



Sachstand

**Zur Rolle des Militärstützpunktes Ramstein im Zusammenhang mit
US-amerikanischen Drohneneinsätzen**
Rechtsfragen und Entwicklungen

Zur Rolle des Militärstützpunktes Ramstein im Zusammenhang mit US-amerikanischen Drohneinsätzen

Rechtsfragen und Entwicklungen

Aktenzeichen: WD 2 - 3000 - 149/16
Abschluss der Arbeit: 15. Dezember 2016
Fachbereich: WD 2: Auswärtiges, Völkerrecht, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und humanitäre Hilfe

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Rechtliche Rahmenbedingungen für den Einsatz von bewaffneten Drohnen	4
2.	Rolle des Militärstützpunktes in Ramstein	5
2.1.	Ermittlungen des Generalbundesanwalts (seit 2013)	5
2.2.	Parlamentarische Untersuchungen (2015)	6
2.3.	Verwaltungsgericht Köln (2015)	6
2.4.	Standpunkt der Bundesregierung (2016)	7
2.5.	Mediale Berichterstattung (2016)	8
3.	Völkerrechtliche Bewertung	9
3.1.	Zur Völkerrechtskonformität der US-Militäroperationen	9
3.2.	Zu Beihilfehandlung und –vorsatz der Bundesrepublik	11

1. Rechtliche Rahmenbedingungen für den Einsatz von bewaffneten Drohnen

Die Rolle des Militärflughafens Ramstein im Zusammenhang mit dem Einsatz von bewaffneten Kampfdrohnen durch US-Streitkräfte verliert trotz der parlamentarischen und medialen Diskussion in den letzten Jahren nicht an Aktualität. Die bisherigen Diskussionen über den Umfang der US-amerikanischen Aktivitäten in Ramstein sind von einem weitgehenden Informationsdefizit gekennzeichnet, welches darauf zurückzuführen ist, dass die Militärliegenschaft Ramstein nach den Stationierungsverträgen Immunität genießt. Weder Ermittlungsbehörden noch sonstige Behörden können sich ohne vorherige Zustimmung amerikanischer Kommandeure Zutritt zu dem Stützpunkt verschaffen, um Nachforschungen anzustellen.

Zur generellen Frage der völkerrechtlichen Zulässigkeit von Drohneneinsätzen wird Bezug genommen auf eine Kurzinformation und drei Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes zu diesem Thema, welche den Ausgangspunkt der vorliegenden Sachstandes bilden und im Folgenden ergänzt werden sollen:

Ausarbeitung, „Der Einsatz von Kampfdrohnen aus völkerrechtlicher Sicht“ (27. September 2012), WD 2 - 3000 – 118/12;

Sachstand, „Völkerrechtliche Grundlagen für Drohneneinsätze unter Berücksichtigung der Rechtsauffassungen Deutschlands, der USA und Israels“ (30. Januar 2014), WD 2 - 3000 - 002/14;

Sachstand, „Ausübung militärischer Gewalt durch ausländische Militärbasen in Deutschland“ (3. März 2014), WD 2 - 3000 - 034/14;

Kurzinformation, „Zum Status des Militärflughafens Ramstein“ (21. Juli 2015), Nr. 124/15.

Anlagen 1 - 4

Nach den Gutachten sind automatisierte Drohneneinsätze zum Zwecke gezielter Tötungen (*targeted killing*) rechtlich umstritten, wobei sich vor allem die amerikanischen und deutschen Rechtsansichten unterscheiden.¹ In der Debatte wird nicht nur darüber diskutiert, ob ein internationaler bewaffneter Konflikt *per definitionem* durch eine geographische Abgrenzbarkeit gekennzeichnet sein muss oder ob es einen „globalen Krieg gegen den Terror“ geben kann.² Es geht auch darum, ob und wie weit Entscheidungsprozesse im Rahmen der Kriegsführung – insbesondere

1 Sachstand, „Ausübung militärischer Gewalt durch ausländische Militärbasen in Deutschland“ (3. März 2014), WD 2 - 3000 - 034/14, S. 7.

2 VN-Generalversammlung, „Promotion and Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms while Countering Terrorism“ (18. September 2013), VN-Dok. A/68/389, verfügbar unter: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/478/77/PDF/N1347877.pdf?OpenElement> (zuletzt aufgerufen am 14. Dezember 2016), Rn. 62 ff.

der Befehl zum Töten – automatisiert werden dürfen.³ Schließlich wird diskutiert, ob präventive Angriffe auf Individuen, nicht-staatliche Organisationen und Netzwerke völkerrechtlich zulässig sind, wenn diese Ziele als „terroristisch“ eingestuft werden.⁴

Im Ergebnis sind Drohneneinsätze jedoch **nicht per se völkerrechtswidrig**. Gesetz den Fall, dass die Bundesregierung **im konkreten Einzelfall** eine völkerrechtswidrige Militäroperation durch ausländische Staaten – ausgehend von deutschem Staatsgebiet – feststellen würde, dürfte sie diese aber nicht dulden.⁵

2. Rolle des Militärstützpunktes in Ramstein

Problematisch ist damit weniger die rechtliche Einordnung, sondern vielmehr der tatsächliche Beitrag der Militärbasis in Ramstein zum Einsatz der amerikanischen Streitkräfte im sogenannten „Krieg gegen den Terror“.

2.1. Ermittlungen des Generalbundesanwalts (seit 2013)

Der Generalbundesanwalt hat am 10. Juni 2013 einen sogenannten **Beobachtungsvorgang** angelegt, um u.a. zu prüfen, ob US-amerikanische Drohnenangriffe in Afrika durch in Deutschland stationierte US-Streitkräfte geplant, gesteuert und überwacht worden sind.⁶ Dabei prüft der Generalbundesanwalt einerseits offen verfügbare Informationen im Hinblick auf eine mögliche Verfolgungszuständigkeit. Andererseits hat er mehrere Dienststellen des Bundes (BND, BfV, BKA und Kommando Strategische Aufklärung/BMVg) um Mitteilung der dort vorliegenden Erkenntnisse gebeten.⁷

Der Beobachtungsvorgang besteht bis dato fort.⁸ Eine Beendigung des Beobachtungsvorgangs ist gegenwärtig nicht beabsichtigt.⁹

3 Ausarbeitung, „Der Einsatz von Kampfdrohnen aus völkerrechtlicher Sicht“ (27. September 2012), WD 2 - 3000 - 118/12, S. 12 f.

4 Sachstand, „Völkerrechtliche Grundlagen für Drohneneinsätze unter Berücksichtigung der Rechtsauffassungen Deutschlands, der USA und Israels“ (30. Januar 2014), WD 2 - 3000 - 002/14, S. 6 f.

5 Sachstand, „Ausübung militärischer Gewalt durch ausländische Militärbasen in Deutschland“ (3. März 2014), WD 2 - 3000 - 034/14, S. 7.

6 BT-Drs. 17/14401, Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage (18. Juli 2013), S. 10 f.

7 BT-Drs. 18/4911, Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage (15. Mai 2015), S. 11.

8 BT-Drs. 18/2794, Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage (8. Oktober 2014), S. 9.

9 BT-Drs. 18/4911, Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage (15. Mai 2015), S. 12.

Bisher liegen nach Auskunft der Bundesregierung keine Erkenntnisse vor, die Anlass zur Einleitung eines **Ermittlungsverfahrens** geben.¹⁰ Der Generalbundesanwalt sieht mit anderen Worten noch keinen Anfangsverdacht im Sinne des § 152 StPO gegeben.

2.2. Parlamentarische Untersuchungen (2015)

Am 15. Oktober 2015 vernahm der NSA-Untersuchungsausschuss des Deutschen Bundestages den Zeugen **Brandon Bryant** zu den Aktivitäten der Militärstation in Ramstein.¹¹ Der Ex-Drohnenpilot bekundete, dass die US-Luftwaffe für ihre Einsatzführung im Nahen und Mittleren Osten auf Unterstützung von deutschem Boden aus angewiesen sei. „Alle Daten, jedes einzelne bisschen Dateninformation, das zu Fluggeräten oder Mannschaften übertragen wurde, liefen über Ramstein“.¹² Vor jedem Einsatz habe Bryant in Ramstein anrufen müssen, um sich zu vergewissern, dass die Leitung zu den Fluggeräten stand.¹³ Nach Bryants Aussage sei die Relaisstation Ramstein unentbehrlich für die Übermittlung von Daten aus den USA an unbemannte bewaffnete Flugkörper.¹⁴

2.3. Verwaltungsgericht Köln (2015)

Auch ein Verfahren vor dem Verwaltungsgericht Köln (Az. 3 K 5625/14, **Anlage 5**) hat **keine gesicherten Erkenntnisse** über den Umfang der Aktivitäten in Ramstein gebracht. Mit Urteil vom 27. Mai 2015 unterstellte die Kammer zu Gunsten der Kläger,

„dass die Einsatzpiloten der Drohnen zwar in den USA saßen, die Satelliten-Relais-Station in Ramstein jedoch derzeit notwendiger Bestandteil des Drohnenkriegs sei. Auch die Art der Anzeige der Errichtung der Satelliten-Relais-Station seitens der USA an die Beklagte [die Bundesrepublik] spreche hierfür. Die Beklagte hat dies nicht substantiell bestritten, sondern lediglich ausgeführt, sie habe ‚keine gesicherten Informationen‘ über eine solche Nutzung. Die von der Beklagten zitierten Antworten der US-Regierung auf entsprechende Anfragen schließen lediglich aus, dass die Droh-

10 *Ibid.*, S. 12.

11 Ex-Drohnenpilot Brandon Bryant vor dem NSA-Untersuchungsausschuss, Deutscher Bundestag, „Zeuge: Alle Daten liefen über Ramstein“ (15. Oktober 2015), verfügbar unter: https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2015/kw42_pa_nsa/390984 (12. Dezember 2016).

12 *Ibid.*

13 *Ibid.*

14 Deutscher Bundestag „Zeuge: Keine Kenntnis von Relaisstation in Ramstein“ (19. Februar 2016), verfügbar unter: <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2016/kw07-pa-1ua-nsa/406016> (12. Dezember 2016).

nen direkt aus Deutschland gesteuert oder gestartet würden. Weitere Anfragen an die USA sind bisher erfolglos geblieben“.¹⁵

Damit hat die Kammer zwar in tatsächlicher Hinsicht angenommen, dass Ramstein eine für den Drohneneinsatz bedeutende Relaisstation darstellt. **Diese Annahme basiert jedoch nicht auf einer Überzeugung in tatsächlicher Hinsicht, sondern wurde lediglich als wahr unterstellt.**

Zu den tatsächlichen Erkenntnissen führte die Kammer weiterhin aus, dass die USA Presseberichten zufolge eine zweite Satelliten-Relaisstation auf einer Luftwaffenbasis in Italien errichten wolle, mit deren Hilfe die USA den Drohneneinsatz unabhängig vom Militärflughafen Ramstein fortsetzen können.¹⁶

2.4. Standpunkt der Bundesregierung (2016)

Mangels Kontroll- und Einflussmöglichkeit auf die tatsächlichen Vorgänge auf dem Militärflughafen Ramstein hat sich die Bundesregierung bisher auf die Zusicherung der US-amerikanischen Regierung gestützt, nach welcher alle Aktivitäten in Ramstein mit dem geltenden Recht in Einklang stünden.¹⁷ Die US-Regierung habe mehrfach bestätigt, dass „unbemannte Luftfahrzeuge von Ramstein aus **weder gestartet noch gesteuert** würden“ und dass

„die globalen Kommunikationswege der USA zur Unterstützung unbemannter Luftfahrzeuge Fernmeldepräsenzpunkte auch in Deutschland einschließen, von denen aus [...] Signale weitergeleitet würden. Einsätze unbemannter Luftfahrzeuge würden von verschiedenen Standorten aus geflogen, unter Nutzung diverser Fernmelderelaischaltungen, von denen einige auch in Ramstein laufen würden. Außerdem teilte sie [die US-Regierung] mit, dass im Jahr 2015 in Ramstein eine Vorrichtung zur Verbesserung der bereits zuvor vorhandenen Fernmeldeausstattung fertiggestellt worden sei, und sie hat uns darüber informiert, dass Ramstein eine Reihe weiterer Aufgaben unterstütze, darunter die Planung, Überwachung, Auswertung von zugewiesenen Luftoperationen“.¹⁸

Ramstein sei eine **Relaisstation für die Übermittlung von Signalen** für den Einsatz von Drohnen.¹⁹ Die Frage, ob die Signalübermittlung zur Steuerung der US-Drohnen technisch unerlässlich

15 Verwaltungsgesicht Köln, Urteil vom 27.05.2015, Az. 3 K 5625/14, BeckRS 2015, 46138.

16 *Ibid.*

17 Siehe zuletzt Staatsminister im Auswärtigen Amt Michael Roth, Plenarprotokoll 18/205 vom 30. November 2016, S. 20452 (20453). Siehe auch die Aktuelle Stunde, Plenarprotokoll 18/209 vom 15. Dezember 2016, S. 20876 (D), 20882 (C) und 20884 (B).

18 Staatsminister im Auswärtigen Amt Michael Roth, Plenarprotokoll 18/205 vom 30. November 2016, S. 20452 f.

19 Frau Chebli (Auswärtiges Amt), Regierungspressekonferenz vom 2. Dezember 2016, verfügbar unter: <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2016/12/2016-12-02-regpk.html> (zuletzt aufgerufen am 9. Dezember 2016).

lich ist und ob die **Einsätze auch ohne die Aktivitäten in Ramstein möglich sind, werde als operatives Detail nicht von der US-Regierung preisgegeben** und entziehe sich damit der Kenntnis der Bundesregierung.²⁰

Aus der bloßen Stationierung der US-Streitkräfte in Ramstein könne nach Ansicht der Bundesregierung kein völkerrechtswidriges Verhalten abgeleitet werden. Vielmehr seien rechtliche Bewertungen nur anhand **konkreter Einzelfälle** zu treffen.²¹

Die Bundesregierung wies zudem darauf hin, dass die USA im Juli und August 2016 neue und bestehende Richtlinien zum Einsatz unbemannter Luftfahrzeuge veröffentlicht hätten. Diese seien „am Völkerrecht orientierte Regeln“, mit denen die USA einmal mehr zum Ausdruck bringe, dass sie sich an das geltende Völkerrecht gebunden fühle.²²

2.5. Mediale Berichterstattung (2016)

Die Medien berichten fast ausschließlich **sehr kritisch** über die Rolle des Militärflughafens Ramstein. Tenor der Berichterstattung ist in der Regel die angebliche Völkerrechtswidrigkeit der Drohneneinsätze durch die USA. Die Presse stützt sich im Wesentlichen auf die Aussagen des Ex-Drohnenpiloten Brandon Bryant vor dem Untersuchungsausschuss sowie weiterer Insider. Berichtet wird u.a. dass **Handy- bzw. Simkartennummern** genügten, um Zielpersonen zu orten und zu eliminieren;²³ teilweise im Wege sogenannter *signature strikes* – Angriffen, bei denen Ziele auf Grund eines bestimmten Verhaltens identifiziert würden, ohne dass die Person als solche bekannt sein müsse.²⁴ Zur Bedeutung Ramsteins für den amerikanischen Drohnenkrieg wird berichtet, dass die Militärbasis zunächst eine entscheidende Rolle gespielt haben soll, wobei die USA mittlerweile eine **weitere Relaisstation im italienischen Ort Sigonella** errichtet haben soll.²⁵

20 Frau Chebli (Auswärtiges Amt), Regierungspressekonferenz vom 2. Dezember 2016, verfügbar unter: <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2016/12/2016-12-02-regpk.html> (zuletzt aufgerufen am 9. Dezember 2016).

21 Staatsminister im Auswärtigen Amt Michael Roth, Plenarprotokoll 18/205 vom 30. November 2016, S. 20453.

22 Staatsminister im Auswärtigen Amt Michael Roth, Plenarprotokoll 18/205 vom 30. November 2016, S. 20454.

23 Zeit Online, „Hellfire-Raketen mit schönen Grüßen aus Berlin“ (21. September 2016), verfügbar unter: <http://www.zeit.de/digital/mobil/2016-09/hellfire-drohnen-verfassungsschutz-nsa> (zuletzt aufgerufen am 9. Dezember 2016); Süddeutsche Zeitung, „Wie deutsche Behörden den USA im Drohnenkrieg behilflich waren“ (15. November 2015) verfügbar unter: <http://www.sueddeutsche.de/politik/austausch-mit-den-usa-daten-fuer-den-drohnenkrieg-1.2725447> (zuletzt aufgerufen am 12. Dezember 2016).

24 Neues Deutschland, „Ferngesteuert via Ramstein“ 5. April 2016.

25 Süddeutsche Zeitung, „Wie deutsche Behörden den USA im Drohnenkrieg behilflich waren“ (15. November 2015) verfügbar unter: <http://www.sueddeutsche.de/politik/austausch-mit-den-usa-daten-fuer-den-drohnenkrieg-1.2725447> (zuletzt aufgerufen am 12. Dezember 2016).

Berichtet wird schließlich auch, dass deutsche Behörden und die Bundesregierung gleichermaßen bereits 2010/11 Kenntnis von der Tötung unbeteiligter Zivilisten im Zusammenhang mit Drohneneinsätzen gehabt haben sollen.²⁶

3. Völkerrechtliche Bewertung

An der völkerrechtlichen Bewertung der Rolle des Militärstützpunktes Ramstein dürften die Entwicklungen seit 2013 kaum etwas geändert haben. Denn der Einsatz von Kampfdrohnen ist nach wie vor aus völkerrechtlicher Sicht nicht verboten und somit auch **nicht per se völkerrechtswidrig**.²⁷ Maßgeblich ist vielmehr der **konkrete, nachweisbare Einzelfall**. Sollte der – bisher nicht erbrachte – Nachweis gelingen, dass vom Militärflughafen Ramstein völkerrechtswidrige Militäroperationen ausgingen, dürfte die Bundesrepublik diese nicht dulden.

3.1. Zur Völkerrechtskonformität der US-Militäroperationen

Völkerrechtswidrige Militäroperationen lägen etwa vor, wenn Zivilpersonen bei Drohneneinsätzen **außerhalb von bewaffneten Konflikten** getötet werden würden.²⁸ In diesem Fall gilt das Friedensrecht, nach welchem das Menschenrecht auf Leben nur in sehr engen Ausnahmefällen verletzt werden darf.²⁹

Liegt dagegen ein **internationaler bewaffneter Konflikt** vor, so sind Drohneneinsätze **gegen militärische Ziele** nach humanitärem Völkerrecht zulässige Kriegshandlungen und gerade keine ferngesteuerten Hinrichtungen ohne Gerichtsverfahren.³⁰ Schäden an der unbeteiligten **Zivilbevölkerung** sind in bewaffneten Konflikten erst dann völkerrechtswidrig, wenn bei der Entscheidung zum Waffeneinsatz damit zu rechnen ist, dass Verluste von zivilen Menschenleben, Verwundungen von Zivilpersonen, Beschädigungen ziviler Objekte oder mehrere derartige Folgen zusammen verursacht werden würden, die **in keinem Verhältnis zum erwarteten konkreten und unmittel-**

26 Zeit Online, „Hellfire-Raketen mit schönen Grüßen aus Berlin“ (21. September 2016), verfügbar unter: <http://www.zeit.de/digital/mobil/2016-09/hellfire-drohnen-verfassungsschutz-nsa> (zuletzt aufgerufen am 9. Dezember 2016); Süddeutsche Zeitung, „Wie deutsche Behörden den USA im Drohnenkrieg behilflich waren“ (15. November 2015) verfügbar unter: <http://www.sueddeutsche.de/politik/austausch-mit-den-usa-daten-fuer-den-drohnenkrieg-1.2725447> (zuletzt aufgerufen am 12. Dezember 2016).

27 Ausarbeitung, „Der Einsatz von Kampfdrohnen aus völkerrechtlicher Sicht“ (27. September 2012), WD 2 - 3000 - 118/12, S. 16.

28 Ausarbeitung, „Der Einsatz von Kampfdrohnen aus völkerrechtlicher Sicht“ (27. September 2012), WD 2 - 3000 - 118/12, S. 9.

29 *Ibid.*

30 *Ibid.*, S. 5.

baren militärischen Vorteil stehen (Art. 51 Abs. 5 lit. b) Zusatzprotokoll I zu den Genfer Abkommen über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte³¹, ZP I). Ferner dürfen einzelne, als solche erkennbare Zivilpersonen nicht gezielt getötet werden, sofern und solange sie nicht unmittelbar an Feindseligkeiten teilnehmen (Art. 51 Abs. 2-3 ZP I).

Für die Frage nach der Völkerrechtskonformität von Drohneneinsätzen ist demnach entscheidend, ob ein **internationaler bewaffneter Konflikt** vorliegt. Nach Art. 2 der Genfer Abkommen³² liegt ein solcher Konflikt vor in Fällen eines erklärten Krieges oder eines anderen bewaffneten Konflikts, der zwischen zwei oder mehreren Staaten entsteht, auch wenn der Kriegszustand von einer dieser Parteien nicht anerkannt wird. Das Jugoslawientribunal definiert den bewaffneten Konflikt als „**bewaffnete Gewalt zwischen Staaten** sowie lang anhaltende bewaffnete Gewalt zwischen Regierungsstellen und **bewaffneten Organisationen**“.³³

Zudem geht das traditionelle humanitäre Völkerrecht von einem räumlichen Charakter bewaffneter Konflikte – mit anderen Worten von einem **geographisch begrenzten Schlachtfeld** – aus.³⁴ Dieses Verständnis wird im Hinblick auf Drohneneinsätze zwar teilweise politisch in Zweifel gezogen; die überwiegende Rechtsauffassung auf **europäischer Seite** hält jedoch im Grundsatz an der Notwendigkeit einer geographischen Abgrenzbarkeit bewaffneter Konflikte fest.³⁵ Demgegenüber vertritt die **amerikanische Seite** die Auffassung, sie befinde sich seit dem 11. September 2001 in einem **weltweiten Krieg gegen den Terror** (*global war on terror*), der sie berechtige, nicht-staatliche Gewaltakteure (Terroristen) prinzipiell dort zu bekämpfen, wo diese sich gerade aufhalten bzw. von wo aus sie operieren.³⁶

Zu dieser Frage ist bisher keine verbindliche Entscheidung des Internationalen Gerichtshofs ergangen, weshalb sich beide Positionen weiterhin gegenüber stehen.

Folglich ist **aus juristischer Sicht** unklar, ob etwaige via Ramstein gesteuerte Drohneneinsätze der US-Streitkräfte überhaupt eine beihilfefähige, völkerrechtswidrige „Haupttat“ darstellen. Wie

31 Unterzeichnet am 8. Juni 1977, für Deutschland in Kraft getreten am 14. August 1991, BGBl. 1990, Teil II, S. 1551.

32 Siehe z.B. Genfer Abkommen über die Behandlung von Kriegsgefangenen (unterzeichnet am 12. August 1949, in Kraft getreten am 21. Oktober 1950), BGBl. 1954, Teil II, S. 838.

33 ICTY – *Tadić*-Fall, Entscheidung v. 2. Oktober 1995, IT 94 – 1, Rn. 70; Sachstand, „Völkerrechtliche Grundlagen für Drohneneinsätze unter Berücksichtigung der Rechtsauffassungen Deutschlands, der USA und Israels“ (30. Januar 2014), WD 2 - 3000 - 002/14, S. 11.

34 Sachstand, „Völkerrechtliche Grundlagen für Drohneneinsätze unter Berücksichtigung der Rechtsauffassungen Deutschlands, der USA und Israels“ (30. Januar 2014), WD 2 - 3000 - 002/14, S. 11. Siehe auch Löffelmann, „Der Einsatz von Kampfdrohnen zur Terrorismusbekämpfung im Schnittpunkt von humanitärem Völkerrecht und Menschenrechtsstandards“ (2013) 46 Kritische Justiz, S. 372 (374 ff.).

35 *Ibid.*, S. 12.

36 Eingehend hierzu Sachstand, „Völkerrechtliche Grundlagen für Drohneneinsätze unter Berücksichtigung der Rechtsauffassungen Deutschlands, der USA und Israels“ (30. Januar 2014), WD 2 - 3000 - 002/14, S. 11-13.

die Bundesregierung **in politischer Hinsicht** mit der Tatsache umgeht, dass das europäische Völkerrechtsverständnis für das Vorliegen eines internationalen bewaffneten Konflikts grundsätzlich ein anderes ist als das amerikanische Verständnis, bleibt ihrem außenpolitischen Gestaltungsspielraum überlassen.

3.2. Zu Beihilfehandlung und –vorsatz der Bundesrepublik

Eine Beihilfe zu einem völkerrechtlichen Delikt stellt selbst ein völkerrechtliches Delikt dar, welches die völkerrechtliche Verantwortlichkeit eines Staates auslöst.

Eine solche völkerrechtliche Verantwortlichkeit Deutschlands könnte sich im Zusammenhang mit der Militärbasis Ramstein aus den sogenannten *Draft Articles* der *International Law Commission* (ILC) zur Verantwortlichkeit der Staaten für völkerrechtswidrige Handlungen von 2001 (ILC Draft Articles)³⁷ ergeben. Nach deren Art. 16 ist ein Staat, der einem anderen Staat bei der Begehung einer völkerrechtswidrigen Handlung Beihilfe leistet oder Unterstützung gewährt, dafür völkerrechtlich verantwortlich,

- a) wenn er dies in Kenntnis der Umstände der völkerrechtswidrigen Handlung tut und
- b) wenn die Handlung völkerrechtswidrig wäre, wenn er sie selbst beginge.

Art. 16 ILC Draft Articles verlangt demnach für das Vorliegen einer **völkerrechtlich relevanten Beihilfe** neben einer „Haupttat“ zusätzlich eine **Beihilfehandlung in Kenntnis der völkerrechtswidrigen Handlung**,³⁸ einen **Zusammenhang** zwischen Unterstützungshandlung und Erleichterung der Begehung der Haupttat (*aid or assistance with a view to facilitate the commission of an international wrongful act*)³⁹ sowie die Verletzung von Pflichten, an die der sich beteiligende Staat auch **selbst gebunden** ist.

Ein Zusammenhang zwischen Beteiligungshandlung und Haupttat liegt nach Ansicht der ILC nicht erst dann vor, wenn die Beihilfehandlung unerlässlich zur Begehung der Haupttat ist. Es genügt, dass die Beihilfehandlung eine **signifikante Wirkung** auf die Begehung der Haupttat hat.⁴⁰ So führt die ILC in ihrer Kommentierung zu Art. 16 ILC Draft Articles aus:

37 VN, Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, Anlage der Resolution Nr. 56/83 der VN-Generalversammlung vom 12. Dezember 2001, verfügbar unter: http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/9_6_2001.pdf (zuletzt aufgerufen am 13. Dezember 2016). Die *Draft Articles* werden allgemein als Kodifizierung des bestehenden Völkergewohnheitsrechts zur Staatenverantwortlichkeit angesehen.

38 Siehe auch Sachstand, „Ausübung militärischer Gewalt durch ausländische Militärbasen in Deutschland“ (3. März 2014), WD 2 - 3000 - 034/14, S. 8.

39 VN, Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries (2001), S. 66 Rn. 3, verfügbar unter: http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf (zuletzt aufgerufen am 13. Dezember 2016).

40 *Ibid.*, S. 66, Rn. 5.

“Article 16 deals with the situation where one State provides aid or assistance to another with a view to facilitating the commission of an internationally wrongful act by the latter. Such situations arise where a State voluntarily assists or aids another State in carrying out conduct which violates the international obligations of the latter, for example, **by knowingly providing an essential facility** [...]. The State primarily responsible in each case is the acting State, and **the assisting State has only a supporting role**” [Hervorhebung hinzugefügt].⁴¹

Demnach kann das **Bereitstellen von bedeutenden Einrichtungen** oder des eigenen Territoriums zur Unterstützung eines durch einen anderen Staat begangenen Völkerrechtsverstoßes selbst einen Völkerrechtsverstoß darstellen, wenn der bereitstellende Staat das völkerrechtswidrige Handeln des anderen Staates **wissentlich in Kauf nimmt**.⁴²

Vor diesem Hintergrund könnte eine Unterstützungshandlung der Bundesrepublik vorliegen. Die Militärbasis Ramstein als Relais-Station ist nach den bisherigen Erkenntnissen zwar keine essentielle Einrichtung für die Durchführung der Drohneneinsätze im Sinne einer *conditio sine qua non*, da es noch weitere nutzbare Relais-Stationen (u.a. in Italien) geben dürfte. Die Aktivitäten auf der Militärstation dürften die Drohneneinsätze der US-Streitkräfte indes in nicht unbedeutender Weise unterstützt haben.

Für das Vorliegen einer völkerrechtlich relevanten Beihilfe ist damit die Frage entscheidend, ob die Bundesregierung Kenntnis von einer (noch zu beweisenden) völkerrechtswidrigen Militäroperation der USA hatte bzw. haben konnte. Eine **positive Kenntnis** von den konkreten Vorgängen in Ramstein dürfte der Bundesregierung auf Grund der beschriebenen beschränkten Ermittlungsmöglichkeiten in der Militärbasis Ramstein **nicht nachweisbar** sein.

Die **bloße Bereitstellung** der Militärbasis als solcher begründet noch **keine Kenntnis** von konkreten Völkerrechtsverstößen. In diesem Zusammenhang vertritt die ILC die Auffassung, dass ein Staat, der einem anderen Staat materielle Unterstützung bereitstellt, nicht davon ausgehen muss, dass diese Unterstützung zur Begehung von Völkerrechtsverstößen ausgenutzt wird:

“A State providing material [...] assistance or aid to another State does not normally assume the risk that its assistance or aid may be used to carry out an internationally wrongful act. If the assisting or aiding State is unaware of the circumstances in which its aid or assistance is intended to be used by the other State, it bears no international responsibility.”⁴³

Schließlich kann der Bundesregierung auch nicht der Vorwurf einer **fahrlässigen Unkenntnis** gemacht werden. Da die Militärbasis Ramstein nach dem Stationierungsrecht gewisse Vorrechte und Immunitäten genießt, ist die Gebietshoheit Deutschlands funktional eingeschränkt mit der Folge, dass eine vollständige Rechtmäßigkeitskontrolle der Aktivitäten der US-Streitkräfte faktisch nicht möglich ist.⁴⁴ Ähnlich wie im Falle diplomatischer Botschaften gibt es keine Befugnis

41 *Ibid.*, Rn. 1.

42 *Ibid.*, S. 67, Rn. 9.

43 *Ibid.*, S. 66, Rn. 4.

44 Sachstand, „Ausübung militärischer Gewalt durch ausländische Militärbasen in Deutschland“ (3. März 2014),

zum ordnungsbehördlichen Einschreiten oder zu sonstigen polizeilichen oder staatsanwaltlichen Ermittlungstätigkeiten auf dem Gebiet der Militärbasis.

Damit beschränken sich die Reaktionsmöglichkeiten von deutscher Seite auf **politischen Protest** und **diplomatische Konsultationen**.⁴⁵ Die Notwendigkeit einer solchen Reaktion bleibt grundsätzlich der Einschätzungsprärogative der Bundesregierung vorbehalten. Mit zunehmender Verdichtung von Indizien, die eine völkerrechtswidrige „Haupttat“ nahelegen, dürfte indes auch die Notwendigkeit zur Intensivierung diplomatischer und politischer Gespräche steigen.

Darüberhinausgehende **Nachforschungspflichten** oder eine **bestimmte Form des Tätigwerdens** der Bundesregierung (wie etwa die einseitige Kündigung der Stationierungsverträge⁴⁶) können nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts⁴⁷ und des Bundesverfassungsgerichts⁴⁸ nicht aus dem Grundgesetz hergeleitet werden, da die Bundesregierung auf dem Gebiet der Außen- und Verteidigungspolitik einen **weiten Entscheidungsspielraum** genießt. Dieses Ermessen findet seine **rechtlichen Grenzen** erst dort, wo Entscheidungen überhaupt nicht getroffen werden oder willkürlich, gänzlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind.⁴⁹

Da die Bundesregierung in der Sache Ramstein nach eigener Aussage in fortlaufendem Kontakt zur amerikanischen Administration steht (zuletzt im August und September 2016)⁵⁰, kann ihr momentan kein Versäumnis unterstellt werden.

* * *

WD 2 - 3000 - 034/14, S. 4; Verwaltungsgericht Köln, Urteil vom 27.05.2015, Az. 3 K 5625/14, BeckRS 2015, 46138, Abschnitt B III 3.

45 Sachstand, „Ausübung militärischer Gewalt durch ausländische Militärbasen in Deutschland“ (3. März 2014), WD 2 - 3000 - 034/14, S. 9.

46 Sachstand, „Ausübung militärischer Gewalt durch ausländische Militärbasen in Deutschland“ (3. März 2014), WD 2 - 3000 - 034/14, S. 9.

47 BVerwG 1 C 3/15, Urteil vom Urteil vom 5. April 2016, NVwZ 2016, S. 1176 (1178), Rn. 24.

48 BVerfG, 2 BvR 1160/83 u. a., Beschluss vom 16. Dezember 1983, NJW 1984, S. 601 (602).

49 BVerwG 1 C 3/15 (Fn. 47), Rn. 23.

50 Staatsminister im Auswärtigen Amt Michael Roth, Plenarprotokoll 18/205 vom 30. November 2016, S. 20452 f.