



Deutsches Institut  
für Menschenrechte

Analyse

# Beihilfe zu Menschenrechtsverstößen vermeiden – außenpolitische Zusammenarbeit kritisch prüfen



## Das Institut

Das **Deutsche Institut für Menschenrechte** ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention und der UN-Kinderrechtskonvention betraut worden und hat hierfür entsprechende Monitoring-Stellen eingerichtet.

## Die Autor\_innen

**Jan-Christian Niebank** ist Volljurist mit einer Spezialisierung im Bereich Menschenrechte und Demokratisierung. Vor seiner Tätigkeit am Deutschen Institut für Menschenrechte war er Referent am European Center for Constitutional and Human Rights.

**Andrea Kämpf** ist Volljuristin mit Schwerpunkt im Völker- und Europarecht. Vor ihrer Tätigkeit am Deutschen Institut für Menschenrechte war sie unter anderem in einem privaten Beratungsunternehmen der Entwicklungszusammenarbeit, bei der OSZE und der EU tätig.

**Priv.-Doz. Dr. Wolfgang S. Heinz** ist Politikwissenschaftler am Deutschen Institut für Menschenrechte. Er war Mitglied und stellvertretender Vorsitzender des Europarat-Ausschusses zur Verhütung der Folter und des Beratenden Ausschusses des UN-Menschenrechtsrates (2008–2013).

Wir danken Prof. Dr. Helmut Philipp Aust für sein Gutachten zur völkerrechtlichen Bewertung von Beihilfe; Sebastian Sons und Dr. Christiane Schulz für ihre Gutachten zu Saudi-Arabien und Mexiko. Ceren Yildiz und Laura Fischer unterstützten mit Recherchen, Dr. Anna Würth und Helga Gläser editierten und lektorierten die Analyse – auch ihnen sei herzlich gedankt.

Analyse

**Beihilfe zu  
Menschenrechtsverstößen  
vermeiden – außenpolitische  
Zusammenarbeit kritisch  
prüfen**



# Inhalt

<b>Zusammenfassung</b>	<b>7</b>
<hr/>	
<b>1 Einleitung</b>	<b>10</b>
<hr/>	
<b>2 Menschenrechtliche Grenzen der zwischenstaatlichen Kooperation: Beihilfeverbote im Völkerrecht</b>	<b>11</b>
<hr/>	
2.1 Beihilfe und andere Formen der Verantwortlichkeit	12
2.2 Voraussetzungen für eine Verantwortlichkeit des Staates für Beihilfe	13
2.3 Weitere Grundsätze geteilter Verantwortlichkeit	14
2.3.1 Verhinderungspflichten	14
2.3.2 Non-refoulement	15
2.3.3 UN-Charta	16
2.4 Hürden und Chancen auf dem Weg zu einer Durchsetzbarkeit des Beihilfeverbots	16
2.4.1 Menschenrechtliche Sorgfalt bei UN-Friedensmissionen	18
2.4.2 Vertrag über den Waffenhandel	22
<hr/>	
<b>3 Beihilferisiken in ausgewählten Politikfeldern</b>	<b>24</b>
<hr/>	
3.1 Rüstungsexporte	24
3.1.1 Saudi-Arabien	24
3.1.2 Mexiko	28
3.2 Sicherheitspolitik	30
3.2.1 Weitergabe von Mobilfunkdaten	33
3.2.2 US-Stützpunkte in Deutschland	34
3.2.3 Übermittlung von Daten an ausländische Nachrichtendienste	36
3.2.4 Deutsche Aufklärungsunterstützung in der Militärkoalition gegen den „Islamischen Staat“	38
3.2.5 Strukturelle Defizite der deutsch-amerikanischen Kooperation	39
3.3 Bilaterale Entwicklungspolitik	40
3.4 Flucht- und Migrationspolitik: Unterstützung bei Grenzsicherung	44

<b>4</b>	<b>Ausblick</b>	<b>47</b>
<hr/>		
<b>5</b>	<b>Literatur und Dokumente</b>	<b>48</b>
<hr/>		
	<b>Anhang</b>	<b>62</b>
<hr/>		
	<b>Abkürzungen</b>	<b>66</b>
<hr/>		
	<b>Verzeichnis der Infoboxen</b>	<b>67</b>
<hr/>		

## Zusammenfassung

Als Mittelmacht neigt Deutschland nicht zu internationalen Alleingängen. Es sucht vielmehr die Kooperation mit seinen Partnern und erbringt sie meist durch Hilfs- und Unterstützungsleistungen. Doch auch diese bergen Risiken – zum Beispiel wenn die Partner deutsche Unterstützungsleistungen direkt oder indirekt zur Verletzung von Menschenrechten nutzen. Eine explizite Absicht dazu wird Deutschland in aller Regel nicht unterstellt werden können. So wurde etwa im März 2017 bei einem mutmaßlich auf deutsche Aufklärung gestützten Angriff der Operation Inherent Resolve in Syrien nach unbestätigten Medienberichten statt eines militärischen Ziels eine ehemalige Schule bombardiert, in der geflüchtete Menschen Unterkunft gefunden hatten. 33 Zivilist\_innen sollen dabei umgekommen sein. Wenn diese Informationen den Tatsachen entsprechen, müssen sich Regierung und Parlament fragen und fragen lassen, ob und welche Verantwortung Deutschland dafür trägt.

Damit die Zusammenarbeit auch mit schwierigen Partnern keine solchen unbeabsichtigten Nebenwirkungen zeitigt, muss Deutschland vor allem in intensivere Prüfung der Risiken einer möglichen Beihilfe investieren; es kann sich nicht allein und ausschließlich auf die Aussagen und Untersuchungen seiner Partner verlassen. Deutschland kann sich dazu zum Beispiel an Verfahren und Prüfschemata orientieren, die im Rahmen des Vertrags gegen den Waffenhandel sowie der Friedensmissionen der Vereinten Nationen entwickelt wurden. Deutschland sollte zudem seine Selbstverpflichtungen – wie die Politischen Grundsätze für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern – transparenter und konsequenter umsetzen beziehungsweise diese in Gesetzesform gießen, mit Nachbesserungen bezüglich der Verfahren.

Die vorliegende Analyse des Deutschen Instituts für Menschenrechte will die systematische Prüfung von Beihilferisiken in der deutschen Außen- und

Sicherheitspolitik anregen und erleichtern. Ziel dieser Publikation ist es, den Akteur\_innen deutscher Außenpolitik tragfähige Orientierung für das auswärtige Handeln und Grundsätze für die Bewertung von Kooperationsvorhaben an die Hand zu geben, um die Risiken einer Beihilfe zu völkerrechtswidrigen Handlungen zu vermeiden.

Beispiele für Unterstützungshandlungen der deutschen Politik sind besonders prominent in der Sicherheitspolitik. Sie reichen von der erwähnten Unterstützung für Aufklärung in der multinationalen Mission gegen den Islamischen Staat über die Kooperation mit Nachrichtendiensten im Kampf gegen Terrorismus bis zur „Ertüchtigung“ von Partnern durch deutsche Ausbildungshilfen und Rüstungsexporte. Neben der Sicherheitspolitik ist die Entwicklungspolitik per se anfällig für Risiken: Die entwicklungspolitischen Unterstützungshandlungen für bisweilen schwierige Partnerländer schließen die klassische bilaterale technische und finanzielle Zusammenarbeit mit diesen ebenso ein wie die Maßnahmen der Grenzsicherung und Migrationssteuerung durch Staaten in Afrika sowie Abstimmungen in Aufsichtsgremien internationaler Finanzinstitutionen.

Wenn deutsche Unterstützungsleistungen den Partnern Deutschlands auch dazu dienen, Menschenrechtsverletzungen zu begehen, stellt sich also regelmäßig die Frage, ob die deutsche Unterstützung diesen Menschenrechtsverstößen gleichsam „beigeholfen“ hat. Die Beihilfe zu rechtswidrigen Handlungen anderer Staaten ist im Völkerrecht unzulässig; leistet ein Staat Beihilfe zum völkerrechtswidrigen Handeln eines anderen Staates, muss er diese abstellen. Da nicht alle Partner Deutschlands menschen- und völkerrechtskonform handeln, ist für Deutschland das Risiko für eine Beihilfe besonders hoch. Dieses Risiko besteht auch dann, wenn das völkerrechtswidrige Verhalten des unterstützten Staates von Deutschland weder gewünscht noch bezweckt wurde – wovon wohl regelmäßig ausgegangen

werden kann. Für die deutsche Verantwortung für eine Beihilfe ist jedoch relevant, ob Deutschland seine menschenrechtliche Sorgfalt wahrnimmt, also vorab und im Verlauf von Unterstützungsleistungen die Risiken für eine Beihilfe angemessen überprüft.

Die Analyse des Deutschen Instituts für Menschenrechte ergibt, dass Deutschland in zentralen Politikfeldern dieser Pflicht nur unzureichend nachkommt. In Kapitel 2 wird zunächst der bestehende Rechtsrahmen skizziert. Danach werden in Kapitel 3 die Bereiche Rüstungsexporte, sicherheitspolitische Kooperation mit den Vereinigten Staaten, die Entwicklungspolitik sowie Migrationssteuerung durch Grenzsicherung untersucht.

Die Untersuchung der deutschen Exportgenehmigungen für Saudi-Arabien und Mexiko kommt zum Ergebnis, dass durch die Genehmigungen für Waffenexporte ein völkerrechtswidriges Handeln der jeweiligen Staaten gegebenenfalls unterstützt wurde. Anders als es die geltenden politischen und rechtlichen Vorgaben vorschreiben, hatten die Menschenrechte in den jeweiligen Entscheidungen wohl kein „besonderes Gewicht“ gegenüber den denkbaren außen- und sicherheitspolitischen Belangen. Notwendige Prüfungen der Menschenrechtslage wurden entweder nicht vorgenommen oder bestehende Erkenntnisse zur Menschenrechtslage in beiden Staaten nicht angemessen berücksichtigt. Die mangelnde menschenrechtliche Sorgfalt in diesen Entscheidungen birgt das Risiko, dass Deutschland als exportierender Staat in der Verantwortung steht, wenn einer Ausfuhr von Rüstungsgütern zugestimmt wird, obwohl hätte bekannt sein müssen, dass diese mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu Menschenrechtsverletzungen missbraucht werden.

Das nächste Unterkapitel beschäftigt sich mit der sicherheitspolitischen Kooperation mit den Vereinigten Staaten. Ob eine Tötung eines Menschen eine menschenrechtswidrige außergerichtliche Hinrichtung ist, hängt völkerrechtlich davon ab, ob mit dem Land ein bewaffneter Konflikt besteht oder nicht. Im Namen eines globalen Kriegs gegen den Terrorismus töten die USA mittels Drohnen allerdings Personen auch in solchen Ländern, mit denen sie nicht in einem bewaffneten

Konflikt stehen und kooperieren dazu auch mit Deutschland. Unter anderem liefern deutsche Geheimdienste den USA Informationen, die zur Lokalisierung von Personen und zu ihrer Tötung genutzt werden (können). Die USA unterhalten auf deutschem Territorium Militärbasen, von denen Drohnenangriffe geflogen werden. Diese Kooperationen bergen für Deutschland das Risiko, Beihilfe zu menschenrechtswidrigen Handlungen der USA zu leisten. Auch hier kommt die Analyse zum Ergebnis, dass diesem Risiko unzureichend begegnet wird: Eigene Prüfungen und Untersuchungen – was mit von deutschen Geheimdiensten geteilten Daten geschieht, welche Ziele Drohnen ansteuern, die aus Deutschland gesteuert werden – sind notwendig, um solche Risiken zu vermeiden. Hingegen ist der stete Verweis auf eine „vertrauensvolle Zusammenarbeit“ mit den Vereinigten Staaten heute weniger denn je geeignet, Beihilferisiken zu begegnen.

Anschließend kommt die Analyse zur Entwicklungspolitik – ein Politikfeld, das fast ausschließlich durch Kooperation mit Staaten gekennzeichnet ist, in denen die Menschenrechte nur eingeschränkt geachtet werden. Daher ist die Frage nach Beihilferisiken für Deutschland auch in diesem Politikfeld dringlich und mutet gegebenenfalls besonders paradox an – strebt die Entwicklungspolitik doch Ziele wie Armutsreduzierung an und scheinen die Instrumente, wie technische Beratung oder finanzielle Zusammenarbeit, viel weniger geeignet, Risiken einer Beihilfe zu implizieren. Die Analyse zeigt am Beispiel der deutschen Zusammenarbeit mit Kambodscha zu Landrechten, wie solche Risiken dennoch entstanden sind und warum die Zusammenarbeit in der bestehenden Form aus menschenrechtlichen Gesichtspunkten beendet werden musste. Entwicklungspolitik muss also Beihilferisiken erkennen, in diesem Fall von der kambodschanischen Regierung angeordnete und durchgeführte Zwangsumsiedlungen, und sie durch geeignete Maßnahmen minimieren. Dazu beitragen können sowohl regelmäßige Konsultationen mit der Zivilgesellschaft und Unterstützung von Betroffenenengruppen im jeweiligen Land als auch die Einrichtung von zugänglichen Beschwerde- und Abhilfemechanismen. Kurz wird am Ende der Analyse auch die Flucht- und Migrationssteuerung durch Unterstützung von Drittstaaten bei der

Grenzsicherung diskutiert, wie sie derzeit vor allem durch die Unterstützung der libyschen Küstenwache unternommen wird. Die Analyse zeigt die Risiken einer Kooperation mit und

Unterstützung von Transitstaaten, in denen Migrant\_innen und Menschen auf der Flucht Menschenrechtsverletzungen ausgesetzt sind.

# 1 Einleitung

Als Mittelmacht neigt Deutschland nicht zu internationalen Alleingängen. Das Primat der militärischen Zurückhaltung führt dazu, dass Deutschland häufig in zweiter Reihe aktiv wird und die Kooperation mit seinen Partnern zwar sucht, aber in erster Linie Hilfs- und Unterstützungsleistungen für sie erbringt. Beispiele für diese Art der Zusammenarbeit sind Ausbildungshilfen für Truppen in Mali oder der Zentralafrikanischen Republik, Förderung von europäischen Agrobusinessinvestitionen in Partnerländern der Entwicklungszusammenarbeit, Unterstützung der Grenzsicherung und Migrationssteuerung durch Länder in Afrika oder die gemeinsame Abstimmung im Verwaltungsrat internationaler Entwicklungsbanken.

Dies führt dazu, dass Beihilfesituationen mit deutscher Beteiligung gehäuft auftreten können, für deutsche Außenpolitik also ein ausgeprägtes Risiko besteht, sich mittelbar an völkerrechtswidrigen Handlungen zu beteiligen. In dem Maß, in dem sich die deutsche Außenpolitik stärker international engagieren möchte und damit zunehmend in vielfältigen Kooperationen in völkerrechtlich und menschenrechtlich schwierigen Kontexten agieren wird, wächst das Risiko von Beihilfehandlungen und damit von völkerrechtlicher Verantwortlichkeit, einschließlich Haftung. Daher steigen insgesamt die Anforderungen an die menschenrechtliche Sorgfalt (*due diligence*) in der Außenpolitik.

Kapitel 2 fasst zunächst den derzeitigen Regelungsstand im Völkerrecht zu Grenzen der zwischenstaatlichen Kooperation zusammen und benennt Hürden und Chancen zur Durchsetzung des Beihilfeverbotes.<sup>1</sup> Im anschließenden Kapitel 3 konzentriert sich die Analyse auf Beihilferisiken in den Politikfeldern Rüstungsexporte, Sicherheitspolitik, Entwicklungspolitik sowie Flucht- und Migrationssteuerung und

arbeitet Anforderungen an die jeweilige menschenrechtliche Sorgfalt heraus.

Alle Beiträge konzentrieren sich auf Formen von Beihilfe, die staatliche Akteure gegenüber anderen staatlichen Akteuren leisten; Konstellationen, in denen private Akteure wie Unternehmen in Beihilfehandlungen involviert sind, bleiben hier ausgespart. Nur sehr kurz thematisiert werden auch die anderen Formen der geteilten Staatenverantwortlichkeit, die sich zum Beispiel aus den extraterritorialen Verpflichtungen ergeben und die derzeit intensiv und kontrovers in der völker- und menschenrechtlichen Literatur diskutiert werden.

## Infobox 1: Was ist Beihilfe?

Das Grundgesetz verpflichtet alle deutschen Staatsorgane auf das Friedensgebot und bekennt sich insgesamt zum Leitbild einer völkerrechtsfreundlichen Verfassung. Deutsche Staatsorgane dürfen daher nicht selbst völkerrechtswidrig handeln und sich auch nicht an völkerrechtswidrigen Handlungen beteiligen. Eine Form der Beteiligung an völkerrechtswidrigen Handlungen ist die Beihilfe. Im deutschen Strafrecht wird Beihilfe als vorsätzliches Hilfeleisten zur vorsätzlich begangenen rechtswidrigen Tat eines anderen definiert und bestraft. Auch im Recht der Staatenverantwortlichkeit kann ein Staat einen anderen bei der Begehung einer Rechtsverletzung unterstützen (*to aid and assist*) und so selbst völkerrechtlich verantwortlich werden. Durch die Schaffung eines bestimmten Risikos kann ein Staat zum Mitverursacher werden. Ein Staat, der die völkerrechtswidrige Haupttat eines anderen durch Unterstützungsleistungen fördert, greift das völkerrechtlich geschützte Rechtsgut also mittelbar an.

<sup>1</sup> Dieses Kapitel basiert in Teilen auf Überlegungen eines von Prof. Dr. Helmut Philipp Aust (FU Berlin) im Jahr 2014 für das Institut erstatteten Rechtsgutachtens zur Beihilfe zu Menschenrechtsverstößen im Völkerrecht.

## 2 Menschenrechtliche Grenzen der zwischenstaatlichen Kooperation: Beihilfeverbote im Völkerrecht

Jan-Christian Niebank

**Die Beihilfe zu rechtswidrigen Handlungen anderer Staaten ist im Völkerrecht gewohnheitsrechtlich unzulässig; leistet ein Staat Beihilfe zum völkerrechtswidrigen Handeln eines anderen Staates, muss er diese abstellen. Dabei ist es unerheblich, ob das völkerrechtswidrige Verhalten des unterstützten Staates vom unterstützenden Staat gewünscht oder bezweckt wurde.**

Die Unterstützung von rechtswidrigen Handlungen anderer Staaten ist im Völkerrecht heute gewohnheitsrechtlich unzulässig.<sup>2</sup> Die Artikelentwürfe zur Staatenverantwortlichkeit (Articles on State Responsibility, ASR) der Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen (ILC) fassen den Tatbestand der völkerrechtlichen Beihilfe zusammen. Artikel 16 ASR besagt:

„A State which aids or assists another State in the commission of an internationally wrongful act by the latter is internationally responsible for doing so if: (a) That State does so with knowledge of the circumstances of the internationally wrongful act; and (b) The act would be internationally wrongful if committed by that State.“<sup>3</sup>

Diese Vorschrift findet ihre Entsprechung auch in den 2011 von der ILC verabschiedeten Regelungen zur Verantwortlichkeit internationaler Organisationen (Draft Articles on the Responsibility of International Organizations, DARIO).<sup>4</sup>

Als Rechtsfolgen eines völkerrechtswidrigen Handelns muss der verantwortliche Staat dieses Handeln einstellen sowie angemessene Versicherungen und Garantien für eine Nichtwiederholung anbieten, wenn die Umstände es erfordern (Artikel 30 ASR). Außerdem unterliegt der verantwortliche Staat der Verpflichtung, volle Wiedergutmachung für den Nachteil zu leisten, der durch das völkerrechtswidrige Handeln verursacht wurde (Artikel 31 ASR).

Zum Zeitpunkt der Annahme der ILC-Artikelentwürfe im Jahre 2001 war in der Fachliteratur umstritten, ob Artikel 16 ASR Ausdruck des Völkergewohnheitsrechts ist oder ob es sich dabei um eine progressive Fortentwicklung durch die Kommission handelt.<sup>5</sup> Die ILC-Artikelentwürfe sind als solche nicht völkerrechtlich verbindlich;<sup>6</sup> sie sind nur ein Hilfsmittel zur Ermittlung des geltenden Völkerrechts, allerdings eines mit besonderer Autorität.<sup>7</sup> Nachdem der Internationale Gerichtshof (IGH) in seinem 2007 ergangenen Urteil zum Völkermord in Srebrenica Artikel 16 als Ausdruck des geltenden Völkergewohnheitsrechts angesehen

<sup>2</sup> Das Gewohnheitsrecht bildet neben den völkerrechtlichen Verträgen die zentrale Quelle des heutigen Völkerrechts.

<sup>3</sup> Articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts (ASR). Authentische Sprachen der Artikel sind Englisch und Französisch. Eine Auslegung des Wortlauts kann sich daher nur an diesen Sprachfassungen orientieren.

<sup>4</sup> UN, International Law Commission (2011), Rdnr. 87 ff.

<sup>5</sup> Aus der älteren Literatur dazu: Klein (1981), S. 425–438; Graefrath (1996), S. 370–380; Quigley (1986), S. 77–131.

<sup>6</sup> Zur Statusfrage: Crawford (2013), S. 42–44.

<sup>7</sup> Crawford (2012), S. 540.

hat,<sup>8</sup> hat sich die wissenschaftliche Diskussion den Voraussetzungen für das Eintreten von Staatenverantwortlichkeit für Hilfsleistungen zugewandt.<sup>9</sup>

## 2.1 Beihilfe und andere Formen der Verantwortlichkeit

Akte der Beihilfe können viele unterschiedliche Formen annehmen, lassen sich aber von anderen Kooperationsformen hinreichend abgrenzen.

So kann die Beihilfe von einer vollen und gemeinsamen Verantwortlichkeit abgegrenzt werden, bei der mehrere Staaten gleichgewichtige Beiträge zur Begehung eines völkerrechtlichen Unrechts liefern. Außerdem ist die Beihilfe von Situationen zu unterscheiden, bei denen ein Staat unter der Kontrolle eines anderen Staates steht und aufgrund von Zwang völkerrechtswidrig handelt.

Auch von der sogenannten Organleihe ist die Beihilfe abgrenzbar: Bei dieser wird das „verliehene“ Organ, zum Beispiel Truppenkontingente, in die Staatsstruktur eines anderen Staates eingepasst und unterliegt nur noch den Anordnungen dieses letzteren Staates.<sup>10</sup>

Schließlich muss die Beihilfe von der Anstiftung unterschieden werden. Das Völkerrecht kennt kein generelles Verbot, andere Staaten zur Begehung von völkerrechtswidrigen Akten anzustiften. Fordert ein Staat einen anderen zu einer rechtswidrigen Handlung auf und wird dadurch zum (Mit-) Verursacher dieser Tat, genügt dies nicht, zumindest nach dem herkömmlichen Verständnis der

Rechtsstruktur der Staatenverantwortlichkeit, um einen Staat für das völkerrechtswidrige Handeln eines anderen haftbar zu machen.<sup>11</sup>

Da es beim Risiko der Beihilfe zu Völkerrechtsverletzungen eines anderen Staates in der Regel um Sachverhalte außerhalb des eigenen Staatsgebiets geht, stellt sich die Frage nach dem Verhältnis zu extraterritorialen Staatenpflichten (extra-territorial obligations). Extraterritoriale Staatenpflichten werden zunehmend befürwortet, um Staatenpflichten der tatsächlichen Reichweite staatlichen Handelns in der globalisierten Welt anzupassen. Die Maastrichter Prinzipien zu wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten, hergeleitet aus bestehenden Menschenrechtsnormen, bilden dafür den normativen Rahmen.<sup>12</sup>

Die Artikelentwürfe zur Staatenverantwortlichkeit der ILC für völkerrechtswidrige Handlungen regeln, unter welchen Voraussetzungen einem Staat die Verletzung einer völkerrechtlichen Norm zuzurechnen ist. Traditionell basiert die Verantwortlichkeit eines Staates für völkerrechtswidrige Handlungen auf gegenseitigen Verpflichtungen zwischen Staaten – dem verletzenden und verletzten Staat –, die in einem horizontalen Rechtsverhältnis zueinander stehen. Beim Schutz der Menschenrechte geht es jedoch zunächst um ein vertikales Rechtsverhältnis zwischen dem Staat und den seiner Herrschaftsgewalt unterstehenden Personen. Allerdings beinhalten sowohl das Völkervertragsrecht als auch das Völkergewohnheitsrecht im Bereich des Menschenrechtsschutzes auf globaler und regionaler Ebene auch Verpflichtungen zwischen den Staaten, und zwar auch über die Gegenseitigkeit hinaus (sogenannte Wirkung erga omnes).<sup>13</sup> Die Regeln

8 IGH: Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro), Judgment, I.C.J. Reports 2007, 150, para 420.

9 Felder (2007); Nolte / Aust (2009), S. 1–30; Aust (2011).

10 ILC-Kommentar, abgedruckt in: Crawford (2002), Artikel 6, Rdnr. 2.

11 IGH: Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua, Nicaragua v. United States of America, Merits, Judgment, I.C.J. Reports 1986, 14, para 255; UN, International Law Commission (2001), Rdnr. 9. In Einzelbereichen, wie der Völkermord-Konvention und der Anti-Rassismus-Konvention, gibt es Sonderregeln, die auch die Anstiftung zu einem völkerrechtlichen Unrecht erklären.

12 Maastrichter Prinzipien zu den extraterritorialen Staatenpflichten im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (2012).

13 Erga-omnes-Pflichten sind Rechtspflichten, deren Nichterfüllung von jedem Völkerrechtssubjekt unabhängig von seiner eigenen Betroffenheit (bei Menschenrechten: in Form der Verletzung eines/einer eigenen Staatsangehörigen) gerügt werden kann. Nach dem IGH schließen sie derart bedeutsame Rechte ein, dass alle Staaten ein rechtliches Interesse an ihrem Schutz haben. Dazu zählen die grundlegenden Menschenrechte. Vgl. IGH: Barcelona Traction, Light and Power Company Limited (New Application, 1962), Belgium v Spain, Judgment, Merits, Second Phase, 5th February 1970, Rdnr. 33f.

der Staatenverantwortlichkeit können damit auf Menschenrechte angewendet werden.<sup>14</sup>

Eine Verletzung der menschenrechtlichen Pflichten (achten, schützen, gewährleisten), die unter bestimmten Voraussetzungen auch außerhalb des eigenen Staatsgebiets gilt,<sup>15</sup> löst Staatenverantwortlichkeit aus. Verletzt ein Staat eine völkerrechtliche Norm im Bereich des Menschenrechtsschutzes, kann nicht nur der verletzte Staat die völkerrechtliche Verantwortlichkeit des verletzenden Staates geltend machen, auch andere Staaten – einschließlich der gesamten internationalen Gemeinschaft – sind dazu berechtigt.<sup>16</sup>

## 2.2 Voraussetzungen für eine Verantwortlichkeit des Staates für Beihilfe

Ob eine Verantwortlichkeit auslösende Beihilfehandlung vorliegt, ist stets im Einzelfall zu prüfen. Generell müssen nach Artikel 16 ASR aber drei Voraussetzungen erfüllt sein:

- Die Beihilfehandlung muss die rechtswidrige Tat des unterstützten Staates fördern,
- der helfende Staat muss an die Norm gebunden sein, gegen die der unterstützte Staat verstoßen hat, und
- der helfende Staat muss Kenntnis hinsichtlich der Begehung der rechtswidrigen Tat des unterstützten Staates haben.

Kontrovers ist dabei insbesondere die Auslegung des Artikels 16 a) ASR zum subjektiven Tatbestandsmerkmal. Dieser spricht in seinem Wortlaut von „knowledge“, also Kenntnis, hinsichtlich der Begehung der rechtswidrigen Tat des unterstützten Staates. Die Kommentierung des Artikels durch die ILC legt allerdings nahe, dass Kenntnis alleine nicht ausreicht, damit der Tatbestand der Beihilfe erfüllt ist, sondern dass der helfende Staat Hilfe geleistet hat, um die Begehung der rechtswidrigen Handlung zu erleichtern, also nicht nur wissentlich, sondern auch willentlich gehandelt hat.<sup>17</sup>

Über das subjektive Tatbestandsmerkmal wird in der Literatur umfänglich gestritten.<sup>18</sup> Während viele Fachleute der Meinung sind, dass ein Vorsatzerfordernis die Vorschrift des Artikel 16 ASR impraktikabel mache<sup>19</sup> und zudem nicht mit der Grundentscheidung der ILC für ein objektives Verständnis der Staatenverantwortlichkeit zu vereinbaren sei, verweisen andere Stimmen darauf, dass sich die Staaten während des Prozesses, der zur Annahme von Artikel 16 ASR durch die ILC geführt hat, eher für eine Stärkung des subjektiven Elements ausgesprochen hätten.<sup>20</sup> Auch der letzte Berichterstatter der ILC, James Crawford, geht in seinen Schriften davon aus, dass Artikel 16 ASR so zu verstehen sei, dass der helfende Staat die Begehung der rechtswidrigen Tat auch unterstützen wolle.<sup>21</sup>

Da dem Wortlaut von Artikel 16 ASR das Vorsatzelement eines „Wollens“ nicht zu entnehmen ist und die Diskrepanz zum ASR-Kommentar nicht im ILC-Plenum erörtert wurde, könnte das Vorsatzelement des „Wissens“ als Kriterium

14 Thiele (2011), S. 355.

15 Allgemein zu den Voraussetzungen extraterritorialer Staatenpflichten vgl.: King (2009); Coomans / Kamminga (2004); da Costa (2013); Langford (2013).

16 Darüber hinaus besteht im Rahmen des völkerrechtlichen Individualschutzes die Möglichkeit, dass Personen in eigenem Namen unter bestimmten Voraussetzungen die Verantwortlichkeit eines Staates wegen Verletzung einer völkerrechtlichen Verpflichtung im Menschenrechtsschutzbereich mit Hilfe der in einigen völkerrechtlichen Verträgen geregelten Individualbeschwerde geltend machen. Vgl. Thiele (2011), S. 355.

17 ILC-Kommentar, abgedruckt in: Crawford (2002), Artikel 16, Rdnr. 5.

18 Vgl. einerseits Lanovoy (2014), S. 16–21; andererseits Aust (2011), S. 230–249.

19 Simma (1985), S. 380; Boivin (2005), S. 471; de Hoogh (1999), S. 79.

20 Aust (2011), S. 237–241; Brehm (2007), S. 385; Dominčić (2010), S. 286; Künzli (2008), S. 408; Palchetti (2009), S. 389; Stein (1992), S. 49; Kessler (2001), S. 109.

21 Crawford (2013), S. 408.

ausreichen.<sup>22</sup> Menschenrechtlich besonders gewichtig ist dabei das Argument, dass ein „Wollen“ als Tatbestandsvoraussetzung den Artikel 16 ASR unnötig restriktiv macht und damit seinem gesamten Zweck zuwiderläuft, nämlich Hilfe und Unterstützung für völkerrechtswidriges Handeln zu unterbinden.<sup>23</sup> Denn kein Staat würde zugeben, einem anderen Staat in der Absicht geholfen zu haben, ein völkerrechtswidriges Handeln zu begehen.<sup>24</sup> Daher wäre es besonders schwierig, den Vorsatz des unterstützenden Staates zu beweisen. Um einen effektiven Schutz der Menschenrechte und des Völkerrechts insgesamt zu ermöglichen erscheint vorzugswürdig, es ausreichen zu lassen, dass der Staat nachweislich die Möglichkeit hatte, das Wissen von völkerrechtswidrigen Handlungen zu erlangen, sei es aufgrund von Sorgfaltspflichten oder der Vorhersehbarkeit.<sup>25</sup>

Selbst wenn man davon ausgeht, dass die Unterstützung explizit willentlich erfolgt sein muss, kann die Auslegung dieses voluntativen Elements so erfolgen, dass die Vorschrift nicht impraktikabel wird. So geht Moynihan davon aus, dass Kenntnis oder faktische Gewissheit, dass der Empfänger einer Unterstützung diese völkerrechtswidrig nutzt, für die Erfüllung von „intent“ ausreicht.<sup>26</sup> Danach ist es unerheblich, ob das völkerrechtswidrige Verhalten des unterstützten Staates gewünscht oder bezweckt wurde. In der Tat dürfte in der Regel das Wissen um die Völkerrechtswidrigkeit auch das Wollen, im Sinne eines In-Kauf-Nehmens, implizieren.

## 2.3 Weitere Grundsätze geteilter Verantwortlichkeit

**Neben dem Verbot von Beihilfe gibt es eine Reihe weiterer Normen, die Staaten in ihrer Zusammenarbeit binden. So sind Staaten verpflichtet, Verletzungen des Völkerrechts**

**durch andere Staaten oder Akteure zu verhindern, soweit das in ihrer Macht steht. Daneben haben sie, nach Rechtsprechung des EGMR, eine besondere Wachsamkeitspflicht für das Handeln fremder Staatsorgane auf ihrem Staatsgebiet. Vernachlässigen sie diese Pflicht, sind ihnen die Verletzungen, die fremde Staatsorgane auf ihrem Territorium begehen, zurechenbar. Und schließlich dürfen UN-Mitgliedstaaten einem Staat, der unter Sanktionen der Vereinten Nationen steht, keinen Beistand leisten.**

Artikel 16 ASR ist nur eine von vielen Normen, die es erlauben, „Helferstaaten“ zur Verantwortung zu ziehen. Zunächst gibt es spezielle Beihilfeverbote, zum Beispiel Artikel III e) der Völkermord-Konvention von 1948 oder Artikel in verschiedenen Verträgen zur Verhinderung der Verbreitung bestimmter Waffentypen, wie Atomwaffen. Verantwortlichkeit tritt hier nach den allgemeinen Grundsätzen „objektiv“ ein, das heißt ohne ein Kenntnis- oder Vorsatzerfordernis.

### 2.3.1 Verhinderungspflichten

Verhinderungspflichten spielen im menschenrechtlichen und humanitär-rechtlichen Bereich eine wichtige Rolle. Verantwortlichkeit wird dadurch ausgelöst, dass der betreffende Staat einem Verhaltensstandard zur Verhinderung nicht nachgekommen ist. Die von ihm geleistete Hilfe wird in diesem Zusammenhang gewissermaßen zu einem Indiz für die Verletzung der Verhinderungspflicht. So war es dem IGH zum Beispiel möglich, in seiner Entscheidung aus dem Jahre 2007 die engen politischen und militärischen Beziehungen zwischen der damaligen Bundesrepublik Jugoslawien einerseits und den bosnischen Serben andererseits als Hinweis dafür heranzuziehen, dass es ersterer möglich gewesen wäre, auf die bosnischen Serben Einfluss zu nehmen und die Begehung des Völkermordes in Srebrenica zu

<sup>22</sup> Moynihan (2016), Rdnr. 63.

<sup>23</sup> Moynihan (2016), Rdnr. 60.

<sup>24</sup> Aust (2011), S. 233.

<sup>25</sup> Aust (2011), S. 236.

<sup>26</sup> Moynihan (2016), Rdnr. 70.

verhindern.<sup>27</sup> Das IGH-Urteil hat damit gezeigt, dass Verhinderungspflichten ermöglichen, helfende Staaten zur Verantwortung zu ziehen, selbst wenn die Voraussetzungen für die Haftung für Beihilfe nicht gegeben sind.

### 2.3.2 Non-refoulement

Darüber hinaus können auch funktionell äquivalente Normen wie der Grundsatz des non-refoulement als Ergänzung zu den allgemeinen Regeln über die Beihilfe gelesen werden. Non-refoulement ist das Verbot, Menschen in Staaten auszuliefern oder zurückzuschicken, wo sie Folter, grausamer oder unmenschlicher Bestrafung oder Behandlung ausgesetzt sind (Artikel 3, Anti-Folterkonvention). Liefert ein Staat trotz der Kenntnis der drohenden Misshandlungen eine Person aus, so würde es – wenn alle anderen Voraussetzungen gegeben sind – zur Verantwortlichkeit nach Artikel 16 ASR kommen. Der Grundsatz des non-refoulement verhindert dies und kann insofern als eine Norm zur Verhinderung von Beihilfesituationen verstanden werden.<sup>28</sup> Im Fall *el-Masri ./. Mazedonien* von 2012 hat der EGMR im Kontext der „Überstellung“ *el-Masris* an den amerikanischen Geheimdienst durch mazedonische Behörden („extraordinary rendition“) gezeigt, wie eng dieser Zusammenhang zwischen non-refoulement und dem Beihilfeverbot ist.<sup>29</sup> Der Gerichtshof hat zum einen die Verpflichtung unterstrichen, dass die Vertragsparteien der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) gegenüber auf ihrem Staatsgebiet handelnden fremden Staatsorganen eine besondere Wachsamkeitspflicht haben. Zudem hat er im Lichte der weitreichenden Kooperation von mazedonischen und US-amerikanischen Sicherheitsbehörden *Mazedonien* auch die nach der Verbringung *el-Masris* nach Afghanistan erfolgten Menschenrechtsverletzungen zugerechnet. Auch wenn die dogmatische Konstruktion dieser Zurechnung im

Einzelnen Fragen aufwirft, hat der Gerichtshof mit dieser Entscheidung die „Haftungsrisiken“ für kooperierende Staaten signifikant erhöht.

Der Grundsatz des non-refoulement ist auch in Artikel 33 der Genfer Flüchtlingskonvention verankert. Kein Staat darf demzufolge einen Flüchtling in ein Land zurückschicken, in dem Gefahr besteht, dass dort sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner „Rasse“, Religion, Staatsangehörigkeit, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder politischen Überzeugung bedroht ist. Ein Risiko zur Beihilfe bei einem Verstoß gegen das Verbot des non-refoulement besteht aktuell durch die Unterstützung beim Aufbau von Grenzregimen in Ländern, die ihre eigenen Staatsangehörigen an der Ausreise hindern und deren Bürger\_innen außerhalb des Herkunftsstaats eine hohe Anerkennungsquote als politisch Verfolgte erfahren.

Im europäischen Menschenrechtssystem enthält Artikel 3 der EMRK die non-refoulement-Verpflichtung. 2011 befand der EGMR im *M.S.S.-Urteil*, dass eine Überstellung nach Griechenland gemäß dem sogenannten Dublin-Verfahren unzulässig sei, weil sie gegen die EMRK und gegen das menschenrechtliche Rückschiebungsverbot verstoße. Der Gerichtshof stellte für einen von Belgien nach Griechenland überstellten Asylsuchenden nicht nur Menschenrechtsverletzungen durch Griechenland, sondern auch durch Belgien fest. Belgien wurde sowohl für eine Verletzung von Artikel 3 EMRK als auch von Artikel 13 in Verbindung mit Artikel 3 verurteilt. Belgien habe zum Zeitpunkt der Überstellung gewusst oder hätte wissen müssen, dass das Asylgesuch von *M.S.S.* von Griechenland nicht seriös geprüft werden würde. Zudem habe Belgien den Gesuchsteller wissentlich erniedrigender Behandlung ausgesetzt, welche sich durch die in Griechenland

27 IGH: Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (*Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro*), Judgment, I.C.J. Reports 2007, 150, para 434: „The Court would first note that, during the period under consideration, the FRY was in a position of influence over the Bosnian Serbs who devised and implemented the genocide in Srebrenica, unlike that of any of the other States parties to the Genocide Convention owing to the strength of the political, military and financial links between the FRY on the one hand and the Republika Srpska and the VRS on the other, which, though somewhat weaker than in the preceding period, nonetheless remained very close.“

28 In diese Richtung auch Tams (2008), S. 318.

29 EGMR, *el-Masri ./. Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien*, Urteil vom 13.12.2012 – Nr. 39630/09.

bestehenden Haft- und Lebensbedingungen für Asylsuchende ergibt.<sup>30</sup> Ein zweites Urteil des EGMR aus dem Jahr 2012 betrifft eine Gruppe von somalischen und eritreischen Asylsuchenden, die zunächst von italienischen Behörden auf See aufgenommen und dann ohne Prüfung ihres Asylgesuchs mit italienischen Militärschiffen zurück nach Libyen gebracht wurden. Das Gericht befand, dass dieses Vorgehen unter anderem das Non-refoulement-Gebot verletzte.<sup>31</sup>

### 2.3.3 UN-Charta

Weitere Beschränkungen der zwischenstaatlichen Kooperationsmöglichkeiten ergeben sich aus Artikel 2 Nr. 5 UN-Charta. Er bestimmt, dass „(a)lle Mitglieder der Vereinten Nationen [...] einem Staat, gegen den die Organisation Vorbeugungs- oder Zwangsmaßnahmen ergreift, keinen Beistand“ leisten dürfen. Diese Vorschrift modifiziert auch das klassische Neutralitätsrecht: Wenn der Sicherheitsrat sich mit einem Konflikt beschäftigt hat, schränkt diese Vorschrift die Freiheit der Staaten ein, in einem bewaffneten Konflikt die gleiche Distanz zwischen den Konfliktparteien zu wahren; vielmehr dürfen sie nicht durch Hilfsleistungen Partei für eine Konfliktpartei nehmen.<sup>32</sup>

Als Zwischenfazit des bislang Ausgeführten lässt sich in der Summe von einem Netz an Verpflichtungen sprechen, welches sich über Staaten legt, die mit ihrer Hilfe völkerrechtswidrige Handlungen unterstützen. Es ist demnach zu kurz gegriffen, wenn eine rechtliche Analyse der Beihilfe-Problematik sich nur auf das allgemeine Konzept der Beihilfe in Artikel 16 ASR konzentriert. Dennoch hat diese Vorschrift eine wichtige Bedeutung: Sie zeigt, dass das Völkerrecht sich von einer hauptsächlich bilateralen und dezentralen Rechtsordnung in eine Rechtsordnung verwandelt hat, in der die Staaten in einem umfassenderen Sinn prüfen müssen, ob sie durch ihr Handeln unter Umständen auch nur mittelbar zur Begehung von völkerrechtswidrigen Akten beitragen.

## 2.4 Hürden und Chancen auf dem Weg zu einer Durchsetzbarkeit des Beihilfeverbots

**Die Durchsetzung des Beihilfeverbots scheitert bislang in vielen Fällen. Vor allem der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte legt zugrunde, dass der zur Verantwortung zu ziehende Staat Hoheitsgewalt über das Territorium, auf dem die Menschenrechtsverletzung stattfindet, ausüben muss. Er überprüft immer im Einzelfall, ob ausnahmsweise Umstände für die Annahme vorliegen, dass extraterritoriale Hoheitsgewalt ausgeübt wird. Insgesamt zieht der EGMR eher die Pflicht der Staaten, Menschenrechtsverletzungen anderer Staaten zu verhindern, heran als das Beihilfeverbot. Vor dem EGMR ist damit die menschenrechtliche Schutzpflicht ein wichtiges Instrument, vor allem wenn der „beihelfende“ Staat keine Kontrolle über das Vorgehen des anderen Staates hat.**

In der Völkerrechtspraxis gibt es durchaus Hürden für die Durchsetzung der Beihilfeverantwortlichkeit. Stehen sich in einem Verfahren vor dem IGH der verletzte Staat und der Staat gegenüber, der zur Verletzungshandlung durch den „Haupttäter“ Hilfe geleistet hat, ist der Gerichtshof nach dem Konsensprinzip daran gehindert, über die Beihilfesituation zu entscheiden, wenn der „Haupttäter“ (als notwendige dritte Streitpartei, „indispensable third party“) nicht seine Zustimmung zu der Durchführung des Verfahrens erteilt hat.<sup>33</sup> Im Menschenrechtsbereich wird das Verhalten des „Beihilfestaats“ häufig auf alternativen Wegen zum Verfahrensgegenstand: Die Beschwerdeführer greifen dann nicht auf das Konzept der Beihilfe zurück, um einen helfenden Staat zu verklagen, sondern argumentieren entweder mit der Schutzpflichtdimension einzelner Grund- und

30 EGMR, M.S.S. ./.Belgien und Griechenland, Urteil vom 21.01.2011, Nr. 30696/09.

31 EGMR, Hirsi Jamaa u. a. ./. Italien, Urteil vom 23.02.2012, Nr. 27765/09.

32 Künzli (2008), S. 416.

33 Dazu weiter Aust (2011), S. 297–311; Crawford (2013), S. 655–666, beide mit weiteren Nachweisen zur IGH-Rechtsprechung.

Menschenrechte<sup>34</sup> oder greifen auf funktional verwandte Regeln wie diejenige zum non-refoulement zurück.<sup>35</sup>

Eine weitere Hürde für die Reichweite der garantierten Menschenrechte ist das Kriterium der Hoheitsgewalt („jurisdiction“) in einigen Menschenrechtsverträgen, wie dem Zivilpakt und der EMRK. In der Rechtsprechung des EGMR herrscht grundsätzlich ein primär territoriales Verständnis von Hoheitsgewalt vor.<sup>36</sup> Die in der Konvention und den entsprechenden Zusatzprotokollen garantierten Rechte binden die Vertragsparteien somit zunächst beim Handeln in ihrem Staatsgebiet. Ob ausnahmsweise außergewöhnliche Umstände dafür sprechen, von der Ausübung extraterritorialer Hoheitsgewalt auszugehen, ist in jedem Einzelfall auf der Grundlage der Tatsachen zu beurteilen.<sup>37</sup>

Für den Bereich der Beihilfe sind zwei verschiedene Konstellationen denkbar:

- Ein Staat leistet Hilfe zu menschenrechtswidrigem Verhalten anderer Staaten auf seinem eigenen Hoheitsgebiet. Hat ein Staat Kenntnis von potenziell menschenrechtswidrigem Verhalten anderer Staaten auf seinem Hoheitsgebiet, ist er nach der Rechtsprechung des EGMR dazu verpflichtet, seinen Möglichkeiten entsprechend diesen Gefahren vorzubeugen.<sup>38</sup> Unterstützt der Staat den auf seinem Hoheitsgebiet handelnden Drittstaat sogar noch bei Menschenrechtsverstößen, leistet er Beihilfe im Sinne von Artikel 16 ASR. Dieser Rechtsverstoß kann zugleich eine Verletzung der Verhinderungspflicht aus der EMRK darstellen. Der EGMR würde dann in seinem Urteil zwar

nicht von einer Beihilfe nach Artikel 16 ASR sprechen, aus einer funktionellen Perspektive aber eine ähnliche Feststellung treffen und einen Konventionsverstoß unter Schutzpflichtgesichtspunkten feststellen.<sup>39</sup>

- Schwieriger stellt sich die Situation dar, wenn der eigentliche Verstoß gegen die EMRK nicht auf dem Territorium der beklagten Vertragspartei begangen wird. Dort kann der betreffende Staat entweder auf seinem eigenem Territorium Hilfsleistungen für die andernorts eintretende Menschenrechtsverletzung vornehmen oder selber, auf dem anderen Staatsgebiet handelnd, dort seine Unterstützung leisten. Beispiele sind die Übermittlung von Telekommunikationsdaten eines Terrorverdächtigen (siehe dazu Abschnitt 3.2.1) oder die Mitwirkung bei einer menschenrechtswidrigen Festnahme im Ausland, bei der der tatsächliche Zugriff dann von Sicherheitskräften des Territorialstaates unternommen wird.

Für die zweite Konstellation werfen die oben genannten Kriterien erhebliche Schwierigkeiten auf. Auch hier nimmt der EGMR jedoch wieder den Ausweg über die Schutzpflichtendimension. Auf der Ebene der Verantwortlichkeit, die für die Beihilfe auf eine Zurechenbarkeit des Verhaltens eines anderen Staates abstellt, ist eine Beihilfehandlung nur denkbar, wenn eine völkerrechtswidrige Haupttat vorliegt. Extraterritoriale Staatenpflichten können dagegen auch bestehen und verletzt werden, ohne dass es auf das Verhalten eines anderen Staates ankommt. Deshalb kann das Konzept der extraterritorialen Staatenpflichten gegenüber dem Instrument der Beihilfe geeigneter

34 Vgl. EGMR, Mamatkulov und Askarova ./. Türkei, Urteil vom 04.02.2005, Nr. 46827/99 und 46951/99, Rdnr. 67.

35 Vgl. EGMR, el-Masri ./. Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Urteil vom 13.12.2012, Nr. 39630/09, Rdnr. 269.

36 EGMR, Al-Skeini u. a. ./. Vereinigtes Königreich, Urteil vom 07.07.2011, Nr. 55721/07, Rdnr. 131.

37 Voraussetzung für die extraterritoriale Ausübung von Hoheitsgewalt ist, dass sich die von der Maßnahme betroffene Person entweder in einem Gebiet aufhält, über das der Staat die wirksame Kontrolle ausübt („effective control over an area“), wie im Falle der militärischen Besetzung fremden Staatsgebiets oder der Herrschaft über eine von ihm abhängige untergeordnete fremde örtliche Verwaltung, oder dass sich die Person in der physischen Gewalt und Kontrolle des Staates befindet („state agent authority and control“), wie im Falle der gewaltsamen Ingewahrsamnahme oder Inhaftierung einer Person im Ausland durch Amtspersonen des Staates; Vgl. EGMR, Fact Sheet (2016), S. 2, 3, 5, 6, 8, 9.

38 Vgl. EGMR, el-Masri ./. Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Urteil vom 13.12.2012 – 39630/09, Rdnr. 182, 269: Bei Kenntnis, dass auf dem eigenen Hoheitsgebiet Sicherheitsdienste eines Drittstaats operieren, die Individuen außerhalb regulärer Verfahren in ihre Gewalt und außer Landes zu bringen trachten, trifft den Territorialstaat eine Pflicht, dagegen vorzugehen.

39 Zu dieser Strategie vgl. Aust (2011), S. 405–415; den Heijer (2013), S. 361–383.

erscheinen, um menschenrechtliche Schutzlücken in der globalisierten Welt zu überwinden.<sup>40</sup> Durch die großzügige Handhabung der Schutzpflichtendimension postuliert der Gerichtshof jedoch auch für Staaten, die über eine bestimmte Situation keinerlei wirkliche Kontrolle haben, die Pflicht, sich nach ihren Kräften und Möglichkeiten dafür einzusetzen, dass keine Menschenrechtsverletzungen begangen werden.<sup>41</sup> Im Ergebnis dürften die Unterschiede zwischen extraterritorialen Staatenpflichten und der Auslegung durch den EGMR daher nicht so groß sein.

Diesen Hürden stehen aber auch Chancen gegenüber. Im Folgenden wird an zwei Beispielen gezeigt, wie die Durchsetzung des Beihilfeverbotes verbessert und operationalisiert worden ist.

**Die Vereinten Nationen haben eine Richtlinie zu menschenrechtlicher Sorgfalt entwickelt, die sie bei UN-Friedensmissionen und bei sonstiger Zusammenarbeit der UN mit lokalen Sicherheitskräften anwenden. Sie reagierten damit auf Vorwürfe, dass sie durch ihre Hilfe für die kongolesischen Streitkräfte deren Menschenrechtsverstößen Vorschub geleistet hätten. Die Richtlinie definiert die Sorgfaltspflichten der Vereinten Nationen: eine gründliche Vorabprüfung aller Risiken, angemessene Maßnahmen zur Risikominderung sowie eine regelmäßige Beobachtung der Situation. Ähnlich schreibt es der Vertrag über den Waffenhandel vor. Diese Integration des Beihilfeverbots in die Verfahren von Internationalen Organisationen oder Staaten ist ein guter Weg, Beihilferisiken zu mindern.**

#### 2.4.1 Menschenrechtliche Sorgfalt bei UN-Friedensmissionen

Nachdem vermehrt Vorwürfe laut geworden waren, UN-Truppen hätten in der Demokratischen Republik Kongo durch ihre Hilfe für die Streitkräfte der

kongolesischen Regierung Menschenrechtsverstöße ermöglicht, wurde im Mandat der Mission festgeschrieben, dass UN-Truppen an die Bestimmungen des humanitären Völkerrechts, der Menschenrechte und des Flüchtlingsrechts gebunden sind.<sup>42</sup>

2013 legte der UN-Generalsekretär eine Richtlinie zu menschenrechtlicher Sorgfalt vor (Human Rights Due Diligence Policy, HRDDP). Sie fasst die für die UN in diesem Bereich geltenden Standards zusammen und definiert ein Verfahren, mit dem UN-Einheiten überprüfen sollen, ob durch ihre Hilfsleistung an staatliche Stellen und andere Nicht-UN-Einheiten ein substantielles Risiko besteht, dass schwere Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht, die Menschenrechte und das Flüchtlingsrecht begangen werden. Die Richtlinie zur menschenrechtlichen Sorgfalt definiert, auf welche Verletzungen sie anzuwenden und was eine „Hilfsleistung“ (support) ist (siehe unten, **siehe Infobox 2**). Sie sieht auch ein Verfahren zur Umsetzung der Richtlinie vor, das im Wesentlichen aus zwei Schritten besteht:

- die gründliche Vorab-Risikoprüfung zu den Auswirkungen der Hilfsleistung und zu denen der Unterlassung einer Hilfsleistung;
- ein Verfahren zum Monitoring der Beachtung der völker-, menschen-, und flüchtlingsrechtlichen Vorschriften durch den Empfänger.

In einer Resolution von 2013 zur Situation in der Demokratischen Republik Kongo nimmt der Sicherheitsrat explizit auf die Richtlinie zur menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht Bezug und konditioniert das Zusammenwirken der neu eingesetzten „Intervention Brigade“ mit kongolesischen staatlichen Stellen dementsprechend.<sup>43</sup> Die Richtlinie wurde 2016 auch als Referenzrahmen für die Überlegungen zur Aufstellung von UN-Polizeinheiten in Burundi genutzt.<sup>44</sup>

40 Siehe allgemein zur Diskussion die Beiträge von Roxstrom / Gibney (2017) und Bartels (2015) sowie De Schutter u. a. (2012), S. 1128–1131.

41 Siehe EGMR, Treska ./.. Albanien und Italien, Entscheidung vom 29.06.2006, Nr. 26937/04, Abschnitt 1 b (ii); EGMR, Ilascu u. a. ./.. Moldawien und Russland, Urteil vom 08.07.2004, Nr. 48787/99, Rdnr. 330.

42 Vgl. UN, Security Council (2009), para 22 mit der früheren Resolution UN, Security Council (2008), Präambel und paras 3(g), 22, 23.

43 UN, Security Council (2013), para 12 (b); Aust (2015), S. 61–73.

44 UN, Security Council (2016).

**Infobox 2: Was ist „Unterstützung“ beim Einsatz von UN-Einheiten?**

- (a) Ausbildung, Beratung, Unterstützung beim Aufbau von Institutionen und ihren Kapazitäten und andere Formen der technischen Zusammenarbeit, mit dem Ziel, die operativen Fähigkeiten von Sicherheitskräften zu erhöhen, die nicht zu den Vereinten Nationen gehören
- (b) Ad hoc erfolgte oder systematische (programmatische) Unterstützung für zivile oder militärische Einheiten, die direkte Verantwortung für das Management, die Verwaltung oder Einsatzverantwortung (command and control) für Sicherheitskräfte haben, die nicht den Vereinten Nationen angehören
- (c) Finanzielle Unterstützung, inklusive Bezahlung von Gehältern, Stipendien, Tagegeldern, Spesen und Reisekosten, gleichgültig aus welcher Quelle diese stammen
- (d) Strategische oder taktische logistische Unterstützung bei Feldoperationen, die durch Sicherheitskräfte unternommen werden, die nicht den Vereinten Nationen angehören
- (e) Operative Unterstützung bei Feldoperationen, die durch Sicherheitskräfte unternommen werden, die nicht den Vereinten Nationen angehören, inklusive Feuerunterstützung, strategische oder taktische Planung
- (f) Gemeinsame Operationen der Kräfte der Vereinten Nationen mit solchen, die nicht der UN angehören

**Infobox 3: Was ist keine „Unterstützung“ beim Einsatz von UN-Einheiten?**

- (a) Training oder Sensibilisierung zu humanitärem Völkerrecht, Menschenrechten, Flüchtlingsrecht
- (b) Standard-setting (das heißt Überprüfung von Gesetzgebung, Richtlinien und Politiken sowie Beratung dazu) und Unterstützung für Verbesserung von Kapazitäten, mit Blick auf Umsetzung und Förderung der Wahrung/Einhaltung von Menschenrechten und der Förderung demokratischer Führung von Sicherheitsbehörden
- (c) Engagement für die Einhaltung von völker-, menschen-, und flüchtlingsrechtlichen Standards oder das Erreichen von Verhandlungslösungen, um Zugang für Nothilfe zu erhalten
- (d) Schlichtung und Mediation und damit verbundene Unterstützung
- (e) Evakuierungen aus medizinischen Gründen [...].<sup>45</sup>

Neben der Definition von „Unterstützung“ schreiben die Anwendungsrichtlinien zur menschlichen Sorgfaltspflicht auch vor, dass eine Risikoanalyse für eine Unterstützungshandlung im oben angegebenen Sinne regelmäßig zu aktualisieren ist, wenn

es die Umstände erfordern. Die Kriterien und Quellen, mit deren Hilfe die Risikoprüfung vorgenommen werden soll, werden in einer erklärenden Broschüre vorgegeben.<sup>46</sup>

<sup>45</sup> Infoboxen 2 und 3: Übersetzung des Verfassers; UN, Human Rights Due Diligence Policy, paras 8–9.

<sup>46</sup> UN, Human Rights Due Diligence Policy on UN Support to Non-UN Security Forces, Guidance Note, S. 45–48.

Daneben betont die UN-Richtlinie den Zusammenhang zwischen der Unterstützung durch UN-Einheiten und schweren Menschenrechtsverletzungen, die durch die unterstützten Behörden begangen werden. Die Anwendungsrichtlinien erläutern:

„... it is not necessary to assess whether UN support may facilitate the commitment of ‘grave violations’. The important factor is that such ‘grave violations’ may be committed by the recipients of UN support committed in the context or the period of support.“<sup>47</sup>

Risiken sollen durch gezielte Maßnahmen gemindert werden. Um auszuschließen, dass sich ein Risiko materialisiert, dass also Menschenrechte verletzt werden, können zum Beispiel bestimmte Truppenteile des Drittstaates von einer UN-Unterstützung ausgeschlossen werden. Oder es werden Maßnahmen getroffen, die sicherstellen, dass begangene Menschenrechtsverletzungen erkannt und abgestellt werden können.<sup>48</sup> Die Maßnahmen zur Risikominderung sollten in jedem Fall mit dem Partner abgesprochen und vereinbart werden. Und letztlich schreibt die UN-Richtlinie ein Monitoring fest. Dabei sind die UN-Einheiten nicht in der Pflicht zu untersuchen und festzustellen, ob tatsächlich Menschenrechtsverletzungen stattgefunden haben. Sie müssen jedoch das menschenrechtsrelevante Verhalten der unterstützten Einheiten des Drittstaates regelmäßig beobachten und ihre Sorgfaltspflicht ausüben, wenn über solche Verletzungen berichtet wird. UN-Einheiten sollten sich daher regelmäßig mit den Empfängern der UN-Unterstützung über diese Themen austauschen, um in Ausübung ihrer Sorgfaltspflicht entsprechende Maßnahmen

einzuleiten.<sup>49</sup> Sollten alle Maßnahmen nicht fruchten, können die UN-Einheiten ihrem Mandat nicht mehr nachkommen, und dann sollten sich die Vereinten Nationen aus einem Einsatz zurückziehen können.<sup>50</sup>

Die Wirkungen und Wirksamkeit der UN-Richtlinie lassen sich bislang nicht abschließend beurteilen, unter anderem deswegen, weil es wenig öffentlich zugängliche Informationen darüber gibt, wie sie umgesetzt werden.<sup>51</sup> Dennoch scheinen sich einige Kernprobleme abzuzeichnen. So haben die den jeweiligen staatlichen oder regionalen Organisationen angehörenden Sicherheitskräfte in der Regel keine den UN-Standards vergleichbaren Menschenrechtsschutzrichtlinien, und eine hinreichende Sensibilisierung für Menschenrechtsrisiken bei bewaffneten Einsätzen findet oftmals nicht oder nicht in ausreichendem Maße statt. Zudem wird bei der Umsetzung der Richtlinie seitens der Missionen oft zu wenig Austausch gepflegt mit anderen im Land tätigen UN-Akteuren, deren Unterstützung sie sich sichern könnten. Von der Ultima Ratio – dem Abbruch der Kooperation mit problematischen Bündnispartnern – hat trotz Vorliegens gravierender Menschenrechtsverletzungen bisher keine UN-Friedensmission Gebrauch gemacht. Begründet wird dies damit, dass eine Zusammenarbeit mit diesen Einheiten trotz schwerer Menschenrechtsverstöße zu einer für die Allgemeinheit besseren Sicherheitsbilanz führen kann; ein Unterlassen von Kooperation also in der Summe schwerere Auswirkungen auf die Zivilbevölkerung hätte.<sup>52</sup> Besonders sichtbar wurden diese Umsetzungsprobleme bislang in der Demokratischen Republik Kongo, Somalia und Haiti.

47 Ebd., S. 16.

48 Ebd., S. 32–38; UN, Human Rights Due Diligence Policy (2013), paras 14–17.

49 UN, Human Rights Due Diligence Policy on UN Support to Non-UN Security Forces, Guidance Note, S. 27–31.

50 UN, Human Rights Due Diligence Policy (2013), paras 16, 28.

51 Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (2014), S. 2.

52 Ebd., S. 3. Ausdrücklich sieht die Richtlinie vor, die Kooperation sowie das Unterlassen von Kooperation auf die jeweiligen Risiken zu prüfen.

#### **Infobox 4: Umsetzung der UN-Richtlinie zur menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht in ausgewählten UN-Missionen**

##### UNSOM in Somalia

Das Mandat der United Nations Assistance Mission in Somalia (UNSOM) sieht eine Unterstützung sowohl der Somali Armed Forces (SAF) als auch der dort ebenfalls agierenden African Union Mission to Somalia (AMISOM) vor. UNSOM hat eine Risikoanalyse bezüglich AMISOM und SAF durchgeführt,<sup>53</sup> aber keine der beiden Streitkräfte scheint ein ausgeprägtes Bewusstsein für die Bestimmungen der Richtlinie zur menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht zu haben.<sup>54</sup> Bestrebungen, diese in die Arbeitsstrukturen der Afrikanischen Union zu integrieren, sind derzeit nicht erkennbar.<sup>55</sup> UNSOM hat eine interne Human Rights and Protection Group (HRPG) eingerichtet, die SAF- und AMISOM-Einsatzkräften Menschenrechtstrainings anbietet.<sup>56</sup>

##### MINUSTAH in Haiti

In Haiti wurden die Wirkungen der UN-Richtlinie einem systematischen internen Auditprozess unterzogen, untersucht wurde der Zeitraum von Juli 2015 bis September 2016.<sup>57</sup> Die dortige UN-Friedensmission MINUSTAH (franz.: Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti) richtete 2015 auf Grundlage einer entsprechenden UN-Sicherheitsratsresolution<sup>58</sup> eine Menschenrechtsabteilung (Human Rights Section) ein; der Audit bezog sich entsprechend auf einen sehr kurzen Zeitraum. Die Menschenrechtsabteilung führte eine Risikoanalyse durch und identifizierte dabei nicht nur die wesentlichen Menschenrechtsrisiken im haitianischen Sicherheitssektor, sondern machte auch das Fehlen eines Ansprechpartners in der Regierung zur Koordinierung gemeinsamer, dem Menschenrechtsschutz dienenden Aktivitäten als Problem aus.<sup>59</sup> Zudem erstellte die Menschenrechtsabteilung jährliche Arbeitspläne und Fortschrittsberichte, die unter anderem eine Sensibilisierung für Menschenrechte bei Polizeikräften und der haitianischen Judikative vorsahen.<sup>60</sup> Dem Monitoring wurde die Menschenrechtsabteilung teilweise durch regelmäßige Besuche von Polizeiwachen und Gefängnissen gerecht. Zudem brachte die Menschenrechtsabteilung sowohl dem haitianischen UN-Länderteam als auch der in Haiti aktiven UN-Polizei (UNPOL) die UN-Richtlinie in Form von Workshops und Präsentationen näher. UNPOL wiederum sensibilisierte die haitianischen Polizeibehörden für Menschenrechtsrisiken.<sup>61</sup> In anderen Friedensmissionen, zum Beispiel in Somalia, war der Mangel an Koordinierung der Aktivitäten wesentlicher UN-Akteure bemängelt worden.

Trotz dieser Bemühungen stuft der Audit die Menschenrechtsbilanz des haitianischen Sicherheitssektors als durchwachsen ein. Insbesondere während der von UNPOL und haitianischen Polizeibehörden gemeinsam durchgeführten Operationen werde regelmäßig gegen internationale Menschenrechtsbestimmungen bezüglich der Inhaftierung und Durchsuchung Verdächtiger verstoßen.<sup>62</sup> Obwohl die UN-Richtlinie ihren Bestimmungen entsprechend ein wesentlicher Bestandteil der

53 Legal Action Worldwide (2014), S. 4.

54 Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (2014), S. 3.

55 Ebd.

56 <https://unsom.unmissions.org/human-rights>.

57 UN, Office of Internal Oversight Services (2017).

58 UN, Security Council (2015).

59 UN, Office of Internal Oversight Services Report (2017), Rdnr. 13.

60 Ebd., Rdnr. 20.

61 Ebd., Rdnr. 23.

62 Ebd., Rdnr. 24.

Kooperationsvereinbarungen zwischen UNPOL und haitianischen Sicherheitskräften war und letztere vergleichsweise gut geschult waren, mangelte es den gemeinsamen Operationen also letztlich an einer ausreichenden Würdigung ihres Regelungsgehalts. Im Anschluss an problematische Operationen gab es zudem keine dienstlichen oder juristischen Konsequenzen für Verantwortliche.<sup>63</sup> Es zeigte sich damit auch in Haiti eine zögerliche bis abwehrende Haltung staatlicher Organe, die ihnen zu Last gelegten Menschenrechtsverletzungen zu ahnden.

Die Beispiele machen klar, dass die UN-Richtlinie allein das grundsätzliche Dilemma – ein menschenrechtsverletzendes Verhalten der Partner – kaum ändern kann. Wenngleich das ihr rechtlicher und ideeller Beweggrund sein mag, ist ihre unmittelbare Zielsetzung jedoch eine andere, die sie gegebenenfalls besser erreichen kann: einen intern verankerten, menschenrechtlich soliden Kompass für die eigene Arbeit zu nutzen und diesen – durch Kooperation mit Partnern, mit anderen UN-Organisationen – systematisch und mit langem Atem zu verbreiten. Bei der Richtlinie geht es also nicht um ein moralisches „feel-good“, sondern um die menschenrechtliche Integrität und Legitimität der Friedensmissionen der Vereinten Nationen und somit um ein hohes Gut.

#### 2.4.2 Vertrag über den Waffenhandel

Im Dezember 2014 trat der Vertrag zur Verhinderung des Waffenhandels (Arms Trade Treaty, ATT) in Kraft.<sup>64</sup> Der Vertrag ist ein gutes Beispiel für die wechselseitige Beeinflussung von allgemeinen und speziellen Regeln über die Beihilfe. Für die hier interessierenden Fragen sind die Vorschriften der Artikel 6 und 7 ATT zentral. Der Regelungsinhalt der Vorschriften ist größtenteils eine Wiederholung von für die Vertragsparteien ohnehin schon bestehenden Rechtspflichten. Das Neue an Artikel 6 ist jedoch die Kodifizierung des Verbots der Erteilung von Transfereignisungen. In den aufgeführten Fällen, beispielsweise bei

Bestehen eines Waffenembargos nach Kapitel VII der UN-Charta, gibt es für die Vertragsparteien keinerlei Ermessensspielräume – Waffenhandel ist ausgeschlossen.<sup>65</sup>

Im Hinblick auf die Berücksichtigung der Menschenrechte steckt der wesentliche Beitrag des ATT in Artikel 7. In dieser Vorschrift werden Bewertungskriterien für die Prüfung von Ausfuhrgenehmigungen genannt, die nicht bereits unter Artikel 6 fallen. In diesen Fällen müssen die Vertragsparteien im Rahmen ihrer nationalen Kontrollsysteme „auf objektive und nicht-diskriminierende Weise“ ermitteln, ob Waffenlieferungen potenziell zu schwerwiegenden Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht und die Menschenrechte beitragen (Artikel 7 Abs. 1 lit. b i, ii ATT). Die Genehmigung soll dann versagt werden, wenn diese Möglichkeit besteht und wenn risikominimierende Maßnahmen („mitigating measures“) die identifizierten Risiken nicht entscheidend minimieren können (Artikel 7 Abs. 2).

Nach US-amerikanischer Interpretation des in Artikel 7 enthaltenen „overriding risk“<sup>66</sup> können Menschenrechtsrisiken durch einen positiven Beitrag, zum Beispiel für Frieden und Sicherheit, kompensiert werden; einer Ausfuhrgenehmigung stünde dann nichts im Weg. Nach deutscher Auffassung kann jedoch ein „überwiegendes Risiko“ nur kompensiert werden „durch Maßnahmen zur

63 Ebd.

64 UN, General Assembly (2013).

65 Die Einbeziehung von Menschenrechtsverletzungen als Verbotstatbestand an dieser Stelle ließ sich in den Vertragsverhandlungen nicht durchsetzen. Vgl.: Auswärtiges Amt (2014), S. 8.

66 Zum Begriff: Ebd., S. 10: „Der Begriff eröffnet im Rechtsverständnis der USA eine Kompensationsmöglichkeit im Prüfungsablauf: Die Feststellung erheblicher Risiken, zum Beispiel der Verübung schwerwiegender Verletzungen des humanitären Völkerrechts oder von internationalen Menschenrechtsnormen, kann durch eine positive Bewertung, zum Beispiel des Beitrags zu Frieden und Sicherheit, kompensiert werden, so dass eine Genehmigungserteilung nach diesem Verständnis möglich bliebe. Nach dieser Rechtstechnik gäbe es keine zwingende Versagung bei erheblicher Gefahr schwerwiegender Verletzungen des humanitären Völkerrechts oder von internationalen Menschenrechtsnormen, wie dies zum Beispiel die ‚Politischen Grundsätze der Bundesregierung‘ oder der ‚Gemeinsame Standpunkt der Rates der Europäischen Union 2008/944/GASP‘ vorsehen“.

Minderung des betreffenden Risikos, nicht aber durch Einbeziehung von Faktoren außerhalb der jeweiligen Risikokategorie“. <sup>67</sup> Vertrauensbildende Maßnahmen zwischen Einfuhr- und Ausfuhrstaat oder gemeinschaftliche Programme zur Minimierung menschenrechtlicher Risiken könnten damit die Bewertung ausschlaggebend beeinflussen, nicht jedoch die Bewertung einer Ausfuhr als stabilitätsfördernd.

Ob die ATT-Vorgaben tatsächlich eingehalten werden, ist nur in sehr eingeschränkter Form nachvollziehbar. Zwar erlegt Artikel 12 ATT den Vertragsparteien eine Dokumentationspflicht für Ausfuhren auf und in Artikel 13 Abs. 3 wird ein jährlicher Bericht an das Sekretariat über genehmigte oder tatsächlich erfolgte Ausfuhren und Einfuhren von konventionellen Waffen verlangt. Allerdings schweigt der Vertrag zur Veröffentlichung dieser Berichte. Außerdem müssen diese nicht zwingend Angaben zur Risikobewertung enthalten, sondern lediglich die Basisinformationen liefern, wie etwa Art und Menge der genehmigten Ausfuhrgegenstände. Die erste Vertragsstaatenkonferenz zum Abkommen im August 2015 hat sich nicht auf eine Vereinbarung von Berichtsmustern für größtmögliche Transparenz im Berichtswesen einigen können, auf der zweiten Konferenz der Vertragsstaaten ein Jahr später hat sich jedoch eine entsprechende Arbeitsgruppe gebildet. <sup>68</sup>

Der Vertrag über den Waffenhandel stellt auf das Wissen um den zu erwartenden Einsatz von

Waffen zu völkerrechtswidrigen Zwecken ab. Auch die allgemeine Beihilfenvorschrift in Artikel 16 ASR fragt nach der Kenntnis hinsichtlich des völkerrechtswidrigen Handelns des unterstützten Staats, um eine Verantwortlichkeit wegen Hilfe oder Unterstützung herzuleiten. Wenn sich im Rahmen der Prüfung nach Artikel 6 und 7 ATT kein Risiko für „schwerwiegende“ Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht und die Menschenrechte ergibt, sondern nur ein Risiko unterhalb dieser Schwelle, kann die Ausfuhrgenehmigung dennoch eine Beihilfehandlung nach Artikel 16 ASR darstellen. Das erlangte Wissen im Rahmen der Prüfung der Ausfuhrgenehmigung (Artikel 6, 7 ATT) muss in diesem Fall in die Beurteilung des subjektiven Tatbestands des Artikel 16 ASR (Wissen und nach überwiegender Auffassung zusätzlich Wollen) einfließen. Diese Ausstrahlungswirkung des ATT könnte also dazu beitragen, das völkerrechtliche Beihilfeverbot im Bereich der Rüstungsexporte zu stärken. Der englische Völkerrechtler Vaughan Lowe hat bereits vor einigen Jahren auf das Potenzial der Beihilfenvorschrift in diesem Zusammenhang hingewiesen: am wirkmächtigsten werde sie, wenn es gelinge, sie in die Routinen der Bürokratie zu integrieren. <sup>69</sup>

In ihrer Stoßrichtung, die Risikoabschätzung und -vermeidung in die institutioneneigenen Abläufe und Verfahren zu integrieren, sind die oben erläuterten Richtlinien der UN zur menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht und Artikel 7 ATT durchaus vergleichbar und haben Signalwirkung auch für weitere Politikbereiche.

67 Deutscher Bundestag (2014b), S. 5.

68 Arms Trade Treaty (26.08.2016), S. 1.

69 Lowe (2002), S. 14.

## 3 Beihilferisiken in ausgewählten Politikfeldern

Im folgenden Kapitel stehen die Politikfelder im Mittelpunkt, in denen die Risiken für völkerrechtswidrige Beihilfehandlungen Deutschlands besonders hoch sind; dies sind Rüstungsexporte, am Beispiel von Waffenexporten nach Saudi-Arabien und Mexiko, die Zusammenarbeit mit den USA zur Terrorismusbekämpfung sowie die Entwicklungspolitik.

### 3.1 Rüstungsexporte

Jan-Christian Niebank

**Deutschland hat bislang die Ausfuhr deutscher Waffen in die Länder Saudi-Arabien und Mexiko wiederholt genehmigt. Dies zeigt an, dass den Menschenrechten entgegen den für Deutschland geltenden politischen und rechtlichen Vorgaben kein „besonderes Gewicht“ gegenüber den denkbaren außen- und sicherheitspolitischen Belangen eingeräumt wurde. In beiden Fällen haben Genehmigungen für Waffenexporte die Begehung einer völkerrechtswidrigen Handlung der jeweiligen Staaten gegebenenfalls unterstützt. Es besteht also das Risiko einer eigenen Verantwortung Deutschlands als exportierender Staat, wenn es einer Ausfuhr von Rüstungsgütern**

**zustimmt, obwohl deren menschenrechtswidriger Einsatz als hinreichend wahrscheinlich erscheint.**

Nach den für die Bundesregierung entscheidungsleitenden Politischen Grundsätzen für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern<sup>70</sup> wird der Beachtung der Menschenrechte im Bestimmungs- und Endverbleibsländ „besonderes Gewicht“ beigemessen. In Übereinstimmung mit dem Gemeinsamen Standpunkt der Europäischen Union (EU) sollen Genehmigungen für Exporte von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern grundsätzlich nicht erteilt werden, wenn hinreichender Verdacht besteht, dass diese zur internen Repression im Sinne des EU-Verhaltenskodex für Waffenausfuhren oder zu sonstigen fortdauernden und systematischen Menschenrechtsverletzungen missbraucht werden.<sup>71</sup>

An zwei Beispielen wird im Folgenden gezeigt, dass der bisherige rechtliche Rahmen nicht ausreicht,<sup>72</sup> um dem Risiko, zu Menschenrechtsverletzungen beizutragen, effektiv zu begegnen.

#### 3.1.1 Saudi-Arabien

Rüstungsexporte nach Saudi-Arabien sind stark risikobehaftet. Sie bergen das Risiko einer

70 Die Politischen Grundsätze für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern sind abrufbar unter: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/A/aussenwirtschaftsrecht-grundsaeetze.html>.

71 Der EU-Standpunkt spricht von einem „eindeutigen Risiko“. Zum Teil wird argumentiert, dies gehe weiter als Artikel 16 ASR, vgl. Boivin (2005), S. 488.

72 Zuletzt empfahl 2017 der UN-Fachausschuss der Frauenrechtskonvention Deutschland eine Harmonisierung des deutschen Rechtsrahmens im Hinblick auf die Vorgaben des Arms Trade Treaty: UN, Committee on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (2017), para 28.

Beihilfe sowohl zu interner Repression als auch zu Verletzungen des humanitären Völkerrechts<sup>73</sup> oder von Menschenrechten auf jemenitischem Territorium.

### Risiko 1: Jemen-Intervention

Seit Ende März 2015 fliegt eine Koalition unter Führung Saudi-Arabiens Luftangriffe auf den Jemen; begonnen hatte sie damit auf Ersuchen eines Teils der jemenitischen Führung, die sich in einem Machtkampf mit einer Reihe konkurrierender und bewaffneter Akteure befindet.<sup>74</sup>

Viele Luftschläge der Koalition richten sich gegen die Zivilbevölkerung,<sup>75</sup> zuletzt Ende August 2017, als Luftschläge bis zu 35 Personen tötete.<sup>76</sup> Der Hochkommissar für Menschenrechte geht davon aus, dass es zwischen März 2015 bis Ende August 2017 5.144 Todesopfer aus der Zivilbevölkerung gab und weitere 8.749 verletzt wurden; die meisten davon durch Angriffe der Koalition.<sup>77</sup> Bis Ende April 2017 dokumentierte Human Rights Watch 81 Verletzungen des humanitären Völkerrechts, darunter durch Angriffe der Koalition auf Zivilist\_innen und zivile Objekte wie Schulen, Märkte

und Krankenhäuser.<sup>78</sup> Das UN-Expertengremium zu Jemen, 2014 vom Sicherheitsrat eingesetzt, kam im Januar 2017 zu dem Schluss:

„In 8 of the 10 investigations, the Panel found no evidence that the air strikes had targeted legitimate military objectives. [...] For all 10 investigations, the Panel considers it almost certain that the coalition did not meet international humanitarian law requirements of proportionality and precautions in attack. The Panel considers that some of the attacks may amount to war crimes.“<sup>79</sup>

Zu den Zielen der von dem Expertengremium untersuchten Luftschläge aus dem Jahr 2016 gehörten auch zwei Wasserpumpstationen in der Hauptstadt und eine Abfüllfabrik für Trinkwasser.<sup>80</sup> Die Luftschläge zerstörten daneben weitere Infrastruktur des Landes, neben Krankenhäusern und Schulen auch die sehr knappen landwirtschaftlichen Nutzflächen sowie Straßen.<sup>81</sup> Die durch die Koalition verhängte Seeblockade schneidet das importabhängige Land zusätzlich von der Versorgung mit Nahrungsmitteln, Brennstoffen und Medikamenten ab.<sup>82</sup> Der Zugang zu humanitärer Hilfe ist deswegen stark beeinträchtigt, ebenfalls ein

73 Für das Humanitäre Völkerrecht stellt der Kommentar zur Genfer Konvention I klar, dass die Achtung der Konvention auch ein Verbot der Beihilfe („neither encourage, nor aid or assist in violations of the Conventions by Parties to a conflict“) umfasst. Eine wissentliche Unterstützung einer Verletzung der Konventionen reicht für die Erfüllung des Beihilfeatbestands aus. Ein intendiertes Hilfeleisten ist nicht erforderlich. Ist zu erwarten, dass die zur Ausfuhr genehmigten Waffen zur Verletzung der Konventionen eingesetzt werden, muss von einer Genehmigung Abstand genommen werden, vgl. Kommentar zu Artikel 1 des Genfer Abkommens vom 12. August 1949 zur Verbesserung des Loses der Verwundeten und Kranken der bewaffneten Kräfte im Felde, Rdnr. 159, 160; Dörmann / Serralvo (2014), S. 707–736.

74 Eine gute Zusammenfassung zum inner-jemenitischen Konflikt kurz vor der militärischen Intervention: Transfeld (2015); Sons (2015) analysiert das politische Kalkül Saudi-Arabiens zu Beginn der Intervention.

75 Mundy (2017), S. 13. Eine Übersicht über die – aus verschiedensten Quellen zusammengetragenen – Luftschläge findet sich bei dem unabhängigen Yemen Data Project, das Luftschläge zwischen März 2015 bis August 2016 dokumentiert: <http://www.yemendataproject.org/data/> Luftschläge dokumentiert auch die jemenitische NGO Mwatana Organization for Human Rights: <http://www.mwatana.org/en/2432017608>.

76 <http://www.dw.com/en/deadly-airstrikes-near-sanaa-yemens-rebel-held-capital/a-40205354>

77 UN, OHCHR (05.09.2017).

78 <https://www.hrw.org/news/2017/05/04/us-officials-risk-complicity-war-crimes-yemen>; <https://www.hrw.org/news/2017/07/11/yemen-suffering-hands-saudi-arabia-and-uk-profiting>. Bemühungen, diesen Sachverhalt vor ein britisches Gericht zu bringen, scheiterten im Juli 2017: Die Klage einer Koalition aus Nichtregierungsorganisationen wurde als unbegründet abgewiesen. Das Gericht bewertete das nur für den Dienstgebrauch errichtete System der Risikoanalyse der britischen Behörden als gründlich und robust: High Court of Justice, Queen’s Bench Division: R (on the application of Campaign Against The Arms Trade) –v– The Secretary of State for International Trade and Interveners, [2017] EWHC 1726 (QB), Case No: CO/1306/2016, paras 105–119.

79 UN, Security Council (2017), S. 127. Sowohl Human Rights Watch als auch das Panel of Experts dokumentieren auch die völkerrechtswidrigen Handlungen der Houthis: Ebd., S. 54–59 und <https://www.hrw.org/world-report/2017/country-chapters/yemen>.

80 UN, Security Council (2017), Tabelle 7, S. 48.

81 Zu Zerstörungen im ländlichen Raum: Mundy (2017), S. 16; im städtischen Raum: Georgetown Journal of International Affairs (2016).

82 UN, OHCHR (12.04.2017).

schwerwiegender Verstoß gegen das Völkerrecht.<sup>83</sup> Im Ergebnis haben etwa 75 Prozent der Bevölkerung, darunter etwa 10 Millionen Kinder, keinen Zugang zu sauberem Trinkwasser, Sanitäranlagen und Hygiene; entsprechend breitet sich Cholera rasant aus.<sup>84</sup> Die Welternährungsorganisation FAO stuft die Lage im Land als eine der schlimmsten humanitären Krisen der Welt ein, von der etwa 17 Millionen Menschen bedroht sind.<sup>85</sup> Mitursächlich dafür ist der andauernde Konflikt.

In den Jahren 2015 und 2016 hat die Bundesregierung wiederholt die Ausfuhr von Artilleriezubehör an den Endempfänger Saudi-Arabien genehmigt. Darunter waren Bauteile und Technologie für Kampfflugzeuge, Bauteile für Flugkörper sowie Abfeuerausüstung.<sup>86</sup> Die Bundesregierung lieferte auch Komponenten für Kampfflugzeuge, zunächst an Kooperationspartner, die dort allerdings in die entsprechenden Waffensysteme integriert und dann an Saudi-Arabien exportiert wurden.<sup>87</sup> Im November 2016 wurde bekannt, dass Deutschland 41.644 Artilleriemultifunktionszylinder an Frankreich liefert, wo diese in Artillerie eingebaut werden, die für Saudi-Arabien bestimmt ist.<sup>88</sup>

Auch die im Juni 2015 und 2016 sowie zwischen Januar und März 2017 erteilten Exportgenehmigungen für Patrouillenboote sind ein Risiko.<sup>89</sup> Nach Angaben der Bundesregierung sollten die

Patrouillenboote insbesondere Offshore-Ölplattformen schützen und somit grundsätzlich defensiven Zwecken dienen.<sup>90</sup> Im Kontext des damals schon drei Monate andauernden militärischen Konfliktes könnten<sup>91</sup> sie jedoch als Teil der umfassenden Seeblockade eingesetzt werden, die bis Mitte 2016 zunächst von der Koalition unter der Führung Saudi-Arabiens durchgesetzt wurde.<sup>92</sup> Diese führte de facto zum Aushungern der importabhängigen Bevölkerung.<sup>93</sup> Eine der besten Kennerinnen der Region fasst die Lage so zusammen:

„Yemenis are not starving, Yemenis are actively being starved first by their own warmonger leaders, and second by the foreign states which feed this war with weapons and ammunition and allow the blockade of food and fuel.“<sup>94</sup>

Zum Genehmigungszeitpunkt im Juni 2015 (sowie bei den darauffolgenden Genehmigungen) hätte die Bundesregierung das Risiko berücksichtigen müssen, dass die Boote im Rahmen einer saudischen Militäroperation zur Seeblockade des Jemen eingesetzt werden können und dort zum Beispiel das Anlanden von dringend benötigten Hilfsgütern verhindern. Das Beispiel der Exportgenehmigungen für Patrouillenboote zeigt auch, dass eine Kategorisierung in „offensiv“ oder „defensiv“ den Anforderungen an eine menschenrechtliche Folgenabschätzung von Rüstungsexporten mangels ausreichender Trennschärfe häufig nicht gerecht

83 Laut UN-Expertengremium blockieren alle Konfliktparteien den Zugang zu humanitärer Hilfe. Es hat 29 Fälle dokumentiert und diese in einem vertraulichen Annex dem Sicherheitsrat zur Verfügung gestellt: UN, Security Council (2017), paras 156–159.

84 Save the Children (24.03.2016); WHO (08.06.2017); UN, OHCHR (16.06.2017).

85 FAO (15.03.2017), Yemen needs urgent assistance to prevent famine: Number of people at emergency food insecurity levels increases 20 per cent in nine months <http://www.fao.org/news/story/en/item/522843/icode/> (abgerufen am 11.07.2017); FAO (01.03.2017), Yemen: Projected Acute Food Insecurity Situation – March-July 2017, <http://www.ipcinfo.org/ipcinfo-detail-forms/ipcinfo-map-detail/en/c/522844/> (abgerufen am 19.09.2017).

86 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2016), S. 82; Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2017), S. 74.

87 Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (2016), S. 75.

88 Spiegel online (01.12.2016).

89 Deutscher Bundestag (2017b), S. 14 für eine Übersicht.

90 Deutscher Bundestag (2016a), S. 5; zuletzt gab es Berichte über Genehmigungen von weiteren Patrouillenbooten: Spiegel online (14.03.2017).

91 Laut Bundesregierung ist die Verwendung der Boote in Grenzschutzprogrammen geplant, Deutscher Bundestag (2017a), para 5; weitere eigene Kenntnisse zu gegebenenfalls anderweitigem Einsatz der Patrouillenboote hat die Bundesregierung nicht: Deutscher Bundestag (2017b), paras 25–26.

92 Die Seeblockade war ursprünglich eingerichtet worden, um das vom UN-Sicherheitsrat verhängte Embargo von Waffenlieferungen an die Huthis (UN Dok. S/RES/2216) durchzusetzen. Seit Mitte 2016 kontrolliert ein Inspektionsmechanismus der Vereinten Nationen (UNVIM) anlandende Güter; gravierende Versorgungsmängel bestehen jedoch fort, unter anderem wegen der zerstörten Infrastruktur.

93 Siehe <https://www.hrw.org/de/news/2015/10/26/steinmeiers-strategischer-fehler>

94 Lackner (2017).

wird. Vielmehr ist der länderspezifische Kontext entscheidend und dieser muss – bei einem hohen Konfliktniveau wie am Beispiel Jemen gezeigt – beständig neu bewertet werden.

## Risiko 2: Interne Repression

Vor allem im Zeitraum von 2011 bis 2015 hat die Bundesregierung Exportgenehmigungen für Rüstungsgüter erteilt, bei denen das Risiko einer Nutzung zu interner Repression in Saudi-Arabien bestand.

Die Bundesregierung erkennt das generelle Risiko an, dass deutsche Rüstungsgüter für die Repression von regierungskritischen Bewegungen im Innern eingesetzt werden. Dieses Risiko steige, „je schwächer demokratische oder rechtsstaatliche Institutionen in einem Land verankert sind, oder wenn gesellschaftliche Bruchlinien (zum Beispiele Minderheitenprobleme) existieren und wachsen,“ so der damalige Bundeswirtschaftsminister Gabriel 2014 in einer Grundsatzrede.<sup>95</sup>

Entsprechend musste bereits die allgemeine Menschenrechtssituation in Saudi-Arabien für die Bundesregierung ein erstes Indiz sein, dass die Genehmigung von Rüstungsexporten in diesem Fall besonders gewichtiger außen- und sicherheitspolitischer Argumente bedürfen: Im Königreich Saudi-Arabien dürfen unter anderem nicht-sunnitische Bevölkerungsgruppe ihren Glauben nicht praktizieren. Vor allem die schiitische Minderheit (10–15 Prozent der Bevölkerung) wird systematisch marginalisiert und sozial exkludiert. Menschenunwürdige Haftbedingungen, Körperstrafen, Isolationshaft und die Verweigerung von anwaltlichem Beistand sind weit verbreitet.<sup>96</sup> Auf den „Arabischen Frühling“, als verstärkt politischer Aktivist\_innen die Errichtung einer

konstitutionellen Monarchie, Demokratisierung und Achtung der Menschenrechte forderten, reagierte die saudische Regierung ab 2011 mit der Niederschlagung von Protesten und willkürlichen Verhaftungs- und Verurteilungswellen. Zahlreiche Demonstrant\_innen wurden von Sicherheitskräften körperlich misshandelt. Auch scharfe Munition kam dabei zum Einsatz.<sup>97</sup> Eine Aufarbeitung von Übergriffen durch Sicherheitskräfte findet in der Regel nicht statt; es herrscht weitgehend Straflosigkeit und die Sicherheitskräfte unterliegen keiner wirksamen gesellschaftlichen Kontrolle.<sup>98</sup>

Spätestens seit 2011 muss der deutschen Bundesregierung aufgrund der dramatischen Verschlechterung der Menschenrechtssituation bewusst gewesen sein, dass Klein- und Leichtwaffen in Saudi-Arabien bei der Repression von Minderheiten und Menschenrechtsverteidigern zum Einsatz kommen können.

Dennoch wurden im Zeitraum zwischen 2010 bis 2015 insgesamt 115 Einzelgenehmigungen für Kleinwaffen zum Export nach Saudi-Arabien erteilt, vor allem für Gewehre, Maschinengewehre und Maschinenpistolen und deren Bestandteile.<sup>99</sup> Mit einem Volumen von mehr als 30 Millionen Euro wurde im Jahr 2013 die Ausfuhr von 18.201 Sturmgewehren genehmigt, die zumeist von regulären Militäreinheiten und Sicherheitskräften verwendet werden.<sup>100</sup> Erst im Jahr 2015 wurden Kleinwaffenexporte nach Saudi-Arabien ausgesetzt.<sup>101</sup>

Außerdem hat die Bundesregierung wiederholt die Lieferung von Schlüsselkomponenten (Herstellungsunterlagen und Technologie) für die Lizenzproduktion<sup>102</sup> des Sturmgewehrs G36 in Saudi-Arabien genehmigt. Zwischen 2008 bis 2014 wurden an Saudi-Arabien zur Herstellung

95 <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Reden/2014/20141008-gabriel-ruestungsexporte.html>

96 UN, Committee against Torture (2016), paras 10 ff., 16, 30 ff.

97 Amnesty International (2016a).

98 UN, Committee against Torture (2016), para 21–22, 28–29, 33; ausführlicher: Alkarama Foundation (2016); UN, Human Rights Council (2013), para 47 zur saudischen Sicht; siehe zu willkürlichen Verhaftungen, Folter und Misshandlungen: Amnesty International (2016b).

99 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Rüstungsexportberichte 2010–2015.

100 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2014), S. 119.

101 Deutscher Bundestag (2016e), S. 2.

102 BICC (2016), S. 32–33; Frankfurter Allgemeine Zeitung (12.08.2011).

von G36-Gewehren Teilesätze im Wert von rund 17 Mio. Euro geliefert. Zusätzlich wurden für die Fertigung des Sturmgewehres G36 und als Ersatzteile für in der Vergangenheit gelieferte bzw. gefertigte Sturmgewehre G36 noch 1.273.695 Teile geliefert.<sup>103</sup> Laut Medienberichten verweigert die Bundesregierung spätestens seit Mitte 2014 die Ausfuhr von Komponenten des G36 oder hat zumindest die Entscheidung hierüber zurückgestellt.<sup>104</sup> Auf eine Untätigkeitsklage des Unternehmens Heckler & Koch gegen das Bundesamt für Ausfuhrkontrolle (BAFA) hat das Verwaltungsgericht Frankfurt festgestellt, dass der Antragsteller einen Anspruch auf Entscheidung habe.<sup>105</sup>

### 3.1.2 Mexiko

Das Risiko, dass Deutschland durch Waffenexportgenehmigungen zu Verletzungen des Völkerrechts durch einen anderen Staat beiträgt, veranschaulicht auch das Beispiel Mexiko. Deutschland hat seit dem Jahr 2000 überwiegend Pistolen, Maschinenpistolen sowie Einzelteile für Kleinwaffen, Funkgeräte, gepanzerte Geländewagen, Bauteile für Hubschrauber und Ausbildungsflugzeuge, Kommunikationsausrüstung, Geländewagen, Panzerplatten und Fallschirme nach Mexiko geliefert,<sup>106</sup> dazu Sturmgewehre G36 von Heckler & Koch sowie Pistolen der Carl Walther GmbH. Von 2004 bis 2014 wurden laut den beim BAFA vorliegenden Meldungen 10.096 Stück des G36 nach Mexiko ausgeführt.<sup>107</sup>

Zu den jeweiligen Genehmigungszeitpunkten musste die Bundesregierung die Menschenrechtssituation und die damit einhergehenden Risiken in ihre Entscheidung einbeziehen, insbesondere die Frage, welche Menschenrechtsverletzungen staatlicher Akteure mit Zugang zu Kleinwaffen zum

Genehmigungszeitraum bekannt waren. Dies dokumentieren unterschiedliche internationale Fachgremien für den Zeitraum 2000 bis 2005 – dem Höhepunkt der Rüstungsexporte:

Staatliche Akteure sind verantwortlich für willkürliche Verhaftungen, davon sind besonders Migrant\_innen betroffen. Teilweise erpressen die Angehörigen der verschiedenen Polizeien Lösegeld, bevor sie willkürlich verhaftete Personen wieder freilassen.<sup>108</sup>

In Hafteinrichtungen wird regelmäßig gefoltert, sowohl durch Polizei als auch durch Militärangehörige. Die Opfer werden mit Waffen bedroht, geschlagen und mit Scheinexekutionen gequält.<sup>109</sup>

Unterschiedliche staatliche Sicherheitskräfte tragen bis zum Jahr 2003 die Hauptverantwortung für dokumentierte Fälle von gewaltsamem Verschwindenlassen.<sup>110</sup>

Staatliche Akteure, bewaffnete paramilitärische Gruppen und kriminelle Organisationen sind verantwortlich für Vertreibungen im Bundesstaat Chiapas, ohne dass die Vertriebenen durch den Staat geschützt werden.<sup>111</sup>

In den gut dokumentierten Fällen von Entführungen, Vergewaltigungen, Verschwindenlassen und Morden, die mehr als 300 Frauen insbesondere im Bundesstaat Chihuahua betreffen, versagen die zuständigen Behörden: Polizei und Staatsanwaltschaft ermitteln zögerlich und ungenau. Wenn die mutmaßlichen Täter Angehörige staatlicher Behörden sind, kommt es auch zu Manipulation von Beweismaterial.<sup>112</sup>

103 Deutscher Bundestag (2016c), S. 1; Deutscher Bundestag (2014b), S. 2–3.

104 Süddeutsche Zeitung (29.10.2015).

105 Zeit online (23.06.2016).

106 BICC (2015), S. 4–5.

107 Deutscher Bundestag (2015d), S. 5.

108 UN, Commission on Human Rights (2002), para 40.

109 UN, Committee against Torture (2003), paras 137–146, 160–165.

110 UN, Commission on Human Rights (2004), paras 193–201.

111 UN, Commission on Human Rights (2003), paras 5, 12 und 28.

112 UN, Committee on the Elimination of Discrimination against Women (2005), paras 35–47, 61–150.

Zwei weitere Aspekte sind für die Einschätzung menschenrechtlicher Risiken relevant: das hohe Niveau an Straffreiheit als zentrales Rechtsstaatsdefizit und die fehlende demokratische Kontrolle über die Sicherheitskräfte. Die systematische Strafflosigkeit<sup>113</sup> musste der Bundesregierung bekannt sein: Schon die Verantwortlichen aus den Reihen von Polizei, Militär und paramilitärischen Gruppen, die in den Vorjahren außergerichtliche Hinrichtungen begangen hatten, mussten sich nicht vor Gericht verantworten.<sup>114</sup> Empfehlungen der verschiedenen UN-Gremien zur Umsetzung der Menschenrechte und Förderung von Rechtsstaatlichkeit werden von Mexiko nicht umgesetzt – wie die jeweiligen UN-Gremien in ihren Folgeberichten immer wieder feststellen.<sup>115</sup> Auch der Mangel an demokratischer Kontrolle über die Streitkräfte ist wohl dokumentiert: Zwar gab es in den letzten Jahren Fortschritte, insbesondere aufgrund der Rechtsprechung des Obersten Gerichtshofs in Mexiko<sup>116</sup> und einer Reform des Gesetzes zur Militärgerichtsbarkeit,<sup>117</sup> dennoch werden Menschenrechtsverletzungen, die von Mitgliedern der Streitkräfte an Zivilpersonen begangen wurden, zum Beispiel die außergerichtlichen Hinrichtungen in Tlatlaya im Jahr 2014, auch weiterhin vor Militärgerichten verhandelt.<sup>118</sup> Zwischen 2012 und August 2015 kamen nur 19 Fälle vor zivile Gerichte, in denen Militärangehörige wegen Menschenrechtsverletzungen angeklagt worden sind.<sup>119</sup> Bei der Straffreiheit und der mangelnden Kontrolle der staatlichen Sicherheitskräfte handelt es sich also um strukturelle Phänomene, die Mexiko seit Jahrzehnten kennzeichnen und die zu

den jeweiligen Genehmigungszeitpunkten in die Exportentscheidungen einzubeziehen waren.

Das Risiko, zu Menschenrechtsverletzungen Mexikos beizutragen, kann nicht durch sogenannte Endverbleibserklärungen ausgeräumt werden.<sup>120</sup> Die Bundesregierung bestätigte 2009, dass für einige Genehmigungen solche Erklärungen abgegeben wurden. Diese sahen Lieferungen an Sicherheitskräfte in einigen konkret benannten Bundesstaaten vor, andere Bundesstaaten waren explizit ausgeschlossen.<sup>121</sup> 2016 erklärte die Bundesregierung, dass räumlich begrenzte Endverbleibserklärungen grundsätzlich möglich sind und „Genehmigungen, die auf dieser Grundlage erteilt werden, ... sich auf diesen Endverwender [beziehen].“<sup>122</sup>

Die von mexikanischer Seite abgegebenen Zusicherungen reichen jedoch nicht aus, um menschenrechtliche Risiken für die mexikanische Bevölkerung auszuschließen.<sup>123</sup> Zum einen gibt es wenig ausgeprägte Kontrollmechanismen, zum anderen keine klare Arbeitsteilung zwischen den verschiedenen föderalen, bundesstaatlichen oder lokalen Polizeieinheiten in Mexiko. Hinzu kommen die Probleme endemischer Korruption und die Unterwanderung staatlicher Stellen durch kriminelle Gruppen. Die Wirkungslosigkeit solcher Erklärungen zum Endverbleib zeigte sich letztlich am folgenden Beispiel.

Eines der aus Deutschland importierten Sturmgewehre wurde – mit weiteren G36 ungeklärter

113 Vgl.: Pérez García / FUNDAR (2014).

114 UN, Commission on Human Rights (1999), paras 22–78.

115 Zum Beispiel: UN, Committee against Torture (2007), paras 11–23. Dies hat sich auch in jüngerer Zeit nicht geändert: Der Sonderberichterstatter zu außergerichtlichen Hinrichtungen beklagt, dass seine Empfehlungen aus seinem Länderbesuch weitgehend nicht umgesetzt wurden. UN, General Assembly (2016), paras 65–72; UN, Committee on the Elimination of Discrimination against Women (2006), paras 7–42.

116 Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez et al (2013), S. 5–7.

117 Secretaria de la Defensa Nacional (2014), S. 22–36.

118 Aristegui Noticias (30.03.2016).

119 UN, General Assembly (2016), para 16.

120 Nach Prüfung der Kriterien aus Artikel 7 Absatz 1 muss der ausführende Vertragsstaat gemäß Absatz 2 erwägen, ob es risikomindernde Maßnahmen („mitigating measures“) gibt, die entsprechend Absatz 1 a) und b) identifizierte Risiken verringern könnten.

121 Deutscher Bundestag (2009a), S. 9.

122 Deutscher Bundestag (2016d), S. 3.

123 Auch die Anwendung des Grundsatzes „Neu für Alt“ (Vernichtung auszusondernder Waffen) kann bestehende menschenrechtliche Risiken nicht ausschließen. Es mangelt bereits an einer unabhängigen Verifizierbarkeit der Verpflichtung.

Herkunft – der lokalen Polizei (Policia Municipal) in Chilpancingo im Bundesstaat Guerrero übergeben. Diese führten Polizisten in Guerrero im Dezember 2011 im Einsatz gegen Studenten der Fachhochschule von Ayotzinapa mit sich. Die Studenten blockierten eine Autobahn und forderten Gespräche mit der Regierung des Bundesstaates, um die Anzahl der Studienplätze an der Fachhochschule zu erhöhen. Polizeieinheiten schossen auf die Demonstranten. Zwei Studenten wurden bei den Angriffen durch Polizeieinheiten getötet. Mitglieder bundes- und einzelstaatlicher Polizeieinheiten verhafteten, bedrohten, schlugen und folterten weitere Studenten während der gewaltsamen Räumung.<sup>124</sup> Ein weiteres G36-Sturmgewehr wurde in Guerrero direkt an die lokale Polizei der Stadt Iguala geliefert. Diese Polizeieinheiten stehen im Verdacht, an der Tötung von sechs Personen beteiligt gewesen und in das Verschwindenlassen weiterer 43 Studenten in der Nacht vom 26. auf den 27. September 2014 verwickelt zu sein. Der Polizist, der wegen der Ermordung des Studenten Julio César Mondragón in jener Nacht angeklagt worden ist, nutzte bei seinem Einsatz eine G36. Insgesamt stellten mexikanische Bundesbehörden nach den Ereignissen in Iguala im September 2014 mindestens 38 G36-Gewehre bei der lokalen Polizei sicher.<sup>125</sup>

Die Fallbeispiele Saudi-Arabien und Mexiko zeigen, dass die bisherige Genehmigungspraxis für Rüstungsexporte anfällig für Fehlgewichtungen zulasten der Menschenrechte ist. Menschenrechte waren in beiden Fällen nur ein Abwägungsbelang unter vielen – entgegen den geltenden Vorgaben aus ATT, den Rüstungspolitischen Grundsätzen der Bundesregierung und dem Gemeinsamen Standpunkt der EU. Die Bundesregierung musste bei beiden Staaten vom möglichen Eintritt menschenrechtlicher Risiken ausgehen. Sie wusste und muss gewusst haben, dass die zu exportierenden Güter zu interner Repression oder systematischen Menschenrechtsverletzungen benutzt werden können, da vergleichbare, im Land vorhandene Güter bereits zu solchen Zwecken benutzt wurden.

Zum Zeitpunkt der einschlägigen Genehmigungen war also die Möglichkeit offensichtlich, dass die Exportgüter dazu verwendet werden könnten, schwere Verletzungen internationaler Menschenrechtsnormen zu begehen oder zu erleichtern (Artikel 7 Abs. 1 lit. b III ATT).

Dies gilt selbst dann, wenn man die US-Interpretation des Begriffs „overriding risk“ in Artikel 7 Absatz 3 ATT als Ausdruck eines Abwägens positiver und negativer Faktoren zugrunde legt. Auch dann blieben erhebliche Zweifel, ob es möglich ist, ein eindeutiges Risiko für Menschenrechtsverletzungen festzustellen und gleichzeitig zu dem Ergebnis zu kommen, diese durch einen etwaigen positiven Beitrag zu Frieden und Sicherheit kompensieren zu können.<sup>126</sup> Besteht die Möglichkeit, dass die Exportgüter für die Begehung oder das Erleichtern schwerer Verletzungen des humanitären Völkerrechts oder schwerer Verletzungen der internationalen Menschenrechtsnormen genutzt werden, ist als Rechtsfolge die Genehmigung zu versagen.

Die erteilten Exportgenehmigungen für Saudi-Arabien und Mexiko zeigen, dass dem Menschenrechtskriterium jedenfalls kein „besonderes Gewicht“ gegenüber den denkbaren außen- und sicherheitspolitischen Belangen eingeräumt worden ist. In beiden Fällen haben Genehmigungen für Waffenexporte die Begehung eines völkerrechtswidrigen Handelns der jeweiligen Staaten gegebenenfalls unterstützt. Es besteht das Risiko einer eigenen Verantwortung Deutschlands als exportierender Staat, wenn er trotz Kenntnis der Wahrscheinlichkeit eines Einsatzes zur Verletzung von Menschenrechten einer Ausfuhr zustimmt.

## 3.2 Sicherheitspolitik

Wolfgang S. Heinz

**Die Maßstäbe für die völkerrechtliche Bewertung der Tötung eines Menschen hängen davon ab, ob mit dem Land ein bewaffneter**

<sup>124</sup> Comisión Nacional de Derechos Humanos (2011), paras 7–15, paras 42–66.

<sup>125</sup> Grässlin / Harrich / Harrich-Zandberg (2015), S. 259–263.

<sup>126</sup> Auswärtiges Amt (2014), S. 9.

**Konflikt besteht oder nicht. Im Namen eines globalen Kriegs gegen den Terrorismus töten die USA mittels Drohnen Personen auch in solchen Ländern, mit denen sie nicht in einem bewaffneten Konflikt stehen. Zu diesem Zweck kooperieren die USA weltweit mit anderen Staaten, auch mit Deutschland. Unter anderem liefern deutsche Geheimdienste den USA Informationen, die zur Lokalisierung von Personen und ihrer Tötung genutzt werden bzw. werden können. Die USA unterhalten auch auf deutschem Territorium Militärbasen, von denen Drohnenangriffe geflogen werden. Diese Kooperationen bergen für Deutschland das Risiko, Beihilfe zu menschenrechtswidrigen Handlungen der USA zu leisten. Diesem Risiko kann Deutschland nur durch eigene Prüfungen und Untersuchungen begegnen, nicht aber mit dem stetigen Verweis auf die vertrauensvolle Zusammenarbeit mit den USA.**

Vor allem im Zeichen des Anti-Terror-Kampfes sind Kooperationen zwischen staatlichen Sicherheitsbehörden besonders risikobehaftet. Diese Diskussion ist vor allem mit Blick auf gezielte Tötungen durch Drohnen geführt worden;<sup>127</sup> daher stehen hier Formen der deutsch-amerikanischen Zusammenarbeit im Fokus, die etwaigen gezielten Tötungen vorgelagert sind.

Vorangestellt sei, dass es im Völkerrecht keine allgemein anerkannte Definition von gezielter Tötung gibt.<sup>128</sup> Ausgangspunkt für eine menschenrechtliche Definition sind die Verpflichtungen aus dem UN-Zivilpakt (Artikel 6, Absatz 1). Er bestimmt, dass jeder Mensch ein angeborenes Recht auf Leben hat, das vor Willkür und durch Gesetz zu

schützen ist und auch in einem Ausnahmezustand nicht ausgesetzt werden darf (Artikel 4, Absatz 2). Der frühere UN-Sonderberichterstatter zu außergerichtlichen Hinrichtungen, Philip Alston, bekräftigte, dass ein Staat in Friedenszeiten Menschen nur töten darf, um andere Menschenleben zu schützen, und auch nur dann, wenn die Zielperson nicht gefangen genommen oder handlungsunfähig gemacht werden kann.<sup>129</sup> Nach dem ersten Kriterium kann die Tötung also einen legitimen Zweck verfolgen, nach dem zweiten Kriterium kann sie deswegen sogar notwendig werden.<sup>130</sup> Andere Begründungen für absichtliche, vorsätzliche und bewusste gezielte Tötungen sind dagegen nicht rechtmäßig, „da die Tötung, anders als in bewaffneten Konflikten, niemals alleiniges Ziel eines Einsatzes sein darf“.<sup>131</sup> Zentral für den Menschenrechtsschutz ist damit das Recht jedes Menschen, nicht willkürlich seines Lebens beraubt zu werden. In einem bewaffneten Konflikt gilt indessen vorrangig das humanitäre Völkerrecht,<sup>132</sup> zu dem der Menschenrechtsschutz in einem komplementären Verhältnis steht.

Insgesamt ist damit zu unterscheiden zwischen dem Einsatz von Drohnen zum Zweck gezielter Tötungen in einem Land, in dem ein bewaffneter Konflikt stattfindet,<sup>133</sup> wie in Afghanistan, und in Ländern, in denen kein solcher Konflikt besteht. Hierzu gehören bezogen auf die USA Pakistan, Somalia und Jemen, in denen gleichwohl amerikanische Drohnenangriffe stattfinden. Auch eine Zustimmung der jeweiligen Regierung dieser Länder zu gezielten Tötungen macht diese nicht rechtlich zulässig, denn auch diese sind an Völkergewohnheitsrecht und an die von ihnen ratifizierten Verträge, hier also vor allem den Zivilpakt, gebunden.

127 Vgl. Monographien zum Thema: Melzer (2008); Frau (2011); Frau (2013a und b); Frau (2014); Schaller (2011); Rudolf / Schaller (2012); Klaidman (2013); Scahill (2013); Zimmermann (2013); Whittle (2014).

128 Statt vieler Melzer (2008), S. 3–7: Melzer spricht vom Gebrauch tödlicher Gewalt, die einem Völkerrechtssubjekt zugeschrieben wird, mit der Absicht, Vorausplanung und Überlegung, individuell ausgewählte Personen zu töten, die sich nicht im Gewahrsam derer befinden, die sie zum Ziel bestimmt haben (Übersetzung des Verfassers), ebd., S. 5; siehe auch Otto (2012), S. 8–22; Goppel (2013), S. 9–28.

129 UN, Human Rights Council (2010), para 32.

130 Ebd.

131 Ebd. para 33.

132 Im bewaffneten Konflikt ist das Töten gegnerischer Kräfte grundsätzlich zulässig; zu Einzelheiten s. Rudolf / Schaller (2012), S. 6, 14 ff.

133 Detailliert dazu Frau (2011), S. 66.

### Infobox 5: Eckpunkte der US-Politik zu Gezielten Tötungen 2002–2017

Die Regierung von Präsident Georg W. Bush begann ihre Politik gezielter Tötungen im November 2002 im Jemen mit einem Drohnenangriff, bei dem sechs mutmaßliche Al-Qaida-Mitglieder starben, darunter einer ihrer Anführer. Präsident Obama hat die Zahl der Drohnenangriffe im Vergleich zu seinem Vorgänger verzehnfacht.<sup>134</sup> Beide Präsidenten rechtfertigten ihre Politik mit dem Selbstverteidigungsrecht in einem weltweit verstandenen Krieg zur Bekämpfung des Terrorismus und mit dem Völkerrecht der bewaffneten Konflikte, das das Töten eines Angehörigen der anderen Konfliktpartei jederzeit zulasse. Das Selbstverteidigungsrecht der Staaten nach UN-Charta Artikel 51 bezieht sich traditionell auf einen unmittelbaren Angriff durch einen Staat auf einen anderen. Auf der Grundlage der Resolution des Sicherheitsrates 1373 (2001) kann jetzt auch ein terroristischer Anschlag als ein bewaffneter Angriff nach Artikel 51 interpretiert werden.<sup>135</sup> Nach US-amerikanischem Recht erlaubt es das Gesetz zur Genehmigung des Einsatzes militärischer Gewalt (Authorization for Use of Military Force Act) aus dem Jahr 2001, „notwendige und angemessene Gewalt“ gegen jede Person einzusetzen, die nach Ermessen des Präsidenten die Angriffe am 11. September 2001 „geplant, autorisiert, durchgeführt oder unterstützt“ hat oder solchen Personen oder Gruppen geholfen hat. Dieses wird als Rechtfertigung für gezielte Tötungen auch in Ländern herangezogen, mit denen die USA nicht in einem bewaffneten Konflikt stehen. Nach Angaben der Regierung Obama wurden zwischen 2009 und Ende Dezember 2015 zwischen 2.372 und 2.581 terroristische Kämpfer durch Angriffe, meist mit Drohnen, getötet. Der Tod von bis zu 116 Zivilisten wird eingeräumt,<sup>136</sup> eine Zahl, die spezialisierte NGOs für zu niedrig halten. Eine erfahrene NGO schätzt auf der Grundlage öffentlicher Quellen die Mindestzahl auf 3.000 Opfer von gezielten Tötungen in Pakistan (seit 2004), auf 591 im Jemen (seit 2002) und 242 in Somalia (seit 2007).<sup>137</sup>

Mit Christian Schaller ist festzuhalten, dass ein Drohnenangriff entweder zu einer Situation führt, die als bewaffneter Konflikt einzustufen ist, woraufhin das humanitäre Völkerrecht zur Anwendung kommt. Oder der Angriff löst keinen bewaffneten Konflikt aus, womit das betreffende Individuum unter dem Schutz der Menschenrechte steht, deren elementare Bestimmungen zum festen Bestand des zwingenden Völkerrechts (*ius cogens*) zählen. Keinesfalls aber kann eine Rechtsgrundlage zur gezielten Tötung von Personen – auch nicht außerhalb bewaffneter Konflikte – allein aus dem Selbstverteidigungsrecht der Staaten abgeleitet werden.<sup>138</sup>

Im Folgenden steht die Zusammenarbeit Deutschlands mit den USA im Vordergrund, da hier aufgrund der bislang engen Zusammenarbeit das Risiko für

eine völkerrechtswidrige Beihilfe durch Deutschland besonders hoch ist. Dies gilt umso mehr, als sich noch nicht absehen lässt, wie die USA unter der Regierung von Präsident Trump ihre völkerrechtlichen Verpflichtungen interpretieren wird.

An drei Beispielen – der Weitergabe von Mobilfunkdaten, der Operationen auf US-amerikanischen Stützpunkten in Deutschland und der Zusammenarbeit mit ausländischen Nachrichtendiensten – wird im Folgenden untersucht, welche Risiken für die Bundesregierung bei der Kooperation mit den USA entstanden sind, mit Blick auf ihre völkerrechtliche Pflicht und das von der Großen Koalition 2013 formulierte politische Selbstverständnis, sich an Verletzungen der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts nicht zu beteiligen.<sup>139</sup>

134 USA today (2017).

135 Einen Überblick zur Bekämpfung abstrakter Gefahren durch den UN-Sicherheitsrat nach dem 11. September 2001 bei Aston (2002).

136 The Guardian (01.07.2016).

137 The Bureau of Investigative Journalism (2017).

138 Schaller (2011), S. 96.

139 „Extralegale, völkerrechtswidrige Tötungen mit bewaffneten Drohnen lehnen wir kategorisch ab.“: Koalitionsvertrag (2013), S. 124.

### 3.2.1 Weitergabe von Mobilfunkdaten

Im Oktober 2010 wurde ein deutscher Staatsbürger, Bünyemin Erdoğan, in Pakistan durch einen US-Drohnenangriff getötet. Nach einem Medienbericht soll eine deutsche Sicherheitsbehörde (nicht der Bundesnachrichtendienst, BND) seine Handy-Nummer und weitere Telefonnummern an US-Regierungsstellen weitergeleitet haben.<sup>140</sup> Der Generalbundesanwalt leitete 2012 Vorermittlungen ein und stellte das Verfahren 2013 ein. Es gebe keinen hinreichenden Verdachts für das Vorliegen einer Straftat. Erdoğan sei als Kombattant einzustufen, seine Tötung völkerrechtlich zulässig.<sup>141</sup>

Wie viele Personen insgesamt durch Weitergabe von Mobilfunkdaten durch deutsche Stellen von amerikanischen Drohnen getötet wurden, ist nicht bekannt. In der öffentlichen Diskussion betonten Bundesregierung, Bundesamt für Verfassungsschutz und BND zunächst, Mobilfunkdaten böten keine ausreichende Grundlage für Drohneneinsätze, da Drohnen keine Handys orten könnten. In der Folge wurde diese Frage im NSA-Untersuchungsausschuss des Bundestages sehr kontrovers diskutiert.<sup>142</sup> Dort sagte der frühere US-Drohnenpilot Bryant im Jahr 2015 aus: „Alle Daten, jedes einzelne bisschen Dateninformation, das zu Fluggeräten oder Mannschaften übertragen wurde, liefen über Ramstein.“<sup>143</sup> Eine

Handynummer genüge selbstverständlich, um Menschen zu lokalisieren und mit einem Drohnenangriff zu töten. Er selbst habe entsprechende Einsätze geflogen. Er berichtete auch von einem System namens Gilgamesh, mit dessen Hilfe Drohnen selbst aus großer Höhe Handys orten könnten.<sup>144</sup> In einem Gutachten für den NSA-Untersuchungsausschuss kam der Hamburger Informatikprofessor Hannes Federrath im September 2016 zu dem Ergebnis, schon Telefonnummern von Mobilfunknutzern sowie die internationale Teilnehmererkennung IMSI könnten aktuell und „konnten während des Untersuchungszeitraums weltweit zur Ortung eingesetzt werden“. Voraussetzung sei eine Funkabdeckung der jeweiligen Region.<sup>145</sup>

Nach einem Medienbericht schränkte die Bundesregierung nach der Tötung von Erdoğan die Weitergabe von Geheimdiensterkenntnissen an die USA ein.<sup>146</sup> Das Bundesinnenministerium habe per Erlass die Weitergabe von Informationen untersagt, die zur Lokalisierung von deutschen Staatsbürgern führen können.<sup>147</sup> Im Parlament bezeichnete die Bundesregierung diesen Medienbericht zwar als unzutreffend, bestätigte aber den Erlass des Bundesministeriums des Innern vom 24. November 2010. Das Ministerium habe der Übermittlung von zwei Auflistungen mit personenbezogenen Daten an mehrere ausländische

140 BILD Zeitung (11.08.2013).

141 Generalbundesanwalt (2013), S. 30, 35. In der Kommentierung zur Einstellungsverfügung durch Wissenschaft und Zivilgesellschaft wurden Zweifel daran geäußert, ob es sich wirklich um einen bewaffneten Konflikt im humanitär-völkerrechtlichen Sinn handelt, und die Behauptung, Erdoğan habe zu einer Konfliktpartei im Sinne des Humanitären Völkerrechts gehört, sei unzureichend untersucht worden. Der US-Geheimdienst CIA sei unzulässig als Teil der US-Streitkräfte charakterisiert worden, obwohl er sich aus zivilen Mitarbeitenden zusammensetzt. Zusammengefasst nach ECCHR (2013), Ambos (2013) und Frau (2013b).

142 Hans-Georg Maaßen, Präsident des Bundesamtes für Verfassungsschutz, nahm als Zeuge im Juni 2016 im Ausschuss hierzu Stellung: „Nach allem, was ich weiß, sind allein Handy-Telefonnummern auch unter Einsatz von Gilgamesh nicht ausreichend, um in Afghanistan eine Geolokalisierung vorzunehmen.“ Seine Mitarbeiter hätten entsprechende „Daten mit gutem Gewissen und im vollen Bewusstsein übermittelt, dass sie nicht zur Geolokalisierung verwendet werden und auch nicht verwendet werden können. Sie haben in dem Glauben gehandelt, nicht an den Drohneneinsätzen der USA mitzuwirken.“ <https://www.verfassungsschutz.de/de/oeffentlichkeitsarbeit/vortraege/eingangsstatement-p-nsa-ua-2016-06-09>, paras 5, 6. Auch das Bundesinnenministerium hat im NSA-Ausschuss behauptet, es habe nie einen Zusammenhang zwischen Handynummern und Hellfire-Raketen erkennen können; Zeit online (21.09.2016). Zum BND: Die Welt (10.08.2013).

143 Deutscher Bundestag (2015c).

144 Gilgamesh ist ein sogenannter IMSI-Catcher, ein „Handyfänger“, der auch von deutschen Behörden eingesetzt wird, um die Position von Mobiltelefonen zu ermitteln, vgl. Zeit online (17.09.2014); Bryant im NSA-Ausschuss: <https://netzpolitik.org/2015/live-lesung-nsa-bnd-untersuchungsausschuss-zum-nachhoeren/>

145 Für den Gutachtentext siehe <https://netzpolitik.org/2016/informatik-gutachten-eine-telefonnummer-ist-ausreichend-um-eine-person-mit-einer-drohnen-rakete-zu-treffen/>

146 Spiegel online (15.05.2011).

147 Ebd.

Partnerbehörden grundsätzlich zugestimmt. „Vor einer Übermittlung sei sicherzustellen, dass die Listen keine Daten enthalten, die unmittelbar für eine geographische Ortung in der in Rede stehenden Region verwendet werden können.“<sup>148</sup> Später hieß es, zum Fall Erdoğan habe man mit den US-Behörden Kontakt aufgenommen und um Aufklärung zur Faktenlage gebeten. Diese sei auch ein Jahr nach seinem Tod nicht erfolgt.<sup>149</sup>

### 3.2.2 US-Stützpunkte in Deutschland

Die Vereinigten Staaten unterhalten 28 größere Stützpunkte in Deutschland.<sup>150</sup> Rechte und Pflichten sind im NATO-Truppenstatut und in einem Zusatzprotokoll geregelt. In Ramstein befindet sich das Hauptquartier der US-Luftwaffe in Europa, in Stuttgart das Hauptquartier der US-Gesamtstreitkräfte für den Aufgabenbereich Europa (EUCOM) und seit 2007 das Hauptquartier für Afrika (AFRICOM), nachdem die US-Regierung große Probleme hatte, einen afrikanischen Staat hierfür zu gewinnen.

Ausländische Militärbasen sind für den Gaststaat menschenrechtlich von Bedeutung, wenn das Handeln des stationierten Militärs im Gaststaat oder in Drittstaaten zu Verletzungen des humanitären Völkerrechts oder der Menschenrechte führt oder führen könnte. Seit spätestens 2010 wird diese Problematik im Deutschen Bundestag diskutiert. Dabei geht es um die Frage, ob und in welchem Umfang Einsatzbefehle für bewaffnete Drohnen über den US-Luftwaffenstützpunkt Ramstein geleitet wurden und werden. Derzeit erreichen Einsatzbefehle aus den USA den Stützpunkt Ramstein über Glasfaserkabel, um dort über Satellit an die Einsatzdrohnen weitergegeben zu werden (sogenannte remote split operation).<sup>151</sup>

Im Jahr 2013, im Zusammenhang mit Drohnenangriffen in afrikanischen Staaten, wurde die Bundesregierung zu amerikanischen Plänen für die Installierung einer Satellitenanlage auf dem US-Stützpunkt Ramstein befragt. Sie antwortete, sie sei 2010 erstmals darüber informiert worden, als Nutzung seien

„Räumlichkeiten für die Betriebs-, Verwaltungs- und Instandhaltungsfunktionen eines Geschwaders sowie ein umschlossener Raum für die Einsatzfahrzeuge (Lkw) vorgesehen [...] Im Begleitschreiben zur Benachrichtigung gab es zudem einen Hinweis auf ein Kontrollzentrum.“<sup>152</sup>

Ein Medienbericht hielt diese Aussage für „eine Lüge“.<sup>153</sup> Er zitiert das mutmaßliche Originaldokument des US Army Corps of Engineers, aus dem hervorgehe, dass mithilfe dieser Baumaßnahmen ein einzigartiges Kontrollzentrum für den Einsatz bestimmter Drohnen zur Unterstützung prioritärer Militär-Operationen geschaffen werde. Die in der Antwort der Bundesregierung als „Einsatzfahrzeuge (Lkw)“ übersetzten Fahrzeuge hießen im Original „Mission Control Vans“ und seien Container, aus denen Drohneneinsätze überwacht werden können.<sup>154</sup>

Auf Fragen der Oppositionsfraktionen antwortete das Bundesministerium der Verteidigung im Jahr 2015, die Luftwaffenbasis Ramstein und die sich darauf befindlichen Satelliten-Relaisstation würden von den USA ohne die Mitwirkung oder Einbeziehung der Bundesregierung betrieben und genutzt. Unter rechtlichen Gesichtspunkten könne nur ein konkreter Drohneneinsatz bei Kenntnis aller maßgeblichen Tatsachen bewertet werden und dieses sei immer eine Frage des Einzelfalles:

148 Deutscher Bundestag (2011), S. 3.

149 Ebd., S. 4, 6 (Antwort auf Fragen 2 und 14).

150 Siehe zu den Standorten (mit Stand 07.05.2011): <http://www.globalsecurity.org/military/facility/sites.htm>.

151 Dies ist für Einsätze in Drittstaaten im Nahen Osten oder Afrika unverzichtbar; aufgrund der Erdkrümmung würden sonst Befehle von den USA zu lange Zeit in Anspruch nehmen (sogenannte Latenzzeit), siehe Solomon (2016). Zur Entwicklung bewaffneter Drohnen durch die USA einschließlich ihrer Nutzung vom Stützpunkt Ramstein: Whittle (2014).

152 Deutscher Bundestag (2013), S. 9.

153 Die Zeit (26.04.2015).

154 Ebd.

„Selbst wenn sie dabei eine entscheidende Rolle beim Datentransfer zu Drohnen der USA oder zu deren Steuerung einnehmen sollte, folgt daraus keineswegs zwingend ein Rechtsbruch oder eine Straftat, die von deutschem Boden ausgeht.“<sup>155</sup>

Die Regierung der Vereinigten Staaten habe der Bundesregierung versichert, jedwedes Handeln der Vereinigten Staaten von deutschem Staatsgebiet erfolge nach den Regeln des geltenden Rechtes. Es sei nicht die Aufgabe der Bundesregierung, über jeden einzelnen Drohneneinsatz der Vereinigten Staaten zu Gericht zu sitzen. „Wir arbeiten mit unseren amerikanischen Partnern vertrauensvoll zusammen. Das vertrauensvolle Verhältnis basiert auch darauf, dass man dem Wort des Anderen vertraut“, so der zuständige Staatssekretär im Jahr 2015.<sup>156</sup>

Ein Jahr später, im November 2016, informierte die Bundesregierung das Parlament, sie sei ihrerseits von der US-Regierung darüber informiert worden, dass die Luftwaffenbasis Ramstein „Planung, Überwachung, Auswertung von zugewiesenen Operationen“ unterstütze. Die globalen Kommunikationswege der USA schlossen auch Fernmeldepräsenzpunkte in Deutschland zur Unterstützung unbemannter Luftfahrzeuge ein, von denen aus die Signale weitergeleitet würden. Einsätze unbemannter Luftfahrzeuge würden von verschiedenen Standorten aus geflogen, unter Nutzung diverser Fernmelderelaischaltungen, von denen einige auch über Ramstein liefen.<sup>157</sup>

2014 wurde bekannt, dass Drohneneinsätze nicht nur über Deutschland gesteuert, sondern auch in Deutschland befohlen wurden. Laut dem US-Journalisten Richard Whittle hat die US-Luftwaffe bereits ab August 2000 eine kleine Einheit auf dem Stützpunkt Ramstein eingerichtet, um den Al-Qaida-Führer Bin Laden aufzuspüren und zu töten, gleichzeitig wurde in den USA die Bewaffnung von Drohnen vorangetrieben. Für eine kurze Zeit wurden Drohnenpiloten in Ramstein

eingesetzt, um von dort Aufklärungseinsätze in Afghanistan zu steuern. Die damalige rot-grüne Bundesregierung sei dazu nicht gefragt worden.<sup>158</sup>

In der Praxis ist die Kontrolle der Aktivitäten von US-Militärbasen aufgrund der zwischen der Bundesregierung und der US-Regierung ausgehandelten Rechtsvorschriften schwierig. Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages aus den Jahren 2014 bis 2016 kommen zu dem Ergebnis, es sei unstrittig, dass Deutschland völkerrechtswidrige Militäroperationen (oder gar Kriegsverbrechen), die durch ausländische Staaten von deutschem Territorium aus durchgeführt werden, nicht dulden dürfe. Die völkerrechtswidrige „Exekution“ eines Terrorverdächtigen durch Kampfdrohnen außerhalb eines bewaffneten Konflikts könne, wenn die Bundesregierung davon wisse und nicht dagegen protestiere, eine solche Beteiligung an einem völkerrechtlichen Delikt darstellen.<sup>159</sup> Indes seien die rechtlichen Einflussmöglichkeiten Deutschlands, um etwaige, von deutschem Staatsgebiet aus gesteuerte US-Drohneneinsätze zu verhindern, vergleichsweise gering, da sich der amerikanische Militärfunkverkehr in Deutschland nicht einfach unterbinden lasse. Der Entsendestaat übe die Strafgerichtsbarkeit über die stationierten Streitkräfte aus, sofern sich Strafbarkeit in Ausübung des Dienstes ergebe; aber die Entscheidung, ob sich eine Straftat aus einem Verhalten in Ausübung des Dienstes ergebe, richte sich nach dem Recht des Entsendestaates, in diesem Fall der USA. Auch etwaige Ermittlungstätigkeiten gegen die Stationierungskräfte seien schwierig, denn der Zutritt deutscher Behörden zu ausländischen militärischen Liegenschaften sei nur mit Zustimmung der ausländischen Kommandeure zulässig (Artikel 53 des Zusatzabkommens zum NATO-Truppenstatut). Zudem lasse sich nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und des Bundesverfassungsgerichts keine Verpflichtung der Bundesregierung auf eine bestimmte Form des Tätigkeitswerdens,

155 Deutscher Bundestag (2015b), S. 9435A.

156 Ebd., S. 9439C.

157 Deutscher Bundestag (2016b), S. 20453D.

158 Whittle (2014), S. 154–157, 208–209, 221. Zur Arbeit der US-Regierung an der Bewaffnung von Drohnen: S. 163, 176–179, 217–218.

159 Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste (2014), S. 7.

wie zum Beispiel der einseitigen Kündigung der Stationierungsverträge, ableiten, da ihr ein weiter Entscheidungsspielraum eingeräumt werde. Auf rechtliche Grenzen könne man sich erst dann berufen, wo „Entscheidungen überhaupt nicht getroffen werden oder willkürlich, gänzlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind.“<sup>160</sup> Der deutschen Regierung blieben also nur politische Reaktionen wie Protest oder bilaterale Konsultationen.<sup>161</sup>

Auch deutsche Gerichte haben sich mit dem Status von Ramstein und einer etwaigen deutschen Beihilfe für völkerrechtswidrige Handlungen der USA beschäftigt: Hinterbliebene, deren Verwandte als Zivilisten bei Drohnenangriffen getötet worden waren, klagten gegen die Bundesregierung; diese solle die Nutzung von Ramstein für Drohnenangriffe unterbinden. Die Klage eines Somaliers wurde 2016 wegen mangelnder Klagebefugnis als unzulässig abgewiesen; das der beklagten Bundesregierung vorgeworfene Unterlassen könne nicht unmittelbar zu Rechtsgutsverletzungen in der Person des Klägers führen.<sup>162</sup> Ähnlich wurde die Klage eines Anwohners von Ramstein entschieden.<sup>163</sup> Das Verwaltungsgericht Köln hat im Jahr 2015 in einer Entscheidung zu Drohneinsätzen der USA im Jemen unter Nutzung von Ramstein die Zulässigkeit der Klage bejaht und dies mit der Möglichkeit einer Verletzung von extraterritorialen grundrechtlichen Schutzpflichten begründet (siehe oben, Abschnitt 2.4). Allerdings hätten die Kläger keinen Anspruch darauf, dass die Bundesregierung die Nutzung von Ramstein für Drohneinsätze unterbindet. Die Maßnahmen der Bundesregierung seien nicht offenkundig untauglich oder evident unzureichend gewesen. Sie habe keine abschließende Beurteilung der

Völkerrechtskonformität der Drohneinsätze vornehmen können und sei auch nicht untätig geblieben, denn sie habe in Konsultationen mit der amerikanischen Regierung darauf gedrungen, dass die USA Ramstein nur in einer dem geltenden deutschen Recht und dem Völkerrecht entsprechenden Weise nutzen.<sup>164</sup>

### 3.2.3 Übermittlung von Daten an ausländische Nachrichtendienste

Auskünfte an ausländische Nachrichtendienste sind auf schwerwiegende Erkenntnisse über terroristische oder andere gewaltsame Bestrebungen sowie über nachrichtendienstliche Betätigung begrenzt – so eine Dienstvorschrift des Bundesamts für Verfassungsschutz aus dem Jahr 1998: Bei solchen Auskünften müsse davon ausgegangen werden können, dass durch die Auskunft die Gefahr einer rechtsstaatswidrigen Behandlung für die betroffene Person nicht erhöht wird. Auskunftersuchen von ausländischen Diensten sind aktenkundig zu machen.<sup>165</sup>

Das Bundesverfassungsgericht äußerte sich 2016 in einem Urteil zur Übermittlung von Daten an ausländische Nachrichtendienste und machte dem Gesetzgeber Auflagen. Mit Blick auf die Nutzung der Daten durch den Empfängerstaat, wenn dort „Menschenrechtsverletzungen zu besorgen [sic] sind“, sei es zwingend, eine Datenübermittlung an Staaten auszuschließen, wenn zu befürchten sei, dass elementare rechtsstaatliche Grundsätze verletzt werden. Keinesfalls dürfe der Staat seine Hand zu Verletzungen der Menschenwürde reichen. Im Übrigen bedürfe es auch hier der Sicherstellung einer wirksamen Kontrolle, stellte das Gericht fest.<sup>166</sup>

160 Bundesverwaltungsgericht (2016), Urteil vom 05.04.2016 – 1 C 3.15. [ECLI:DE:BVerwG:2016:050416U1C3.15.0], Rdnr. 23; Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste (2016), S. 13.

161 Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste (2014), S. 9.

162 Verwaltungsgericht Köln, Urteil vom 27.04.2016, Az. 4 K 5467/15, S.11.

163 Bundesverwaltungsgericht Pressemitteilung (5.04.2016).

164 Verwaltungsgericht Köln, Urteil vom 27.05.2015, Az. 3 K 5625/14.

165 Bundesamt für Verfassungsschutz (1998), Abschnitte 4, 5, 8. Rechtsstaatliche Defizite werden nach drei Kriterien bemessen: Missachtung elementarer verfassungs- und völkerrechtlicher Gebote des Grundrechts- und Menschenrechtsschutzes mit speziellem Bezug zur Folter, fehlende Garantien für ein rechtliches Gehör, angemessene Verteidigung und einen gesetzlichen Richter, grobes Missverhältnis zwischen Maßnahmen zur Gefahrenabwehr und Verbrechensbekämpfung zur Gefahr / Straftat.

166 Bundesverfassungsgericht (2016), Rdnr. 328.

Nach den Bestimmungen der jeweiligen gesetzlichen Grundlagen darf das Bundesamt für Verfassungsschutz

„personenbezogene Daten an ausländische öffentliche Stellen sowie an über- und zwischenstaatliche Stellen übermitteln, wenn die Übermittlung zur Erfüllung seiner Aufgaben oder zur Wahrung erheblicher Sicherheitsinteressen des Empfängers erforderlich ist. [...] Der Empfänger ist darauf hinzuweisen, dass die übermittelten Daten nur zu dem Zweck verwendet werden dürfen, zu dem sie ihm übermittelt wurden, und das Bundesamt für Verfassungsschutz behält sich vor, um Auskunft über die vorgenommene Verwendung der Daten zu bitten.“<sup>167</sup>

Bezüglich gemeinsam mit ausländischen Partnerdiensten eingerichteter oder genutzter Dateien wurden im Jahr 2016 Spezialnormen in das Bundesverfassungsschutzgesetz und das BND-Gesetz aufgenommen. Danach muss „in den teilnehmenden Staaten die Einhaltung grundlegender rechtsstaatlicher Prinzipien gewährleistet“ sein. Des Weiteren müssen verlässliche Zusagen der Partnerdienste existieren,

- dass die vom Bundesamt für Verfassungsschutz eingegebenen Daten ohne dessen Zustimmung nicht an Dritte übermittelt werden dürfen und nur zu dem Zweck verwendet werden dürfen, zu dem sie in die Datei eingegeben wurden, und
- dass das Bundesamt für Verfassungsschutz auf Ersuchen Auskunft über die vorgenommene Verwendung der Daten erhält.<sup>168</sup>

Es gibt also eine gesetzliche Vorgabe, dass „schutzwürdige Interessen von Betroffenen“ einer Übermittlung von Daten an ausländische Geheimdienste entgegenstehen und dass der

Empfängerstaat nach elementaren rechtsstaatlichen Grundsätzen handeln muss.<sup>169</sup> Dazu müssen die Übermittlungen zweckgebunden sein und aktenkundig werden und der deutsche Dienst muss Auskunft über die Datenverwendung verlangen können.

Dies sind wichtige Grundlagen, um Gefahren zur Beihilfe gering zu halten. Gleichwohl bleiben die Vorgaben unzureichend bestimmt und es gibt keine wirksame Kontrolle darüber, ob sie eingehalten werden.

Die Bundesdatenschutzbeauftragte forderte in ihrem Tätigkeitsbericht 2017 deutliche, umfassende Kontrollrechte unter anderem mit Bezug auf die Daten, die der Verfassungsschutz in internationale Geheimdienstdateien einstellt.<sup>170</sup> Ohne wirksame Kontrollen seien solche Übermittlungen rechtswidrig und damit unzulässig.<sup>171</sup> Zur Bestimmtheit der Vorschriften führt sie aus, dass sich im geltenden Verfassungsschutzrecht erhebliche Defizite zeigten. So fehle im Gesetz über das Bundesamt für Verfassungsschutz eine Regelung hinsichtlich der Mitteilung des Lösungszeitpunkts der Daten an den Empfänger (analog zum BKA-Gesetz), der Berücksichtigung schutzwürdiger Interessen der betroffenen Person im Einzelfall sowie des Vorhandenseins eines angemessenen Datenschutzniveaus. Auch seien die Übermittlungsvoraussetzungen nicht verfassungskonform.<sup>172</sup>

Wie Vorgaben zu Informationsübermittlung an ausländische Geheimdienste in der Praxis interpretiert und eingehalten werden und die wirksame Kontrolle der Einhaltung dieser Vorschriften erfolgt, war im Januar 2015 Gegenstand einer parlamentarischen Anfrage. In ihr wurde das Bundesinnenministerium wiederholt gefragt, ob die Namen von potenziellen oder tatsächlichen Kämpfer\_innen in

167 § 19 Abs. 3 BVerfSchG. Dies gilt allgemein zur Übermittlung an ausländische Dienste in der Regel auf Grundlage von Ersuchen der Partner (analog für BND und Militärischen Abschirmdienst (MAD) durch Verweise aus den jeweiligen Gesetzen und ähnlich auch § 7a des Gesetzes zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses).

168 §§ 22b und 22c BVerfSchG; ähnliche für den BND: §§ 26ff. BNDG.

169 § 7 a I 1 Nr. 2 Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses.

170 Die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (2017), S. 113–114.

171 Ebd., S. 37.

172 Ebd., S. 39.

Syrien oder im Irak, die Deutschland seit 2013 an die USA weitergegeben hat, dokumentiert werden, mit Blick darauf, dass sie zu Zielen für Drohnenangriffe werden könnten. Die Frage wurde nur teilweise beantwortet: Im Jahr 2013 seien Daten zu 220 Personen allein durch den BND weitergegeben worden; zu den Weitergaben durch alle anderen Sicherheitsbehörden könne man aufgrund technischer und datenschutzrechtlicher Bedenken keine Zahlen liefern. Was mit den 220 Personen geschehen ist, wurde nicht ausgeführt. Stattdessen betonte das Ministerium, dass

„Übermittlungen zum Zwecke sogenannter gezielter Tötungen ausgeschlossen [sind]. [...] Die Sicherheitsbehörden des Bundes geben grundsätzlich keine Informationen weiter, die unmittelbar für eine zielgenaue Lokalisierung genutzt werden können.“<sup>173</sup>

Weiterhin stellt es klar,

„dass wir diejenigen Dienste, die von uns Informationen bekommen und zu denen wir solche Beziehungen pflegen – egal, wo sie nun sind –, darauf hinweisen, zu welchem Zweck – und zwar nur zu diesem Zweck – die Daten verwandt werden können. Natürlich gibt es keine deutsche Rechtsaufsicht über ausländische Nachrichtendienste.“<sup>174</sup>

Es ist aus heutiger Sicht unklar, wie die Bundesregierung eine solche Feststellung vornehmen kann, wenn sie nicht nachverfolgt, was mit Personen geschehen ist, über die sie ausländischen Nachrichtendiensten Informationen geliefert hat, keine eigenständigen Untersuchungen durchführt („keine deutsche Rechtsaufsicht über ausländische Nachrichtendienste“) und zumindest in den Jahren davor nicht verstanden zu haben scheint, dass Handydaten zu gezielten Tötungen genutzt werden können. Da die Regierung zudem kein „Verbleibsmontoring“ zu den Personen betreibt, deren Daten sie weitergibt, ist das System ungeeignet, die Einhaltung der selbst verfügbaren Auflagen und

damit deren Wirksamkeit zu beurteilen und mithin dem Parlament Auskunft geben zu können. Sich unwissend zu halten, mag jedoch allenfalls noch eine Zeitlang das Beihilferisiko verringern. Es schließt jedoch die Menschenrechtswidrigkeit deutschen Handelns unter dem Gesichtspunkt der Schutzpflicht nicht aus.

### 3.2.4 Deutsche Aufklärungsunterstützung in der Militärkoalition gegen den „Islamischen Staat“

Auf ein weiteres Beihilferisiko für die Bundesrepublik hat im Juni 2017 ein Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages hingewiesen: Die völkerrechtliche Mitverantwortung Deutschlands für die Folgen militärischer Einsätze seiner Koalitionspartner gegen den „Islamischen Staat“ im Rahmen der Operation Inherent Resolve (in Syrien und im Irak).<sup>175</sup> Bei den Einsätzen kommt es zunehmend zu zivilen Opfern in größerer Zahl. Deutschland ist an diesen Einsätzen durch Aufklärungsunterstützung in Form von Luftaufnahmen für den Prozess der Zielerfassung beteiligt.

Das Gutachten geht von prozeduralen Verpflichtungen Deutschlands aus, die sich aus dem humanitären Völkerrecht ergeben. Verwiesen wird auf die allgemeine Verpflichtung für alle Konfliktparteien aus dem gemeinsamen Artikel 1 der Genfer Konventionen. Danach sind alle Vertragsparteien verpflichtet, die Einhaltung der Normen des humanitären Völkerrechts sicherzustellen. Hieraus ergebe sich die generelle Verpflichtung „to exert their influence to put an end to ongoing violations of International Humanitarian Law (and) to avoid violations taking place in the future.“<sup>176</sup> Vorhersehbare Risiken müssen also vermieden werden.

Deutschland musste sich demnach über die möglichen Konsequenzen seiner Unterstützungsleistung bei der Zielerfassung informieren. Verpflichtungen zur Informationsbeschaffung und Folgenabschätzung könnten vor allem dann relevant werden, wenn in der Praxis eine Tendenz

173 Deutscher Bundestag (2015a), S. 7446 D.

174 Ebd., S. 7446 D/7447 A.

175 Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste (2017).

176 Dörmann / Serralvo (2014), S. 728, 735 unter Bezugnahme auf die ICRC Customary Law Study.

zu stark ansteigenden völkerrechtswidrigen Zivilschäden zu beobachten ist.<sup>177</sup> Da eine solche Tendenz bei der Operation Inherent Resolve offenbar besteht, müsse Deutschland mehr tun als bisher, um das Risiko einer völkerrechtswidrigen Beihilfe zu vermeiden. Deutschland könnte sich etwa mittels einer Beobachterrolle in den Prozess der Zielerfassung einschalten, um sicherzustellen, dass alle Vorsichtsmaßnahmen zur Vermeidung ziviler Opfer getroffen werden.<sup>178</sup>

### 3.2.5 Strukturelle Defizite der deutsch-amerikanischen Kooperation

Eine Zusammenarbeit zwischen Staaten mit unterschiedlicher Praxis und ungleichen völkerrechtlichen Positionen erfordert die Bereitschaft, Informationen über Regierungshandeln effektiv auszutauschen und Bewertungen zu klären. Die Zusammenarbeit zwischen deutschen Behörden und der US-Regierung verlief, soweit dies öffentlich bekannt wurde, zu Fragen der Terrorismusbekämpfung nicht problemlos. Anfragen der Bundesregierung wurden von Seiten der USA nicht oder verspätet beantwortet. Eine Anfrage der Staatsanwaltschaft Zweibrücken zu einem Entführungsflug<sup>179</sup> über deutsches Staatsgebiet wurde von der US-Regierung nicht beantwortet,<sup>180</sup> ebenso wenig wie Anfragen der Staatsanwaltschaft München I zur Entführung von Khalid El-Masri durch die CIA<sup>181</sup> und zu den Todesumständen von

Bünyemin Erdoğan im Jahr 2010. Im Jahr 2013 erklärte das Bundesverteidigungsministerium, man habe immer noch keine gesicherten Informationen über von US-Basen in Deutschland ausgehende oder geführte Einsätze.<sup>182</sup> Gleichwohl reagierte die Bundesregierung auf kritische Nachfragen durch Abgeordnete wiederholt mit dem Hinweis auf die Zusage der USA, geltendes Recht einzuhalten.<sup>183</sup>

Es bleibt unklar, wie defizitäre Zusammenarbeit in rechtstaatlichen und völkerrechtlichen Fragen – letztlich betreffend der Frage einer möglichen Beihilfe zu schweren Straftaten – Vertrauen begründen kann. Auch ist nicht bekannt geworden, ob die Bundesregierung die USA aufgefordert hat, diese Völkerrechtsverletzungen abzustellen, um so ihr eigenes Risiko zu Beihilfehandlungen zu verringern. Die Bundesregierung verweist in ihren Antworten an den Bundestag lediglich auf Konsultationen mit US-Regierungsstellen, die in Zusicherungen resultiert hätten; diesen müsse, so die Bundesregierung, Vertrauen entgegengebracht werden.

Im Ergebnis bleibt festzuhalten, dass die völkerrechtliche Verpflichtung der Bundesregierung, keine Beihilfe zu völkerrechtswidrigen Tötungen zu leisten, zwar klar definiert ist, sich aber in der politischen Praxis seit Jahren erhebliche Defizite zeigen.

177 Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste (2017), S. 12.

178 Ebd., S. 13; zum Stand im Mai 2017: Die Bundesregierung ist nicht in Untersuchungen eingebunden, die von der Operation Inherent Resolve durchgeführt werden und hat keine über diese Untersuchungen hinausgehenden Informationen: Deutscher Bundestag (2017c), S. 1, 7.

179 Zu der Entführung des Ägypters Abu Omar: EU, Council of Europe, Parliamentary Assembly (2006), paras 25, 29, 41–47.

180 Antwort der Landesregierung auf eine Anfrage im Landtag Rheinland-Pfalz: „Die Staatsanwaltschaft Zweibrücken hat bereits im Juli 2005 erstmals Kontakt mit dem Staff Judge Advocate (Rechtsberater) des Hauptquartiers der US-Luftstreitkräfte in Europa in Ramstein aufgenommen und – unter dem 21. Juli 2005 – schriftlich um Mithilfe bei der Aufklärung des verfahrensgegenständlichen Sachverhaltes gebeten. Darauf erhielt die Staatsanwaltschaft Zweibrücken mit Schreiben vom 7. Dezember 2005, eingegangen am 15. Dezember 2005, die Mitteilung, dass das Hauptquartier der amerikanischen Luftstreitkräfte in Europa von der amerikanischen Regierung keine Genehmigung erhalten habe, die Anfrage zu beantworten.“, Landtag Rheinland-Pfalz (2005).

181 Deutscher Bundestag (2009), S. 64.

182 In einem Brief an den Abgeordneten Andrej Hunko: „Der Bundesregierung liegen weiterhin keine gesicherten Erkenntnisse zu von US-amerikanischen Streitkräften in der Bundesrepublik Deutschland angeblich geplanten oder geführten Einsätzen vor. Gemäß Artikel II des NATO-Truppenstatuts haben Streitkräfte aus NATO-Staaten ‚das Recht des Aufnahmestaats‘ zu beachten und sich jeder mit dem Geiste des NATO-Truppenstatus nicht zu vereinbarenden Tätigkeit zu enthalten. Der Bundesregierung liegen keine Anhaltspunkte dafür vor, dass sich die Vereinigten Staaten von Amerika auf deutschem Staatsgebiet völkerrechtswidrig verhalten hätten.“ (Hunko (2013)).

183 So heißt es 2015 in einer Antwort des Bundesministeriums der Verteidigung: „Nach intensiven, vertraulichen Gesprächen sicherte die US-amerikanische Regierung der Bundesregierung Mitte Januar 2015 zu, dass amerikanische Einsätze von unbemannten Luftfahrzeugen in keiner Weise von Deutschland aus gesteuert oder durchgeführt würden und sämtliche Entscheidungen über Einsätze unbemannter Luftfahrzeuge durch die US-Regierung in Washington fielen. Jedwedes Handeln der Vereinigten Staaten von deutschem Staatsgebiet aus erfolge nach den Regeln des geltenden Rechts.“ Deutscher Bundestag (2015b), S. 9434D / 9435A.

Erstens erscheint die rechtstaatliche Kontrolle der Aktivitäten in US-Militäreinrichtungen durch die Bundesregierung unzureichend. Ergebnisse eigener Untersuchungen oder Kontrollbesuche sind nicht belegt; 2015 erklärte der Vertreter des Bundesverteidigungsministeriums:

„... ich gehe davon aus, dass es schon häufiger „Besuche“ [...] in Ramstein gegeben hat. [...] Für die Verfolgung von möglicherweise strafrechtlich zu würdigenden Handlungen gibt es gleichwohl in unserem Rechtswegestaat die zuständigen Strafverfolgungsbehörden [...]“<sup>184</sup>

Zweitens bleibt die von der Bundesregierung behauptete völkerrechtliche Einzelfallbewertung von Drohnenangriffen aus; eine menschenrechtliche Sorgfaltspflicht wird sogar zurückgewiesen, wenn die Bundesregierung argumentiert, es sei nicht ihre Aufgabe, über jeden einzelnen Drohneinsatz der Vereinigten Staaten „zu Gericht zu sitzen“ (siehe Abschnitt 3.2.2). Indessen geht es hier nicht um die Frage, ob Deutschland über die USA „zu Gericht sitzt“, sondern ob Regierungshandeln eines Staates, der auf deutschem Territorium handelt, zu völkerrechtswidrigen Tötungshandlungen führt, geführt hat oder führen könnte und wie Deutschland diesem Problem begegnen muss. Letztlich unterlässt es die Bundesregierung, sich zur Politik der USA öffentlich auch nur zu äußern; sie hat sich lediglich im Koalitionsvertrag von 2013 eine Selbstverpflichtung auferlegt, „[e]xtralegale, völkerrechtswidrige Tötungen mit bewaffneten Drohnen [...] kategorisch“ abzulehnen.“<sup>185</sup> Die Bundesregierung überprüft also US-amerikanische Handlungen auf deutschem Territorium nicht aus eigener Initiative, sondern überlässt dies den Gerichten, die ihrerseits auf den weiten politischen Entscheidungsspielraum der Regierung verweisen.

Insgesamt plädiert die Bundesregierung dafür, Vertrauen in die sicherheitspolitische Zusammenarbeit mit den USA zu haben – ein verständliches, gleichwohl unzureichendes Argument angesichts von Hinweisen auf eine wiederholt fehlende Kooperationsbereitschaft seitens der

US-Regierung bei deutschen Anfragen zu Praktiken der internationalen Terrorismusbekämpfung. Zwar erscheinen die Einwände aus der Politik, dass es erhebliche praktische Schwierigkeiten bei der Durchsetzung deutscher Kontrollen und Souveränitätsrechte gegenüber den USA gebe, aufgrund des Machtungleichwichts glaubhaft. Gleichwohl bleibt die Verpflichtung der Bundesregierung bestehen, durch regelmäßige wirkungsvolle Kontrollen die Einhaltung des Völkerrechts durch ausländisches Militär in Deutschland sicherzustellen und sich nicht an Völkerrechtsverstößen zu beteiligen. Die Erfüllung dieser Verpflichtungen kann sich nicht darin erschöpfen, entsprechenden Zusagen der US-Regierung zu vertrauen, in der unzutreffenden Erwartung, so die eigene völkerrechtliche Verantwortung für etwaige Beihilfehandlungen an den problematisch handelnden Staat abschieben zu können. Denn in den beschriebenen Fällen der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit wird deutlich, dass in Bezug auf die Bundesregierung sowohl ein „Wissen“ um die US-Praktiken als auch ein „Wollen“ – im Sinne eines In-Kauf-Nehmens – bejaht werden muss, das sich in den fortgesetzten und sogar auf Ziele in afrikanischen Staaten ausweiteten Einsätzen und im Appell an „Vertrauen“ manifestiert.

### 3.3 Bilaterale Entwicklungspolitik

Andrea Kämpf

**Deutschland kooperiert in seiner Entwicklungspolitik mit vielen Staaten, die ihre Regierungsführung – auch mit Hilfe deutscher Entwicklungszusammenarbeit – verbessern wollen und sollen. Daher ist die Frage nach Beihilferisiken für Deutschland auch in diesem Politikfeld dringlich. Deutsche Entwicklungspolitik muss solche Risiken, zum Beispiel von der Partnerregierung angeordnete und durchgeführte Zwangsumsiedlungen, erkennen und die entsprechenden Risiken durch geeignete Maßnahmen minimieren. Dazu gehören**

184 Ebd., S. 9441B.

185 Koalitionsvertrag (2013), S. 124.

**sowohl regelmäßige Konsultationen mit der Zivilgesellschaft und Unterstützung von Betroffenengruppen im jeweiligen Land sowie die Einrichtung von zugänglichen Beschwerde- und Abhilfemechanismen.**

Entwicklungspolitische Zusammenarbeit bedeutet qua erklärter Zielrichtung, dass andere Staaten unterstützt werden, damit sie für ihre Bevölkerung oder in ihrer regionalen Zusammenarbeit „besser“ funktionieren. Die Agenda 2030 verankert ein Gebot zur Internationalen Zusammenarbeit, um die Entwicklungsziele und die darin reflektierten Menschenrechtsstandards zu erreichen. Entwicklungspolitische Zusammenarbeit zwischen zwei oder mehr Ländern wird in der Regel in völkerrechtlichen Verträgen fixiert.

Die Unterstützung im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit besteht in der Regel aus finanziellen Leistungen (Krediten oder Zuschüssen), aber auch aus Beratung, bei der entsandte und nationale Expert\_innen das Partnerland operativ, strategisch oder legislativ beraten und in der Umsetzung begleiten.

Die Paris Declaration on Aid Effectiveness von 1995<sup>186</sup> definiert fünf Prinzipien für die entwicklungspolitische Zusammenarbeit, darunter die Beachtung der Eigenverantwortung (ownership) der Partnerländer und die Ausrichtung der Geberpolitiken an denen der Partnerländer (alignment). Beihilferisiken bestehen entsprechend für ein „Geberland“, wenn das Partnerland rechtswidrig oder menschenrechtsverletzend handelt – was in der Praxis häufig geschieht.<sup>187</sup>

In Kambodscha unterstützte die deutsche Entwicklungszusammenarbeit zwischen 2001 und 2016 mit verschiedenen Vorhaben ein kambodschanisches Programm zur Zuteilung von Landtiteln, sowohl die Verfahren auf Ministeriumsebene als auch die auf lokaler Ebene zur Raumplanung. Sie konzentrierte sich dabei in den ersten Jahren zum

einen auf Regionen mit relativ gesicherten Besitzverhältnissen und ohne Landkonflikte, zum anderen auf die bessere technische Ausstattung der Katasterämter für einen effizienteren Ablauf.

So konnten, nach Aussage der Bundesregierung, vier Millionen Landtitel vergeben werden, etliche davon an eine Reihe von indigenen Gemeinschaften. Im Rahmen des Gesamtprogrammes führte die kambodschanische Regierung jedoch auch Zwangsumsiedlungen durch. Des Weiteren wurden bei der Titelvergabe traditionelle, nicht verschriftlichte Besitzverhältnisse von Indigenen nicht anerkannt, und es herrschte Intransparenz bei der Titelvergabe an Unternehmen (sogenannte economic land concessions). Diese konnten sich vom Staat Gebiete sichern, die eine große Rendite versprachen, und dies unter Missachtung anderweitiger Besitzverhältnisse – was teilweise zu den oben genannten, gut dokumentierten Zwangsumsiedlungen führte.

Kambodscha und Deutschland sind an internationale Menschenrechtsnormen wie das Verbot von Zwangsumsiedlungen gebunden. Diese wurden entgegen den internationalen Normen von kambodschanischen Behörden angeordnet und ausgeführt.<sup>188</sup> Die Beihilfe besteht hier also in der Unterstützung Kambodschas bei der Landtitelvergabe.

Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit hat die kambodschanischen Partner nicht zu Menschenrechtsverletzungen ermutigt. Das wäre ohnehin nur Anstiftungshandlung, keine Beihilfe (siehe oben, Abschnitt 2.2). Die fördernde Beihilfehandlung besteht in diesem Fall in der direkten operativen und legislativen Unterstützung der Verfahren bei der Landtitelvergabe (wie beispielsweise der Aufbau von technischen und administrativen Kapazitäten zur systematischen Landtitelvergabe) und der technischen Ausstattung der Katasterämter, die das kambodschanische Landtitelvergabesystem zwar einerseits sehr viel effizienter

186 OECD (2005/2008), S.1 .

187 Jenseits der menschenrechtlichen Bewertung stellt sich zusätzlich die entwicklungspolitische Frage, ab wann eine Unterstützung durch Entwicklungszusammenarbeit im Ergebnis mehr schadet als nutzt, wonach sich das bemisst und welchen Zeithorizont zur Beurteilung des Eintritts positiver Wirkungen man anlegen will.

188 UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (2009), para 30.

gestalteten, aber andererseits auch seine negativen Folgen verstärkten.

Bei Vorhaben der Entwicklungszusammenarbeit sprechen Fachkräfte oft von definierten „Systemgrenzen“, also den Grenzen der Einflussosphäre eines Vorhabens; außerhalb der Systemgrenze auftretende Wirkungen können dem Vorhaben nicht mehr kausal zugeordnet werden, so die Definition der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).<sup>189</sup> Eine Klarheit über die Systemgrenze soll der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit dazu dienen, Zielvorstellungen sowie Umsetzungsstrategien zu entwickeln und zur Grundlage der gemeinsamen Arbeit mit dem Partner zu machen.<sup>190</sup> Das Konzept einer „Systemgrenze“ soll also strategische Planung ermöglichen; von einer menschenrechtlichen Zurechnung ist es daher zu unterscheiden. Menschenrechtliche Wirkungen außerhalb der Systemgrenze können durchaus Risiken darstellen und zu Beihilfehandlungen führen.

Für die menschenrechtliche Bewertung dieses Falles ist daher unwesentlich, dass die Zwangsumsiedlungen in den Zuständigkeitsbereich des Innenministeriums fielen und nicht des Ministeriums, mit dem die deutschen Partner kooperierten. Ebenfalls unerheblich ist die Tatsache, dass deutsche Entwicklungszusammenarbeit für längere Zeit vor allem die Landtitelvergabe in Regionen gefördert hat, in der es keine gravierenden Landkonflikte gab. Entwicklungspolitisch mag das sinnvoll gewesen sein, um eine große Anzahl von Titeln sichern zu können. Menschenrechtlich ist jedoch relevant, dass Unterstützung bestimmter Regionen in der Regel die Umsetzung einer Sektorpolitik der Regierung insgesamt fördert und auch fördern soll (sogenannte Hebelwirkung). Mit anderen Worten: Der gesamte insbesondere menschenrechtlich herausfordernde (Sektor-)Kontext muss verstanden und beobachtet werden, um Beihilferisiken zu erkennen und ihnen zu begegnen.

Es steht zu hoffen, dass das 2017 eingeführte Safeguards+Gender Managementsystem der GIZ<sup>191</sup> diesen Anforderungen nicht nur auf dem Papier genügt, sondern auch tatsächlich entsprechend angewandt wird. Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit sollte daher ihre Politik möglichst transparent gestalten und der deutschen wie internationalen parlamentarischen und zivilgesellschaftlichen Öffentlichkeit Zugang zu entsprechenden Informationen ermöglichen.

#### **Infobox 6: Zur Menschenrechtssituation in Kambodscha**

Die Probleme im Landsektor Kambodschas waren Deutschland bekannt oder hätten dies jedenfalls sein müssen. 2008 veröffentlichte Amnesty International seinen Bericht „Rights-Razed – Forced Evictions in Cambodia“, der im August 2008 in einer Kleinen Anfrage des Bundestages aufgegriffen wurde.<sup>192</sup> Im Juni 2009 verlieh der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpaktausschuss) im Staatenberichtsverfahren Kambodschas seiner tiefen Besorgnis Ausdruck, dass im Rahmen der Landvergabe Unternehmen bevorzugt und Indigene benachteiligt würden.<sup>193</sup> Im September 2009 ließ der Beschwerdemechanismus der Weltbank, in dessen Verwaltungsrat Deutschland einen Sitz hat, einen im April 2009 eingereichten Beschwerdefall bezüglich der Weltbank-Unterstützung des kambodschanischen Landprogrammes zu.<sup>194</sup> Im Jahr 2011 schließlich wurde Deutschland für seine Unterstützung des kambodschanischen Landprogrammes vom Sozialpaktausschuss gerügt.<sup>195</sup>

Nicht zuletzt auf Druck der Zivilgesellschaft trat das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) seit Ende 2009

189 GTZ (2008), S. 14.

190 Ebd.

191 GIZ (2016/2017).

192 Amnesty International (2008); Deutscher Bundestag (2008).

193 UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (2009), paras 15, 16, 30.

194 World Bank, Inspection Panel.

195 UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (2011), para 11.

stärker in den Dialog mit der Zivilgesellschaft in Deutschland wie auch in Kambodscha. Mit der Regierung Kambodschas wurden im Dezember 2011 bestimmte Schritte (milestones) verabredet, unter anderem die Beachtung von Menschenrechten bei der Landvergabe in Bezug auf informelle Siedlungen, indigene Bevölkerung und Landlose.<sup>196</sup> Diese Zusagen unterließ die kambodschanische Regierung jedoch in der Folgezeit und unternahm die abgesprochenen Schritte nicht: So wurden weitere Titel an Unternehmen unter Missachtung informeller Besitzverhältnisse von Indigenen oder informellen Siedlungen vergeben, 2012 wurden außerdem zivilgesellschaftliche Kräfte bedroht, die gegen das Landprogramm protestierten.<sup>197</sup> Das BMZ strukturierte das Landprogramm um: Ab 2011/2012 konzentrierte dieses sich auf die Landrechte marginalisierter Gruppen und die Beratung zu zentralen Politikdokumenten. Nach anfänglichen Versäumnissen hat das BMZ damit auf die Rahmenbedingungen durch Anpassungen des Programmes reagiert. Im Jahr 2016 stellte das BMZ das Landprogramm dennoch ein: Trotz unstrittiger Erfolge – der Verleihung von vier Millionen Titeln – sei die Vergabe von Landtiteln insbesondere an Großinvestoren intransparent geblieben und die kambodschanische Regierung habe die Freiwilligen Leitlinien Land (VGGT) weder anerkannt noch umgesetzt.<sup>198</sup>

Das Beispiel Kambodscha bestätigt den Befund aus den vorangegangenen Abschnitten zu Rüstungsexporten und Kooperationen im Sicherheitssektor. Beihilferisiken müssen auch in der Entwicklungspolitik sowohl vorab als auch während der Umsetzung geprüft und bewertet werden. Politische Kontexte ändern sich und Kooperationen müssen entsprechend angepasst werden.

Zusammenfassend lassen sich sechs Anforderungen für die entwicklungspolitische

Zusammenarbeit mit Partnerländern formulieren, um Beihilferisiken zu begegnen:

**1. Kenntnis erlangen und nutzen – vorher und während der Umsetzung:** Menschenrechtliche Aspekte sollten in Vorabprüfung und Monitoring einfließen. Dies hat das BMZ durch seine diesbezüglichen Leitlinien getan.<sup>199</sup> Die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) hat menschenrechtliche Aspekte in ihre Nachhaltigkeitsrichtlinie eingeführt,<sup>200</sup> die GIZ hat 2017 ein Safeguards+Gender Managementsystem eingeführt.<sup>201</sup> Diese Instrumente sollten proaktiv genutzt und ihre Ergebnisse öffentlich gemacht werden.

**2. Systemgrenzen erkennen, aber außerhalb liegende menschenrechtliche Risiken mit erfassen:** Prüfungen von Vorhaben müssen unbeabsichtigte negative Folgen entwicklungspolitischen Tuns erfassen und zwar auch außerhalb dessen, was Geber und Partner als Systemgrenze eines gemeinsamen Vorhabens definieren.

**3. Ausgleichsmaßnahmen vorsehen:** Negative menschenrechtliche Folgen müssen verhindert oder bei festgestellter Unausweichlichkeit nach sorgfältiger Abwägung abgemildert werden. Dabei sollten – ähnlich wie bei Rüstungsexporten und der UN-Sorgfaltspflicht (siehe Abschnitt 2.4) – nur Maßnahmen zur Minderung des identifizierten Risikos und keine anderweitigen Ausgleichsmaßnahmen vorgesehen werden.

**4. Beschwerdeverfahren schätzen lernen:** Beschwerdemechanismen können insbesondere in schwierigen Kontexten die Stimme derjenigen zu Gehör bringen, die durch Beihilfehandlungen gefährdet sind. Hierfür ist auch eine Förderung zivilgesellschaftlicher Organisationen notwendig, die diese Stimmen bündeln und übermitteln können. Sowohl GIZ wie auch KfW verfügen inzwischen über Beschwerdeverfahren; allerdings sind

196 Lüke (2013), S. 26, 28, 40.

197 Lüke (2013), S. 10, 34.

198 Auswärtiges Amt (2016), S. 273.

199 BMZ (2013).

200 KfW (2016).

201 Ein Überblick findet sich auf GIZ (2016/2017).

die Erfahrungen mit diesen Mechanismen noch nicht aufgearbeitet. Dies liegt unter Umständen auch daran, dass die beiden Beschwerdemechanismen kaum bekannt gemacht wurden.<sup>202</sup>

**5. Auf das Verfahren kommt es an:** Ein regelmäßiger Dialog mit der Zivilgesellschaft und Geberkoordinierung hilft, einheitliche Standards von der Partnerregierung einzufordern.

**6. Transparenz:** Entwicklungsvorhaben sollten flexibel gestaltet werden, um auf politische und soziale Veränderungen reagieren zu können. Damit eignen sie sich nicht für eine detaillierte parlamentarische Vorabkontrolle jedes einzelnen Programms. Die begleitende und nachträgliche Rechenschaftslegung von Entwicklungszusammenarbeit muss daher umso umfassender und auch transparenter ausgestaltet sein, um eine öffentliche Debatte zu ermöglichen.

### 3.4 Flucht- und Migrationspolitik: Unterstützung bei Grenzsicherung

Andrea Kämpf

**Deutschland trägt als Mitglied der EU eine Mitverantwortung für die EU-Politik zur Steuerung von Flucht und Migration. Bei dieser kommt es auch zur Kooperation mit Transitstaaten, in denen Migrant\_innen und Menschen auf der Flucht Menschenrechtsverletzungen ausgesetzt sind. Deutsche Politik muss nachhaltige Lösungen für eine menschenwürdige**

#### **Migration finden und sich auch im Rahmen der EU nachdrücklich dafür einsetzen.**

Die EU und ihre Mitglieder unterstützen eine Reihe von afrikanischen Staaten bei deren Grenzsicherung.<sup>203</sup> Als EU-Binnenstaat ist Deutschland nicht unmittelbar selbst oder alleine mit der Sicherung der EU-Außengrenzen und der Kooperation mit dem Grenzschutz von Anrainerstaaten betraut. In seiner Funktion als EU-Mitgliedsstaat hat Deutschland jedoch einen Einwirkungs- und Gestaltungsspielraum, der die europäische Flucht- und Migrationspolitik mitprägt und trägt.

Zu den gängigsten Ausprägungen der Zusammenarbeit zwischen Staaten in diesem Bereich zählen Anreize, die Herkunfts- oder Transitstaaten dazu bewegen sollen, Menschen auf der Flucht oder in Migrationsprozessen an der Weiterreise nach Europa zu hindern. Elemente der Kooperation sind – neben der Entwicklungszusammenarbeit, die sich auf die Reduzierung von Migrations- und Fluchtursachen konzentrieren will<sup>204</sup> – die Lieferung von Ausrüstung zur Grenzsicherung und das Training staatlicher Sicherheitskräfte zur Intensivierung von Grenzkontrollen.<sup>205</sup>

Solchen Partnerschaften wohnt ein menschenrechtliches Risikopotenzial inne, wenn die Partner bei der Durchführung der unterstützten Aktivitäten Menschenrechtsverletzungen begehen, dulden oder nicht verhindern. Das derzeit am meisten diskutierte Beispiel sind Internierungslager auf libyschem Boden, in denen Migrant\_innen und Menschen auf der Flucht auf unabsehbare Zeit unter menschenunwürdigen Bedingungen festgehalten werden.<sup>206</sup>

202 Die Mechanismen sind lediglich auf den Webseiten und in der unternehmenseigenen Berichterstattung erwähnt: KfW (2016), KfW (2017); GIZ (undatiert), Human Rights; GIZ (undatiert): Human Rights Complaint procedure. Es gibt keine Berichte darüber, wie die Mechanismen bei den potenziell Betroffenen bekannt gemacht werden.

203 EUBAM (2016); EU, European Commission (2017).

204 Siehe z. B. für das deutsche Engagement: [https://www.bmz.de/de/themen/Sonderinitiative-Fluchtursachen-bekaempfen-Fluechtlinge-reintegrieren/deutsche\\_politik/index.jsp](https://www.bmz.de/de/themen/Sonderinitiative-Fluchtursachen-bekaempfen-Fluechtlinge-reintegrieren/deutsche_politik/index.jsp). Dazu kritisch: Deutsches Institut für Menschenrechte (2016), S. 53; <http://www.general-anzeiger-bonn.de/news/politik/deutschland/Brot-f%C3%BCr-die-Welt-kritisiert-Fluchtursachenbek%C3%A4mpfung-article3641246.html>

205 Aktuell siehe European Council (2017) für Libyen; EU, European Commission (2017) für die Zusammenarbeit mit afrikanischen Staaten. Beispiele auch bei Hirt (2017) und Hathaway / Gammeltoft-Hansen (2014).

206 Deutschlandfunk (22.02.2017); Auswärtiges Amt (2016), S. 287–288; United Nations Support Mission in Libya / OHCHR (2016), S. 14–23.

Dass Kooperationsmechanismen – etwa in Form von Training oder Bereitstellen von Gütern, die der Abwehr von Weiterreisen dienen – nicht als volle Verantwortlichkeit des unterstützenden Staates für die hiermit vorgenommenen Handlungen eingestuft werden können, ist völkerrechtlich unbestritten.<sup>207</sup> Diese liegt grundsätzlich beim unmittelbar handelnden Partnerstaat, durch den die Verstöße begangen werden.<sup>208</sup>

Maßgeblich für das Vorliegen von Beihilfeverantwortlichkeit ist nach Artikel 16 ASR zunächst die Frage, ob überhaupt eine völkerrechtswidrige Handlung eines anderen Staates, hier also des Transit- oder Herkunftsstaates, gegeben ist. Im Falle der Internierungslager in Libyen wäre dies zu bejahen – Libyen verstößt damit gegen Artikel 3 der Anti-Folterkonvention und Artikel 7 des UN-Zivilpakts. Auch die EU und jeder EU-Mitgliedstaat würde gegen diese Artikel verstoßen, würden sie derartige Internierungslager auf eigenem Territorium unterhalten (siehe oben, Abschnitt 2.2 sowie Anhang 5.2). Die in der Literatur strittige Frage ist, welche Verantwortung die EU (unter den Regeln der Verantwortlichkeit internationaler Organisationen) und einzelne Mitgliedstaaten für ihr Handeln im Rahmen der EU-Politik zur Migrationssteuerung und der entsprechenden Unterstützung für Herkunfts- und Transitstaaten tragen.<sup>209</sup>

Klarer sieht es etwa bei diplomatischem Druck eines Staates auf einen anderen aus, der auf striktere Grenzkontrollen abzielt. Hier wird zwar ein politisches Klima geschaffen, welches Herkunfts- oder Transitstaaten zu Rechtsverstößen verleiten könnte.<sup>210</sup> Für sich genommen reichen diese Handlungen aber nicht aus, um als Beihilfehandlung im Sinne von Artikel 16 ASR gewertet zu werden, da sie anders als die Belieferung eines Staates mit Gütern zur Flüchtlingsabwehr nicht unmittelbar zu

ebendieser beitragen.<sup>211</sup> Diese Bewertung deckt sich mit dem dem Völkerrecht innewohnenden Grundgedanken, dass eine Anstiftung zu einem völkerrechtswidrigen Akt bis auf wenige Ausnahmen (siehe Abschnitt 2.1) nicht Staatenverantwortlichkeit auslöst..

Auch wird man davon ausgehen müssen, dass die beteiligten Staaten, hier also die EU oder ein Mitgliedstaat, vorsätzlich im Sinne eines Wissens und Wollens – des voluntativen Elements – gehandelt haben (siehe Abschnitt 2.2). Zwar wird formell eine Kooperation zwischen Staaten in der Regel an die beiderseitige Einhaltung aller relevanten Menschenrechte der Betroffenen gekoppelt sein. Die EU und ihre Mitglieder würden in einem solchen Fall auf die Vereinbarungen mit dem Drittstaat verweisen, aus der gerade Menschenrechtsschutzabsichten hervorgehen. Allerdings stellte hierzu der EGMR in seiner Hirsi-Entscheidung fest, dass eine derartige Absicherung nicht zum Wegfall des voluntativen Elements führt,<sup>212</sup> also Wollen durchaus vorliegen kann. Die Europäische Grundrechteagentur FRA formuliert in ihren Richtlinien deutlich:

„Third countries should not be requested to intercept people on the move before they reach the EU external border, when it is known or ought to be known that the intercepted people would as a result face persecution or a real risk of other serious harm.“<sup>213</sup>

Absichtsbekundungen in Kooperationsvereinbarungen reichen also nicht aus, ebenso wenig wie die Ratifikation einschlägiger Menschenrechtsabkommen durch den jeweiligen Transit- oder Gaststaat oder nationale Schutzgesetze. Wenn systematische Menschenrechtsverletzungen in einem Staat hinreichend bekannt sind, kann sich der

207 Hathaway / Gammeltoft-Hansen (2014), S. 53.

208 Außer in Situationen, in denen die Einheiten des Transit- oder Herkunftsstaates auf Anweisung des kooperierenden Staates handeln oder unter dessen effektiver Kontrolle stehen, siehe FRA (2016), S. 17–19.

209 Zum Stand der Debatte siehe FRA (2016), S. 30–31; Hoffmeister (2010), S. 723–747; Hathaway / Gammeltoft-Hansen (2014).

210 Hathaway / Gammeltoft-Hansen (2014), S.56.

211 Byrne / Noll / Vedsted-Hansen (2002), S. 16.

212 EGMR, Hirsi Jamaa u. a. ./ . Italien, Urteil vom 23.02.2012, Nr. 27765/09, Rdnr. 128, 131.

213 FRA (2016), S. 8.

kooperierende Staat nicht durch entsprechende Menschenrechtsschutzklauseln seiner Verantwortlichkeit entziehen.<sup>214</sup>

Die durch die Fluchtbewegungen 2015 ausgelöste Betriebsamkeit der EU in Sachen Flucht- und Migrationssteuerung wird nach einhelliger Meinung keine nachhaltigen Veränderungen bewirken, im Falle Libyens eher menschenrechtsverachtende Systeme stabilisieren, Menschenschmuggel fördern und

damit Fluchtbewegungen auf lange Sicht fördern.<sup>215</sup> Bausteine im Rahmen einer vorausschauenden Gestaltung von Migrations- und Fluchtbewegungen könnten hingegen die Ermöglichung und Erleichterung von Arbeitsmigration gerade für Personen mit niedrigem Qualifikationsniveau, inklusive zirkulärer Migration,<sup>216</sup> das Auflegen langfristiger, verlässlicher und zahlenmäßig relevanter Resettlementprogramme für Schutzbedürftige sowie die Erteilung humanitärer Visa sein.

---

214 EGMR, Hirsi Jamaa u. a. ././. Italien, Urteil vom 23.02.2012, Nr. 27765/09, Rdnr. 128, 131.

215 Siehe u. a. Hirt (2017).

216 Follmar-Otto (2007).

## 4 Ausblick

Die Bedeutung der Beihilfe als Rechtsfigur hat im internationalen Diskurs enorm zugenommen. Noch vor wenigen Jahren galt Beihilfe als randständiges Rechtsinstitut und es wurde in Frage gestellt, ob es überhaupt ein Verbot der Unterstützung von rechtswidrigem Handeln im Völkerrecht gibt. Heute wird das Bestehen einer gewohnheitsrechtlichen Norm, welche Verantwortlichkeit für Beihilfehandlungen zuschreibt, nicht mehr ernsthaft in Zweifel gezogen. Zudem wächst das Bewusstsein dafür, dass sich in materieller Hinsicht Grenzen für Unterstützung leistende Staaten nicht nur aus der allgemeinen Regel von Artikel 16 ASR ergeben, sondern die Freiheit der Staaten auch durch andere Normen weiter beschränkt wird.

Dies zeigt nicht zuletzt die EGMR-Rechtsprechung: Aus der menschenrechtlichen Schutzpflicht ergibt sich eine Pflicht der Staaten, laufende Formen der Kooperation zu überwachen und sich nicht künstlich unwissend zu halten. Schutzpflichten im Menschenrechtsbereich erschöpfen sich damit nicht in punktuellen Entscheidungen über das Ja oder Nein von zwischenstaatlicher Kooperation.

Darüber hinaus ist der Ansatz einer stärkeren Prozeduralisierung, wie er Artikel 7 ATT oder der vom UN-Generalsekretär formulierten Richtlinie zur menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht zugrunde liegt, vielversprechend, um Beihilferisiken zu minimieren. Für besonders neuralgische Bereiche – Waffenexporte, Zusammenarbeit von UN-Einheiten

mit Gaststaaten, insbesondere im Kontext von Friedensmissionen – sind hier Verfahren definiert, mit denen ein Staat oder eine internationale Organisation darüber zu befinden hat, ob das „Risiko der Kooperation“ vertretbar ist. Sind solche Verfahren für bestimmte, erfahrungsgemäß heikle Felder internationaler Kooperation eingerichtet, wird staatliches Wissen generiert, welches wiederum in Entscheidungsprozesse einfließen muss. Zumindest wird es dadurch für die Staaten erschwert, sich später auf Nichtwissen oder Nichtwollen hinsichtlich der Unterstützung rechtswidrigen Tuns zu berufen, wenn in solchen Überprüfungsprozessen die Möglichkeit von Rechtsverletzungen klar zutage getreten ist.

Um Beihilferisiken zu minimieren, erscheint es sinnvoll, solche und ähnliche Verfahren dort vorzusehen, wo erfahrungsgemäß ein besonderes Risiko der Beteiligung an Völkerrechtsverstößen besteht. Durch solche Verfahren wird Organisationswissen generiert und es werden wertvolle Erfahrungen über die Gestaltung internationaler Kooperation gewonnen. Zugleich gilt es Balance zu wahren: Zu strenge Beihilfeverbote können letztlich auch dazu führen, dass an und für sich zu begrüßende Formen der internationalen Kooperation unterbleiben. Dies ist jedoch nicht der Sinn des Beihilfeverbotes: Im Gegenteil soll es Kooperation ermöglichen, die positive Wirkungen und keine Risiken oder Beeinträchtigungen zeitigt.

## 5 Literatur und Dokumente

### Dokumente: Bundestag, Bundesregierung, EU, UN

**Arms Trade Treaty** (26.08.2016): Working Paper on the Establishment of a Working Group on Reporting and Transparency, ATT/CSP2/2016/WP.11 [http://thearmstradetreaty.org/images/CSP2\\_Statements/Swedish\\_Working\\_Paper-Working\\_Group\\_on\\_Reporting\\_\\_Revision1.pdf](http://thearmstradetreaty.org/images/CSP2_Statements/Swedish_Working_Paper-Working_Group_on_Reporting__Revision1.pdf) (abgerufen am 10.08.2017)

**Auswärtiges Amt** (2014): Denkschrift zum Vertrag über den Waffenhandel. [http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/674462/publicationFile/191501/ATT\\_Denkschrift.pdf](http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/674462/publicationFile/191501/ATT_Denkschrift.pdf) (abgerufen 10.08.2017)

**Auswärtiges Amt** (2016): 12. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik. Berichtszeitraum 1. März 2014 bis 30. September 2016

**Bundesamt für Verfassungsschutz (1998)**: Dienstvorschrift des Bundesamtes für Verfassungsschutz über die Beziehungen des Bundesamtes für Verfassungsschutz zu ausländischen Nachrichtendiensten (DV-Ausland) 01.11.1998; <https://wikileaks.org/bnd-inquiry/docs/BfV/MAT%20A%20BfV-5.pdf> (abgerufen 10.08.2017)

**Bundesministerium für Wirtschaft und Energie** (2014): Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahre 2013, Rüstungsexportbericht 2013. [https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Aussenwirtschaft/ruestungsexportbericht-2013.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Aussenwirtschaft/ruestungsexportbericht-2013.pdf?__blob=publicationFile&v=3) (abgerufen am 24.07.2017).

**Bundesministerium für Wirtschaft und Energie** (2015): Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahre 2014, Rüstungsexportbericht 2014. [http://ruestungsexport-info.de/fileadmin/media/Dokumente/Zahlen\\_\\_\\_Fakten/Jahresbericht\\_BReg/Ruestungsexportbericht-2014.pdf](http://ruestungsexport-info.de/fileadmin/media/Dokumente/Zahlen___Fakten/Jahresbericht_BReg/Ruestungsexportbericht-2014.pdf) (abgerufen am 25.07.2017)

**Bundesministerium für Wirtschaft und Energie** (2016): Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahre 2015, Rüstungsexportbericht 2015. [http://ruestungsexport-info.de/fileadmin/media/Dokumente/Zahlen\\_\\_\\_Fakten/Jahresbericht\\_BReg/Ruestungsexportbericht-2015.pdf](http://ruestungsexport-info.de/fileadmin/media/Dokumente/Zahlen___Fakten/Jahresbericht_BReg/Ruestungsexportbericht-2015.pdf) (abgerufen am 25.07.2017)

**Bundesministerium für Wirtschaft und Energie** (2017): Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahre 2016, Rüstungsexportbericht 2016. [http://ruestungsexport-info.de/fileadmin/media/Dokumente/Zahlen\\_\\_\\_Fakten/Jahresbericht\\_BReg/Ruestungsexportbericht-2016.pdf](http://ruestungsexport-info.de/fileadmin/media/Dokumente/Zahlen___Fakten/Jahresbericht_BReg/Ruestungsexportbericht-2016.pdf) (abgerufen am 25.07.2017)

**Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie** (2011): Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahre 2010, Rüstungsexportbericht 2010. [http://ruestungsexport-info.de/fileadmin/media/Dokumente/Zahlen\\_\\_\\_Fakten/Jahresbericht\\_BReg/ruestungsexportbericht-2010.pdf](http://ruestungsexport-info.de/fileadmin/media/Dokumente/Zahlen___Fakten/Jahresbericht_BReg/ruestungsexportbericht-2010.pdf) (abgerufen am 25.07.2017)

**Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie** (2012): Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahre 2011, Rüstungsexportbericht 2011. [http://ruestungsexport-info.de/fileadmin/media/Dokumente/Zahlen\\_\\_\\_Fakten/Jahresbericht\\_BReg/ruestungsexportbericht-2012.pdf](http://ruestungsexport-info.de/fileadmin/media/Dokumente/Zahlen___Fakten/Jahresbericht_BReg/ruestungsexportbericht-2012.pdf) (abgerufen am 25.07.2017)

**Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie** (2013): Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahre 2012, Rüstungsexportbericht 2012. [http://ruestungsexport-info.de/fileadmin/media/Dokumente/Zahlen\\_\\_\\_Fakten/Jahresbericht\\_BReg/ruestungsexportbericht-2012.pdf](http://ruestungsexport-info.de/fileadmin/media/Dokumente/Zahlen___Fakten/Jahresbericht_BReg/ruestungsexportbericht-2012.pdf) (abgerufen am 25.07.2017)

**Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung** (2013): Leitfaden zur Berücksichtigung von menschenrechtlichen Standards und Prinzipien, einschl. Gender, bei der Erstellung von Programmvorschlägen der deutschen staatlichen Technischen und Finanziellen Zusammenarbeit. [https://www.bmz.de/de/zentrales\\_downloadarchiv/menschenrechte/Leitfaden\\_PV\\_2013\\_de.pdf](https://www.bmz.de/de/zentrales_downloadarchiv/menschenrechte/Leitfaden_PV_2013_de.pdf) (abgerufen am 13.07.2017)

**Bundesverfassungsgericht** (23.07.2009): Pressemitteilung: Eingeschränkte Erteilung von Aussagegenehmigungen und Verweigerung der Herausgabe von Unterlagen an BND-Untersuchungsausschuss zum Teil verfassungswidrig, Nr. 84/2009, Beschluss vom 17. Juni 2009, 2 BvE 3/07; <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2009/bvg09-084.html> (abgerufen am 10.08.2017)

**Bundesverfassungsgericht** (20.04.2016): Pressemitteilung. Verfassungsbeschwerden gegen die Ermittlungsbefugnisse des BKA zur Terrorismusbekämpfung teilweise erfolgreich, Nr. 19/2016 vom 20. April 2016, Urteil vom 20. April 2016, 1 BvR 966/09, 1 BvR 1140/09. <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2016/bvg16-019.html> und Urteil: [http://www.bverfg.de/e/rs20160420\\_1bvr096609.html](http://www.bverfg.de/e/rs20160420_1bvr096609.html) (abgerufen am 10.08.2017)

**Deutsche Bundesregierung (2009)**: Politische Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern, <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/A/aussenwirtschaftsrecht-grundsaeetze.html> (abgerufen am 10.08.2017)

**Bundesverwaltungsgericht** (05.04.2016): Keine Klagebefugnis eines Anwohners der US Air Base Ramstein auf Überwachung von Drohneneinsätzen, Urteil vom 05.04.2016; <http://www.bverwg.de/entscheidungen/entscheidung.php?ent=050416U1C3.15.0> (abgerufen am 10.08.2017)

**Bundesverwaltungsgericht Pressemitteilung** (05.04.2016): Keine Klagebefugnis eines Anwohners der US Air Base Ramstein auf Überwachung von Drohneneinsätzen, Nr. 25/2016; <http://www.bverwg.de/presse/pressemitteilungen/pressemitteilung.php?jahr=2016&nr=25> (abgerufen am 10.08.2017)

**Deutscher Bundesrat** (2013): Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zu dem Vertrag vom 2. April 2013 über den Waffenhandel. Drucksache 430/13

**Deutscher Bundestag** (2008): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Volker Beck (Köln), Marieluise Beck (Bremen), Alexander Bonde, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Zwangsvertreibungen und illegale Landnahme in Kambodscha. Drucksache 16/10093

**Deutscher Bundestag** (2009): Beschlussempfehlung und Bericht des 1. Untersuchungsausschusses nach Artikel 44 des Grundgesetzes. Drucksache 16/13400

**Deutscher Bundestag** (2009a): Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 14. Dezember 2009 eingegangenen Antworten der Bundesregierung. Drucksache 17/302

**Deutscher Bundestag** (2011): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Jens Petermann und der Fraktion DIE LINKE. Drucksache 17/6828

**Deutscher Bundestag** (2013): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE. Zur Rolle des in Deutschland stationierten United States Africa Command bei gezielten Tötungen durch US-Streitkräfte in Afrika. Drucksache 17/14047

**Deutscher Bundestag** (2014a): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jan van Aken, Christine Buchholz, Annette Groth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Rüstungsexporte von Kleinwaffen und leichten Waffen. Drucksache 18/1155,

**Deutscher Bundestag** (2014b): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jan van Aken, Christine Buchholz, Sevim Dağdelen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Rüstungsexporte – Produktion des G36-Sturmgewehrs mit deutscher Lizenz in Saudi-Arabien. Drucksache 18/2075

**Deutscher Bundestag** (2014c): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katja Keul, Agnieszka Brugger, Volker Beck (Köln), weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Möglicher rechtlicher Anpassungsbedarf durch die vorzeitige Anwendung des VN-Waffenhandelsvertrages. Drucksache 18/633

**Deutscher Bundestag** (2015a): Plenarprotokoll 18/78, Stenografischer Bericht 78. Sitzung, 14. Januar 2015.

**Deutscher Bundestag** (2015b): Plenarprotokoll 18/99, Stenografischer Bericht 99. Sitzung, 22. April 2015.

**Deutscher Bundestag** (2015c): Dokumente: Zeuge: Alle Daten liefen über Ramstein. [https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2015/kw42\\_pa\\_nsa/390984](https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2015/kw42_pa_nsa/390984)

**Deutscher Bundestag** (2015d): Schriftliche Fragen an die Bundesregierung im Monat Januar 2015; Frage Nr. 195; Antwort vom 03.02.2015, <http://www.waffenexporte.org/wp-content/uploads/0201/02/G36-Ausfuhr-genehmigungen-seit-2003-global-und-nach-Mexiko-Hans-Christinan-Str%C3%B6bele-B%C3%B6ndnis90-Die-Gr%C3%BCnen-03.02.2015.pdf> (abgerufen am 24.07.2017).

**Deutscher Bundestag** (2015e): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jan van Aken, Wolfgang Gehrcke, Christine Buchholz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE: Rüstungsexporte in die Golfregion. Drucksache 18/6312

**Deutscher Bundestag** (2016a): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jan van Aken, Wolfgang Gehrcke, Christine Buchholz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE: Der Export offensiver und defensiver Rüstungsgüter nach Saudi-Arabien. Drucksache 18/7449

**Deutscher Bundestag** (2016b): Plenarprotokoll 18/205, Stenografischer Bericht 205. Sitzung, 30. November 2016

**Deutscher Bundestag** (2016c): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jan van Aken, Christine Buchholz, Sevim Dağdelen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE: Produktion von G36 in Saudi-Arabien. Drucksache 18/7663

**Deutscher Bundestag** (2016d): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jan van Aken, Wolfgang Gehrcke, Christine Buchholz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Zeitliche und räumliche Einschränkungen bei Endverbleibserklärungen von Waffenexporten. Drucksache 18/7451

**Deutscher Bundestag** (2016e): Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 11. Januar 2016 eingegangenen Antworten der Bundesregierung. Drucksache 18/7274

**Deutscher Bundestag** (2017a): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE. Rüstungsexporte nach Saudi-Arabien – tatsächliche Ausfuhren. Drucksache 18/12676

**Deutscher Bundestag** (2017b): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE. Humanitäre Katastrophe und Seeblockade durch Saudi-Arabien vor der Küste Jemens. Drucksache 18/12431

**Deutscher Bundestag** (2017c): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katja Keul, Omid Nouripour, Dr. Franziska Brantner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Zivile Opfer durch die Operation „Inherent Resolve“ und weiterer Einsätze der Bündnispartner außerhalb des Mandatsgebietes. Drucksache 18/12344

**Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste** (2014): Ausübung militärischer Gewalt durch ausländische Staaten von Militärbasen in Deutschland, Berlin

**Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste** (2016): Zur Rolle des Militärstützpunktes Ramstein im Zusammenhang mit US-amerikanischen Drohneneinsätzen. Rechtsfragen und Entwicklungen, Berlin

**Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste** (2017): Völkerrechtliche Mitverantwortung Deutschlands für die Folgen militärischer Einsätze von Koalitionspartnern gegen den „Islamischen Staat“ im Rahmen der Operation „Inherent Resolve“, Berlin

**Die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit** (2017): 26. Tätigkeitsbericht zum Datenschutz für die Jahre 2015 – 2016 zu Datenschutz. Berlin, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/125/1812500.pdf> (abgerufen am 10.08.2017)

**Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte** (2016): Fact Sheet: Extra-territorial jurisdiction of States Parties to the European Convention on Human Rights, [http://www.echr.coe.int/Documents/FS\\_Extra-territorial\\_jurisdiction\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Extra-territorial_jurisdiction_ENG.pdf) (abgerufen am 10.08.2017)

**EU, Council of Europe, Parliamentary Assembly** (2006): Alleged secret detentions in Council of Europe member states. Information Memorandum II AS/Jur (2006) 03 rev. [http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2006/20060124\\_Jdoc032006\\_E.pdf](http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2006/20060124_Jdoc032006_E.pdf)

**EU, European Commission** (2017): Better Migration Management Annual Progress Report 2017. [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/2017-08-09-bmm-annual-progress-report-publication\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/2017-08-09-bmm-annual-progress-report-publication_en.pdf) (abgerufen am 14.08.2017)

**EUBAM** (2016): About EU Border Assistance Mission in Libya (EUBAM), [https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eubam-libya/3859/about-eu-border-assistance-mission-libya-eubam\\_en](https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eubam-libya/3859/about-eu-border-assistance-mission-libya-eubam_en) (abgerufen am 10.08.2017)

**European Agency for Fundamental Rights (FRA)** 2016: Scope of the principle of non-refoulement in contemporary border management: evolving areas of law. <http://fra.europa.eu/en/publication/2016/scope-principle-non-refoulement-contemporary-border-management-evolving-areas-law> (abgerufen am 01.09.2017)

**European Council** (2017): Malta Declaration by the Members of the European Council on the External Aspects of Migration: Addressing the Central Mediterranean Route, 3. Februar, [www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/01/03-malta-declaration/](http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/01/03-malta-declaration/) (abgerufen am 10.08.2017)

**Generalbundesanwalt** (2013): Drohneneinsatz vom 4. Oktober 2010 in Mir Ali/Pakistan, Verfügung des Generalbundesanwalts vom 20. Juni 2013 – 3 BJs 7/12–4, [https://www.generalbundesanwalt.de/docs/drohneneinsatz\\_vom\\_04oktober2010\\_mir\\_ali\\_pakistan.pdf](https://www.generalbundesanwalt.de/docs/drohneneinsatz_vom_04oktober2010_mir_ali_pakistan.pdf) (abgerufen am 10.08.2017)

**Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit** (2016/2017): Nachhaltigkeitsrichtlinie der GIZ (2016). [https://www.giz.de/de/downloads/Nachhaltigkeitsrichtlinie\\_der\\_GIZ\\_Stand\\_21.2.2017.pdf](https://www.giz.de/de/downloads/Nachhaltigkeitsrichtlinie_der_GIZ_Stand_21.2.2017.pdf). (abgerufen am 13.07.2017)

**Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit** (undatiert): Human Rights Complaint procedure. <https://www.giz.de/en/downloads/giz2016-human-rights-complaints-procedure-en.pdf> (abgerufen am 13.07.2017)

**Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit** (undatiert): Human Rights. <https://www.giz.de/en/aboutgiz/37500.html> (abgerufen am 13.07.2017)

**Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit** (2008): Wirkungsorientiertes Monitoring. Leitfaden für die EZ. <http://www.hedon.info/docs/wirkungsorientiertes-monitoring-leitfaden-de%5B1%5D.pdf>. (abgerufen am 13.07.2017)

**Kreditanstalt für Wiederaufbau** (2016): Nachhaltigkeitsrichtlinie. Prüfung von Umwelt- Sozial- und Klima-Aspekten: Prinzipien und Prozess, [https://www.kfw-entwicklungsbank.de/PDF/Download-Center/PDF-Dokumente-Richtlinien/Nachhaltigkeitsrichtlinie\\_DE.pdf](https://www.kfw-entwicklungsbank.de/PDF/Download-Center/PDF-Dokumente-Richtlinien/Nachhaltigkeitsrichtlinie_DE.pdf) (abgerufen am 13.07.2017)

**Kreditanstalt für Wiederaufbau** (2017): Online Complaint form. <https://www.kfw-entwicklungsbank.de/International-financing/KfW-Development-Bank/KfW-Development-Finance-Complaint-form.html> (abgerufen am 13.07.2017)

**Koalitionsvertrag** (2013): Deutschlands Zukunft gestalten, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD 18. Legislaturperiode

**Landtag Rheinland-Pfalz** (2005): Kleine Anfrage des Abgeordneten Christian Baldauf (CDU) und Antwort des Ministeriums des Innern und für Sport, Drucksache 14/4817

**Maastrichter Prinzipien** zu den extraterritorialen Staatenpflichten im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (2012): [http://www.etoconsortium.org/nc/en/main-navigation/library/maastricht-principles/?tx\\_drblob\\_pi1%5B-downloadUid%5D=62](http://www.etoconsortium.org/nc/en/main-navigation/library/maastricht-principles/?tx_drblob_pi1%5B-downloadUid%5D=62) (abgerufen am 24.07.2017)

**Organisation for Economic Co-operation and Development** (2005/2008): The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action. <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf> (abgerufen am 13.07.2017)

**UN, Committee against Torture** (2003): Report on Mexico produced by the Committee against Torture under Article 20 of the Convention, and Reply from the Government of Mexico, UN Doc. CAT/C/75

**UN, Committee against Torture** (2007): Consideration of reports submitted by States Parties under Article 19 of the Convention. Conclusions and recommendations of the Committee against Torture. Mexico, UN Doc. CAT/C/MEX/CO/4

**UN, Committee against Torture** (2016): Concluding observations on the second periodic report of Saudi Arabia. UN Doc. CAT/C/SAU/CO/2

**UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights** (2009): Concluding observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights. Cambodia, UN Doc. E/C.12/KHM/CO/1

**UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights** (2011): Abschließende Bemerkungen Deutschland. UN Doc. E/C.12/DEU/CO/5

**UN, Committee on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women** (2005): Report on Mexico produced by the Committee on the Elimination of Discrimination against Women under article 8 of the Optional Protocol to the Convention, and reply from the Government of Mexico. UN Doc. CEDAW/C/2005/OP.8/MEXICO

**UN, Committee on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women** (2006): Concluding comments of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women: Mexico. UN Doc. CEDAW/C/MEX/CO/6

**UN, Committee on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women** (2017): Concluding observations on the combined seventh and eighth periodic reports of Germany. UN Doc. CEDAW/C/DEU/CO/7-8

**UN, Commission on Human Rights** (1999): Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, Ms. Asma Jahangir. UN Doc. E/CN.4/2000/3/Add.3

**UN, Commission on Human Rights** (2002): Report of the Working Group on Arbitrary Detention on its visit to Mexico. UN Doc. E/CN.4/2003/8/Add.3

**UN, Commission on Human Rights** (2003): Report of the Representative of the Secretary-General on internally displaced persons, Mr. Francis M. Deng, submitted pursuant to Commission on Human Rights resolution 2002/56. Addendum: Profiles in displacement: Mexico. UN Doc. E/CN.4/2003/86/Add.3

**UN, Commission on Human Rights** (2004): Report of the Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances. UN Doc. E/CN.4/2004/58

**UN, General Assembly** (2013): The Arms Trade Treaty. UN Doc. A/RES/67/234 B

**UN, General Assembly** (2016): Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions in follow-up to his mission to Mexico, UN Doc. A/HRC/32/39/Add.2

**UN, Human Rights Committee** (1992): CCPR General Comment No. 20: Article 7 (Prohibition of Torture, or Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment). <http://www.refworld.org/docid/453883fb0.html> (abgerufen am 02.08.2017)

**UN, Human Rights Council** (2010): Bericht des Sonderberichterstatters über außergerichtliche, summarische oder willkürliche Hinrichtungen, Philip Alston. Addendum. Studie über gezielte Tötungen, 28.05.2010; UN Doc. A/HRC/14/24/Add.6

**UN, Human Rights Council** (2013): National report submitted in accordance with paragraph 5 of the annex to Human Rights Council resolution 16/21, Saudi Arabia. UN Doc. A/HRC/WG.6/17/SAU/2

**UN, Human Rights Due Diligence Policy** (2013): Annex to "Identical Letters dated 25 February 2013 from the Secretary-General addressed to the President of the General Assembly and to the President of the Security Council". UN Doc. A/67/775-S/2013/110

**UN, Human Rights Due Diligence Policy** on UN Support to Non-UN Security Forces, Guidance Note, <http://southsudanhumanitarianproject.com/wp-content/uploads/sites/21/formidable/2014.07.01.Revised-HRDDP-GN.pdf> (abgerufen am 10.08.2017)

**UN, International Law Commission** (2001): Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries. [http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9\\_6\\_2001.pdf](http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf) (abgerufen am 10.08.2017)

**UN, International Law Commission** (2011): Draft Articles on the Responsibility of International Organizations (DARIO). In: UN Doc. A/66/10, S. 52–172

**UN, Office of Oversight Services** (2017): Audit of the Human Rights Programme in the United Nations stabilization mission in Haiti. Internal Audit Division. Report 2017/032, <https://oios.un.org/page/download/id/671> (abgerufen am 10.08.2017)

**UN, Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR)** (12.04.2017): Lift blockade of Yemen to stop “catastrophe” of millions facing starvation, says UN expert, <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/Display-News.aspx?NewsID=21496&LangID=E> (abgerufen am 30.06.2017)

**UN, Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR)** (16.06.2017): World community must solve Yemen water crisis to halt spiralling cholera outbreak – UN experts. <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/Display-News.aspx?NewsID=21764&LangID=E> (abgerufen 11.07.2017).

**UN, Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR)** (05.09.2017): Yemen: UN report urges probe into rights violations amid ‘entirely man-made catastrophe’. <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=57458#WbKlx9FCSM8> (abgerufen am 08.09.2017)

**UN, Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR)** (2017): Impact of arms transfers on the enjoyment of human rights, UN Doc. A/HRC/35/8

**UN, Security Council** (2016): Letter dated 15 April 2016 from the Secretary – General addressed to the President of the Security Council, 16.04.2016, UN Doc. S/2016/352

**UN, Security Council** (2008), UN Doc. S/RES/1856

**UN, Security Council** (2009), UN Doc. S/RES/1906,

**UN, Security Council** (2013), UN Doc. S/RES/2098

**UN, Security Council** (2015), UN Doc. S/RES/2243

**UN, Security Council** (2017): Final report of the Panel of Experts in accordance with paragraph 6 of resolution 2266 (2016). UN Doc. S/2017/81

**UN, United Nations Support Mission in Libya / OHCHR** (2016): “Detained and dehumanised”. Report on human rights abuses against migrants in Libya. [http://www.ohchr.org/Documents/Countries/LY/DetainedAndDehumanised\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Countries/LY/DetainedAndDehumanised_en.pdf) (abgerufen am 10.08.2017)

**World Bank, Inspection Panel:** Cambodia: Land Management and Administration Project, Case tracker. <http://ewebapps.worldbank.org/apps/ip/Pages/ViewCase.aspx?CaselD=7> (abgerufen am 13.07.2017)

## Medienberichte

**Aristegui Noticias** (30.03.2016): Caso Tlatlaya: “se encamina a quedar impune”. <http://aristeginoticias.com/3003/mexico/solo-un-militar-condenado-por-matanza-en-tlatlaya-to-dos-ya-estan-libres/> (abgerufen am 30.06.2016)

**BILD Zeitung** (11.08.2013): Bünyamin E. starb durch einen US-Angriff. Haben BND-Telefonaten geholfen, Terroristen zu töten? <http://www.bild.de/politik/inland/nsa/bnd-telefonaten-31780240.bild.html> (abgerufen am 30.06.2016)

**Deutschlandfunk** (22.02.2017): Flüchtlinge in Libyen. „Die Zustände in den Lagern sind wirklich menschenunwürdig.“ [http://www.deutschlandfunk.de/fluechtlinge-in-libyen-die-zustaende-in-den-lagern-sind.694.de.html?dram:article\\_id=379545](http://www.deutschlandfunk.de/fluechtlinge-in-libyen-die-zustaende-in-den-lagern-sind.694.de.html?dram:article_id=379545) (abgerufen am 02.08.2017)

**Die Welt** (10.08.2013): BND verteidigt Weitergabe von Handydaten, <https://www.welt.de/newsticker/news1/article118883352/BND-verteidigt-Weitergabe-von-Handydaten.html> (abgerufen am 30.06.2016)

**Die Zeit** (26.04.2015): Drohnenkrieg: Wie die Regierung Parlament und Bürger täuscht. <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2015-04/drohnen-krieg-ramstein-toetung-bundesregierung> (abgerufen am 30.06.2016)

**Frankfurter Allgemeine Zeitung** (12.08.2011): Firma aus Saudi-Arabien baut Gewehre in deutscher Lizenz, <http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/ruestung-firma-aus-saudi-arabien-baut-gewehre-in-deutscher-lizenz-11109120.html> (abgerufen am 24.07.2017)

**Georgetown Journal of International Affairs** (28.04.2016): Assessing Structural Damage in Yemen: Five Minutes with Andrea Zanon and Philip Petermann. <http://journal.georgetown.edu/assessing-structural-damage-in-yemen-five-minutes-with-andrea-zanon-and-philip-petermann-2/> (abgerufen am 30.06.2017)

**Spiegel online** (01.12.2016): Deutsche Artilleriezünder für Saudi-Arabien. <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/ruestungsexporte-bundesregierung-genehmigt-artilleriezuender-fuer-saudi-arabien-a-1123858.html> (abgerufen am 30.06.2017)

**Spiegel online** (14.03.2017): Exportgenehmigung durch Regierung: Neue deutsche Waffen für Saudi-Arabien. <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/saudi-arabien-bundesregierung-genehmigt-waffen-exporte-a-1138706.html> (abgerufen am 11.07.2017)

**Spiegel online** (15.05.2011): Nach Drohnenattacke: Deutschland schränkt Weitergabe von Geheimdienstdaten ein. <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/nach-drohnenattacke-deutschland-schraenkt-weitergabe-von-geheimdienstdaten-ein-a-762581.html> (abgerufen am 10.08.2017)

**Süddeutsche Zeitung** (29.10.2015): Deutsche Waffenexporte: „Die Saudis wollen ihre G36, unbedingt“. <http://www.sueddeutsche.de/politik/empoeerung-in-saudi-arabien-am-anschlag-1.2714118> (abgerufen am 11.07.2017)

**Süddeutsche Zeitung** (26.04.2017): Libyen bittet die EU um umfangreiche Ausrüstung für Küstenwache. <http://www.sueddeutsche.de/politik/libyen-libyen-bittet-die-eu-um-umfangreiche-ausruestung-fuer-kuestenschutz-1.3479080> (abgerufen am 02.08.2017)

**The Bureau of Investigative Journalism** (2017): Get the Data-The Drone Wars <https://www.thebureauinvestigates.com/category/projects/drones/drones-graphs/>, (abgerufen am 5.01.2017)

**The Guardian** (01.07.2016): Obama claims US drones strikes have killed up to 116 civilians, <https://www.theguardian.com/us-news/2016/jul/01/obama-drones-strikes-civilian-deaths> (abgerufen am 30.06.2017)

**The Huffington Post** (2014): Video: George W. Bush „We don't torture“ [http://www.huffingtonpost.com/2014/12/09/george-w-bush-denies-torture\\_n\\_6295888.html](http://www.huffingtonpost.com/2014/12/09/george-w-bush-denies-torture_n_6295888.html) (abgerufen am 30.06.2016)

**USA Today** (2017): Drone strikes killed one civilian in 2016, Obama administration says, 19.01.2017. <https://www.usatoday.com/story/news/politics/2017/01/19/drone-strikes-killed-just-one-civilian-2016-obama-administration-says/96810780/> (abgerufen am 10.08.2017)

**Zeit online** (17.09.2014): Achtung, Handyfänger, <http://www.zeit.de/digital/mobil/2014-09/mobilfunk-imsi-catcher-handy> (abgerufen am 30.06.2016)

**Zeit online** (21.09.2016): Hellfire-Raketen mit schönen Grüßen aus Berlin, <http://www.zeit.de/digital/mobil/2016-09/hellfire-drohnen-verfassungsschutz-nsa> (abgerufen am 30.06.2017)

**Zeit online** (23.06.2016): Heckler & Koch: Bund muss über Exportantrag für Sturmgewehre entscheiden. <http://www.zeit.de/wirtschaft/unternehmen/2016-06/saudi-arabien-sturmgewehr-g36-export-heckler-koch-menschenrechte> (abgerufen am 11.07.2017)

## Sekundärliteratur

- Alkarama Foundation** (2016): Saudi-Arabia, Shadow Report submitted to the Committee against Torture in the context of the second periodic review of Saudi Arabia. [http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CAT/Shared%20Documents/SAU/INT\\_CAT\\_CSS\\_SAU\\_23602\\_E.pdf](http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CAT/Shared%20Documents/SAU/INT_CAT_CSS_SAU_23602_E.pdf) (abgerufen am 10.08.2017)
- Alston**, Philip (2011): The CIA and Targeted Killings Beyond Borders, New York University School of Law, Public Law and Legal Theory Working Paper 11-64/2011. [http://harvardnsj.org/wp-content/uploads/2011/02/Vol.-2\\_Alston1.pdf](http://harvardnsj.org/wp-content/uploads/2011/02/Vol.-2_Alston1.pdf) (abgerufen am 10.08.2017)
- Ambos**, Kai (2013): Einstellungsverfügung GBA vom 20.6.2013 zum Drohneneinsatz in Mir Ali/Pakistan am 4.10.2010 u. Tötung des dt. Staatsangehörigen B. E – Anmerkung zur „offenen Version“ vom 23.7.2013. In: Neue Zeitschrift für Strafrecht 11, S. 634–636
- Amnesty International** (2008): Rights Razed. Forced Evictions in Cambodia. <https://www.amnesty.org/en/documents/ASA23/002/2008/en/> (abgerufen am 13.07.2017)
- Amnesty International** (2016a): Saudi Arabia: King Salman's first year in power has been a dark year for human rights, <http://www.amnestyusa.org/news/press-releases/king-salman-s-first-year-in-power-in-saudi-arabia-has-been-a-dark-year-for-human-rights> (Stand vom 02.12.2016)
- Amnesty International** (2016b), Saudi-Arabia 2016/2017 <https://www.amnesty.org/en/countries/middle-east-and-north-africa/saudi-arabia/report-saudi-arabia/> (abgerufen am 18.09.2017)
- Aston**, Jurij Daniel (2002): Die Bekämpfung abstrakter Gefahren für den Weltfrieden durch legislative Maßnahmen des Sicherheitsrates – Resolution 1373 (2001) im Kontext. In: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 62, S. 257–291
- Aust**, Helmut (2015) The UN Human Rights Due Diligence Policy: An Effective Mechanism against Complicity of Peacekeeping Forces? In: Journal of Conflict Security 20 (1), S. 61–73
- Aust**, Helmut Philipp (2011): Complicity and the Law of State Responsibility, Cambridge: Cambridge University Press
- Bartels, Lorand** (2015): The EU's Human Rights Obligations in Relation to Policies with Extraterritorial Effects. <https://academic.oup.com/ejil/article/25/4/1071/385513/The-EU-s-Human-Rights-Obligations-in-Relation-to> (abgerufen am 10.08.2017)
- Baxewanos**, Fabienne (2017): Relinking power and responsibility in extraterritorial immigration control: the case of immigration liaison officers. In: Gammeltoft-Hansen, Thomas / Vedsted-Hansen, Jens (Hg.): Human Rights and the Dark Side of Globalisation. Transnational law enforcement and migration control. Abingdon: Routledge, S. 193–214
- BICC** (Bonn International Center for Conversion) (2015): Länderbericht Mexiko (6/2015): Informationsdienst; Sicherheit, Rüstung und Entwicklung in Empfängerländern deutscher Rüstungsexporte. <http://ruestungsexport.info/uploads/pdf/countries/201512/mexiko.pdf> (abgerufen am 19.05.2016)
- BICC** (Bonn International Center for Conversion) (2016): Länderinformation Saudi-Arabien. Informationsdienst: Sicherheit, Rüstung und Entwicklung in Empfängerländern deutscher Rüstungsexporte, 06/2016. <http://ruestungsexport.info/uploads/pdf/countries/201607/saudi-arabien.pdf> (abgerufen am 24.07.2017)
- Boivin**, Alexandra (2005): Complicity and Beyond: International Law and the Transfer of Small Arms and Light Weapons. In: International Review of the Red Cross 87, No. 887, [https://www.icrc.org/eng/assets/files/other/irrc\\_859\\_boivin.pdf](https://www.icrc.org/eng/assets/files/other/irrc_859_boivin.pdf) (abgerufen am 10.08.2017)

**Brehm, Maya** (2007): The Arms Trade and States' Duty to Ensure Respect for Humanitarian and Human Rights Law In: *Journal of Conflict and Security Law* 12 (3), S. 359–387

**Byrne, Rosemary / Noll, Gregor / Vedsted-Hansen, Jens** (2002): *New Asylum Countries? Migration Control and Refugee Protection in an Enlarged European Union*. Leiden/Boston: Brill Academic Publishers

**Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez et al** (2013): *Reformas al Código de Justicia Militar*. <http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/Reformafueromilitar.pdf> (abgerufen am 10.06.2016)

**Comisión Nacional de Derechos Humanos** (2011): *Recomendaciones de la CNDH con el número de referencia: CNDH/1/2011/1/VG*. [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/ViolacionesGraves/RecVG\\_001.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/ViolacionesGraves/RecVG_001.pdf) (abgerufen am 17.06.2016)

**Coomans, Fons / Kamminga, Menno T.** (Hg.) (2004): *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties*. Antwerpen: Intersentia

**Costa, Karen da** (2013): *The Extraterritorial Application of Selected Human Rights Treaties*. Leiden, The Netherlands: Martinus Nijhoff

**Crawford, James** (Hg.) (2002): *The International Law Commission's Articles on State Responsibility*, Cambridge

**Crawford, James** (2012): *Brownlie's Principles of Public International Law*, 8. Auflage, Oxford: Oxford University Press

**Crawford, James** (2013): *State Responsibility – The General Part*. Cambridge: Cambridge University Press

**Deutsches Institut für Menschenrechte** (2016): *Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland Januar 2015 – Juni 2016*. Berlin

**Dominicé, Christian** (2010): Attribution of Conduct to Multiple States and the Implication of a State in the Act of Another State. In: James Crawford/Alain Pellet/Simon Olleson (Hg.): *The Law of International Responsibility*, Oxford, S. 281–289

**Dörmann, Knut / Jose Serralvo** (2014): Common Article 1 to the Geneva Conventions and the obligation to prevent international humanitarian law violations. In: *International Review of the Red Cross* 96 (895/896), S. 707–736

**ECCHR (European Center for Constitutional and Human Rights)** (2013): *Gezielte Tötung durch Kampfdrohnen (Gutachterliche Stellungnahme zur Einstellung des Ermittlungsverfahrens durch den Generalbundesanwalt wegen der Tötung des deutschen Staatsangehörigen Bünyamin E. am 4. Oktober 2010 in Mir Ali / Pakistan)*. <https://www.ecchr.eu/de/unsere-themen/voelkerstraf-ten-und-rechtliche-verantwortung/drohnen/pakistan.html> (abgerufen am 10.08.2017)

**Felder, Andreas** (2007): *Die Beihilfe in der völkerrechtlichen Staatenverantwortlichkeit*, Zürich: Schulthess

**Finkelstein, Claire / Ohlin, Jens David / Altman, Andrew** (Hg.) (2012): *Targeted Killings. Law and morality in an asymmetrical world*. Oxford u. a.: Oxford University Press

**Follmar-Otto, Petra** (2007): *Temporäre Arbeitsmigration in die EU. Menschenrechtliche Anforderungen*, Deutsches Institut für Menschenrechte, Policy Paper Nr. 7, Berlin, [http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx\\_commerce/policy\\_paper\\_7\\_temporaere\\_arbeitsmigration\\_in\\_die\\_europaeische\\_union.pdf](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/policy_paper_7_temporaere_arbeitsmigration_in_die_europaeische_union.pdf) (abgerufen am 11.08.2017)

**Frau, Robert** (2011): *Unbemannte Luftfahrzeuge im internationalen bewaffneten Konflikt*. In: *Humanitäres Völkerrecht. Informationsschriften*, Bd. 24 (2), S. 60–72

**Frau, Robert** (2013a): *Der Einsatz von Drohnen. Eine völkerrechtliche Betrachtung*. In: *Vereinte Nationen*. Nr. 3, S. 99–103

- Frau, Robert** (2013b): Deutschlands Drohnenopfer. Transparenz erforderlich – Was die Bundesregierung nicht schafft, holt der Generalbundesanwalt nach. In: *Junge Wissenschaft im Öffentlichen Recht*, 08.08.2013. <http://www.juwiss.de/deutschlands-drohnenopfer/> (abgerufen am 10.08.2017)
- Frau, Robert** (Hg.) (2014): *Drohnen und das Recht. Völker- und verfassungsrechtliche Fragen automatisierter und autonomer Kriegführung*. Tübingen: Mohr Siebeck
- Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung** (2016): *Rüstungsexportbericht 2016 der GKKE: Vorgelegt von der GKKE-Fachgruppe Rüstungsexporte*. [http://www3.gkke.org/fileadmin/files/downloads-allgemein/16\\_12\\_12\\_Ruestungsexportbericht.pdf](http://www3.gkke.org/fileadmin/files/downloads-allgemein/16_12_12_Ruestungsexportbericht.pdf) (abgerufen am 10.08.2017)
- Goodwin-Gill, Guy / McAdam, Jane** (2007): *The Refugee in International Law*. Oxford: Oxford University Press
- Goppel, Anna** (2013): *Killing terrorists. A moral and legal analysis*. Berlin / Boston: De Gruyter
- Graefrath, Bernhard** (1996): *Complicity in the Law of International Responsibility*. In: *Revue belge de droit international* 29, S. 370–380
- Grässlin, Jürgen / Harrich, Daniel / Harrich-Zandberg, Danuta** (2015): *Netzwerk des Todes*, München: Heyne Verlag
- Hathaway, James C. / Gammeltoft-Hansen, Thomas** (2014): *Non-Refoulement in a World of Cooperative Deterrence*. Law & Economics Working Papers. Paper 106. [http://repository.law.umich.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1216&context=law\\_econ\\_current](http://repository.law.umich.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1216&context=law_econ_current) (abgerufen am 18.09.2017)
- Heijer, Maarten den** (2013): *Procedural Aspects of Shared Responsibility in the European Court of Human Rights*. In: *Journal of International Dispute Settlement* 4 (2), S. 361–383.
- Heinz, Wolfgang S.** (2014): *Wann hat der Staat das Recht zu töten? Gezielte Tötungen und Schutz der Menschenrechte*, Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte
- Heinz, Wolfgang S.** (2015): *Internationale Terrorismusbekämpfung und gezielte Tötungen*. In: Bock, Veronika et al (Hg): *Christliche Friedensethik vor den Herausforderungen des 21. Jahrhunderts*: Münster: Aschendorff / Baden-Baden: Nomos, S. 207–225
- Hirt, Nicole** (2017): *Die Afrika-Strategie der EU: Abschottung statt Fluchtursachenbekämpfung*. [https://www.giga-hamburg.de/de/system/files/publications/web-afrika-2017-03\\_0.pdf](https://www.giga-hamburg.de/de/system/files/publications/web-afrika-2017-03_0.pdf) (abgerufen am 10.08.2017)
- Hoffmeister, Frank** (2010): *Litigating against the European Union and Its Member States – Who Responds under the ILC’s Draft Articles on International Responsibility of International Organizations?* In: *European Journal of International Law* 21 (3), S. 723–747
- Hoogh, André de** (1999): *Australia and East Timor – Rights Erga Omnes, Complicity and Non-Recognition*. In: *Australian International Law Journal* 6, S. 63–90
- Human Rights Watch** (2013): *Barely Surviving. Detention, Abuse and Neglect of Migrant Children in Indonesia*. <https://www.hrw.org/report/2013/06/23/barely-surviving/detention-abuse-and-neglect-migrant-children-indonesia> (abgerufen am 02.08.2017)
- Human Rights Watch** (2016): *Submission to the Committee against Torture on Saudi Arabia*. [http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CAT/Shared%20Documents/SAU/INT\\_CAT\\_CSS\\_SAU\\_23595\\_E.pdf](http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CAT/Shared%20Documents/SAU/INT_CAT_CSS_SAU_23595_E.pdf) (abgerufen am 10.08.2017)

**Hunko, Andrej** (2013): Brief des Auswärtiges Amtes an den Abgeordneten Andrej Hunko (Faksimile) vom 23.03.2013; [http://www.andrej-hunko.de/start/download/doc\\_view/344-weitere-schriftliche-frage-zur-steuerung-oder-uebermittlung-von-aufklaerungsdaten-von-us-drohnen-ueber-us-einrichtungen-in-deutschland](http://www.andrej-hunko.de/start/download/doc_view/344-weitere-schriftliche-frage-zur-steuerung-oder-uebermittlung-von-aufklaerungsdaten-von-us-drohnen-ueber-us-einrichtungen-in-deutschland) (abgerufen am 10.08.2017)

**Jackson, Miles** (2015): *Complicity in International Law*, Oxford: Oxford University Press

**Kessler, Birgit** (2001): Die Durchsetzung der Genfer Abkommen von 1949 in nicht-internationalen bewaffneten Konflikten auf Grundlage ihres gemeinsamen Artikel 1, Berlin: Duncker & Humblot

**King, Hugh** (2009): The Extraterritorial Human Rights Obligations of States. In: *Human Rights Law Review* 9 (4), S. 521–556

**Klaidman, Daniel** (2013): *Kill or capture. The war on terror and the soul of the Obama presidency*. Boston, Mass. u. a.: Houghton Mifflin Harcourt

**Klein, Eckart** (1981): Beihilfe zum Völkerrechtsdelikt. In: Ingo von Münch (Hg.): *Staatsrecht – Völkerrecht – Europarecht*. Festschrift für Hans-Jürgen Schlochauer, Berlin: De Gruyter, S. 425–438

**Künzli, Jörg** (2008): *Vom Umgang des Rechtsstaats mit Unrechtsregimes – Völker- und landesrechtliche Grenzen des Verhaltensspielraums der schweizerischen Außenpolitik gegenüber Völkerrecht missachtenden Staaten*, Bern: Stämpfli Verlag

**Lackner, Helen** (2017): *The war in Yemen: two years old and maturing?* (26.03.2017). <https://www.opendemocracy.net/arab-awakening/helen-lackner/war-in-yemen-two-years-old-and-maturing> (abgerufen am 17.07.2017)

**Langford, Malcom et al** (Hg.) (2013) *Global Justice, State Duties: The Extraterritorial Scope of Economic, Social, and Cultural Rights in International Law*. Cambridge, UK: Cambridge University Press

**Lanovoy, Vladyslav** (2014): *Complicity in an Internationally Wrongful Act*. SHARES Research Paper 38. <http://www.sharesproject.nl/wp-content/uploads/2014/03/SHARES-RP-38-final.pdf> (abgerufen am 10.08.2017)

**Lanovoy, Vladyslav** (2016): *Complicity and its Limits in the Law of International Responsibility*, London u. a.: Bloomsbury Publishing

**Legal Action Worldwide** (2014): *State Responsibility and Accountability or Sexual Violence Committed by Security Forces in Somalia*. <http://legalactionworldwide.org/wp-content/uploads/2014/11/State-Responsibility-and-Accountability-for-Sexual-Violence-Committed-by-Security-Forces-in-Somalia.pdf> (abgerufen am 10.08.2017)

**Lowe, Vaughan** (2002): Responsibility for the Conduct of Other States. In: *The Japanese Journal of International Law* 101, S. 1–15

**Lüke, Monika** (2013): *Human Rights Assessment of the German-Cambodian Land Rights Program (LRP)*. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

**Melzer, Nils** (2008): *Targeted Killing in International Law*, Oxford: Oxford University Press

**Moynihan, Harriet** (2016): *Aiding and Assisting: Challenges in Armed Conflict and Counterterrorism*, Chatham House Research Paper. <https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/publications/research/2016-11-11-aiding-assisting-challenges-armed-conflict-moynihan.pdf> (abgerufen am 10.08.2017)

**Mundy, Martha** (2017): *The war on Yemen and its agricultural sector*. ICAS-Etxalde Colloquium April 2017: *The future of food and agriculture*. <http://elikadura21.eus/wp-content/uploads/2017/04/50-Mundy.pdf> (abgerufen am 10.08.2017)

**Nolte, Georg / Aust, Helmut Philipp** (2009): Equivocal Helpers – Complicit States, Mixed Messages and International Law. In: *International & Comparative Law Quarterly* 58, S. 1–30

**Otto, Roland** (2012): *Targeted killings and international law*. Heidelberg u. a.: Springer

**Palchetti, Paolo** (2009): State Responsibility for Complicity in Genocide. In: Gaeta, Paola (Hg.): *The UN Genocide Convention – A Commentary*, Oxford: Oxford University Press

**Pérez García, Gabriela C. / FUNDAR** (2014): Diagnóstico sobre la Seguridad Pública en México. <http://pdba.georgetown.edu/Security/citizens-security/mexico/evaluaciones/diagnosticoFundar.pdf> (abgerufen am 03.05.2016)

**Quigley, John** (1986): Complicity in International Law: A New Direction in the Law of State Responsibility. In: *British Year Book of International Law* 57, S. 77–131

**Roxstrom, Erik / Gibney, Mark** (2017): Human Rights and State Jurisdiction. In: *Human Rights Review* 18, S. 129–150

**Rudolf, Peter / Schaller, Christian** (2012): „Targeted Killing“. Zur völkerrechtlichen, ethischen und strategischen Problematik gezielter Tötungen in der Terrorismus- und Aufstandsbekämpfung. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik

**Save the Children** (24.03.2016): Yemen’s Children Suffering in Silence: Nearly 10 Million Children Caught Up in a Humanitarian and Protection Crisis. <http://reliefweb.int/report/yemen/yemen-s-children-suffering-silence-nearly-10-million-children-caught-humanitarian-and> (abgerufen am 11.07.2017)

**Scahill, Jeremy** (2013): *Schmutzige Kriege. Amerikas geheime Kommandoaktionen*. München: Antje Kunstmann Verlag

**Schaller, Christian** (2011): Gezielte Tötungen und der Einsatz von Drohnen – Zum Rechtfertigungsansatz der Obama-Administration. In: *Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften* 2, S. 91–96

**Schutter, Olivier de u. a.** (2012): Commentary to the Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic, Social and Cultural Rights. In: *Human Rights Quarterly* 34, S. 1084–1169

**Secretaria de la Defensa Nacional (2014)**: Código De Justicia Militar, Última reforma publicada en el Diario Oficial, 13.06.2014, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cjm/CJM\\_ref11\\_13jun14.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cjm/CJM_ref11_13jun14.pdf) (abgerufen am 10.08.2017)

**Simma, Bruno** (1985): Grundfragen der Staatenverantwortlichkeit in der Arbeit der International Law Commission. In: *Archiv des Völkerrechts* 24, S. 33–54

**Solomon, Norman** (2016): Die Ramstein-Drohnenbasis und der Nonstop-Krieg. <https://netzpolitik.org/2016/die-ramstein-drohnenbasis-und-der-nonstop-krieg/> (abgerufen am 30.06.2017).

**Sons, Sebastian** (2015): Riad setzt auf Risiko. Saudi-Arabien und der Krieg in Jemen. <https://dgap.org/de/think-tank/publikationen/weitere-publikationen/riad-setzt-auf-risiko> (abgerufen am 30.06.2017)

**Stein, Thorsten** (1992): International Measures Against Terrorism and Sanctions By and Against States. In: *Archiv des Völkerrechts* 30, S. 38–54

**Tams, Christian J.** (2008): *The Abuse of Executive Powers: What Remedies?* In: Bianchi, Andrea / Keller, Alexis (Hg.) (2008): *Counterterrorism: Democracy’s Challenge*, Oxford / Portland: Hart Publishing

**Thiele, Carmen** (2011): Das Verhältnis zwischen Staatenverantwortlichkeit und Menschenrechten. In: *Archiv des Völkerrechts* 49 (4), S. 343–372

**Transfeld, Mareike** (2015): Gescheiterte Transformation im Jemen. In: *SWP-Aktuell* 8, Februar 2015, [https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2015A08\\_tfd.pdf](https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2015A08_tfd.pdf) (abgerufen am 10.08.2017)

**Whittle, Richard** (2014): *Predator: The Secret Origins of the Drone Revolution*. New York: Henry Holt

**World Health Organization** (08.06.2017): Number of suspected cholera cases reaches 100 000 in Yemen. <http://www.who.int/mediacentre/news/releases/2017/suspected-cholera-yemen/en/>

**Zentrum für Internationale Friedenseinsätze** (2014): *Operations, Political Dilemmas and Operational Challenges – Robustness, Cooperation with Local Forces and the UN Human Rights Due Diligence Policy (HRDDP)*, Expert Dialogue, Berlin 2–3 December 2014, [http://www.zif-berlin.org/fileadmin/uploads/analyse/dokumente/veroeffentlichungen/ZIF\\_Conference\\_Report\\_HRDDP\\_April\\_2014.pdf](http://www.zif-berlin.org/fileadmin/uploads/analyse/dokumente/veroeffentlichungen/ZIF_Conference_Report_HRDDP_April_2014.pdf) (abgerufen am 07.07.2017)

**Zimmermann, Andreas** (2013): *Völkerrechtliche Fragen des Einsatzes bewaffneter Drohnen: Menschenrechtsschutz versus Terrorismusbekämpfung*. In: *MenschenRechtsMagazin* 18 (2), S. 96–103

**Zimmermann, Andreas / Wennholz, Philipp** (2011): Article 33, para. 2. In: Zimmermann, Andreas (Hg.): *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol. A Commentary*. Oxford: Oxford University Press, S. 1397–1423

# Anhang

## Vorschlag für ein Prüfschema zur Beihilfe-Verantwortlichkeit

### A. Vorfragen

1. Bei Verfahren vor dem IGH: Hauptstaat muss Einwilligung zum Verfahren geben
2. Kein Spezialgesetz (lex specialis) einschlägig, zum Beispiel Artikel 3e Völkermordkonvention, einige Rüstungsverbreitungsverträge
3. Abgrenzung von anderen Beteiligungsformen:
  - a) Gemeinsame Verantwortung: Mehrere Staaten liefern gleichgewichtige Beiträge, zum Beispiel bei Handeln in multilateralen Institutionen. Dies führt zur vollen Verantwortlichkeit jedes der beteiligten Staaten.
  - b) Zwang: Ein Staat steht unter Kontrolle eines anderen. Dies führt zur vollen Verantwortlichkeit des beihilfenden Staates bei Zwangsausübung.
  - c) Organleihe: keine Verantwortung des beihilfenden Staates
  - d) „Bloße“ Anstiftung: keine Verantwortung des betreffenden Staates

### B. Die Voraussetzungen des Tatbestandes von Artikel 16 der ASR müssen erfüllt sein.

#### 1. Objektives Tatbestandsmerkmal völkerrechtswidrige Haupttat:

Gibt es eine völkerrechtswidrige Handlung eines anderen Staates?

#### 2. Objektives Tatbestandsmerkmal Förderung durch Deutschland:

Fördert Deutschland die völkerrechtswidrige Haupttat in irgendeiner Art?

Beispiele sind:

- a) Finanzieller Beitrag
- b) Andere Art der Unterstützung, zum Beispiel durch Beratung (operativ, strategisch, legislativ)
- c) Unterstützung in internationalen Gremien (abzugrenzen von einer bloßen Anstiftung, s. o.)
- d) Weitere Beispiele: siehe zum Beispiel UN-HRDDP

#### 3. Objektives Tatbestandsmerkmal Zurechenbarkeit:

Ist die fördernde Handlung Deutschland zurechenbar?

Eine Handlung ist dann zurechenbar, wenn sie durch staatliche Organe, auf deren Veranlassung oder im Rahmen ihrer Hoheitsgewalt geschah (agents of the state). Die völkerrechtliche Zurechnung ist unabhängig von der internen staatlichen Rechtsordnung, also davon, ob ein „agent“ öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich verfasst und ob die Justiz unabhängig von der Exekutive ist.

#### 4. Objektives Tatbestandsmerkmal Rechtswidrigkeit:

Wäre der Akt völkerrechtswidrig, wenn Deutschland ihn beginge?

Hier ist je nach Handlung/Akt zu unterscheiden:

- a) Liegt ein Regelfall vor? (insbesondere Verletzung internationaler Menschenrechtsverträge)
- b) Sonderfall EMRK: Welche Geltung beansprucht EMRK bei Handlungen außerhalb des EMRK-Geltungsbereiches?

Grundsatz der Hoheitsgewalt: EMRK bindet grundsätzlich auf Territorium, extraterritoriale Geltung abhängig vom Einzelfall.

- c) Konstellationen:
  - Verletzung auf eigenem Hoheitsgebiet durch Drittstaat und Territorialstaat fördert diese: Dann liegt wohl eher eine eigene Verletzung des Territorialstaates vor.
  - Unterstützung einer Verletzung auf Territorium außerhalb des Geltungsbereiches der EMRK: EGMR nimmt gegebenenfalls Verletzung der Schutzpflichtendimension der Menschenrechte an.

#### 5. Subjektives Tatbestandsmerkmal:

Weiß Deutschland von dem völkerrechtswidrigen Akt und von seiner eigenen Beteiligung?

- a) Der beihelfende Staat muss um die Völkerrechtswidrigkeit des Aktes wissen, also zunächst überhaupt von der Möglichkeit Kenntnis erlangen, dass Menschenrechte verletzt werden. Dabei gilt: „Unwissenheit schützt vor Strafe nicht“, oder mit anderen Worten: Wissen kann nicht dadurch verhindert werden, dass ein Staat vorab die Augen vor möglichen Risiken verschließt. Es zeichnet sich im Gegenteil eine sich entwickelnde Praxis der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht ab, sich vorab Kenntnis zu verschaffen. Verhinderungspflichten setzen in dem Moment ein, in welchem ein Staat Kenntnis erlangt und Kenntnis hätte erlangen

müssen, dass ein ernsthaftes Risiko von (schwerwiegenden) Menschenrechtsverletzungen besteht. Beispiel: Srebrenica-Urteil des IGH.

- b) Einzelfragen: Wie weit geht der Umfang der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht? Grundlage zum Beispiel Artikel 7 ATT: Ermittlung des Potenzials, zu schwerwiegenden Verletzungen beizutragen, und Ergreifen von gezielten risikomindernden Maßnahmen innerhalb der Risikokategorie ist nicht möglich.
- c) Ergebnis: Wissen erfordert, dass die Völkerrechtswidrigkeit bekannt war. Bewusste Unkenntnis schließt Vorsatz nicht aus. Risiken sind vorab zu prüfen; auf Grundlage der Prüfung ist zu handeln.

#### 6. Subjektives Tatbestandsmerkmal

Vorsatz – Wollen:

Es ist umstritten, ob überhaupt ein gesonderter Wille zur Begehung der Tat erforderlich ist oder ob bloße Kenntnis reicht.

- a) Eine Meinung: Staaten müssen vorsätzlich gehandelt (also Wollen): ILC-Berichtersteller Crawford hatte diese Tendenz in seinem letzten Bericht.
- b) Andere Meinung: Wollen als notwendiges Kriterium macht Artikel 16 ASR impraktikabel. Eine solche Auslegung wäre außerdem unvereinbar mit dem objektiven Verständnis der Staatenverantwortlichkeit der ILC. Parallel zu Lex-specialis-Verträgen muss kein Wollen vorliegen beziehungsweise das Kriterium ist eng auszulegen.
- c) Ergebnis ist eine vermittelnde Auslegung: Wollen erfordert nicht, dass der unterstützende Staat die Verletzung tatsächlich wünscht, sondern nur, dass er sich ihrer bewusst ist.

## OHCHR-Prüfschritte für menschenrechtliche Auswirkungsanalysen von Rüstungsexporten

In seiner Studie zur menschenrechtlichen Beurteilung von Waffenexporten von 2017 schlägt das Hochkommissariat die unten dargestellten Kriterien vor, um Beihilferisiken durch Waffenexporte zu prüfen.<sup>217</sup> Alle Kriterien können anhand von öffentlich vorhandenen Quellen, zum Beispiel den Abschließenden Empfehlungen der Vertragsorgane oder anderer UN-Gremien, überprüft werden.<sup>218</sup>

**1. Politischer Wille und Kapazität des Empfängerstaates, seine internationalen Menschenrechtsverpflichtungen einzuhalten und umzusetzen**

Ratifizierung internationaler und/oder regionaler Menschenrechtsabkommen

Bestehen eines innerstaatlichen Rechtsrahmens für den Menschenrechtsschutz im Einklang mit den bestehenden internationalen und/oder regionalen Verpflichtungen

Bestehen von gesetzlichen oder anderen Maßnahmen, um gegen Gewalt gegen Frauen, geschlechtsbasierte Gewalt sowie gegen Gewalt gegen Kinder vorzugehen

Bestehen einer zuständigen, unabhängigen und unparteiischen Justiz und unabhängiger Einrichtungen zur Beobachtung der Menschenrechtsslage, einschließlich einer Nationaler Menschenrechtsinstitution

Ausbildung des Militärs in humanitärem Völkerrecht und Integration des humanitären Völkerrechts in Doktrin, Handbüchern und Einsatzregeln der bewaffneten Streitkräfte

Ausbildung von Sicherheitskräften in internationalen Menschenrechten und Integration der

Menschenrechte in Doktrin, Handbüchern und Einsatzregeln der Sicherheitskräfte

Zusammenarbeit mit internationalen und regionalen Menschenrechtsgruppen und internationaler Gerichtsbarkeit, einschließlich des Internationalen Strafgerichtshofs

**2. Achtung der Menschenrechte im Empfängerland**

Bestandsaufnahme zur Achtung der Menschenrechte in Gegenwart und Vergangenheit, vor allem bei militärischen Einsätzen und/oder polizeilichen Maßnahmen, bei denen Waffen zum Einsatz kamen

Bestandsaufnahme zu geschlechtsspezifischer Gewalt und Gewalt gegen Frauen in Gegenwart und Vergangenheit, einschließlich von Vorfällen, die durch solche Waffentypen begangen oder erleichtert wurden, die exportiert werden sollen

Bestandsaufnahme zu Gewalt gegen Kinder und/oder Rekrutierung von Kindern und deren Nutzung durch die Streitkräfte oder durch bewaffnete Gruppen, in Gegenwart und Vergangenheit, einschließlich von Vorfällen, die durch solche Waffentypen begangen oder erleichtert wurden, die exportiert werden sollen

Bestandsaufnahme zum Bestehen erheblicher und andauernder Formen von Diskriminierung oder Unterdrückung von einzelnen Personen oder Gruppen, einschließlich Minderheiten

Falls es ernstzunehmende („serious“) Menschenrechtsverletzungen oder -verstöße in der jüngeren Vergangenheit gegeben hat: Bestandsaufnahme zur Art und Reichweite der verletzten

<sup>217</sup> Übersetzung des Verfassers, Nummerierung nach OHCHR (2017), paras 38–41. Ein ähnliches Prüfverfahren, abgestimmt auf Kooperation mit Streit- oder Sicherheitskräften, wird für die Umsetzung der UN-Richtlinie zur menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht (HRDDP) genutzt, vgl. UN, Human Rights Due Diligence Policy on UN Support to Non-UN Security Forces, Guidance Note.

<sup>218</sup> Für einen schnellen Zugriff ist die Datenbank der Vereinten Nationen nützlich: <http://uhri.ohchr.org/en>

Menschenrechte, das Ausmaß und die Auswirkung der Verletzungen oder Verstöße, die Art der Opfer und bis zu welchem Ausmaß sich aus diesen Verletzungen oder Verstößen ein Muster ergibt oder ergeben kann

Bestandsaufnahme zu den aktuell und in der Vergangenheit etablierten Maßnahmen, mit denen Menschenrechtsverletzungen und -verstöße beendet, Rechenschaft für Verletzungen hergestellt, ein erneutes Vorkommen verhindert und Opfern wirksame Abhilfe gewährt werden soll

**3.** Kapazität des Empfängerstaates, die empfangenen Waffen in Übereinstimmung mit internationalen Menschenrechtsnormen zu kontrollieren

Ratifizierung internationaler und/oder regionaler Verträge zu Waffentransfers, einschließlich des ATT

Wirksames nationales Waffenkontrollsystem, entsprechende Gesetzgebung und Verfahren im Einklang mit internationalen und regionalen Normen zu Waffentransfers, wie sie in den Schlüsselbestimmungen aus Artikel 5, 8–14 des ATT vorgesehen sind und die ein Verbot des Transfers von Waffen einschließen, die genutzt werden können, um Verletzungen oder Verstöße internationaler Menschenrechtsnormen zu begehen oder zu erleichtern, einschließlich Gewalt gegen Frauen, geschlechtsspezifischer Gewalt und Gewalt gegen Kinder

Verhältnismäßigkeit der Art und Anzahl der Waffen, die exportiert werden sollen, zu der vom Empfängerstaat intendierten Nutzung der Waffen

## Abkürzungen

ASR	Articles on State Responsibility	FRA	European Agency for Fundamental Rights
ATT	Arms Trade Treaty		
BICC	Bonn International Center for Conversion	GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
BND	Bundesnachrichtendienst	IGH	Internationaler Gerichtshof
BVerfSchG	Bundesverfassungsschutzgesetz	ILC	International Law Commission, Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen
ECCHR	European Center for Constitutional and Human Rights	ICRC	International Committee of the Red Cross
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte	HRDDP	Human Rights Due Diligence Policy
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention	KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
EU	Europäische Union	OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
EUBAM	EU Border Assistance Mission in Libya	OHCHR	Office of the High Commissioner for Human Rights
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations	WHO	World Health Organization
		UN	Vereinte Nationen

## Verzeichnis der Infoboxen

Infobox 1: Was ist Beihilfe?	10
Infobox 2: Was ist „Unterstützung“ beim Einsatz von UN-Einheiten?	19
Infobox 3: Was ist keine „Unterstützung“ beim Einsatz von UN-Einheiten?	19
Infobox 4: Umsetzung der UN-Richtlinie zur menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht in ausgewählten UN-Missionen	21
Infobox 5: Eckpunkte der US-Politik zu Gezielten Tötungen 2002–2017	32
Infobox 6: Zur Menschenrechtslage in Kambodscha	42

## Impressum

### HERAUSGEBER

Deutsches Institut für Menschenrechte  
Zimmerstraße 26/27 | 10969 Berlin  
Tel.: 030 259 359-0 | Fax: 030 259 359-59  
info@institut-fuer-menschenrechte.de  
www.institut-fuer-menschenrechte.de

Analyse I November 2017

ISBN 978-3-946499-13-8 (Print)

ISBN 978-3-946499-14-5 (online)

### SATZ

Da-TeX, Leipzig

### TITELBILD

European Space Imaging

### DRUCK

bud Potsdam



© Deutsches Institut für Menschenrechte, 2017

Alle Rechte vorbehalten

**Deutsches Institut  
für Menschenrechte**

Zimmerstraße 26/27  
10969 Berlin

[www.institut-fuer-menschenrechte.de](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de)