

**Für klare menschen- und völkerrechtliche Bindungen bei  
Auslandseinsätzen der Bundeswehr**

BT-Drs. 16/8402

Herr/Frau Präsident/in! Meine sehr geehrten Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen!

Die Bundesrepublik Deutschland ist seit vielen Jahren Vollmitglied der Vereinten Nationen. Mit dem Beitritt haben wir die Geltung der Charta anerkannt, und zwar insgesamt und nicht nur in Teilbereichen. Anerkannt haben wir damit auch Kapitel VII, wonach bei „Bedrohung“ oder einem „Bruch des Friedens oder einer Angriffshandlung“ auch militärische Sanktionsmaßnahmen nach Art. 42 durchgeführt werden können, wenn andere Maßnahmen nach Art 41 VN-Charta unzulänglich sind oder sein würden. Unter diesen Obliegenheiten muss auch Deutschland sich der Verantwortung als Mitglied der Vereinten Nationen stellen und bei Vorliegen der völkerrechtlichen Voraussetzungen politisch entscheiden, ob und in welchem Umfang nach entsprechender Anforderung die Bundeswehr sich an derartigen friedenssichernden Maßnahmen der Vereinten Nationen beteiligt. Die einfache wie populistische Forderung „Keine Auslandseinsätze der Bundeswehr“ ist insofern verantwortungslos, die Bundeswehr ist fester Bestandteil internationaler Bündnissysteme.

Sie übernimmt seit Jahren wichtige internationale Verantwortung und leistet mit ihren Auslandseinsätzen einen wichtigen Beitrag zur Friedenssicherung in Krisenregionen. Sie unterstützt die Vereinten Nationen bei der Wahrung der Menschenrechte, bei der Herstellung und Wahrung der Sicherheit in Krisengebieten und schafft damit Räume für zivile Organisationen bei der Auslieferung humanitärer Hilfsgüter und zum zivilen Wiederaufbau. Dabei finden militärische Einsätze nicht in rechtsfreien Räumen statt. Im Zentrum jedes Einsatzes muss die Wahrung der Menschenrechte stehen, wie sie sich aus den Grundsätzen des humanitären Völkerrechts, aber auch aus den Wertentscheidungen unseres Grundgesetzes ergeben. Sicherheitspolitik kann nur dann glaubwürdig sein, wenn sie bereit und fähig ist, Freiheit und Menschenrechte auch durchzusetzen – und vor allem auch selbst danach zu handeln.

Deshalb geht die grundsätzliche Stoßrichtung des Antrages auch unter dem Aspekt einer notwendigen sachlich und öffentlich geführten Debatte zu diesem Thema in Ordnung. Wir müssen uns in Zukunft verstärkt die Fragen stellen: Wie weit reichen die Menschenrechtsverpflichtungen der Bundeswehr bei Auslandseinsätzen? Wie werden die Soldaten informiert und geschult? Wie kann die Einhaltung der Verpflichtungen kontrolliert werden? Das sind Fragen mit denen sich die zuständigen Ressorts und der Deutsche Bundestag weiter zu beschäftigen haben.

Vor einigen Monaten berichtete das Magazin der SPIEGEL von einem Einsatz der Krisenreaktionkräfte in Afghanistan. Die Einheit sollte einen Taliban-Kommandeur dingfest machen, auf dessen Konto eine Reihe von Sprengfallen ging. Er wurde ausfindig gemacht, die Operation wochenlang geplant. Kurz vor dem Zugriff wurden die Pläne entdeckt. Der Verdächtige entkam, obwohl er hätte getötet werden können. Deutsche Soldaten beteiligen sich nicht am Targeting – dem gezielten Ausschalten von Feinden. Andere Nationen sehen das anders, was durchaus zu Reibungspunkten und Zielkonflikten führt. Die deutschen Soldaten brauchen Klarheit und Rechtssicherheit für ihr Handeln. Das gilt auch für die Gewahrsam- und Festnahme von Personen. Wie lange dürfen diese festgehalten werden, wem dürfen sie übergeben werden, welche Regeln gelten? Nach einem von amnesty international vorgelegten Afghanistan-Report sei z.B. nicht auszuschließen, dass überstellte Personen von afghanischer Seite misshandelt würden. Aus diesem Grunde wird derzeit auch ein Abkommen zwischen Deutschland und Afghanistan vorbereitet, um sicherzustellen, dass an staatliche afghanische Behörden zu übergebende Personen nach den internationalen und vertraglichen menschenrechtlichen Verpflichtungen behandelt werden und die Todesstrafe nicht an ihnen vollstreckt wird. Dies ist zur Herstellung von Rechtssicherheit dringend erforderlich, sog. Diplomatische Zusicherungen reichen hierfür nach meinem Verständnis nicht aus.

Die Verpflichtung auf das Grundgesetz war und ist eines der Gründungsprinzipien der Bundeswehr. Bundeswehrsoldaten sind wie jeder andere Bürger auch den Werten des Grundgesetzes verpflichtet – auch bei Auslandseinsätzen. Es gibt keinen begründeten Zweifel daran, dass die Bundeswehr nicht alles unternimmt, die Einhaltung des Völkerrechts und der Menschenrechte zu gewährleisten. Die Ausrichtung ihres Handelns an die Einhaltung der elementaren Menschenrechte gehört zum Selbstverständnis der Soldatinnen und Soldaten. Gleichzei-

tig stellt der „Staatsbürger in Uniform“ den demokratischen Gegenentwurf zum unkritischen Befehlsempfänger dar.

Dabei sind zwei Ebenen zu unterscheiden – zum einen die Ebene der dienstrechtlichen Vorgaben, zum anderen die Ebene des höherrangigen Rechts. Die Soldatinnen und Soldaten werden im Rahmen ihrer Ausbildung, einsatzlandspezifisch vor jedem Auslandseinsatz und auch während des Einsatzes über die Grundlagen des Humanitären Völkerrechts und des Internationalen Rechts ausgebildet. Auf die allgemeinen und besonderen Bestimmungen beim Festhalten oder Festnehmen von Personen wird in den so genannten „Taschkarten“, die den Soldatinnen und Soldaten zur Verfügung gestellt werden eingegangen. Die Rechtsgarantien für Personen, die bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr in Gewahrsam genommen werden, wurden u.a. in einem Befehl vom 26. April 2007 im Einzelnen aufgeführt. Doch letztlich stellen die zentralen Dienstvorschriften der Bundeswehr eine untergesetzliche Normbasis ohne Außenwirkung dar.

Deshalb bleibt weiter zu fragen, inwieweit auf der Ebene des höherrangigen Rechts Grundrechte aus dem Grundgesetz oder völkerrechtliche Verpflichtungen wie die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte oder der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte mittelbar oder besser unmittelbar Anwendung finden.

Die Bundesregierung erklärt dazu, bei Einsätzen der Bundeswehr im Ausland, insbesondere auch im Rahmen von Friedensmissionen, sichere Deutschland allen Personen, soweit sie der Herrschaftsgewalt der Bundeswehr unterstehen, die Gewährung der im Zivilpakt anerkannten Rechte zu. Diese Erklärung stößt bei großen Teilen der Nichtregierungsorganisationen zu Recht auf Kritik. Juristisch spitzfindig verberge sich hinter der Erklärung nur eine Zusicherung der Paktrechte. Im Umkehrschluss könne man daraus schließen, dass die völkerrechtlichen Regelungen eigentlich keine unmittelbare Anwendung fänden, man sich aber freiwillig bereit erkläre, sie anzuwenden. Außerdem würden die Rechte nur Personen zugesichert, die der deutschen Herrschaftsgewalt unterstehen. Die Bundesregierung vertrete die Auffassung, die Bundeswehr übe ausschließlich Hoheitsgewalt der Vereinten Nationen aus, wenn sie im Rahmen eines Mandats des Sicherheitsrates handle, so dass die Grundrechte, die EMRK und der Zivilpakt keine Anwendung fänden. Denn auf Handlungen der Vereinten Nationen finden insbesondere internationale Menschenrechtsabkommen keine Anwendung, weil nur Staaten Vertragspartner dieser Übereinkommen sind. In diesem Fall würde nur das zwingende Völkerrecht gelten, dessen Schutzstandard unter dem der Menschenrechtsabkommen liegt. Eine

solche Positionierung halte ich für unzureichend, relativiert sie doch den Charakter und die Verbindlichkeit der von uns ratifizierten Übereinkommen.

Gerade in den Rechtswissenschaften finden auch andere Auslegungen Gehör. Für Einsätze der Bundeswehr nach Art. 24 Abs. 2 GG, der für internationale Organisationen wie die Vereinten Nationen gilt, dürfen keine Hoheitsrechte vollständig übertragen werden. Beim Einsatz multinationaler Kontingente übertragen die Entsendestaaten nicht die vollständige Kommandogewalt. Auch Bundesregierung und Bundestag gehen schließlich davon aus, dass sie das Recht haben, für Auslandseinsätze der Bundeswehr nationale Bedingungen und Beschränkungen vorzusehen. Neben dem Mandat der Vereinten Nationen existiert also auch ein nationales Mandat. Es gelte eine Mehrebenenverantwortlichkeit. Aus diesem Grund bestehe kein Anlass, die Grundrechte des Grundgesetzes auf extraterritoriale Handlungen der Bundeswehr nicht anzuwenden. Die Solange-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts und die Bosphorus-Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte lassen es sogar geboten erscheinen, jeweils zu überprüfen, ob in materieller Hinsicht ein vergleichbarer Grundrechtsschutz besteht. Es bleibt zu überprüfen, ob und inwieweit kontextbezogen Modifikationen des Schutzzumfangs zulässig sind. Modifikationen können sich im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung oder mit Blick auf die praktische Konkordanz im Widerstreit mit anderen Grundrechten und Verfassungsgütern ergeben. Doch im Ergebnis gilt die Verpflichtung der Gewährleistung des höchstmöglichen Schutzniveaus und zwar verbindlich und ausnahmslos.

Ein weiterer zentraler Punkt ist die unmittelbare Anwendbarkeit der Europäischen Menschenrechtskonvention und des Zivilpaktes. Im Fall Saramati hat der EGMR entschieden, die Menschenrechtskonvention sei nicht anwendbar, weil nationale Kontingente bei Friedensmissionen der Vereinten Nationen ausschließlich deren Hoheitsrechte ausüben wurden. Die Entscheidung wurde zu Recht mit Verwunderung aufgenommen, da das Gericht zum einen nicht die Frage aufwarf, ob nationale Kontingente parallel auch nationale Hoheitsgewalt ausüben, zum anderen weil der Gerichtshof von seiner eigenen Rechtsprechung abwich, wonach es bei der Anwendung der Menschenrechtskonvention bleibt, wenn ansonsten kein gleichwertiger Menschenrechtsschutz gewährleistet wäre. Aus der Intension der Konvention heraus dürfe kein schutzloser menschenrechtsfreier Raum geduldet werden.

Die aktuelle Debatte in der Zivilgesellschaft und Fachöffentlichkeit zeigt, dass noch nicht auf alle Fragen und Herausforderungen die abschließenden Antworten gefunden wurden, weder

von juristischer Seite, was auch auf sich widersprechende Urteile der nationalen und internationalen Gerichte zurückzuführen ist, noch von politischer Seite. Richtig ist es, auf konkrete Fragen im Rahmen jeden Einsatzes auch pragmatische Antworten zu suchen wie die Verhandlungen mit der afghanischen Regierung über ein Abkommen zur Überstellung festgenommener Personen. In der Fachöffentlichkeit ist in der Diskussion den verfahrensrechtlichen Schwierigkeiten bei vorübergehend festgehaltenen Personen und der gegebenenfalls gebotenen Richtervorführung mit einer Zuordnung von Richtern im Einsatzgebiet oder der Möglichkeit der Videokonferenz zu begegnen. Gleichzeitig gilt es aber auch quasi auf der Metaebene die menschen- und völkerrechtlichen Rahmenbedingungen weiter zu konkretisieren. Dazu gehören sicherlich auch die Überlegungen einer expliziten Verankerung der Menschenrechte in den Mandaten der Vereinten Nationen und des Bundestages, ein Weg, den ich vom Ansatz her nachdrücklich befürworte. Grundsätzlich bin ich auch der Auffassung: je konkreter die Mandatierung erfolgt, je mehr Wert auf den zivilen Wiederaufbau, auf nation building und capacity building gelegt wird, je konkreter die Menschenrechte Verankerung finden, desto besser.

In diesem Zusammenhang möchte ich noch abschließend darauf hinweisen, dass der Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe anlässlich des 60. Jahrestages der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte plant, im Dezember eine Anhörung zum Thema Menschenrechte und extraterritoriale Staatenpflichten durchzuführen. Das Thema bleibt also auf der politischen Agenda, ich freue mich auf eine sachgerechte und angemessene Debatte in den Ausschüssen. Alle Beteiligten, insbesondere auch die Soldatinnen und Soldaten, die in solchen Einsätzen viel riskieren müssen, haben Anspruch auf Klarheit und Rechtssicherheit. Den kann nur die Politik schaffen.