zu sprechen, solange dort in Folge eines verlorenen Krieges Soldaten einer fremden Macht stationiert sind?

Dieter Deiseroth: Der Begriff „Souveränität“ ist vielschichtig. Die UN-Charta geht von der „souveränen Gleichheit“ aller ihrer Mitgliedsstaaten aus und garantiert sie als rechtlichen Grundsatz, auf dem die internationale Rechtsordnung der Staatengemeinschaft beruht (Artikel 2 Ziffer 1 UN-Charta). In diesem Sinne „souverän“ ist ein Staat, wenn ihm – und keiner anderen höheren Macht – die staatliche Hoheit mit Legislative, Exekutive und Judikative über sein Territorium und die dort lebende Bevölkerung zusteht. Dass das Völkerrecht für jeden Staat nicht nur Rechte, sondern auch Verpflichtungen begründet, stellt per se dessen Souveränität nicht in Frage. Denn alle Staaten sind an das geltende Völkerrecht gebunden. Das ist geradezu konstitutiv. Die Bundesrepublik Deutschland ist jedenfalls seit dem 1991 erfolgten Inkrafttreten des 2+4-Vertrages und dem damit verbundenen Auslaufen der früheren sogenannten alliierten Vorbehaltsrechte im völkerrechtlichen Sinne ein souveräner Staat. Von Deutschland vorher oder nachfolgend eingegangene völkerrechtliche Verpflichtungen ändern daran nichts.

Paul Schreyer: Und wie steht es mit den Truppenstationierungen?

Dieter Deiseroth: Was die Stationierung ausländischer Truppen in Deutschland anbetrifft, so beruht diese heute formell auf völkervertragsrechtlicher Grundlage, nicht auf

Besatzungsrecht. Allerdings sind in den in der Nachkriegszeit abgeschlossenen Verträgen, Abkommen und Vereinbarungen besatzungsrechtliche Altlasten eingegangen. Den USA sind dadurch vertraglich Privilegien eingeräumt worden. Ferner ist in diesen Verträgen und Abkommen nicht hinreichend klar geregelt, dass die US-Truppen, ihr ziviles Gefolge und deren Angehörige uneingeschränkt das geltende deutsche Recht beachten müssen. Es fehlt auch an hinreichenden Sicherungen und Garantien, dass die Einhaltung des geltenden Rechts wirksam kontrolliert werden kann. Gerade in einem Militärbündnis wie der NATO, in dem die USA mit Hilfe ihrer Truppen sowie ihrer Nachrichtendienste und eingesetzten privaten Dienstleister weltweit, wie bereits angesprochen, weithin sanktionslos nicht gerade selten Völkerrechtsbrüche begehen (unter anderem 2003 der Aggressionskrieg gegen den Irak; Menschenrechtsverletzungen in Guantanamo und anderen Internierungslagern; gezielte Tötungen von Terrorismus-Verdächtigen ohne rechtsstaatliche Verfahren, nicht selten unter Inkaufnahme erheblicher Schäden für unbeteiligte Zivilpersonen; CIA-Renditions-Aktionen), ist dies besonders wichtig.

Paul Schreyer: Rein rechtlich gesehen ließe sich der Aufenthaltsvertrag, wie Sie schreiben, mit einer Frist von zwei Jahren kündigen oder neu verhandeln – auch wenn das politisch derzeit nur schwer vorstellbar erscheint. Die USA unterhalten ihre Auslandsstützpunkte, gerade in Europa, ja nicht aus purer Freundlichkeit, sondern, wie es ein Journalist der New York Times kürzlich in ungewohnter Offenheit sagte, weil “unsere Führerschaft nach dem zweiten Weltkrieg auf unserer Fähigkeit beruhte, überall auf der Welt unsere Macht zum Ausdruck zu bringen” (“to project power around the world”). Sehen Sie dennoch eine Chance oder auch nur einen Funken politischen Willens für neue Verhandlungen in dieser Sache?

Dieter Deiseroth: Bei der gegenwärtigen Regierungskoalition sehe ich einen solchen artikulierten und zielgerichteten politischen Willen für neue Verhandlungen bisher nicht. Aber es ist kein Naturgesetz, dass dies so bleibt. Hieran muss man arbeiten. Immerhin hatten es 2003 die damalige deutsche Bundesregierung und die sie tragende Regierungskoalition aus SPD und Bündnis 90/Die Grünen in enger Abstimmung mit der französischen Regierung gewagt, sich einer Beteiligung der Bundeswehr mit Kampftruppen an dem völkerrechtswidrigen Aggressionskrieg der von den USA geführten „Koalition der Willigen“ gegen den Irak zu widersetzen. Diese mutige und allein verfassungskonforme Entscheidung wurde allerdings damals dadurch relativiert, dass die Bundesregierung den USA-Krieg in anderer Weise, unter anderem durch die Gewährung von Überflugrechten für US-Kampfflugzeuge und durch die Duldung der Einbeziehung der US-Militärbasen in Deutschland in die Kriegslogistik, in vielfältiger Weise unterstützte und damit selbst völkerrechtswidrig handelte. Heute werden diese deutschen Beihilfemaßnahmen zugunsten

der US-Kriegsführung im Irak, dem – wie vor wenigen Wochen der britische Chilcot-Bericht belegt hat – hunderttausende Unschuldiger zum Opfer fielen, bei SPD sowie bei Bündnis 90/Die Grünen kritischer als damals gesehen. Man kann hier also durchaus Lernfortschritte erkennen und mit weiteren rechnen. Auch die gegenwärtige Bundeskanzlerin Angela Merkel blickt heute wahrscheinlich eher mit Scham darauf zurück, dass sie 2003 im Vorfeld des Irak-Krieges in ihrer Eigenschaft als CDU-Vorsitzende zu US-Präsident George W. Bush reiste und sich für die „Verweigerungs“-Haltung der deutschen Regierung entschuldigte sowie im Bundestag für eine Kriegsteilnahme der Bundeswehr zur “Herstellung von Stabilität und Sicherheit” warb. Solche Lernfortschritte muss die Zivilgesellschaft fördern.

Paul Schreyer: Brandon Bryant sieht Deutschland in einer Schlüsselposition. Gegenüber den NachDenkSeiten sagte er:

> “Heute ist Deutschland an einem entscheidenden Punkt. Können wir als Amerikaner weiter diesen Weg gehen und kann Deutschland mit seiner Geschichte uns das erlauben? Deutschland hat eine sehr dunkle Vergangenheit, hat diese aber überwunden als ein ganzes Land. Nun haben Sie die Möglichkeit, einen Schritt voran zu gehen und das eigentliche Wesen dieser Veränderung zu zeigen – das Gute zu repräsentieren. (…) Wenn Deutschland etwas wegen Ramstein bewegen kann, dann würde es wirklich einige Dinge für die Amerikaner verlangsamen. (…) Ich denke, dass individuelle Verantwortung der Schlüssel ist. Wir können nicht länger mit den Fingern aufeinander zeigen. Wir müssen Verantwortung für unsere eigenen Handlungen übernehmen. Das wäre der erste Schritt. Was immer danach kommt, kommt danach.”

In Ihrem kürzlich erschienenen Buch zum Whistleblowerpreis zitieren Sie Carlo Schmid, einen der Väter des Grundgesetzes. Bei den Beratungen zum Grundgesetz argumentierte Schmid 1948:

> “Den weiteren Schritt, den wir tun sollten, ist, abzuweichen von der bisherigen Doktrin des Völkerrechts, wonach das Völkerrecht nur adressiert ist an die Staaten und nicht an die einzelnen Individuen, so daß der Einzelne an völkerrechtliche Bestimmungen nur gebunden sein soll und durch sie nur berechtigt sein soll, wenn die Völkerrechtssätze durch den Landesgesetzgeber in Landesrecht transformiert worden sind. Das ist herrschende Doktrin, und sie ist heute überall praktisch in Geltung. Ich glaube, daß es nicht schaden könnte,

> wenn unser Land das erste wäre, das mit diesem Herkommen bricht und klar zum Ausdruck bringt, daß das Völkerrecht nicht eine Rechtssphäre irgendwo ist – die meinetwegen „dort oben hanget unveräußerlich“ –, die gerade deshalb nie zum Zuge kommt, sondern daß es eine Rechtssphäre ist, die auch unser innerstaatliches Rechtsleben bedingt und bestimmt und sich unmittelbar an den einzelnen Deutschen wendet, ihn berechtigend und verpflichtend. Ich könnte mir vorstellen, daß, wenn wir in unser Grundgesetz eine solche Bestimmung aufnehmen, auch für andere Völker eine Schwelle übersprungen wäre, eine Schwelle, die vielleicht den Weg in eine bessere Zukunft eröffnet.”
> (Carlo Schmid, Parlamentarischer Rat. Hauptausschuß, 5. Sitzung, 18. November 1948, S. 66)

Carlo Schmidt konnte sich damals mit dieser Sichtweise durchsetzen, mit den Stimmen von SPD, FDP und KPD, und gegen die Stimmen der CDU/CSU. Artikel 25 des Grundgesetzes ist seither in diesem Sinne verfasst und lautet: “Die allgemeinen Regeln des Völkerrechtes sind Bestandteil des Bundesrechtes. Sie gehen den Gesetzen vor und erzeugen Rechte und Pflichten unmittelbar für die Bewohner des Bundesgebietes.” Bewohner des Bundesgebietes sind, darauf weisen Sie aktuell in Ihrem Buch hin, natürlich auch ausländische Soldaten, die hier in Deutschland stationiert sind. Somit wäre die Führung eines völkerrechtswidrigen Krieges unter Beteiligung eines Stützpunktes auf deutschem Boden in jedem Fall ein Bruch unseres Grundgesetzes, auch wenn gar keine deutschen Staatsbürger beteiligt sind. Ist das so zutreffend?

Dieter Deiseroth: Ja, das ist zutreffend. Die Streitkräfte der USA sind auch in Deutschland an das geltende Völkerrecht gebunden. Dazu zählt unter anderem das Verbot, durch Einsatz militärischer Mittel das Gewaltverbot des Artikel 2 Ziffer 4 der UN-Charta zu missachten, das zugleich zum Völkergewohnheitsrecht zählt und damit von Artikel 25 des Grundgesetzes erfasst wird. Deutsche Hoheitsträger dürfen ihrerseits gem. Artikel 20 Absatz 3 und Artikel 25 des Grundgesetzes keine völkerrechtswidrigen Handlungen oder Zustände auf oder über deutschem Hoheitsgebiet vornehmen, dulden oder gar unterstützen. Weder der NATO-Vertrag vom 4. April 1949 noch das NATO-Truppenstatut vom 19. Juni 1951 oder das Zusatzabkommen zum NATO-Truppenstatut vom 3. August 1959 in der heute maßgeblichen Fassung des Abkommens vom 18. März 1993 sehen eine Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland vor, entgegen der UN-Charta und dem geltenden Völkerrecht – völkerrechtswidrige – Handlungen von NATO-Partnern zu dulden oder zu unterstützen. Gleiches gilt hinsichtlich der Regelungen im Aufenthaltsvertrag vom 23. Oktober 1954. “Politischen” Erwartungen von NATO-Bündnispartnern darf die im demokratischen Rechtsstaat des Grundgesetzes nach Artikel 20 Absatz 3 des Grundgesetzes strikt an “Recht

und Gesetz” gebundene Bundesregierung nur insoweit Rechnung getragen werden, wie dies mit geltendem Völker- und Verfassungsrecht vereinbar ist.

Paul Schreyer: Es scheint allerdings, als habe sich der Geist des erwähnten Grundgesetzartikels 25 seit 1948 nicht recht in den Köpfen verankert. Weiterhin, so hat es den Anschein, wird das Völkerrecht eher negiert oder als störend empfunden. Zuletzt wurden Klagen gegen Mitglieder der Bundesregierung wegen des Ende 2015 ohne UN-Mandat beschlossenen Syrien-Einsatzes der Bundeswehr vom Generalbundesanwalt routiniert abgewiesen. Aktuell hat die Linke in dieser Sache nun das Bundesverfassungsgericht angerufen, dessen Entscheidung aussteht. Wie sehen Sie die Chancen für eine stärkere Beachtung des Völkerrechts und vielleicht auch allgemeiner für ein Bewusstsein unter Juristen, dass Deutschland hier tatsächlich international ein Vorbild sein könnte, so wie Carlo Schmid es sich schon 1948 wünschte und Brandon Bryant heute?

Dieter Deiseroth: Ich sehe im Wesentlichen drei Ansätze.

Erstens: Zu Völkerrechtsbrüchen darf nicht geschwiegen werden. „Blaming and shaming“ gegenüber Völkerrechtsbrechern ist kein Selbstzweck, sondern notwendig aus einem ganz praktischen Grund: Stillschweigen und die widerspruchslose Hinnahme von Völkerrechtsbrüchen kann dazu führen, dass sich eine geduldete und fortgesetzte Staatenpraxis herausbildet, aus der heraus über einen längeren Zeitraum neues Völkergewohnheitsrecht entsteht. Die Bürgerinnen und Bürger der Zivilgesellschaften, ihre Initiativen, NGOs usw. müssen deshalb bei ihrem notwendigen öffentlichen „blaming and shaming“ gegenüber Völkerrechtsbrechern entsprechenden Druck entwickeln und entfalten, damit sich ihre Regierungen und Politiker dem nicht länger entziehen können.

Zweitens: Die Effektivität des Völkerrechts hängt in starkem Maße davon ab, dass sein Regelungsgehalt transparent und klar ist und gegebenenfalls autoritativ geklärt werden kann. Das setzt auf internationaler Ebene eine funktionierende unabhängige Rechtsprechung voraus. Die zur Verfügung stehenden Mittel, gegen die Missachtung des Völkerrechts vorzugehen, müssen wirksamer genutzt und ausgebaut werden, und zwar sowohl auf innerstaatlicher Ebene als auch im internationalen Bereich.

Paul Schreyer: Wie könnte das geschehen?

Dieter Deiseroth: In völkerrechtlichen Streitfällen sollte die UN-Generalversammlung stärker als in der Vergangenheit von ihrem in Artikel 96 UN-Charta verankerten Recht Gebrauch machen, Rechtsgutachten beim Internationalen Gerichtshof in Den Haag zu strittigen Fragen anzufordern. Sie sollte zudem dem UN-Generalsekretär endlich die

Ermächtigung erteilen, seinerseits beim Internationalen Gerichtshof aus eigener Kompetenz Rechtsgutachten zur Klärung strittiger völkerrechtlicher Fragen, insbesondere solcher, deren Nichtlösung Gefahren für die internationale Sicherheit begründen oder sonst mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbar sind, einzuholen. Hier bestehen gerade auch für NGOs wichtige Aktionsmöglichkeiten für entsprechende Initiativen, um auf globaler Ebene Mehrheiten in der UN-Generalversammlungen für entsprechende Initiativen zu organisieren. Der große gemeinsame Erfolg, den NGOs wie IPPNW, IALANA und tausende anderer Organisationen und Initiativen zusammen mit der Staatengruppe der Blockfreien im sogenannten World-Court-Project 1996 erreichten, ist dafür ein besonders ermutigendes und vielfach nicht hinreichend bekanntes Musterbeispiel. Es führte bekanntlich 1996 zu der Entscheidung des Internationalen Gerichtshofs in Den Haag in dem von der UN-Generalversammlung eingeleiteten Verfahren über die grundsätzliche Völkerrechtswidrigkeit des Einsatzes und der Androhung des Einsatzes von Atomwaffen. Neben der Streitbeilegung im Einzelfall kommt es vor allem darauf an, dass durch eine kontinuierliche Rechtsprechungspraxis völkerrechtliche Regeln und Verhaltensstandards konkretisiert und bekräftigt werden, die für die Aufrechterhaltung und Fortentwicklung geregelter Beziehungen zwischen den Völkerrechtssubjekten von großer Bedeutung sind. Funktional geht es um die Erhöhung von Verhaltens- und Rechtssicherheit.

Paul Schreyer: Welche Bedeutung können innerstaatliche Gerichte haben?

Dieter Deiseroth: Das ist mein dritter Ansatz: Die Relevanz völkerrechtlicher Regelungen gerade auf dem Gebiet von „Krieg und Frieden“ reicht tief in die nationalen Rechtsordnungen hinein. Dies ist vielfach nur unzureichend bekannt. Innerstaatliche Gerichte können wesentlich zur Stärkung des (Völker-)Rechts gegenüber dem „Faustrecht“ des Stärkeren gerade auch in den internationalen Beziehungen beitragen. Es liegt auf der Hand, dass innerstaatlich vor allem verfassungsgerichtlichen Verfahren (z.B. Organklageverfahren oder Verfassungsbeschwerdeverfahren) eine wichtige Bedeutung für die Durchsetzung und Implementierung völkerrechtlicher Normen zukommt. Aber auch den innerstaatlichen Fachgerichten der Straf-, Zivil- und Verwaltungsgerichtsbarkeit kann eine wichtige Rolle bei der Interpretation und wirksamen Anwendung geltenden Völkerrechts zukommen. Allerdings fehlt es hierfür nicht selten an entsprechenden fachlichen Vorarbeiten.

Paul Schreyer: Zum Schluss noch etwas anderes: Aktuell bemüht sich Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen, einen Bundeswehreinsatz im Inland als rechtlich zulässig zu definieren. Das Grundgesetz müsse dafür nicht geändert werden, “die verfassungsrechtliche Grundlage” sei “klar”, so die Ministerin. Wie schätzen Sie, als langjähriger Bundesrichter, das ein?

Dieter Deiseroth: Der Einsatz der Bundeswehr im Inland ist durch das Grundgesetz nur in wenigen, eng begrenzten und als abschließend definierten Fällen zugelassen (Art. 87a Abs. 2 GG). Dies sind zum einen der regionale und zweitens der überregionale Katastrophennotstand (Art. 35 Abs. 2 und 3 GG); damit sind nach dem Grundgesetz-Text „Naturkatastrophen“ und „besonders schwere Unglücksfälle“ gemeint; nach einer neueren Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 2013 umfasst der Begriff eines „besonders schweren Unglücksfalls“ allerdings auch ein „Ereignis von katastrophischem Ausmaß“, das von einem Täter „absichtlich herbeigeführt ist“, z.B. durch ein „als Angriffsmittel genutztes Flugzeug“.

Ein dritter Fall des nach dem Grundgesetz zulässigen Einsatzes der Bundeswehr im Inland ist der sog. äußere Notstand (Art. 87a Abs. 3 GG), und zwar entweder in Gestalt des in Art. 115a GG definierten und auf Antrag der Bundesregierung mit 2/3-Mehrheit des Bundestages festgestellten „Verteidigungsfalles“ oder des gemäß Art. 80a Abs. 1 GG vom Bundestag mit einfacher Mehrheit festgestellten „Spannungsfalles“. Viertens darf die Bundeswehr in einem qualifizierten Fall des sogenannten inneren Notstandes eingesetzt werden (Art. 87a Abs. 4 GG in Verbindung mit Art. 91 Abs. 2 Satz 1 GG). Das Grundgesetz normiert als Voraussetzungen dieses vierten Falles eine „drohende Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes“, die das Land, in dem die Gefahr droht, zu bekämpfen selbst nicht in der Lage oder nicht bereit ist. Der Bundeswehreinsatz darf dann ausschließlich zum Schutz von zivilen Objekten und zur Bekämpfung organisierter und militärisch bewaffneter Aufständischer erfolgen, nicht aber etwa gegen Streikende oder gegen demonstrierende BürgerInnen.

Ob die Bundeswehr im regionalen und überregionalen Katastrophennotstand (Art. 35 Abs. 2 und 3 GG) im Inland auch militärische Mittel einsetzen darf oder ob dies nur im äußeren Notstand (Spannungs- oder Verteidigungsfall) und im qualifizierten Fall des inneren Notstandes nach Art. 87a Abs. 4 GG zulässig ist, ist umstritten. Das Bundesverfassungsgericht hat in einer Plenumsentscheidung vom 3. Juli 2012 (BVerfGE 132, Seiten 1 – 39) die inhaltlich wenig klare Entscheidung getroffen, Art. 35 Abs. 2 und Abs. 3 GG ließen eine Verwendung „spezifisch militärischer Waffen … nur unter engen Voraussetzungen zu, die sicherstellen, dass nicht die strikten Begrenzungen unterlaufen werden, die einem bewaffneten Einsatz der Streitkräfte im Inneren durch Artikel 87a Absatz 4 GG gesetzt sind.“ Das ist von dem Bundesverfassungsrichter Reinhard Gaier in einem fulminanten abweichenden Votum mit überzeugenden Gründen scharf kritisiert worden. Die verfassungsrechtliche Lage ist in dieser Frage meines Erachtens gegenwärtig letztlich alles andere als klar.

Ergänzung NDS: *Hier der Link auf die Entscheidung einschließlich Minderheitsvotum von*

Bundesverfassungsrichter Gaier