

# Eine deutsche „Blankettnorm“ zum Töten?

## Anmerkungen zur Debatte um ein Gesetz für den Auslandseinsatz der Bundeswehr („Streitkräfteeinsatzgesetz“)

von Michael Haid

Die Online-Ausgabe der „Frankfurter Allgemeinen Zeitung“ (FAZ) berichtete unlängst über eine Ende des letzten Jahres stattgefunden Veranstaltung des „Deutschen Instituts für Menschenrechte“ und der „Deutschen Gesellschaft für Wehrrecht und Humanitäres Völkerrecht“. Der Titel des Artikels umreißt den Kern der dort geführten Debatte: „Blankettnorm für den Krieg. Braucht Deutschland ein Gesetz für Auslandseinsätze der Bundeswehr – oder reicht das Mandat?“<sup>1</sup>

Das juristische Fachgespräch war mit dem Potsdamer Völkerrechtler Andreas Zimmermann und Ministerialrat Christof Gramm prominent besetzt. Ersterer ist VN-politischer und völkerrechtswissenschaftlicher Beirat des Auswärtigen Amtes. Letzterer ist Privatdozent der Universität Düsseldorf und der FAZ zufolge Vertreter des Bundesverteidigungsministeriums. Beide Kontrahenten stellten jeweils ihre eigenen Thesenpapiere vor, die im Folgenden erläutert werden.

Der Grund für diese Debatte kann im Wesentlichen wie folgt beschrieben werden: Es ist eine Kernentscheidung des Grundgesetzes, dass die Staatsgewalt, und dazu gehört auch seit ihrer Aufstellung 1956 die Bundeswehr, an die Grundrechte gebunden sind (Art. 1 Abs. 3 GG). Diese Grundrechtsbindung ist aber nicht territorial definiert (gilt also nicht nur in Deutschland), sondern kann überall dort zur Geltung kommen, wo deutsche Staatsgewalt ausgeübt wird (folglich auch bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr).<sup>2</sup>

Das heißt nichts anderes, als dass etwaige Grundrechtseingriffe wie Festnahmen, Überstellungen von Verdächtigen an Drittstaaten oder gar Körperverletzungen an oder Tötungen von Personen durch deutsche Soldaten im Auslandseinsatz verfassungsrechtlich Deutschland zurechenbar sein können. Dies würde für die Betroffenen die Möglichkeit begründen, gegen die Bundesrepublik ihre Rechtsschutzmöglichkeiten vor deutschen Gerichten wahrzunehmen (Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG). Im Grunde genommen könnte dies für die deutsche Politik eine reale Gefahr erhöhter politischer und finanzieller Kosten bedeuten, wenn die Bundesregierung für von deutschen Soldaten begangene Grundrechtsverletzungen gerichtlich zur Verantwortung gezogen würde und beispielsweise Schadensersatz leisten müsste.

Dass Fälle durchaus eintreten können, bei denen militärisches Handeln gerichtliche Konsequenzen nach sich ziehen, lässt sich gut am Beispiel eines Urteils des Verwaltungsgerichts Köln zeigen (Urt. v. 11.11.2011, Az. 25 K 4280/09). Die Überstellung eines der Piraterie Verdächtigen durch die Bundesmarine an kenianische Behörden wurde von diesem Gericht für rechtswidrig erklärt, weil

die dortigen Haftbedingungen nicht völkerrechtlichen Mindeststandards genügen.<sup>3</sup>

Grundsätzlich kann aber die Staatsgewalt in die Grundrechte von Personen eingreifen, wenn diese Grundrechtseingriffe durch eine gesetzliche Ermächtigung gerechtfertigt sind. Bei der angesprochenen Veranstaltung ging es um die Frage

des Für und Wider eines ebensolchen Gesetzes, das vor allem die Eingriffsbefugnisse in die Grundrechte der Bevölkerung in den Einsatzgebieten der Bundeswehr im Ausland regeln würde. Bislang gibt es nur das aus dem Jahr 2005 stammende Parlamentsbeteiligungsgesetz (ParlBG), welches nur das „ob“ eines Einsatzes der Zustimmung des Bundestages unterwirft. Das diskutierte „Streitkräfteeinsatzgesetz“ würde das „wie“ eines Einsatzes regeln – letztlich im schlimmsten Fall Tötungen legalisieren.

Zimmermann sprach sich in seinem Thesenpapier für die Notwendigkeit einer gesetzlichen Ermächtigung für Grundrechtseingriffe durch die Bundeswehr im Kontext von Auslandseinsätzen aus. Nach seinem Vorschlag müsse ein „mögliches Auslandseinsatzgesetz“ (...) „den Besonderheiten solcher Einsätze Rechnung tragen“. Das Gesetz müsse „daher zum einen *in großer Intensität* Grundrechtseingriffe legitimieren bis hin zur gezielten Tötung gegnerischer Kämpfer bzw. Kombattanten“ und es müssten ferner „auch Grundrechtseingriffe *in der Breite* legitimiert werden um den Besonderheiten bewaffneter Konflikte bzw. den von Situationen knapp unterhalb solcher Konflikte Rechnung zu tragen.“ Aus „Praktikabilitätsgründen“ komme nur eine gesetzliche Regelung in der „Art einer Blankettnorm“, die „zu solchen Grundrechtseingriffen“ ermächtige, in Betracht.<sup>4</sup>

Hingegen hält Gramm ein „umfassendes Streitkräfteeinsatzgesetz“ für nicht erforderlich. Er sieht es sogar als „fraglich“ an, „ob und ggf. mit welcher Reichweite die Grundrechte beim Auslandseinsatz der Streitkräfte im Hinblick auf Dritte (Nichtdeutsche) überhaupt gelten“ würden. Er schlägt in seinem Thesenpapier vor, nach dem Vorbild Österreichs, die Eingriffsbefugnisse der Soldaten in einer Verordnung zu erfassen.<sup>5</sup> Eine Rechtsverordnung nach Artikel 80 des Grundgesetzes müsste nicht, wie das

von Zimmermann favorisierte Gesetz, vom Bundestag verabschiedet werden. Es würde lediglich die Verabschiedung eines Gesetzes erforderlich sein, das Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung enthält. Ansonsten bliebe der Bundesregierung oder einem Bundesminister im Rahmen dieser Beschränkungen die inhaltliche Ausformulierung der Rechtsverordnung überlassen.

Beide Varianten stellen Versuche dar, von der Bundeswehr begangene Grundrechtsverstöße, etwa von ihr verursachte – so genannte – Kollateralschäden, rechtlich abzusichern. Damit würde den Betroffenen die Möglichkeit erschwert, vor deutschen Gerichten Rechtsschutz, Aufklärung des Vorfalles in einer unabhängigen Untersuchung oder Schadensersatz zu erlangen. Dass gerichtlicher Rechtsschutz auch auf europäischer Ebene durchaus erreichbar sein kann, zeigt die jüngste Rechtsprechung des »Europäischen



Gesetzesgeber im Deutschen Bundestag - Arbeitsplatz des Bundestagspräsidenten, Foto: Eilmeldung, via Wikipedia, GNU-Lizenz

Gerichtshofs für Menschenrechte« (EGMR) in seiner Entscheidung „Al-Skeini u.a. gegen Vereinigtes Königreich“ (Aktenzeichen 55721/07). Der EGMR erklärte in diesem grundlegenden Urteil die »Europäische Menschenrechtskonvention« (EMRK) für den Einsatz britischer Truppen in Basra nach dem Irak-Krieg für anwendbar. Nach Auffassung des Gerichts habe Großbritannien dort Hoheitsgewalt ausgeübt. Aus der effektiven Kontrolle über ein Konfliktgebiet erfolge auch die menschenrechtliche Verantwortlichkeit für Rechtsverletzungen, so der EGMR weiter. Dieses Urteil ist richtungsweisend für den Einsatz europäischer Truppen und gilt damit auch für deutsche Auslandseinsätze. Die Angehörigen von sechs durch britische Soldaten zu Tode gekommenen irakischen Personen hatten auf Schadensersatz und Aufklärung der Todesfälle durch eine unabhängige Kommission geklagt, womit sie zuvor bei britischen Gerichten gescheitert waren, und nun im Juli 2011 vor dem EGMR Recht bekommen.<sup>6</sup>

**Anmerkungen**

1 Vgl. Reinhard Müller, Blankettnorm für den Krieg. Braucht Deutschland ein Gesetz für Auslandseinsätze der Bundeswehr – oder

reicht das Mandat?, FAZ Online, 12. Januar 2012.

2 Zum Meinungsstand in der Rechtswissenschaft und der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur extraterritorialen Geltung der Grundrechte vgl. Dieter Wiefelspütz, Auslandseinsatz der Streitkräfte und Grundrechte, Neue Zeitschrift für Wehrrecht, Heft Nr. 3/2008, S. 89-102, S. 89-98.

3 Vgl. VG Köln. Übergabe somalischer Piraten an Kenia rechtswidrig, Legal Tribune Online, 11. November 2011; Tim René Salomon, Das VG Köln als Hüter der Menschenrechte, Legal Tribune Online, 22. November 2011.

4 Andreas Zimmermann, Bundeswehr-Auslandseinsatzgesetz, Thesenpapier, <http://dgwhv.de/media/Fachgespr%C3%A4ch%20AuslEinsatzG%202011/Thesenpapier%20Zimmermann.pdf> (23. Januar 2012).

5 Christof Gramm, Ein Streitkräfteeinsatzgesetz für die Bundeswehr? Juristisches Fachgespräch am 24. Oktober 2011 des Deutschen Instituts für Menschenrechte und der Deutschen Gesellschaft für Wehrrecht und Humanitäres Völkerrecht, <http://dgwhv.de/media/Fachgespr%C3%A4ch%20AuslEinsatzG%202011/Thesen%20Gramm%20%281%29.pdf> (23. Januar 2012).

6 Vgl. Przemyslaw Roguski, Wer den Krieg exportiert, muss auch vor seinem Grauen schützen, Legal Tribune Online, 8. Juli 2011.

**Soldaten über dem Gesetz? Zur geplanten Sonderstaatsanwaltschaft in Kempten**

Aus einem Referentenentwurf des Bundesjustizministeriums vom 25. Januar 2012 geht hervor, dass zukünftig durch die Neuschaffung eines § 11a der Strafprozessordnung bundeseinheitlich nur noch die Staatsanwaltschaft am Amts- bzw. Landgericht im bayerischen Kempten zuständig sein soll, wenn Bundeswehrangehörige im Auslandseinsatz beschuldigt werden, Straftaten begangen zu haben. Die Wahl fiel auf Kempten, da dort bereits eine diesbezügliche Schwerpunktstaatsanwaltschaft existiert, die aber bisher nur für Bayern zuständig war.<sup>1</sup> Nun soll ihre Zuständigkeit auf das gesamte Bundesgebiet ausgedehnt werden.

Bislang war die Staatsanwaltschaft in Potsdam, dem Sitz des Einsatzführungskommandos der Bundeswehr, mit einer Art Erstzuständigkeit betraut. Zumeist wurden die Ermittlungen dann an die jeweiligen Staatsanwaltschaften des Heimatstandortes der Soldaten abgegeben. Das Interesse der Bundesregierung an der angestrebten Zuständigkeitskonzentration dürfte klar sein: In den vergangenen Jahren haben sich die Einsätze der Bundeswehr verschärft und dementsprechend nahmen die Strafbarkeitsvorwürfe an Häufigkeit zu; sich über Monate hinziehende Ermittlungen mit ungewissem Ausgang dürfte für die Nachwuchsgewinnung der Bundeswehr, sowie für die Bereitschaft der Soldaten, in die Auslandseinsätze zu gehen, belastend wirken. Eine hierfür extra eingerichtete Sonderstaatsanwaltschaft, so vermutlich das Kalkül des Bundesjustizministeriums, werde ihren Schwerpunkt auf eine rasche

Erledigung der Ermittlungen legen und nur bei evidenten Verstößen Verfahren einleiten.

Nach Erkenntnissen der »Frankfurter Rundschau« gab es im Jahr 2011 26 Ermittlungsverfahren; das waren so viele wie in den Jahren 2002 bis 2006 zusammengekommen. Davon wurden in 15 Fällen Strafverfahren eingeleitet. Nach derzeitigem Stand hat das Bundesjustizministerium den Gesetzentwurf an die Bundesländer und die juristischen Fachverbände zur Kenntnis- und Stellungnahme verschickt; sollte es von dieser Seite keine Einwände geben, könnte der Gesetzentwurf schon im April diesen Jahres vom Bundestag verabschiedet werden.<sup>2</sup>

Das Bundesjustizministerium hatte schon im April 2010 einen im Wesentlichen identischen Gesetzesentwurf erstellt. Die einzige Änderung zum aktuellen Entwurf lag in der Wahl des Gerichtsstandortes: damals war es Leipzig. Gleich geblieben sind allerdings die damals wie heute vorgebrachten Argumente des Bundesjustizministeriums: Nach dem heutigen Gesetzentwurf führe die gegenwärtige Rechtslage zu unübersichtlichen und verfahrensverzögernden Zuständigkeitsverteilungen, die weder den Anforderungen an eine effiziente Strafverfolgung, noch den Besonderheiten der Verfahren im Auslandseinsatz gerecht würden. Deshalb müsse ein bundeseinheitlicher Gerichtsstand in Kempten geschaffen werden, um am dortigen Gericht eine besondere Sachkunde fördern zu können.<sup>3</sup>

Vor zwei Jahren sprachen sich die juristi-

schen Fachverbände vehement gegen die Schaffung einer solchen Gerichtsbarkeit aus. So sah der »Deutsche Richterbund« keinen vom Bundesjustizministerium nachgewiesenen Bedarf für eine gerichtliche Sonderzuständigkeit. Der »Deutsche Anwaltverein« bezeichnete den damaligen Gesetzentwurf als unnötigen Aktivismus, der mehr schädliche als nützliche Folgen hätte. Auch die »Neue Richtervereinigung« stand dem Entwurf äußerst skeptisch gegenüber, da für sie im Vordergrund der Überlegungen nicht das Interesse des beschuldigten Soldaten an schneller Rechtssicherheit, sondern das Interesse der Opfer an einer unabhängigen und unvoreingenommenen Ermittlung stehen sollte.<sup>4</sup> Es bleibt zu hoffen, dass auch diesmal ähnlich deutliche Worte gefunden werden.

*Michael Haid*

**Anmerkungen**

1 Vgl. Bundesministerium der Justiz, Entwurf eines Gesetzes für einen Gerichtsstand bei besonderer Auslandsverwendung der Bundeswehr, 25. Januar 2012, <http://www.bmj.de> (6. Februar 2012), S. 3 und 7.

2 Vgl. Markus Decker, Spezialisierte Ermittler. Justizministerium baut eine zentrale Staatsanwaltschaft für Bundeswehreinsätze im Ausland auf, Frankfurter Rundschau vom 30. Januar 2012.

3 Bundesministerium der Justiz, aaO., S. 1 und 5.

4 Vgl. ausführlicher Michael Haid, Kein Sonderrecht für Soldaten! Zivile Gerichtsbarkeit und Völkerstrafgesetzbuch (Teil II), IMI-Analyse, Nr. 22/2010.