



# Generalversammlung

Verteilung: Allgemein  
28. Mai 2010

Deutsch  
Original: Nur Englisch

---

## Menschenrechtsrat

### Vierzehnte Tagung

Tagungsordnungspunkt 3

**Förderung und Schutz aller Menschenrechte,  
der bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen,  
sozialen und kulturellen Rechte, einschließlich  
des Rechts auf Entwicklung**

## **Bericht des Sonderberichterstatters über außergerichtliche, summarische oder willkürliche Hinrichtungen, Philip Alston**

### **Addendum**

### **Studie über gezielte Tötungen\***

#### *Zusammenfassung*

In den letzten Jahren haben sich einige Staaten eine Politik zu eigen gemacht, die den Einsatz gezielter Tötungen, auch im Hoheitsgebiet anderer Staaten, zulässt. Diese Politik wird oft als notwendige und legitime Antwort auf „Terrorismus“ und „asymmetrische Kriegführung“ gerechtfertigt, hat sich jedoch insofern als sehr problematisch erwiesen, als sie die Grenzen des jeweils anzuwendenden Rechts verschwimmen lässt und ausdehnt. Dieser Bericht beschreibt die verschiedenen Formen dieser neuen Politik gezielter Tötungen und befasst sich mit den wesentlichen dadurch aufgeworfenen Rechtsfragen.

---

\* Dieser Bericht wurde aus Zeitgründen in der Form, in der er einging, und nur in englischer Originalfassung verteilt.

## Inhalt

	<i>Ziffer</i>	<i>Seite</i>
I. Einleitung .....	1-6	3
II. Hintergrund .....	7-27	4
A. Der Begriff der „gezielten Tötung“ .....	7-10	4
B. Eine neue Politik gezielter Tötungen.....	11-26	5
C. Eine neue Technologie .....	27	10
III. Rechtsfragen .....	28-92	10
A. Das maßgebende Recht und die grundlegenden Regeln .....	28-36	10
B. Fragen der Souveränität und die Berufung der Staaten auf das Recht zur Selbstverteidigung.....	37-45	13
C. Vorliegen und Reichweite eines bewaffneten Konflikts .....	46-56	17
D. Wer darf wann und auf welcher Grundlage rechtmäßig gezielt bekämpft werden? .....	57-69	21
E. Wer darf gezielte Tötungen durchführen? .....	70-73	24
F. Anwendung nichttödlicher Maßnahmen .....	74-78	25
G. Der Einsatz von Drohnen für gezielte Tötungen.....	79-86	28
H. Die Erfordernisse der Transparenz und der Rechenschaft .....	87-92	30
IV. Schlussfolgerungen und Empfehlungen.....	93	31

## I. Einleitung

1. „Gezielte Tötung“ ist die absichtliche, vorsätzliche und bewusste Anwendung tödlicher Gewalt durch einen Staat oder Bedienstete des Staates, die unter dem Vorgeben der Rechtmäßigkeit handeln, oder durch eine organisierte bewaffnete Gruppe in einem bewaffneten Konflikt, gegen eine bestimmte Person, die sich nicht im physischen Gewahrsam desjenigen befindet, der die Tat begeht. In den letzten Jahren haben einige Staaten den Einsatz gezielter Tötungen, auch im Hoheitsgebiet anderer Staaten, entweder offen oder implizit zur Politik gemacht.

2. Ein solches Vorgehen wird verschiedentlich als rechtmäßige Antwort auf „terroristische“ Bedrohungen oder als notwendige Reaktion auf die Herausforderungen der „asymmetrischen Kriegführung“ gerechtfertigt. Im Zuge des legitimen Kampfes gegen den Terrorismus wurden zu viele Handlungen, die Straftaten darstellen, neu bewertet, um ihre Behandlung im Rahmen des Rechts bewaffneter Konflikte zu rechtfertigen. Neue Technologien und insbesondere unbemannte Luftfahrzeuge oder „Drohnen“, welche die Tötung von Zielpersonen erleichtern und gleichzeitig die Risiken für den jeweiligen Staat verringern, haben den Problemkomplex noch erweitert.

3. All dies führte zu dem höchst problematischen Ergebnis, dass die Grenzen des jeweils anzuwendenden Rechts – des Rechts der Menschenrechte, des Kriegsvölkerrechts und der für die Anwendung von Gewalt zwischen Staaten geltenden Regeln – verwischt und ausgeweitet wurden. Selbst wenn eindeutig das Kriegsvölkerrecht anwendbar ist, besteht die Tendenz, den Kreis der Personen, die zulässige Ziele sind, und die zu erfüllenden Kriterien zu erweitern. Darüber hinaus haben die betreffenden Staaten es oft unterlassen, eine rechtliche Begründung für ihre Politik zu geben, die bestehenden Sicherungsvorkehrungen offenzulegen, die gewährleisten sollen, dass gezielte Tötungen tatsächlich rechtmäßig und zielgenau sind, oder Rechenschaftsmechanismen für Verstöße vorzusehen. Am beunruhigendsten ist jedoch die Tatsache, dass sie sich geweigert haben offenzulegen, wer getötet wurde, aus welchem Grund dies geschah und zu welchen Nebenfolgen es gekommen ist. Als Ergebnis dieser Entwicklungen wurden klare Rechtsnormen durch eine vage umschriebene „Lizenz zum Töten“ ersetzt und ein enormes Rechenschaftsvakuum geschaffen.

4. Was das maßgebende Recht betrifft, so verstoßen viele dieser Praktiken gegen klare anwendbare Vorschriften. Wird zur Rechtfertigung einer bestimmten Auslegung einer völkerrechtlichen Norm das Gewohnheitsrecht geltend gemacht, sind die Politik und die Praxis der großen Mehrzahl der Staaten zugrunde zu legen, nicht die der Handvoll von Staaten, die geflissentlich bemüht waren, sich ihren eigenen, individuellen normativen Rahmen zu schaffen. Im Übrigen würde der eine oder andere dieser Staaten viele der Rechtfertigungsgründe für gezielte Tötungen, die er heute in bestimmten Zusammenhängen selbst ins Treffen führt, wohl kaum gelten lassen, wenn sie in Zukunft von einem anderen Staat angeführt würden.

5. Dieser Bericht beschreibt die öffentlich verfügbaren Informationen über die neue Politik gezielter Tötungen und befasst sich mit den wesentlichen dadurch aufgeworfenen Rechtsfragen. Er nennt Bereiche, in denen das maßgebende Recht eindeutig verletzt oder über die zulässigen Grenzen hinaus ausgedehnt wurde; wo die Rechtsfragen nicht geklärt sind, werden Ansätze vorgeschlagen, die es der internationalen Gemeinschaft ermöglichen würden, zu einem normativen Rahmen zurückzukehren, der mit ihrem tief verwurzelten Bekenntnis zum Schutz des Rechts auf Leben vereinbar ist und Ausnahmen von diesem Grundprinzip auf ein Mindestmaß beschränkt.

6. Der Sonderberichterstatter dankt Hina Shamsi vom Project on Extrajudicial Executions (Projekt zu außergerichtlichen Hinrichtungen) am Center for Human Rights and Global Justice der New York University School of Law für ihre hervorragende Hilfe bei der Erstellung dieses Berichts. Er dankt außerdem Sarah Knuckey für ihre Anmerkungen und Nishant Kumar und Anna De Courcy Wheeler für ihre wissenschaftliche Mitarbeit.

## II. Hintergrund

### A. Der Begriff der „gezielten Tötung“

7. Obwohl der Begriff der „gezielten Tötung“ so häufig gebraucht wird, ist er im Völkerrecht nicht festgeschrieben und lässt sich auch nicht ohne weiteres einem bestimmten normativen Rahmen zuordnen. In den allgemeinen Sprachgebrauch hat der Begriff im Jahr 2000 Eingang gefunden, als Israel seine Politik „gezielter Tötungen“ von mutmaßlichen Terroristen in den besetzten palästinensischen Gebieten öffentlich bekanntgab.<sup>1</sup> Seither wurde er auch auf andere Situationen angewandt, beispielsweise

- die Tötung des „Rebellenführers“ Omar Ibn al Khattab in Tschetschenien im April 2002, angeblich durch russische Soldaten,<sup>2</sup>
- die Tötung des mutmaßlichen Al-Qaida-Führers Ali Qaed Senyan al-Harithi und fünf weiterer Männer im November 2002 in Jemen, Berichten zufolge durch einen „Hellfire“-Flugkörper einer vom CIA (Central Intelligence Agency, Auslandsnachrichtendienst der Vereinigten Staaten) eingesetzten „Predator“-Drohne,<sup>3</sup>
- die zwischen 2005 und 2008 von sri-lankischen Regierungstruppen und von der Oppositionsgruppe LTTE durchgeführten Tötungen von Personen, die von der jeweils anderen Seite als Kollaborateure benannt worden waren,<sup>4</sup> und
- die mutmaßlich von 18 Angehörigen des israelischen Nachrichtendienstes „Mossad“ durchgeführte Tötung von Mahmoud al-Mahboub, einem Führer der Hamas, im Januar 2010 in einem Hotel in Dubai.<sup>5</sup> Nach Angaben von Vertretern Dubais wurde al-Mabouh mit einem Kissen erstickt; die zuständigen Stellen in Dubai veröffentlichten Videoaufnahmen der Verantwortlichen, die ihnen zufolge mutmaßliche Mossad-Agenten waren.<sup>6</sup>

8. Gezielte Tötungen finden somit in unterschiedlichsten Zusammenhängen statt und können von Staaten und Bediensteten des Staates in Friedenszeiten wie auch in Zeiten bewaffneter Konflikts oder von organisierten bewaffneten Gruppen in bewaffneten Konflik-

---

<sup>1</sup> Unten, Abschnitt II.B. Orna Ben-Naftali & Keren Michaeli, *We Must Not Make a Scarecrow of the Law: A Legal Analysis of the Israeli Policy of Targeted Killings*, 36 Cornell International Law Journal 233, 234 (2003). In diesem Bericht werden zwar die gebräuchlichen Begriffe „Terrorismus“ und „Terrorist“ verwendet, doch stimme ich mit dem Sonderberichtersteller über die Förderung und den Schutz der Menschenrechte bei der Bekämpfung des Terrorismus überein, dass das fortgesetzte Fehlen einer „allgemeinen, umfassenden und präzisen“ Definition dieser Begriffe den Schutz der Menschenrechte (siehe E/CN.4/2006/98, Ziff. 50) und insbesondere des Rechts auf Leben beeinträchtigt. Die Arbeit des Ad-hoc-Ausschusses nach Resolution 51/210 der Generalversammlung zur Erarbeitung des Entwurfs eines Übereinkommens über den internationalen Terrorismus ist unverzichtbar und dringlich.

<sup>2</sup> BBC, *Russia 'Kills' Chechen Warlord*, 25. April 2002.

<sup>3</sup> Jane Mayer, *The Predator War*, The New Yorker, 26. Oktober 2009; Greg Miller, *C.I.A. Said to Use Outsiders to Put Bombs on Drones*, Los Angeles Times, 13. Februar 2009.

<sup>4</sup> A/HRC/8/3/Add.3, Ziff. 12.

<sup>5</sup> Agenten, Pässe und ein Video, Der Spiegel, 22. Februar 2010; Ilene Prusher, *Was Mossad Behind Dubai Assassination? Israel Foreign Minister Isn't Saying*, Christian Science Monitor, 17. Februar 2010.

<sup>6</sup> Agenten, Pässe und ein Video, Der Spiegel, 22. Februar 2010. Weitere Beispiele für von Israel durchgeführte gezielte Tötungen finden sich in Crimes of War Project, *Case Study: The Israeli Strike Against Hamas Leader Salah Shehadeh*; verfügbar unter <http://www.crimesofwar.org/print/onnews/Shehadeh-print.html>.

ten begangen werden.<sup>7</sup> Die Mittel und Methoden, die zur Anwendung kommen, sind vielfältig: Heckenschützen, Schüsse aus nächster Nähe, das Abfeuern von Flugkörpern von Hubschraubern, Kampfhubschraubern oder Drohnen, Autobomben, Vergiftung.<sup>8</sup>

9. Das gemeinsame Element in all diesen Fällen ist, dass tödliche Gewalt absichtlich und bewusst, mit einem bestimmten Grad des Vorsatzes, gegen eine oder mehrere von dem Täter im Voraus genau bestimmte Personen angewendet wird.<sup>9</sup> Bei einer gezielten Tötung ist das konkret angestrebte Ziel die Anwendung tödlicher Gewalt. Dies unterscheidet gezielte Tötungen von unbeabsichtigten, zufälligen oder fahrlässigen Tötungen oder solchen, denen keine bewusste Entscheidung voranging. Es unterscheidet sie außerdem von Maßnahmen der Strafverfolgungsbehörden, beispielsweise gegen mutmaßliche Selbstmordattentäter. Unter solchen Umständen können gezielte Todesschüsse durch Strafverfolgungsbeamte zur Abwendung einer unmittelbar drohenden Gefahr rechtens sein, doch sollte das Ziel der Aktion nicht von Beginn an die Tötung sein.

10. Gezielte Tötungen verletzen zwar unter den meisten Umständen das Recht auf Leben, sie können jedoch unter dem außergewöhnlichen Umstand des bewaffneten Konflikts rechtmäßig sein.<sup>10</sup> Dies unterscheidet die „gezielte Tötung“ von anderen Begriffen, mit denen sie mitunter austauschbar verwendet wird, wie „außergerichtliche Hinrichtung“, „summarische Hinrichtung“ und „Ermordung“, die allesamt definitionsgemäß rechtswidrig sind.<sup>11</sup>

## B. Eine neue Politik gezielter Tötungen

11. Das Phänomen gezielter Tötung durchzieht die gesamte Geschichte.<sup>12</sup> In der neueren Zeit fanden gezielte Tötungen durch Staaten nur sehr eingeschränkt statt beziehungsweise, wenn es eine entsprechende De-Facto-Politik gab, war diese inoffiziell und wurde gewöhnlich dementiert, und sowohl die Rechtfertigung als auch die Tötungen selbst waren hinter einem Schleier der Geheimhaltung verborgen.<sup>13</sup> In den Fällen, in denen die Verantwortung für illegale gezielte Tötungen glaubhaft zugewiesen werden konnte, wurden diese durch die internationale Gemeinschaft – und auch durch andere Staaten, die sie mutmaßlich praktizierten – verurteilt.<sup>14</sup>

<sup>7</sup> Dieser Bericht behandelt ausschließlich Tötungen durch Staaten und Bedienstete von Staaten, da bisher noch kein nichtstaatlicher Akteur versucht hat, konkrete „gezielte Tötungen“ zu rechtfertigen.

<sup>8</sup> Siehe Fußnoten 2-6; B'Tselem, *Statistics: Fatalities*, verfügbar unter <http://www.btselem.org/English/Statistics/Casualties.asp>; Simon Saradzhyan, *Russia's System to Combat Terrorism and Its Application in Chechnya*, in R.W. Ortung und A. Makarychev, *National Counter-terrorism Strategies* (2006), S. 185; BBC, *Chechens 'Confirm' Warlord's Death*, 29. April 2002.

<sup>9</sup> Nils Melzer, *Targeted Killing in International Law* (2008), S. 4-5.

<sup>10</sup> Unten, Abschnitt II.A.

<sup>11</sup> Michael N. Schmitt, *State Sponsored Assassination in International and Domestic Law*, 17 *Yale Journal of International Law* 609 und 611-612 (1992); W. Hays Parks, *Memorandum of Law: Executive Order 12333 and Assassination*, 1989 *Army Lawyer* 4, 7-8 (1989).

<sup>12</sup> Melzer, oben, Fußnote 9, S. 1.

<sup>13</sup> Laut Amnesty International tötete eine Eliteeinheit der britischen Armee zwischen 1976 und 1992 37 mutmaßliche Mitglieder der Irisch-Republikanischen Armee (IRA) in Nordirland; das Vereinigte Königreich hat die Durchführung gezielter Tötungen stets dementiert. Amnesty International, *Political Killings in Northern Ireland* (1994), S. 4.

<sup>14</sup> Siehe z.B. Pressemitteilung des Rates der Europäischen Union 7373/04 vom März 2004, in Deutsch verfügbar unter <http://www.consilium.europa.eu/App/NewsRoom/loadBook.aspx?target=2004&max=15&lang=de&iid=1>; Protokoll der 4945. Sitzung des Sicherheitsrats am 19. April 2004 (S/PV.4945) (Russland, Pakistan, das Vereinigte Königreich, Deutschland und Spanien verurteilen die Tötung eines Hamas-Führers

12. Seit einiger Zeit jedoch verfolgen einige Staaten entweder offen eine Politik, die gezielte Tötungen zulässt, oder sie verfolgen eine solche Politik der Form nach, während sie gleichzeitig ihre Existenz in Abrede stellen.

### Israel

13. In den 1990er Jahren weigerte sich Israel kategorisch, gezielte Tötungen zuzugeben, und erklärte angesichts derartiger Anschuldigungen, dass die Israelischen Verteidigungskräfte diese uneingeschränkt zurückwiesen. Weder gebe es eine Politik der vorsätzlichen Tötung von Verdächtigen, noch werde es eine solche Politik oder eine solche Realität jemals geben. Der Grundsatz der Unverletzlichkeit des Lebens sei ein Grundprinzip der Israelischen Verteidigungskräfte.<sup>15</sup> Im November 2000 jedoch bestätigte die israelische Regierung das Bestehen einer Politik, wonach sie gezielte Tötungen zur Selbstverteidigung und nach dem humanitären Völkerrecht als gerechtfertigt erachtete, da die Palästinensische Behörde Terrorismus und insbesondere gegen Israel gerichtete Selbstmordanschläge weder verhindern, noch untersuchen und strafrechtlich verfolgen würde.<sup>16</sup> Bestärkt wurde dies durch ein 2002 ergangenes, nur in Teilen veröffentlichtes Rechtsgutachten des Leiters der Rechtsabteilung der Israelischen Verteidigungskräfte über die Voraussetzungen, unter denen Israel gezielte Tötungen für rechtmäßig erachtet.<sup>17</sup>

14. Die von Israel durchgeführten gezielten Tötungen fanden Berichten zufolge zumeist in der „Zone A“ statt, einem unter der Kontrolle der Palästinensischen Behörde stehenden Teil des Westjordanlands.<sup>18</sup> Sie waren gegen Mitglieder verschiedener Gruppen gerichtet, darunter Fatah, Hamas und der Islamische Dschihad, die nach Angaben israelischer Behörden an der Planung und Durchführung von Anschlägen auf israelische Zivilpersonen beteiligt waren.<sup>19</sup> Bei den gezielten Tötungen kamen unter anderem Drohnen, Heckenschützen, aus Hubschraubern abgefeuerte Flugkörper, Tötungen aus nächster Nähe sowie Artillerie zum Einsatz.<sup>20</sup> Eine von einer Menschenrechtsgruppe durchgeführte Studie ergab, dass zwischen 2002 und Mai 2008 mindestens 387 Palästinenser infolge gezielter Tötungseinsätze ums Leben kamen. 234 von ihnen waren Ziele dieser Operationen; die restlichen waren Kollateralschadung.<sup>21</sup>

15. Die rechtlichen Grundlagen dieser Politik waren später Gegenstand eines Urteils des israelischen Obersten Gerichtshofs vom Dezember 2006.<sup>22</sup> Der Gerichtshof sprach weder ein allgemeines Verbot gezielter Tötungen durch israelische Soldaten aus, noch erklärte er sie für generell zulässig, sondern befand stattdessen, dass über die Rechtmäßigkeit jeder Tötung im Einzelfall zu entscheiden sei. Ohne ins Einzelne zu gehen, stellte er fest, dass

---

durch Israel); Brian Whittaker & Oliver Burkeman, *Killing Probes the Frontiers of Robotics and Legality*, Guardian, 6. November 2002 (Stellungnahme des schwedischen Außenministers zum gezielten Vorgehen der Vereinigten Staaten gegen al-Harithi).

<sup>15</sup> Na'ama Yashuvi, *Activity of the Undercover Units in the Occupied Territories*, B'Tselem (1992).

<sup>16</sup> Siehe z.B. *Press Briefing by Colonel Daniel Reisner*, IDF Legal Division, 15. November 2000, verfügbar unter [http://www.mfa.gov.il/MFA/MFAArchive/2000\\_2009/2000/11/Press%20Briefing%20by%20Colonel%20Daniel%20Reisner-%20Head%20of](http://www.mfa.gov.il/MFA/MFAArchive/2000_2009/2000/11/Press%20Briefing%20by%20Colonel%20Daniel%20Reisner-%20Head%20of).

<sup>17</sup> Gideon Alon & Amos Harel, *IDF Lawyers Set 'Conditions' for Assassination Policy*, Haaretz, 2. Februar 2002.

<sup>18</sup> K.A. Cavanaugh, *Selective Justice: The Case of Israel and the Occupied Territories*, 26 Fordham International Law Journal 934, 960 (2003).

<sup>19</sup> Naftali & Michaeli (oben, Fußnote 1), S. 247-50.

<sup>20</sup> B'Tselem, *Statistics related to Israel-Palestinian conflict post-2000*, verfügbar unter <http://www.btselem.org/english/statistics/Casualties.asp>.

<sup>21</sup> Ebd.

<sup>22</sup> Israel High Court of Justice, *The Public Committee Against Torture et al. v. The Government of Israel, et al.*, H CJ 769/02, Urteil vom 14. Dezember 2006 (PCATI).

das anwendbare Recht das Gewohnheitsrecht der internationalen bewaffneten Konflikte sei, und zog weder die Anwendbarkeit der Menschenrechtsnormen noch des humanitären Rechts der nicht internationalen bewaffneten Konflikte in Erwägung. Er verwarf das Vorgehen der Regierung, Terroristen seien „unrechtmäßige Kombattanten“, die jederzeit angegriffen werden könnten. Stattdessen befand er, dass das anwendbare Recht die gezielte Tötung von Zivilpersonen zulasse, solange diese „unmittelbar an den Feindseligkeiten teilnehmen“<sup>23</sup>, sofern vier kumulative Voraussetzungen erfüllt seien:

- Die mit der Tötungsoperation beauftragten Kräfte tragen die Verantwortung dafür, die Identität der Zielpersonen und das Bestehen einer Tatsachengrundlage zu verifizieren, die das Kriterium der „unmittelbaren Teilnahme“ erfüllt;
- selbst wenn die Regierung eine Person aufgrund der rechtlichen und tatsächlichen Grundlagen als rechtmäßiges Ziel benennt, ist die Tötung dieser Person durch staatliche Kräfte nur dann zulässig, wenn keine nichttödlichen Mittel verfügbar sind;
- nach jeder gezielten Tötung hat eine nachträgliche, unabhängige Untersuchung der „Identifizierung der Zielperson und der Umstände des Angriffs“ stattzufinden; und
- für Kollateralschäden an Zivilpersonen gilt das Gebot der Verhältnismäßigkeit nach dem humanitären Völkerrecht.<sup>24</sup>

16. Es hat danach Berichte gegeben, wonach israelische Kräfte gezielte Tötungen durchführten, die gegen die vom Obersten Gerichtshof festgelegten Anforderungen verstießen.<sup>25</sup> Diese von amtlichen israelischen Stellen zurückgewiesenen Berichte beruhten angeblich auf Verschlussachen, die eine Soldatin der Israelischen Verteidigungskräfte während ihres Militärdienstes entwendet hatte; die Soldatin wurde der Spionage angeklagt.<sup>26</sup>

17. Israel hat weder die Grundlagen für seine rechtlichen Schlussfolgerungen offenbart noch Einzelheiten über die seinen Entscheidungen über gezielte Tötungen zugrunde liegenden Richtlinien, die erforderlichen Beweise oder sonstigen nachrichtendienstlichen Erkenntnisse, die eine Tötung rechtfertigen würden, oder die Ergebnisse von Einsatzauswertungen in Bezug auf die Gesetzmäßigkeit dieser Aktionen offengelegt.

### Vereinigte Staaten von Amerika

18. Die USA setzen weiter Drohnen und Luftangriffe für gezielte Tötungen in den bewaffneten Konflikten in Afghanistan und Irak ein, wo diese Einsätze, soweit öffentlich bekannt, von den Streitkräften durchgeführt werden.<sup>27</sup> Sie sollen darüber hinaus bald nach den Anschlägen vom 11. September 2001 mit der Verfolgung einer geheimen Politik gezielter Tötungen begonnen haben<sup>28</sup>, in deren Rahmen die Regierung glaubwürdigen Behauptungen zufolge gezielte Tötungen im Hoheitsgebiet anderer Staaten durchgeführt hat<sup>29</sup>. Dieses geheime Programm wird Berichten zufolge vom Auslandsnachrichtendienst CIA mittels „Predator“- oder „Reaper“-Drohnen durchgeführt, doch waren angeblich auch Spezial-

<sup>23</sup> Ebd., Ziff. 31-40.

<sup>24</sup> Ebd., Ziff. 39, 40 und 60.

<sup>25</sup> Uri Blau, *IDF Rejects Claims it Killed Palestinians in Defiance of Court*, Haaretz, 27. November 2008.

<sup>26</sup> Ofra Edelman, *Ex-Soldier Charged with Espionage for Leaking Documents to Haaretz*, Haaretz, 9. April 2010.

<sup>27</sup> BBC, *US Drones Take Combat Role*, 5. November 2002.

<sup>28</sup> Europarat, *Secret Detentions and Illegal Transfers of Detainees Involving Council of Europe Member States*, Bericht vorgelegt von Dick Marty, Dok. 11302 Rev. (7. Juni 2007), Ziff. 58-64.

<sup>29</sup> Greg Miller, *Feinstein Comment on US Drones Likely to Embarrass Pakistan*, Los Angeles Times, 13. Februar 2009.

einsatzkräfte an der Durchführung des Programms beteiligt und zivile Auftragnehmer dabei behilflich.<sup>30</sup>

19. Der erste Einsatz einer CIA-Drohne für eine Tötung fand nach glaubwürdigen Berichten am 3. November 2002 statt, als der mutmaßlich für den Bombenanschlag auf den Zerstörer *USS Cole* verantwortliche Al-Qaida-Führer Qaed Senyan al-Harithi in Jemen durch einen von einer „Predator“-Drohne abgefeuerten Flugkörper in seinem Auto getötet wurde.<sup>31</sup> Seither ereigneten sich Berichten zufolge mehr als 120 Drohnenangriffe, doch ist diese Zahl unmöglich zu verifizieren.<sup>32</sup> Die Treffgenauigkeit von Drohnenangriffen ist stark umstritten und für Außenstehende ebenfalls nicht zu verifizieren. Meldungen über die Zahl der Opfer unter der Zivilbevölkerung in Pakistan reichen von etwa 20 (nach in den Medien zitierten Angaben anonymer Vertreter der US-Regierung) bis zu vielen Hunderten.<sup>33</sup>

20. Der CIA lenkt seine Drohnenflotte angeblich von seiner Zentrale in Langley (Virginia) aus, in Koordination mit Drohnensteuerern, die die Starts und Landungen aus der Nähe verborgener Flugplätze in Afghanistan und Pakistan durchführen.<sup>34</sup> Die CIA-Flotte wird Berichten zufolge von Zivilisten gesteuert, zu denen sowohl Beamte des Nachrichtendienstes als auch private Auftragnehmer (oft Militärpersonal im Ruhestand) gehören.<sup>35</sup> Laut Medienberichten wird die endgültige Genehmigung für einen Angriff in der Regel vom Leiter der geheimen Operationen des CIA oder seinem Stellvertreter erteilt.<sup>36</sup> Angeblich besteht eine von hochrangigen Regierungsmitarbeitern gebilligte Liste von Zielpersonen, wobei die Kriterien für die Aufnahme in die Liste sowie alle weiteren Aspekte des Programms jedoch unbekannt sind.<sup>37</sup> Der CIA ist nicht verpflichtet, Zielpersonen namentlich zu identifizieren; die Entscheidung darüber, ob eine Person zum Ziel wird, kann vielmehr auf Überwachungsergebnissen und Bewertungen von „Lebensmustern“ beruhen.<sup>38</sup>

21. Das Militär führt ebenfalls eine Liste von Zielpersonen in Afghanistan. Aus einem am 10. August 2009 veröffentlichten Bericht des Außenpolitischen Ausschusses des US-Senats geht hervor, dass auf der Liste des Militärs Drogenbarone verzeichnet sind, die im Verdacht stehen, die Taliban finanziell zu unterstützen.<sup>39</sup> In dem Bericht heißt es, dass das Militär der Anwendung von Gewalt gegen diese ausgewählten Zielpersonen keine Einschränkungen auferlege; dies bedeute, dass sie auf dem Gefechtsfeld getötet oder gefangen genommen werden könnten. Voraussetzung für die Aufnahme in die Liste seien zwei verifizierbare menschliche Quellen sowie zusätzliche hinreichende Beweise.<sup>40</sup>

22. Der Rechtsberater des Außenministeriums umriss kürzlich die von der Regierung angeführte juristische Rechtfertigung für gezielte Tötungen. Sie beruhe auf ihrem erklärten Selbstverteidigungsrecht sowie auf dem humanitären Völkerrecht, da sich die USA „in einem bewaffneten Konflikt mit der Al-Qaida, den Taliban und verbündeten Kräften“ befänden.

<sup>30</sup> Jane Perlez, *Pakistan Rehearses Its Two-Step on Airstrikes*, New York Times, 15. April 2009; Mayer, oben, Fußnote 3; James Risen & Mark Mazzetti, *CIA Said to Use Outsiders to Put Bombs on Drones*, New York Times, 21. August 2009.

<sup>31</sup> Jane's, *Yemen Drone Strike: Just the Start?*, 8. November 2002, verfügbar unter [http://www.janes.com/aerospace/military/news/jdw/jdw021108\\_1\\_n.shtml](http://www.janes.com/aerospace/military/news/jdw/jdw021108_1_n.shtml).

<sup>32</sup> New America Foundation, *Analysis of US Drone Strikes in Pakistan 2004-2010*, verfügbar unter <http://counterterrorism.newamerica.net/drones#2010chart>.

<sup>33</sup> Ebd., *US Drone Attacks in Pakistan 'Backfiring', Congress Told*, Los Angeles Times, 3. Mai 2009.

<sup>34</sup> Mayer, oben, Fußnote 3.

<sup>35</sup> Ebd.

<sup>36</sup> Ebd.

<sup>37</sup> Ebd.

<sup>38</sup> Ebd.

<sup>39</sup> US Senate Foreign Relations Committee, *Afghanistan's Narco War: Breaking the Link Between Drug Traffickers and Insurgents: Report to the Senate Committee on Foreign Relations*, Senate Report Nr. 111-29, 2009, S. 16.

<sup>40</sup> Ebd., S. 15-16.



den.<sup>41</sup> Diese Erklärung ist ein wichtiger Ausgangspunkt, geht indessen nicht auf einige der entscheidendsten rechtlichen Fragen ein, wie die Reichweite des bewaffneten Konflikts, in dem sich die Vereinigten Staaten erklärtermaßen befinden, die Kriterien dafür, welche Personen zum Ziel gemacht und getötet werden dürfen, das Bestehen materieller oder verfahrensrechtlicher Schutzvorschriften zur Gewährleistung der Rechtmäßigkeit und der Treffgenauigkeit der Tötungen sowie das Bestehen von Rechenschaftsmechanismen.

## Russland

23. Russland hat seine 1999 aufgenommenen Militäreinsätze in Tschetschenien als eine Operation zur Terrorismusbekämpfung beschrieben. Im Laufe des Konflikts soll Russland Kommandotrups der Armee eingesetzt haben, um Gruppen von Aufständischen aufzuspüren und zu vernichten<sup>42</sup>, und auf entsprechende Meldungen hin rechtfertigte Russland gezielte Tötungen in Tschetschenien damit, dass sie durch den Kampf gegen den Terrorismus notwendig seien<sup>43</sup>. Diese Rechtfertigung ist insbesondere deswegen problematisch, weil große Teile der Bevölkerung als Terroristen bezeichnet wurden.<sup>44</sup> Obwohl es glaubwürdige Berichte über gezielte Tötungen außerhalb Tschetscheniens gibt, hat sich Russland geweigert, die Verantwortung dafür zu übernehmen oder anderweitig eine Rechtfertigung für die Tötung anzugeben, und hat darüber hinaus bei jeder Untersuchung oder Strafverfolgung die Kooperation verweigert.<sup>45</sup>

24. Im Sommer 2006 erließ das russische Parlament ein Gesetz, das es den russischen Sicherheitsdiensten gestattet, mutmaßliche Terroristen im Ausland zu töten, wenn der Präsident eine diesbezügliche Ermächtigung erteilt.<sup>46</sup> Das Gesetz bedient sich einer äußerst weiten Definition des Terrorismus und terroristischer Aktivitäten; darunter fallen „Praktiken der Beeinflussung der Entscheidungen von Regierungen, Kommunalverwaltungen oder internationalen Organisationen durch die Terrorisierung der Bevölkerung oder durch andere Formen illegaler Gewaltaktionen“, sowie jede „Ideologie der Gewalt“.<sup>47</sup>

25. Das Gesetz scheint keine Beschränkung des Einsatzes militärischer Gewalt „zur Unterdrückung internationaler terroristischer Aktivitäten außerhalb der Russischen Föderation“<sup>48</sup> vorzusehen. Der Präsident muss sich der Unterstützung des Föderationsrats versichern, um reguläre Soldaten außerhalb Russlands einsetzen zu können, während er Sicherheitskräfte des Föderalen Sicherheitsdiensts (FSB) nach seinem Ermessen einsetzen kann. Als das Gesetz erlassen wurde, betonten russische Parlamentarier laut Pressemeldungen, dass sich das Gesetz gegen Terroristen richte, die sich in gescheiterten Staaten verbergen, und dass die Sicherheitsdienste in anderen Situationen bei der Verfolgung ihrer Ziele mit ausländischen Nachrichtendiensten zusammenarbeiten würden.<sup>49</sup> Die Parlamentarier unterstrichen außerdem, dass sie beim Erlass eines Gesetzes, das den Einsatz von Militär- und

<sup>41</sup> Harold Koh, Rechtsberater im Außenministerium, *The Obama Administration and International Law, Keynote Address at the Annual Meeting of the American Society of International Law* (25. März 2010).

<sup>42</sup> Saradzhyan (oben, Fußnote 8), S. 183.

<sup>43</sup> Siehe z.B. BBC, *Chechen Rebel Basayev Dies*, 10. Juli 2006 (mutmaßliche Tötung des tschetschenischen Rebellenführers Shamil Basayev durch russische Spezialkräfte).

<sup>44</sup> Siehe z.B. Anna Le Huerou und Amandine Regamey, *Russia's War in Chechnya*, in: Samy Cohen, *Democracies at War Against Terrorism*, 2008, S. 222.

<sup>45</sup> Andrew McGregor, *The Assassination Of Zelimkhan Yandarbiyev: Implications For The War On Terrorism*, *Terrorism Monitor* 2:14, 14. Juli 2004.

<sup>46</sup> Federal Law No. 35-FZ on Counteracting Terrorism (2006), auf Englisch verfügbar unter <http://www.legislationline.org/topics/country/7/topic/5>.

<sup>47</sup> Ebd., Art. 3.

<sup>48</sup> Ebd., Art. 6.

<sup>49</sup> Peter Finn, *In Russia, A Secretive Force Widens*, *Washington Post*, 12. Dezember 2006.

Spezialkräften außerhalb der Landesgrenzen zur Abwehr von Bedrohungen von außen gestattet, dem Beispiel Israels und der Vereinigten Staaten folgten.<sup>50</sup>

26. Es gibt keine öffentlich verfügbaren Informationen über Verfahrensvorkehrungen, die gewährleisten sollen, dass die von Russland durchgeführten gezielten Tötungen rechtmäßig sind, über die Kriterien, die erfüllt sein müssen, damit eine Person zum Ziel gemacht werden kann, oder über Rechenschaftsmechanismen für die Überprüfung derartiger gezielter Einsätze.

### C. Eine neue Technologie

27. Drohnen wurden ursprünglich entwickelt, um nachrichtendienstliche Informationen zu sammeln und um Überwachungs- und Aufklärungsflüge durchzuführen. Heute verfügen mehr als 40 Länder über diese Technologie. Einige von ihnen, darunter Israel, Russland, die Türkei, China, Indien, Iran, das Vereinigte Königreich und Frankreich, besitzen oder streben nach dem Besitz von Drohnen mit der zusätzlichen Fähigkeit, lasergelenkte Flugkörper mit einem Gewicht zwischen 15 und mehr als 45 Kilogramm abzufeuern. Die Vorteile bewaffneter Drohnen sind verlockend: Sie erlauben vor allem im feindlichen Gelände gezielte Tötungen ohne oder mit geringem Risiko für das Personal des durchführenden Staates und sie können vom Heimatstaat aus ferngesteuert werden. Es ist auch denkbar, dass nichtstaatliche bewaffnete Gruppen diese Technologie erlangen könnten.<sup>51</sup>

## III. Rechtsfragen

### A. Das maßgebende Recht und die grundlegenden Regeln

28. Ob eine gezielte Tötung rechtmäßig ist, hängt von dem Kontext ab, in dem sie durchgeführt wird – in einem bewaffneten Konflikt, außerhalb eines bewaffneten Konflikts oder im Zusammenhang mit zwischenstaatlicher Gewaltanwendung.<sup>52</sup> Die grundlegenden Regeln, die auf gezielte Tötungen in jedem dieser Zusammenhänge anwendbar sind, werden nachstehend kurz erläutert.

#### In bewaffneten Konflikten

29. *Das maßgebende Recht:* Im Kontext bewaffneter Konflikte gelangt sowohl das humanitäre Völkerrecht als auch das Recht der Menschenrechte zur Anwendung; ob eine bestimmte Tötung rechtmäßig ist, entscheidet die anwendbare *lex specialis*.<sup>53</sup> Soweit ein Sachverhalt im humanitären Völkerrecht nicht geregelt ist oder die Regel unklar ist und ihr

---

<sup>50</sup> Steven Eke, *Russia Law on Killing Extremists Abroad*, BBC, 27. November 2006.

<sup>51</sup> Dan Efron, *Hizbullah's Worrisome Weapon*, Newsweek, 11. September 2006 (worin berichtet wird, dass Iran der Hisbollah waffenfähige Drohnen geliefert hat).

<sup>52</sup> A/61/311, Ziff. 33-45 (eingehende Erörterung des Begriffs der „willkürlichen“ Tötung nach dem Recht der Menschenrechte).

<sup>53</sup> Das Recht der Menschenrechte und das humanitäre Völkerrecht finden in gleichem Umfang gleichzeitig Anwendung, sofern sie nicht im Konflikt stehen. E/CN.4/2005/7, Ziff. 46-53; A/HRC/4/20, Ziff. 18-19; A/HRC/11/2/Add.5, Ziff. 71-73 und 83; A/HRC/4/20/Add.1, S. 342-358; E/CN.4/2006/53/Add.1, S. 264 f.; A/HRC/4/20/Add.1, S. 358-361. Geht es nicht um die Führung von Feindseligkeiten, beispielsweise bei Rechtsdurchsetzungsmaßnahmen während nicht internationaler bewaffneter Konflikte, wäre die *lex generalis* des Rechts der Menschenrechte anwendbar.

Sinn sich anhand der Grundsätze des humanitären Völkerrechts nicht erschließen lässt, ist es angebracht, sich von den Menschenrechtsnormen leiten zu lassen.<sup>54</sup>

30. **Die Regelung im humanitären Völkerrecht:** Gezielte Tötungen sind nur dann rechtmäßig, wenn die zu tötenden Personen „Kombattanten“ oder „Kämpfer“ sind<sup>55</sup> oder, wenn es sich um Zivilpersonen handelt, nur solange, wie sie „unmittelbar an den Feindseligkeiten teilnehmen“<sup>56</sup>. Darüber hinaus muss die Tötung militärisch notwendig sein, die Anwendung von Gewalt muss verhältnismäßig sein, sodass jeder erwartete militärische Vorteil im Lichte der zu erwartenden Schäden für sich in der Nähe befindende Zivilpersonen betrachtet wird,<sup>57</sup> und es ist alles praktisch Mögliche zu tun, um Fehler zu vermeiden und den Schaden für die Zivilbevölkerung auf ein Mindestmaß zu beschränken<sup>58</sup>. Diese Normen gelten unabhängig davon, ob es sich um einen bewaffneten Konflikt zwischen Staaten (internationaler bewaffneter Konflikt) oder zwischen einem Staat und einer nicht-staatlichen bewaffneten Gruppe (nicht internationaler bewaffneter Konflikt), einschließlich mutmaßlicher Terroristen, handelt. Repressalien oder Vergeltungsschläge gegen Zivilpersonen sind verboten.<sup>59</sup>

#### **Außerhalb eines bewaffneten Konflikts**

31. **Das maßgebende Recht:** Die Rechtmäßigkeit einer Tötung außerhalb des Kontexts bewaffneter Konflikte wird durch die Menschenrechtsnormen geregelt, insbesondere diejenigen, die die Anwendung tödlicher Gewalt betreffen. Diese Normen werden manchmal als das „Paradigma der Kriminalitätsbekämpfung“ bezeichnet, doch gelten sie nicht nur für Polizeikräfte und nicht nur in Friedenszeiten. Zu den Strafverfolgungsbeamten, die zur Anwendung tödlicher Gewalt befugt sind, gehören alle Bediensteten des Staates, die Polizeibefugnisse ausüben, einschließlich der Militär- und Sicherheitskräfte eines Staates, die in Si-

<sup>54</sup> Internationaler Gerichtshof, *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons (Advisory Opinion)*, ICJ Reports 1996, S. 226, Ziff. 25 (Kernwaffen); *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory (Advisory Opinion)*, ICJ Reports 2004, Ziff. 106 (Mauergutachten); *Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda)*, ICJ Reports 2005, Ziff. 216 (Bewaffnete Aktivitäten).

<sup>55</sup> International Institute of Humanitarian Law, *The Manual on the Law of Non-International Armed Conflict*, März 2006.

<sup>56</sup> Gemeinsamer Artikel 3 der Genfer Abkommen, Zusatzprotokoll I, Art. 52 Abs. 1 und 2; Zusatzprotokoll I, Art. 50 Abs. 1; International Humanitarian Law Research Initiative, *HPCR Manual and Commentary on International Law Applicable to Air and Missile Warfare*, Harvard University Program on Humanitarian Policy and Conflict Research, 15. Mai 2009, verfügbar unter <http://www.ihlresearch.org/amw/manual> (HPCR Commentary), Abschnitt C.12. a).

<sup>57</sup> Die Verhältnismäßigkeit erfordert eine Bewertung dessen, ob Angriffe, bei denen damit zu rechnen ist, dass sie auch Verluste an Menschenleben unter der Zivilbevölkerung oder die Verwundung von Zivilpersonen verursachen, in keinem Verhältnis zum erwarteten konkreten und unmittelbaren militärischen Vorteil stehen. Zusatzprotokoll I, Art. 51 Abs. 5 Buchstabe b und Art. 57; Henckaerts & Oswald-Beck, *Customary International Humanitarian Law Rules*, Internationales Komitee vom Roten Kreuz 2005, ICRC Rules, Regel 14.

<sup>58</sup> Die Vorsorge erfordert, dass Streitkräfte vor jedem Angriff alles praktisch Mögliche tun, um i) sicherzugehen, dass das gewählte Ziel rechtmäßig ist, ii) festzustellen, welche Kollateralschäden entstehen würden, und die Notwendigkeit und die Verhältnismäßigkeit zu bewerten, und iii) die Kollateralschäden in Form von Verlusten an Menschenleben oder Sachschaden möglichst gering zu halten. Zusatzprotokoll I, Art. 57; ICRC Rules, Regeln 15-21. „Alles praktisch Mögliche tun“ bedeutet Vorsichtsmaßnahmen zu treffen, die „durchführbar oder praktisch möglich sind, unter Berücksichtigung aller zum jeweiligen Zeitpunkt herrschenden Umstände, einschließlich humanitärer und militärischer Erwägungen“. Melzer (siehe oben, Fußnote 9), S. 365.

<sup>59</sup> Zusatzprotokoll I, Art. 51 Abs. 2; HPCR Commentary section C.18.

tuationen eingesetzt werden, in denen Gewalt herrscht, die Stufe des bewaffneten Konflikts jedoch noch nicht erreicht ist.<sup>60</sup>

32. **Die Regelung durch die Menschenrechtsnormen:** Eine Tötung durch Organe des Staates ist nur dann rechtmäßig, wenn sie notwendig ist, um Menschenleben zu schützen (in welchem Fall die Anwendung tödlicher Gewalt *verhältnismäßig* ist) und wenn die Lebensgefahr durch kein anderes Mittel, beispielsweise Gefangennahme oder Handlungsunfähigmachen ohne Tötung, abgewendet werden kann (in welchem Fall die Anwendung tödlicher Gewalt *notwendig* ist).<sup>61</sup> Durch das Gebot der Verhältnismäßigkeit wird das zulässige Maß der Gewalt je nach der Bedrohung, die von dem Verdächtigen für andere ausgeht, begrenzt.<sup>62</sup> Das Gebot der Notwendigkeit verlangt, die angewandte Gewalt auf das Mindestmaß zu beschränken, ungeachtet des Maßes, das verhältnismäßig wäre, beispielsweise durch Warnungen, Zwangsanwendung und Gefangennahme.<sup>63</sup>

33. Das bedeutet, dass nach dem Recht der Menschenrechte eine gezielte Tötung im Sinne einer absichtlichen, vorsätzlichen und bewussten Tötung durch Strafverfolgungsbeamte nicht rechtmäßig sein kann, da die Tötung, anders als in bewaffneten Konflikten, niemals *alleiniges Ziel* eines Einsatzes sein darf. Daher verletzt beispielsweise eine Praxis gezielter Todesschüsse die Menschenrechte.<sup>64</sup> Das heißt jedoch nicht, wie von manchen Seiten irrigerweise geltend gemacht wird, dass die Strafverfolgungsbehörden unfähig seien, der von Terroristen und insbesondere Selbstmordattentätern ausgehenden Bedrohung entgegenzutreten. Ein solches Argument beruht auf einer falschen Vorstellung von Menschenrechtsnormen; diese stellen Staaten nämlich nicht vor die Wahl, entweder die Tötung von Menschen hinzunehmen oder zur Verhinderung derartiger Tötungen ihren Strafverfolgungsbeamten die Anwendung tödlicher Gewalt zu gestatten. Vielmehr zieht die menschenrechtliche Verpflichtung der Staaten zur Achtung und Gewährleistung des Rechts auf Leben<sup>65</sup> die Verpflichtung nach sich, die „gebotene Sorgfalt“ anzuwenden, um Menschenleben vor Angriffen durch Verbrecher, einschließlich Terroristen, zu schützen<sup>66</sup>. Tödliche Gewalt ist nach den Menschenrechtsnormen rechtmäßig, wenn sie unabdingbar und unmittelbar notwendig ist, um Leben zu retten.

### Im Kontext der Anwendung zwischenstaatlicher Gewalt

34. **Das maßgebende Recht:** Gezielte Tötungen im Hoheitsgebiet anderer Staaten werfen Fragen der Souveränität auf.<sup>67</sup> Nach Artikel 2 Absatz 4 der Charta der Vereinten Nationen ist es den Staaten untersagt, im Hoheitsgebiet eines anderen Staates Gewalt anzuwen-

<sup>60</sup> Verhaltenskodex für Beamte mit Polizeibefugnissen, Resolution 34/169 der Generalversammlung vom 17. Dezember 1979 (Verhaltenskodex), Art. 1, Kommentare *a*) und *b*); Grundprinzipien für die Anwendung von Gewalt und den Gebrauch von Schusswaffen durch Beamte mit Polizeibefugnissen, Achter Kongress der Vereinten Nationen für Verbrechensverhütung und die Behandlung Straffälliger, Havanna (Kuba), 27. August – 7. September 1990, *Grundprinzipien*, Präambel, Anmerkung.

<sup>61</sup> A/61/311, Ziff. 33-45; Menschenrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 6, HRI/GEN/1/Rev.6 (1982), Ziff. 3; Inter-American Commission of Human Rights, *Report on Terrorism and Human Rights*, OEA/Ser.L/V/II.116, Doc. 5 rev. 1 corr. (2002).

<sup>62</sup> A/61/311, Ziff. 42-44.

<sup>63</sup> A/61/311, Ziff. 41.

<sup>64</sup> E/CN.4/2006/53, Ziff. 44-54.

<sup>65</sup> Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte, Art. 2 Abs.1.

<sup>66</sup> E/CN.4/2005/7, Ziff. 71-74.

<sup>67</sup> Resolution 611 (1988) des Sicherheitsrats vom 25. April 1988 (mit der die in Tunesien erfolgte Tötung von Khalil al-Wazir durch Israel als rechtswidrige Angriffshandlung verurteilt wurde, da sie tunesisches Hoheitsgebiet verletzte); Robert Pear, *US Assails P.L.O. Aide's Killing As 'Act of Political Assassination'*, New York Times, 18. April 1988 (vom US-Außenministerium als „politischer Mord“ verurteilt).

den.<sup>68</sup> Führt ein Staat im Hoheitsgebiet eines anderen Staates, mit dem er sich nicht in einem bewaffneten Konflikt befindet, eine gezielte Tötung durch, bestimmen die völkerrechtlichen Regeln für die Anwendung von Gewalt zwischen Staaten, ob der Staat die Souveränität des anderen Staates verletzt; für die Frage, ob die konkrete Tötung der jeweiligen Person(en) rechtmäßig ist, sind das humanitäre Völkerrecht und/oder das Recht der Menschenrechte maßgebend.

35. **Regelung durch das Völkerrecht für die Anwendung von Gewalt zwischen Staaten:** Eine von einem Staat im Hoheitsgebiet eines anderen Staates durchgeführte gezielte Tötung verletzt nicht die Souveränität des anderen Staates, wenn a) dieser zugestimmt hat oder b) der erste, die Operation durchführende Staat nach dem Völkerrecht berechtigt ist, zur Selbstverteidigung nach Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen Gewalt anzuwenden,<sup>69</sup> weil i) der andere Staat für einen gegen den ersten Staat gerichteten bewaffneten Angriff verantwortlich ist oder ii) der andere Staat nicht willens oder nicht in der Lage ist, von seinem Hoheitsgebiet ausgehende bewaffnete Angriffe gegen den ersten Staat zu unterbinden. Das Völkerrecht gestattet die Anwendung tödlicher Gewalt zur Selbstverteidigung als Reaktion auf einen „bewaffneten Angriff“, sofern diese Gewalt notwendig und verhältnismäßig ist.<sup>70</sup>

36. Während die grundlegenden rechtlichen Regeln unumstritten sind, sind die Frage des anwendbaren normativen Rahmens und die Auslegung bestimmter Aspekte der Regeln Gegenstand erheblicher Diskussionen. Beide Fragen werden im Folgenden ausführlicher behandelt.

## B. Fragen der Souveränität und die Berufung der Staaten auf das Recht zur Selbstverteidigung

### Zustimmung

37. Die Aussage, dass ein Staat der Anwendung von Gewalt durch einen anderen Staat in seinem Hoheitsgebiet zustimmen kann, ist rechtlich unstrittig.<sup>71</sup> Doch auch wenn die Anwendung von Gewalt aufgrund dieser Zustimmung zulässig ist, wird dadurch keiner der betroffenen Staaten von seiner Verpflichtung entbunden, die Menschenrechtsnormen und das humanitäre Völkerrecht in Bezug auf die Anwendung tödlicher Gewalt gegen eine bestimmte Person einzuhalten. Die Verantwortlichkeit des zustimmenden Staates, die Menschen in seinem Hoheitsgebiet davor zu schützen, dass sie willkürlich ihres Rechts auf Leben beraubt werden, gilt zu jeder Zeit.<sup>72</sup> Der zustimmende Staat kann den durchführenden

<sup>68</sup> Charta der Vereinten Nationen, Art. 51.

<sup>69</sup> Charta der Vereinten Nationen, Art. 2 Abs. 4.

<sup>70</sup> Internationaler Gerichtshof, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua vs. United States of America)*, ICJ Reports 1986, Ziff. 194 (Militärische und paramilitärische Aktivitäten); O. Schachter, *The Right of States to Use Armed Force*, 82 Michigan Law Review (1984), S. 1620 und 1633-1634. Im Kontext der Selbstverteidigung ist Gewalt nur dann verhältnismäßig, wenn sie zur Verteidigung eingesetzt und auf das Ziel beschränkt wird.

<sup>71</sup> *Military and Paramilitary Activities*, Ziff. 246. Pakistan und Jemen haben möglicherweise gezielten Tötungen mit Drohnen durch die USA in ihrem Hoheitsgebiet zugestimmt. Eric Schmitt and Mark Mazzetti, *In a First, US Provides Pakistan with Drone Data*, NY Times, 13. Mai 2009; Joby Warrick and Peter Finn, *CIA director says secret attacks in Pakistan have hobbled al-Qaeda*, Wash. Post, 18. März 2010.

<sup>72</sup> Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte, Resolution 2200A (XXI) der Generalversammlung, 999 U.N.T.S. 171, am 23. März 1976 in Kraft getreten, Art. 6 (IPBPR); Generalversammlung der Vereinten Nationen, Resolution über den Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten bei der Bekämpfung des Terrorismus, A/RES/51/191, 10. März 2005, Ziff. 1.

Staat nur insoweit rechtmäßig zu einer Tötung ermächtigen, als diese im Einklang mit dem anwendbaren humanitären Völkerrecht oder den Menschenrechtsnormen erfolgt.

38. Um seinen rechtlichen Verpflichtungen nachzukommen, sollte der zustimmende Staat daher von dem die Operation durchführenden Staat zumindest den überprüfbaren Nachweis verlangen, dass die Person, gegen die tödliche Gewalt angewendet werden soll, ein legitimes Ziel ist und dass der die Operation durchführende Staat das anwendbare Recht einhalten wird.<sup>73</sup> Nach jeder gezielten Tötung sollte der zustimmende Staat sich vergewissern, dass sie rechtmäßig war. Im Zweifelsfall muss der zustimmende Staat die Tötung untersuchen und, wenn eine Rechtsverletzung festgestellt wird, die strafrechtliche Verfolgung der Täter und die Entschädigung der Opfer verlangen.

### Das Recht zur Selbstverteidigung

39. In Ermangelung einer Zustimmung oder auch zusätzlich können sich die Staaten zur Rechtfertigung der extraterritorialen Anwendung von Gewalt unter Einsatz gezielter Tötungen auf das Recht zur Selbstverteidigung berufen.<sup>74</sup> Wie bereits erwähnt, erlaubt das Völkerrecht die Anwendung tödlicher Gewalt zur Selbstverteidigung gegen einen „bewaffneten Angriff“, solange diese Gewalt notwendig und verhältnismäßig ist.<sup>75</sup> Meinungsverschiedenheiten sind jedoch in drei wesentlichen Bereichen entstanden: ob die Rechtfertigung der Selbstverteidigung auch für die Anwendung von Gewalt gegen nichtstaatliche Akteure gilt und was einen bewaffneten Angriff durch solche Akteure darstellt, inwieweit Selbstverteidigung allein als Rechtfertigung für gezielte Tötungen dienen kann und inwieweit die Staaten ein Recht zu „antizipatorischer“ oder „präemptiver“ Selbstverteidigung haben.

### Selbstverteidigung und nichtstaatliche Akteure

40. Die Frage, ob Artikel 51 den Staaten die Anwendung von Gewalt gegen nichtstaatliche Akteure erlaubt, ist Gegenstand von Debatten. Das Argument, dass dem nicht so ist, wird durch Urteile des Internationalen Gerichtshofs (IGH) gestützt, wonach sich Staaten im Fall bewaffneter Angriffe durch nichtstaatliche Akteure, die nicht einem anderen Staat zugeordnet werden können, nicht auf Artikel 51 berufen können.<sup>76</sup> Auf der anderen Seite vertreten einige Staaten, darunter die USA, den Standpunkt, dass Artikel 51 das nach dem Völkergewohnheitsrecht bestehende Recht, in Selbstverteidigung zu handeln, auch gegen nichtstaatliche Akteure, nicht verdrängt und dass die Praxis der Staaten diesen Standpunkt unterstützt.<sup>77</sup> Eine Untermauerung dieser These sehen Kommentatoren in den nach den Anschlägen vom 11. September verabschiedeten Resolutionen 1368 und 1373 des Sicherheitsrats<sup>78</sup> sowie in der Berufung der NATO auf die Bestimmung über die kollektive Selbstverteidigung in Artikel 5 des Nordatlantikvertrags<sup>79</sup>. Doch selbst unter der Annahme, Artikel 51 habe das Gewohnheitsrecht nicht verdrängt, wird ein nichtstaatlicher Akteur, für dessen Aktivitäten kein Staat verantwortlich ist, tatsächlich nur in sehr seltenen Fällen in der Lage sein, einen bewaffneten Angriff der Art zu führen, der ein Recht zur extraterritorialen Anwendung von Gewalt entstehen ließe. Unter solchen außergewöhnlichen Umständen müsste nach der Charta der Vereinten Nationen die Zustimmung des Sicherheitsrats gesucht werden.

<sup>73</sup> E/CN.4/2005/7, Ziff. 41.

<sup>74</sup> Zum Beispiel PCATI, oben, Fußnote 22, Ziff. 10; Koh, oben, Fußnote 41; Abraham D. Sofaer, *Terrorism, The Law, and the National Defense*, 126 *Military Law Review* 89, 103 (1989).

<sup>75</sup> Charta der Vereinten Nationen, Art. 51; Schachter, oben, Fußnote 70, S. 1633-34.

<sup>76</sup> Wall Opinion; *Armed Activities*, Ziff. 216.

<sup>77</sup> Sofaer, oben, Fußnote 74, S. 107.

<sup>78</sup> Resolutionen des Sicherheitsrats 1368 (2001) vom 12. Sept. 2001 und 1372 (2001) vom 28. Sept. 2001.

<sup>79</sup> Pressemitteilung des Nordatlantikrats, 12. Sept. 2001, in Englisch verfügbar unter <http://www.nato.int/docu/pr/2001/p01-124e.htm>.

41. Schwieriger ist die Frage zu beantworten, inwieweit immer wiederkehrende, aber nicht zusammenhängende Angriffe, namentlich durch einen nichtstaatlichen Akteur, einen „bewaffneten Angriff“ im Sinne des Artikels 51 darstellen. In einer Reihe von Entscheidungen hat der IGH eine hohe Schwelle dafür festgelegt, welche Art von Angriffen die extraterritoriale Anwendung von Gewalt zur Selbstverteidigung rechtfertigen würde.<sup>80</sup> Nach seiner Auffassung erreichen vereinzelt Angriffe geringer Intensität nicht die Schwelle eines bewaffneten Angriffs, die zur extraterritorialen Anwendung von Gewalt zur Selbstverteidigung berechtigen würde, und die Rechtmäßigkeit einer Verteidigungsreaktion muss im Lichte jedes einzelnen bewaffneten Angriffs beurteilt werden und nicht, indem gelegentliche, wenn auch möglicherweise aufeinanderfolgende Angriffe in ihrer Gesamtheit betrachtet werden. Dieser Ansatz ist zwar kritisiert worden,<sup>81</sup> doch unterstützen nur wenige Kommentatoren eine Konzeption, nach der es zulässig wäre, das Recht zur Selbstverteidigung in Reaktion auf die meisten Arten von Angriffen geltend zu machen, um die es im Zusammenhang mit den hier erörterten extraterritorialen gezielten Tötungen geht. Jeder derartige Ansatz würde den Wert des fundamentalen Verbots in Artikel 51 weitgehend vermindern.

### Selbstverteidigung, humanitäres Völkerrecht und die Menschenrechtsnormen

42. Der zweite kontroverse Bereich betrifft die Anwendung von Gewalt durch die USA gegen mutmaßliche Terroristen in anderen Ländern, vor allem in Pakistan. Einige US-Wissenschaftler und -Kommentatoren sprechen sich für eine „robuste“ Form der Selbstverteidigung aus, bei der - sobald diese Doktrin geltend gemacht wird - gezielte Tötungen keinem anderen normativen Rahmen oder einschränkenden Grundsätzen, wie dem humanitären Völkerrecht, unterliegen würden.<sup>82</sup> Sobald die Anwendung von Gewalt zur Selbstverteidigung gerechtfertigt ist, wären nach dieser Auffassung das humanitäre Völkerrecht und die Menschenrechtsnormen auf einen solchen Gewalteininsatz nicht anzuwenden. Dieser Ansatz ist Ausdruck einer neuerdings vertretenen, nicht rechtskonformen und beunruhigenden Tendenz, Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht für zulässig anzusehen, sofern die allgemeine Sache, für die das Recht zur Anwendung von Gewalt geltend gemacht wird, „gerecht“ ist<sup>83</sup> und vermischt auf unzulässige Weise *jus ad bellum* und *jus in bello*.<sup>84</sup> Die Befürworter eines „robusten“ Selbstverteidigungsrechts führen das Gutachten des Internationalen Gerichtshofs über Kernwaffen an, in dem der Gerichtshof befand, dass die Androhung des Einsatzes oder der Einsatz von Kernwaffen im Allgemeinen gegen das humanitäre Völkerrecht verstößt, jedoch feststellte, er könne nicht zu der Schlussfolgerung gelangen, dass die Drohung mit oder der Einsatz von Kernwaffen in einem extremen Fall der Selbstverteidigung, in dem es um das Überleben des Staates selbst geht, rechtmäßig oder rechtswidrig wäre.<sup>85</sup> Dieser Aspekt des Gutachtens ist zwar als vage und verwirrend kritisiert

<sup>80</sup> *Military and Paramilitary Activities* 1986 I.C.J. 14; ICJ, *Oil Platforms* (Iran v. US), 2003 I.C.J. 161, 6. Nov. 2003; *Armed Activities*, 2005 I.C.J. 116, 19. Dez. 2005; *Wall Opinion*, 2004 I.C.J. 136.

<sup>81</sup> *Armed Activities* (persönliche Meinung des Richters Simma), Ziff. 8 und 15; Robert D. Sloane, *The Cost of Conflation: Preserving the Dualism of Jus ad Bellum and Jus in Bello in the Contemporary Law of War*, 34 Yale J. Int'l Law 82 (2010); Christine Gray, *International Law and the Use of Force* (2004) 133.

<sup>82</sup> Zum Beispiel Kenneth Anderson, *Targeted Killing in US Counterterrorism Strategy and Law*, in Englisch verfügbar unter [http://www.brookings.edu/papers/2009/0511\\_counterterrorism\\_anderson.aspx](http://www.brookings.edu/papers/2009/0511_counterterrorism_anderson.aspx); Kenneth Anderson, *Predators over Pakistan*, *The Weekly Standard*, 8. März 2010; Parks, oben, Fußnote 11. Vor kurzem schien der Rechtsberater des US-Außenministeriums anzuerkennen, dass Selbstverteidigung eine zusätzliche, keine alternative Quelle der Berechtigung ist. Koh, oben, Fußnote 41.

<sup>83</sup> IACHR, *Tablada*, Report No. 55/97, Argentina, Doc. 38, 1997, Ziff. 173-74.

<sup>84</sup> Robert Kolb, *Origin of the Twin Terms Jus ad Bellum and Jus in Bello*, 320 Int'l Rev. Red Cross 554 (1997); Judith Gardam, *Proportionality and Force in International Law*, 87 *American Journal of International Law* 391 (1993).

<sup>85</sup> *Nuclear Weapons*, Ziff. 25.

worden,<sup>86</sup> doch soll damit nur die extremste Situation behandelt werden, in der es um das Überleben des Staates selbst geht. Die Berufung auf eine derart extreme Ausnahme, um einen Verstoß gegen das humanitäre Völkerrecht aus Gründen der Selbstverteidigung in Situationen der hier betrachteten Art für zulässig zu erklären, käme einer Aufgabe des humanitären Völkerrechts gleich.

43. Das Konzept der „robusten“ Selbstverteidigung lässt außerdem die sehr realen Unterschiede zwischen den völkerrechtlichen Regeln für die Gewaltanwendung zwischen Staaten und dem auf die Führung von Feindseligkeiten anwendbaren Recht außer Acht. Die Frage der Rechtmäßigkeit der Anwendung von Gewalt stellt sich in der Regel zu Beginn eines bewaffneten Konflikts, während das auf die Führung des bewaffneten Konflikts anwendbare Recht im gesamten Konfliktverlauf gilt.<sup>87</sup> Die herrschenden Einschränkungen sind jeweils unterschiedlicher Art. Die Verhältnismäßigkeit im Rahmen der Selbstverteidigung verlangt, dass die Staaten Gewalt nur defensiv und nur in dem zur Erreichung defensiver Ziele notwendigen Maß anwenden dürfen,<sup>88</sup> während die Verhältnismäßigkeit nach dem humanitären Völkerrecht gebietet, dass die Staaten die als Nebenfolge eines Einsatzes verursachten Schäden oder Todesfälle unter Zivilpersonen gegen den sich ergebenden militärischen Vorteil abwägen müssen. Das Kriterium der Notwendigkeit im Rahmen der Selbstverteidigung verlangt, dass ein Staat abschätzt, ob er sich auf andere Weise als mit bewaffneter Gewalt verteidigen kann, während Notwendigkeit im humanitären Völkerrecht bedeutet, dass der Staat beurteilen muss, ob ein Einsatz die militärischen Ziele erreichen wird und mit den anderen Regeln des humanitären Völkerrechts vereinbar ist. Schließlich lässt das Konzept der „robusten“ Selbstverteidigung außer Acht, dass es im Fall einer gezielten Tötung, zu deren Rechtfertigung Selbstverteidigung angeführt wird und die für rechtswidrig befunden wird, zwei Ebenen der Verantwortlichkeit gibt. Aus einem Verstoß gegen die Einschränkungen des Selbstverteidigungsrechts ergeben sich eine staatliche und eine individuelle, strafrechtliche Verantwortlichkeit für die Aggression. Es gibt außerdem eine Verantwortlichkeit für die rechtswidrige Tötung selbst – wenn sie gegen das humanitäre Völkerrecht verstößt, kann sie ein Kriegsverbrechen sein. Aus den Artikeln über die Staatenverantwortlichkeit geht ganz klar hervor, dass sich die Staaten zur Rechtfertigung ihrer Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht nicht auf das Recht zur Selbstverteidigung berufen dürfen.<sup>89</sup>

44. Kurzum, selbst wenn die Anwendung von Gewalt zwischen Staaten als Rechtfertigung für eine gezielte Tötung angeführt wird, ist damit die weitere Frage, ob die Tötung der spezifischen Zielperson oder Zielpersonen legitim ist, nicht beantwortet. Die Rechtmäßigkeit einer spezifischen Tötung hängt davon ab, ob sie den Anforderungen des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechtsnormen (im Zusammenhang mit einem bewaffneten Konflikt) oder allein den Menschenrechtsnormen (in allen anderen Zusammenhängen) Genüge tut.

<sup>86</sup> Zum Beispiel Abweichende Meinung des Richters Higgins, Abweichende Meinung des Richters Koroma; Dapo Akande, Nuclear Weapons, Unclear Law? Deciphering the Nuclear Weapons Advisory Opinion of the International Court, 68 *Brit. Yearbook of Int'l Law* 209 (1997); Christopher Greenwood, The Advisory Opinion on Nuclear Weapons and the Contribution of the International Court to International Humanitarian Law, *Int'l Rev. Red Cross*, Nr. 316, S. 65 (1997); Jasmine Moussa, Can Jus Ad Bellum Override Jus in Bello? Reaffirming the Separation of the Two Bodies of Law, *Int'l Rev. Red Cross*, Nr. 872, S. 963 (2008).

<sup>87</sup> Christopher Greenwood, The Relationship Between Jus ad Bellum and Jus in Bello, 9 *Review of International Studies* 221, 222-23 (1983).

<sup>88</sup> Nuclear Weapons, Abweichende Meinung des Richters Higgins, Ziff. 5.

<sup>89</sup> ILC, Articles on State Responsibility, S. 166-67.



### Antizipatorische und präemptive Selbstverteidigung

45. Der dritte bedeutende Bereich der Kontroverse betrifft das Streben von Staaten, das Recht zur Selbstverteidigung nicht nur in Reaktion auf einen bewaffneten Angriff geltend zu machen, sondern auch in antizipatorischer Selbstverteidigung oder aber als präemptive Maßnahme gegen eine Bedrohung, die beständig ist und in Zukunft eintreten kann, deren unmittelbar bevorstehendes Eintreten jedoch nicht wahrscheinlich ist.<sup>90</sup> Nach restriktiver Ansicht darf das Recht zur Selbstverteidigung nach Artikel 51 erst dann geltend gemacht werden, nachdem ein Angriff stattgefunden hat.<sup>91</sup> Nach einer weniger strengen Ansicht, die der Staatenpraxis und der überwiegenden Literaturmeinung stärker Rechnung trägt, schließt Selbstverteidigung hingegen auch das Recht ein, angesichts einer realen und unmittelbaren Bedrohung Gewalt einzusetzen, wenn die Notwendigkeit der Selbstverteidigung gegenwärtig und überwältigend ist und keine Wahl der Mittel und keinen Augenblick zur Überlegung lässt.<sup>92</sup> Nach einer dritten Ansicht, die als Ausnahmefall von der US-Regierung unter Präsident Bush angeführt wurde, die jedoch offenbar noch immer die politische Linie der USA wiedergeben könnte, wäre „präemptive Selbstverteidigung“ – die Anwendung von Gewalt, auch wenn keine unmittelbare Gefahr droht und wenn „über Zeit und Ort des feindlichen Angriffs Ungewissheit herrscht“ – zulässig.<sup>93</sup> Diese Ansicht ist äußerst kontrovers und findet keine Stütze im Völkerrecht.<sup>94</sup>

### C. Vorliegen und Reichweite eines bewaffneten Konflikts

46. Ob ein bewaffneter Konflikt vorliegt, ist eine Frage, die anhand objektiver Kriterien beantwortet werden muss, die von den Fakten vor Ort abhängen und nicht nur von den subjektiven Erklärungen von Staaten (die sich häufig stärker von politischen als von rechtlichen Erwägungen leiten lassen) oder gegebenenfalls nichtstaatlichen Akteuren, einschließlich mutmaßlicher Terroristen (die auch politische Gründe dafür haben können, die Anerkennung als kriegführende Partei anzustreben). Traditionell haben sich Staaten geweigert, die Existenz eines bewaffneten Konflikts mit nichtstaatlichen Gruppen zuzugeben. Gründe dafür sind, dass sie diesen Gruppen die Anerkennung als „Kriegführende“ oder „Kämpfer“ verwehren wollen und stattdessen dabei bleiben können, dass es sich um dem innerstaatlichen Recht unterstehende gemeine Kriminelle handelt. Die Staaten wollen auch nicht „schwach“ erscheinen, indem sie einräumen, dass sie massiver Gewalt nicht Einhalt gebieten können und/oder dass Rebellen oder aufständische Gruppen Teile des staatlichen Hoheitsgebiets kontrollieren. In der jüngeren Vergangenheit haben sich zum Beispiel das Vereinigte Königreich (in Bezug auf Nordirland) und Russland (in Bezug auf Tschetschenien) geweigert, das Vorliegen interner bewaffneter Konflikte anzuerkennen.

47. Auf der anderen Seite haben sich sowohl die USA als auch Israel auf die Existenz eines bewaffneten Konflikts mit mutmaßlichen Terroristen („nichtstaatliche bewaffnete Gruppen“) berufen<sup>95</sup>. Die Vorteile einer solchen Sicht liegen auf der Hand: Es lässt sich die

<sup>90</sup> US National Security Strategy 2002 (2006 rev'n), S. 6; W. Taft and A. Buchwald, Pre-emption, Iraq and International Law, 97 AJIL 557 (2003).

<sup>91</sup> Yoram Dinstein, War, Aggression and Self-Defence, Cambridge (2001), S. 167 (Beschreibung der restriktiven Konzeption).

<sup>92</sup> R.Y. Jennings, The Caroline and McLeod Cases, 32 Am. J. Int'l L. 82, 92 (1938); Thomas M. Franck, Recourse to Force: State Action Against Threats and Armed Attacks (2002) 107; Thomas M. Franck, What Happens Now? The United Nations After Iraq, 97 Am. J. Int'l L. 607, 619 (2003); Christian J. Tams, The Use of Force Against Terrorists, 20 Eur. J. Int'l Law, 359, 378-83 (2009).

<sup>93</sup> US National Security Strategy 2002 (2006 rev'n), S. 15.

<sup>94</sup> Lord Goldsmith, 'Iraq: Resolution 1441', Memo to the Prime Minister, 7. März 2002, in Englisch verfügbar unter <http://image.guardian.co.uk/sys-files/Guardian/documents/2005/04/28/legal.pdf>; Franck, What Happens Now?, S. 619 (2003).

<sup>95</sup> Koh, oben, Fußnote 41; PCATI, oben, Fußnote 22.

Ansicht vertreten, dass das in einem bewaffneten Konflikt anwendbare humanitäre Völkerrecht Tötungen weniger enge Schranken setzt als die Menschenrechtsnormen oder das innerstaatliche Recht und den Streitkräften eines Staates im Allgemeinen Immunität gewährt.<sup>96</sup> Da das Recht des bewaffneten Konflikts weniger Garantien für ein ordnungsgemäßes Verfahren vorsieht, sehen die Staaten auch einen Vorteil darin, die strengeren Vorschriften für die Ergreifung, Festnahme, Inhaftierung oder Auslieferung eines mutmaßlichen Terroristen in einem anderen Staat nicht erfüllen zu müssen. Tatsächlich ist das humanitäre Völkerrecht aufgrund seines strikten Gebots, dass tödliche Gewalt notwendig sein muss, nicht weniger streng als das Recht der Menschenrechte. Indessen könnte die Qualifizierung einer Situation als bewaffneter Konflikt auch dazu dienen, die Macht der Exekutive auszuweiten, sowohl was das innerstaatliche Recht als auch die öffentliche Unterstützung betrifft.

48. So unbestreitbar attraktiv das Paradigma des bewaffneten Konflikts für den Umgang mit dem Terrorismus erscheinen mag, so offenkundig ist auch das erhebliche Missbrauchspotenzial. Innere Unruhen infolge von Aufständen oder anderweitiger Gewalt durch nicht-staatliche bewaffnete Gruppen und sogar Terrorismus sind in vielen Teilen der Welt gang und gäbe. Wenn Staaten einseitig das Recht des bewaffneten Konflikts auf Situationen ausdehnen, die ihrem Wesen nach Angelegenheiten der Kriminalitätsbekämpfung sind, die nach dem Völkerrecht im Rahmen der Menschenrechte behandelt werden müssen, erklären sie nicht nur effektiv einer bestimmten Gruppe den Krieg, sondern weichen auch wichtige und notwendige Unterscheidungen zwischen internationalen Regelsystemen auf, die der Fähigkeit der Staaten, willkürlich zu töten, Schranken setzen.

49. Das in nicht internationalen bewaffneten Konflikten anwendbare humanitäre Völkerrecht ist nicht so weit entwickelt wie das in internationalen bewaffneten Konflikten geltende Recht. Seit dem 11. September 2001 wird diese Tatsache häufig angeführt, entweder um das humanitäre Völkerrecht im Allgemeinen zu kritisieren oder als Rechtfertigung für innovative Auslegungen, die weit über die allgemein akzeptierten Ansätze hinausgehen. Richtig ist, dass eine Weiterentwicklung der Regeln für nicht internationale bewaffnete Konflikte von Vorteil wäre, doch stellen die derzeit bestehenden Regeln eine mehr als ausreichende Orientierungshilfe für das Vorliegen und die Reichweite eines bewaffneten Konflikts dar. Entscheidend ist, dass die Staaten an die Regeln in der redlichen Absicht herangehen, sie so anzuwenden, wie sie sind und wie sie von internationalen Organen ausgelegt worden sind, anstatt immer größere Flexibilität anzustreben.

50. Nach dem Völkerrecht gibt es im Wesentlichen vier mögliche Fälle des Vorliegens eines bewaffneten Konflikts:

- i) Der Konflikt ist ein internationaler bewaffneter Konflikt;
- ii) der Konflikt ist ein nicht internationaler bewaffneter Konflikt, der die Schwelle des gemeinsamen Artikels 3 der Genfer Abkommen erreicht;
- iii) der Konflikt ist ein nicht internationaler bewaffneter Konflikt, der die Schwelle des gemeinsamen Artikels 3 der Genfer Abkommens und des Zusatzprotokolls II zu den Genfer Abkommen erreicht;
- iv) die Gewalt erreicht nicht die Intensität eines bewaffneten Konflikts, sondern tritt vereinzelt auf, und die Rechtmäßigkeit der Anwendung tödlicher Gewalt bestimmt sich nach dem Recht der Menschenrechte.

51. Die Kriterien für das Vorliegen eines *internationalen* bewaffneten Konflikts sind nach dem humanitären Völkerrecht eindeutig: Jede zwischen zwei Staaten entstehende Streitigkeit, die zum Eingreifen von Streitkräften führt, ist als bewaffneter Konflikt anzuse-

<sup>96</sup> Adjutant General's Office, General Orders No. 100, Instructions for the Government of Armies of the US in the Field (Lieber Code), 24. April 1863, Art. 14; Nuclear Weapons, Ziff. 78.

hen, ungeachtet ihrer Intensität, Dauer oder Größenordnung.<sup>97</sup> Das humanitäre Völkerrecht im internationalen bewaffneten Konflikt gilt auch für alle Fälle „vollständiger oder teilweiser Besetzung des Gebietes einer Hohen Vertragspartei“ nach den Genfer Abkommen.<sup>98</sup> Diesen Kriterien zufolge kann es zwischen einem Staat und einer nichtstaatlichen Gruppe keinen internationalen bewaffneten Konflikt geben.<sup>99</sup>

52. Die Kriterien für das Vorliegen eines *nicht internationalen* bewaffneten Konflikts sind weniger eindeutig als bei einem internationalen bewaffneten Konflikt. Dies ist auf den Umstand zurückzuführen, dass es verschiedene Arten nicht internationaler bewaffneter Konflikte geben kann. Welche Kriterien zugrunde zu legen sind, kann auch davon abhängen, ob ein Staat Vertragspartei des Zusatzprotokolls II zu den Genfer Abkommen ist.<sup>100</sup> Nach dem Völkervertragsrecht und dem Völkergewohnheitsrecht weisen die folgenden Elemente auf das Vorliegen eines nicht internationalen bewaffneten Konflikts mit einer nichtstaatlichen bewaffneten Gruppe hin:

- i) Die nichtstaatliche bewaffnete Gruppe muss anhand objektiver und nachprüfbarer Kriterien als solche identifizierbar sein. Nur dann kann das humanitäre Völkerrecht sinnvoll Anwendung finden und können die Staaten ihrer Verpflichtung nachkommen, zwischen legitimen Zielen und Zivilpersonen zu unterscheiden.<sup>101</sup> Zu den Kriterien zählen<sup>102</sup>
- ein Mindestgrad an Organisation der Gruppe, sodass die Streitkräfte einen Gegner identifizieren können (Genfer Abkommen, Art. 3; Zusatzprotokoll II);
  - die Fähigkeit der Gruppe, die Genfer Abkommen anzuwenden (das heißt eine angemessene Kommandostruktur und die Trennung von militärischer und politischer Führung) (Genfer Abkommen, Art. 3; Zusatzprotokoll II);
  - die Beteiligung der Gruppe an kollektiven, bewaffneten, regierungsfeindlichen Handlungen (Genfer Abkommen, Art. 3);
  - in einem Konflikt, an dem ein Staat beteiligt ist, der Einsatz der regulären staatlichen Streitkräfte gegen die Gruppe (Genfer Abkommen, Art. 3);
  - die Aufnahme des Konflikts mit der Gruppe in die Tagesordnung des Sicherheitsrats oder der Generalversammlung der Vereinten Nationen (Genfer Abkommen, Art. 3).
- ii) Es muss eine Mindestschwelle der Intensität und der Dauer gegeben sein. Die Schwelle der Gewalt ist höher, als dies für das Vorliegen eines internationalen be-

<sup>97</sup> I. bis IV. Genfer Abkommen, Gemeinsamer Art. 2(1); ICRC, Commentary on the Geneva Convention for the Amelioration of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field 32 (Jean S. Pictet ed., 1952); *Prosecutor v. Tadic*, [Appeal on Jurisdiction] Case No. IT-94-I-AR72 (2. Okt. 1995), 35 I.L.M. 32, 54, Ziff. 70 (1996).

<sup>98</sup> I. bis IV. Genfer Abkommen, Gemeinsamer Art. 2(2); Zusatzprotokoll I, Art. 1(4).

<sup>99</sup> Daher war es rechtlich nicht korrekt, dass die US-Regierung unter Präsident Bush behauptete, ihr Recht, überall auf der Welt gezielte Tötungen durchzuführen, sei Teil ihres „Krieges gegen den Terror“, den sie als „internationalen bewaffneten Konflikt“ mit der Al-Qaida einstufte. Mitteilung der USA betreffend die Tötung von Harithi al-Yemeni, 4. Mai 2006, A/HRC/4/20/Add.1, S. 344.

<sup>100</sup> Zusatzprotokoll II, Art. 1(1).

<sup>101</sup> Lindsay Moir, *The Law of Internal Armed Conflict*, 2002.

<sup>102</sup> ICRC Commentary, oben, Fußnote 97, S. 49-50 (Gemeinsamer Artikel 3); ICTY, *Delalic Judgment*, 16. Nov. 1998, Ziff. 184; ICTR, *Musema*, Judgment, 27. Jan. 2000, Ziff. 248; IACHR, *Tablada*, Report No. 55/97, Argentina, Doc. 38, 1997, Ziff. 152.

waffneten Konflikts notwendig ist. Damit die Gewalt die Mindestschwelle erreicht,<sup>103</sup>

- muss sie über die Intensität von inneren Unruhen und Spannungen, wie Tumulten, vereinzelt auftretenden Gewalttaten und anderen ähnlichen Handlungen, hinausgehen (Zusatzprotokoll II);
- muss es sich um lang anhaltende bewaffnete Gewalt zwischen nichtstaatlichen bewaffneten Gruppen oder zwischen einer nichtstaatlichen bewaffneten Gruppe und einem Staat handeln;<sup>104</sup>
- sollte, wenn es sich um einen vereinzelt Vorfall handelt, dieser einen hohen Grad der Intensität aufweisen und die nichtstaatliche bewaffnete Gruppe über einen hohen Organisationsgrad verfügen.<sup>105</sup>

iii) Was die territorialen Grenzen anbelangt,

- kann der Konflikt auf das Hoheitsgebiet eines Staates beschränkt sein und zwischen den eigenen Streitkräften des Staates und der nichtstaatlichen Gruppe geführt werden (Zusatzprotokoll II); oder
- es kann sich um einen transnationalen, das heißt Staatsgrenzen überschreitenden Konflikt handeln (Genfer Abkommen, Art. 3).<sup>106</sup> Das bedeutet jedoch nicht, dass kein territorialer Bezug erforderlich ist.

53. Zusammengefasst ist es aufgrund dieser Faktoren für die USA problematisch, nachzuweisen, dass sie sich – außerhalb des Rahmens der bewaffneten Konflikte in Afghanistan oder Irak – in einem transnationalen, nicht internationalen bewaffneten Konflikt mit der Al-Qaida, den Taliban und anderen mit ihnen verbundenen Kräften befinden,<sup>107</sup> ohne näher zu erläutern, inwiefern diese Gruppen nach dem humanitären Völkerrecht in einem nicht internationalen bewaffneten Konflikt eine „Partei“ darstellen und ob und wie die von ihnen ausgeübte Gewalt die für das Vorliegen eines bewaffneten Konflikts notwendige Intensitätsschwelle erreicht.

54. Im Mittelpunkt scheint stattdessen der „transnationale“ Charakter der terroristischen Bedrohung zu stehen. In der Tat ist bekannt, dass die Al-Qaida und mit ihr in unterschiedlichem Grad „verbundene“ Gruppen in zahlreichen Ländern der Welt operieren, darunter in Saudi-Arabien, Indonesien, Pakistan, Deutschland, dem Vereinigten Königreich und Spanien, in denen sie Terroranschläge durchgeführt haben. Dennoch denkt keiner dieser Staaten, möglicherweise mit Ausnahme Pakistans, dass er sich im eigenen Hoheitsgebiet in einem bewaffneten Konflikt mit der Al-Qaida oder ihren „Verbündeten“ befindet. Tatsächlich haben in keinem dieser Staaten, auch wenn in ihnen Terroranschläge durch die Al-Qaida oder sich zu ihr bekennende Gruppen stattgefunden haben, die Dauer und die Intensität der Anschläge die Schwelle eines bewaffneten Konflikts erreicht. Es trifft daher zwar zu, dass nicht internationale bewaffnete Konflikte Staatsgrenzen überschreiten können und dies in der Tat häufig tun, doch ist dies nur einer von mehreren kumulativen Faktoren, die für das objektive Vorliegen eines bewaffneten Konflikts berücksichtigt werden müssen.

<sup>103</sup> Die aufgeführten Kriterien sind voneinander unabhängig, und für jede Schwelle können andere Regelungen des humanitären Völkerrechts gelten; diese Unterscheidungen sind für die vorliegende Analyse jedoch nicht ausschlaggebend.

<sup>104</sup> *Tadic*, oben, Fußnote 97, Ziff. 70.

<sup>105</sup> IACHR, Juan Carlos Abella v. Argentina, Report No. 55/97, OEA/Ser.L./V./II.95, Doc. 7 rev. 271 Ziff. 151 (1997).

<sup>106</sup> Der Gemeinsame Artikel 3 ist allgemein anwendbar und nicht auf innerstaatliche Konflikte beschränkt. *Nuclear Weapons*, Ziff. 79-82.

<sup>107</sup> Koh, oben, Fußnote 41; *Hamdan v. Rumsfeld*, 548 US 547 (2006).

55. Was die Existenz einer nichtstaatlichen Gruppe als „Partei“ betrifft, so ist festzustellen, dass die Al-Qaida und andere mutmaßlich mit ihr „verbundene“ Gruppen oft, wenn überhaupt, nur in lockerer Verbindung zueinander stehen. Zuweilen scheint es sich nicht einmal um Gruppen zu handeln, sondern wenige Einzelpersonen, die ihre „Inspiration“ von der Al-Qaida beziehen. Der Gedanke, sie stattdessen als Beteiligte anhaltender Feindseligkeiten zu betrachten, die auf neue Gebiete übergreifen, wenn neue Bündnisse entstehen oder sich angeblich gebildet haben, mag oberflächlichen Reiz besitzen, doch solche „Verbündete“ können keine „Partei“ nach den Maßstäben des humanitären Völkerrechts sein – sehr wohl jedoch Kriminelle, wenn ihr Verhalten gegen das Recht der USA oder das Recht des Staates, in dem sie sich aufhalten, verstößt.

56. Die Nichtbeachtung dieser Mindestanforderungen und von Ziel und Zweck des humanitären Völkerrechts würde die Schutzvorschriften des humanitären Völkerrechts gegen die Anwendung von Gewalt gegen Gruppen untergraben, die nicht mit einer organisierten bewaffneten Gruppe, die Partei eines Konflikts sein kann, gleichzusetzen sind – sei es, weil sie nicht über die entsprechende Organisation oder die Fähigkeit für bewaffnete Angriffe verfügen, oder sei es, weil sie weder eine Verbindung noch einen Kriegführungskonnex zu den konkreten Feindseligkeiten haben. Es ist außerdem heilsam sich vor Augen zu führen, dass alle Regeln, auf die sich die USA in Bezug auf die Al-Qaida und ihr „angeschlossene“ Organisationen berufen oder die sie auf sie anwenden wollen, von anderen Staaten in Bezug auf andere nichtstaatliche bewaffnete Gruppen geltend gemacht werden könnten. Die Ausweitung des Begriffs des nicht internationalen bewaffneten Konflikts auf Gruppen, bei denen es sich im Wesentlichen um Drogenkartelle, kriminelle Banden oder andere Gruppen handelt, für die eigentlich die Strafverfolgungsbehörden zuständig wären, würde dem Regime des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte großen Schaden zufügen.

#### **D. Wer darf wann und auf welcher Grundlage rechtmäßig gezielt bekämpft werden?**

57. Die größte Unklarheit herrscht bei gezielten Tötungen im Rahmen eines bewaffneten Konflikts in der Frage, wer als legitimes Ziel in Betracht kommt und wo und wann diese Person gezielt angegriffen werden darf.

58. In einem internationalen bewaffneten Konflikt dürfen die Kombattanten zu jeder Zeit und an jedem Ort bekämpft werden (vorbehaltlich der anderen Vorschriften des humanitären Völkerrechts).<sup>108</sup> Im auf nicht internationale bewaffnete Konflikte anwendbaren humanitären Völkerrecht sind die Regeln weniger eindeutig. In einem nicht internationalen bewaffneten Konflikt gibt es keine „Kombattanten“.<sup>109</sup> Stattdessen dürfen die Staaten – wie in einem internationalen bewaffneten Konflikt – nur die Zivilpersonen, die „unmittelbar an Feindseligkeiten teilnehmen“<sup>110</sup>, direkt angreifen. Da es keine allgemein akzeptierte Definition der unmittelbaren Teilnahme an Feindseligkeiten gibt, bleibt es den Staaten überlassen,

<sup>108</sup> Zusatzprotokoll I, Art. 48; Zusatzprotokoll I, Art. 51(2) (Definition legitimer Ziele); HPCR Commentary section A.1.(y)(1). Der Begriff „Kombattant“ ist im humanitären Völkerrecht nicht definiert, kann jedoch aus dem III. Genfer Abkommen, Art. 4(A), abgeleitet werden; Ryan Goodman, *The Detention of Civilians in Armed Conflict*, 103 Am. J. Int'l L. 48 (2009).

<sup>109</sup> Marco Sassoli & Laura M Olson, *The Relationship Between International Humanitarian Law and Human Rights Law Where it Matters: Admissible Killing and Internment of Fighters in Non-International Armed Conflicts*, 90 Int'l Rev. Red Cross, 599, 611 (Sept. 2008); Marco Sassoli, *Transnational Armed Groups and International Humanitarian Law*, HPCR Paper Series, Winter 2006.

<sup>110</sup> Zusatzprotokoll I, Art. 51(3); Zusatzprotokoll I, Art. 50(1) (Bestimmung des Begriffs Zivilperson). Zusatzprotokoll I, Art. 13(3) und 51(3); III. und IV. Genfer Abkommen, Art. 3; Zusatzprotokoll II, Art. 4 und 13(3).

ihre eigene, von ihnen vorzugsweise nicht veröffentlichte Auslegung zu treffen, welches Verhalten eine unmittelbare Teilnahme an Feindseligkeiten darstellt.

59. Es gibt drei wesentliche Kontroversen, was die unmittelbare Teilnahme an Feindseligkeiten betrifft. Erstens ist strittig, welches Verhalten eine „unmittelbare Teilnahme“ darstellt, die eine Person zum Angriffsziel macht. Zweitens besteht Uneinigkeit darüber, inwieweit die „Mitgliedschaft“ in einer organisierten bewaffneten Gruppe als ein Faktor herangezogen werden kann, um festzustellen, ob eine Person unmittelbar an Feindseligkeiten teilnimmt. Drittens ist umstritten, wie lange die unmittelbare Teilnahme anhalten muss.

60. Es ist nicht einfach, eine Definition der unmittelbaren Teilnahme zu finden, die sicherstellt, dass Zivilpersonen geschützt werden und nicht gleichzeitig ein Feind „belohnt“ wird, der möglicherweise nicht zwischen Zivilpersonen und legitimen militärischen Zielen unterscheidet, sich vorsätzlich unter der Zivilbevölkerung verbirgt und diese gefährdet oder Zivilpersonen zur Teilnahme an Feindseligkeiten zwingt.<sup>111</sup> Die ausschlaggebende Erkenntnis muss jedoch im Hinblick auf den Schutz der großen Mehrheit der Zivilpersonen sein, dass die unmittelbare Teilnahme, ungeachtet der Taktik des Feindes, nur ein Verhalten einschließen kann, das dem eines Kämpfers nahekommt oder das einen Kampf direkt unterstützt. Weniger schwerwiegende Handlungen, wie etwa die Gewährung finanzieller Unterstützung, das Eintreten für eine Sache oder sonstige nicht kampfbezogene Hilfe, stellen keine unmittelbare Teilnahme dar.

61. Einige Verhaltensweisen werden seit langem als unmittelbare Teilnahme verstanden, etwa wenn Zivilpersonen auf staatliche Kräfte schießen oder im Rahmen von Feindseligkeiten Gewalttaten begehen, die zum Tod oder zur Verletzung von Zivilpersonen führen. Andere Verhaltensweisen gelten traditionell nicht als unmittelbare Teilnahme, auch wenn sie die allgemeine Kriegführung unterstützen; dazu gehören politisches Engagement, die Bereitstellung von Nahrungsmitteln oder Unterkunft oder wirtschaftliche Unterstützung und Propaganda (die allesamt auch durch andere Menschenrechtsnormen geschützt werden). Auch wenn sich diese Aktivitäten letztlich auf die Feindseligkeiten auswirken, werden sie nicht als „unmittelbare Teilnahme“ angesehen. Dazwischen gibt es jedoch eine Grauzone, etwa für den sprichwörtlichen „Bauern bei Tag, Kämpfer in der Nacht“, die nach wie vor unbestimmt ist und Unsicherheiten unterliegt.

62. Im Jahr 2009 gab das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) Auslegungslinien zum Begriff der unmittelbaren Teilnahme an Feindseligkeiten heraus, die als Ausgangspunkt für die Erörterung hilfreich ist. Nach den Leitlinien des IKRK dürfen in einem nicht internationalen bewaffneten Konflikt Zivilpersonen, die unmittelbar an Feindseligkeiten teilnehmen, Mitglieder einer bewaffneten Gruppe sind und eine „dauerhafte Kampffunktion“ haben, zu jeder Zeit und an jedem Ort gezielt bekämpft werden.<sup>112</sup> Was die zeitliche Dauer der unmittelbaren Teilnahme an Feindseligkeiten für alle anderen Zivilpersonen betrifft, wird in den Leitlinien des IKRK die Auffassung vertreten, dass diese unmittelbare Teilnahme für Zivilpersonen jeweils auf die einzelne Handlung beschränkt ist: Der früheste Zeitpunkt der unmittelbaren Teilnahme wären die konkreten Vorbereitungsmaßnahmen für diese eine Handlung (zum Beispiel das Verladen von Bomben auf ein Flugzeug), und die Teilnahme endet, wenn die Aktivität endet.<sup>113</sup>

63. Nach den Leitlinien des IKRK muss jede spezifische Handlung der Zivilperson drei kumulative Bedingungen erfüllen, um eine unmittelbare Teilnahme an Feindseligkeiten darzustellen:

<sup>111</sup> Aus diesem Grund habe ich nichtstaatliche bewaffnete Gruppen dafür kritisiert, dass sie Zivilpersonen als menschliche Schutzschilde benutzen und ihre Militäroperationen in mit Zivilpersonen dicht besiedelten Gebieten durchführen. A/HRC/11/2/Add.4, Ziff. 9, 23, 24.

<sup>112</sup> ICRC Guidance, S. 66.

<sup>113</sup> ICRC Guidance, S. 66-68.

- i) Es muss ein „Schwellenwert“ des Schadens überschritten werden, der sich mit objektiver Wahrscheinlichkeit aus der Handlung ergeben wird, indem diese die militärischen Operationen oder Fähigkeiten der gegnerischen Partei beeinträchtigt oder unter geschützten Zivilpersonen oder zivilen Objekten Verluste von Menschenleben oder Sachschäden verursacht; und
- ii) die Handlung muss den erwarteten Schaden unmittelbar und in einem Schritt verursachen, beispielsweise als integraler Bestandteil einer konkreten und koordinierten Kampfhandlung (im Gegensatz zu einem in unbestimmten künftigen Operationen verursachten Schaden); und
- iii) die Handlung muss einen „Kriegführungskonnex“ haben – das heißt, sie muss speziell darauf angelegt sein, die Militäroperationen einer Partei zum Schaden einer anderen zu unterstützen.

64. Diese Kriterien schließen im Allgemeinen Verhalten aus, das eindeutig indirekt ist, unter anderem die allgemeine Unterstützung der kriegerischen Ziele durch Vorbereitungen oder den Aufbau von Kapazitäten (etwa die Herstellung von Waffen und militärischem Gerät).<sup>114</sup> Sie schließen außerdem Verhalten aus, das durch andere Menschenrechtsnormen geschützt ist, namentlich die politische Unterstützung einer kriegführenden Partei oder einer organisierten bewaffneten Gruppe. Wichtig ist die in den Leitlinien des IKRK getroffene Klarstellung, dass es nicht um die Rechtmäßigkeit einer Handlung nach innerstaatlichem Recht oder nach dem Völkerrecht geht; entscheidend für die Prüfung der Frage, ob unmittelbare Teilnahme vorliegt, ist vielmehr, ob das Verhalten „einen integralen Bestandteil der bewaffneten Auseinandersetzungen zwischen Kriegführenden“<sup>115</sup> darstellt. Auch wenn illegale Aktivitäten, wie der Terrorismus, Schaden verursachen: wenn sie die Kriterien für die unmittelbare Teilnahme an *Feindseligkeiten*<sup>116</sup> nicht erfüllen, muss die Reaktion der Staaten den für die Selbstverteidigung und für Maßnahmen der Strafverfolgung geltenden Maßstäben für die Anwendung tödlicher Gewalt entsprechen.<sup>117</sup> Im Allgemeinen ist der Ansatz des IKRK korrekt und stimmt sowohl mit dem Recht der Menschenrechte als auch mit dem humanitären Völkerrecht überein.

65. Aus der Sicht der Menschenrechte bedenklich ist hingegen die in den Leitlinien des IKRK vorgesehene Kategorie der Mitglieder bewaffneter Gruppen mit „dauerhafter Kampffunktion“, die an jedem Ort und zu jeder Zeit gezielt bekämpft werden dürfen.<sup>118</sup> Richtigerweise legt das IKRK bei seinem allgemeinen Ansatz in Bezug auf die unmittelbare Teilnahme an Feindseligkeiten das Gewicht stärker auf die Funktion (die Art der Handlungen) als auf den Status (Kombattant oder nicht privilegierter Kriegführender), doch die Schaffung der Kategorie der dauerhaften Kampffunktion ist *de facto* die Festlegung eines Status, die angesichts der spezifischen Formulierung in den Zusatzprotokollen, die in Bezug auf die unmittelbare Teilnahme nicht auf Dauerhaftigkeit, sondern auf vorübergehende Dauer („solange“) abstellt, fragwürdig ist.

66. Die Schaffung der Kategorie der dauerhaften Kampffunktion erhöht zudem das Risiko, dass jemand, der sich zum Beispiel von seiner Funktion losgesagt hat, irrtümlich zum Angriffsziel gemacht wird. Wenn Staaten sich diese Kategorie zu eigen machen, dann werden sie in der Pflicht stehen, umfangreiche Beweise vorzulegen. Gebunden sind die Staaten

<sup>114</sup> HPCR Commentary section C.28(2), n. 278; Nils Melzer, Keeping the Balance Between Military Necessity and Humanity: A Response to Four Critiques of the ICRC’s Interpretive Guidance on the Notion of Direct Participation in Hostilities, 42 NYU J. Int’l L. and Politics, 829, 858 (2010).

<sup>115</sup> Ebd., S. 859.

<sup>116</sup> Landkriegsordnung in der Anlage zum Abkommen betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkriegs (IV. Haager Abkommen von 1907), Art. 22; Zusatzprotokoll I, Art. 35(1) und 51 (Erörterung von Feindseligkeiten).

<sup>117</sup> Melzer, oben, Fußnote 114, S. 861.

<sup>118</sup> ICRC Guidance, S. 66.

darüber hinaus an die vom IKRK getroffene sorgfältige Unterscheidung zwischen ständigen Kombattanten, die jederzeit direkt angegriffen werden dürfen, und Zivilpersonen, die i) vereinzelt oder episodisch unmittelbar teilnehmen (und nur angegriffen werden dürfen, solange ihre Teilnahme andauert) oder ii) eine allgemeine kriegsunterstützende Funktion haben („Anwerber, Ausbilder, Finanzierer und Propagandisten“) oder den politischen Flügel einer organisierten bewaffneten Gruppe bilden (was sämtlich keine Grundlage für einen Angriff darstellt).<sup>119</sup>

67. Insbesondere angesichts der IKRK-Konzeption der Mitgliedschaft mit dauerhafter Kampffunktion muss unbedingt darauf geachtet werden, dass die anderen in den Auslegungsleitlinien genannten Elemente (Schädigungsschwelle, Kausalität und Kriegführungskonnex) nicht verwässert werden. Unerlässlich ist auch, dass die unmittelbare Teilnahme an Feindseligkeiten Unterstützungsfunktionen für Kampfeinsätze (Verkauf von Lebensmitteln, Bereitstellung von Versorgungsgütern) nicht einschließen darf. Auch wenn dies nach Auffassung mancher ungleiche Bedingungen für staatliche Kräfte und nichtstaatliche Akteure schaffen mag, ist diese ungleiche Behandlung im humanitären Völkerrecht zum Schutz von Zivilpersonen vorgesehen.

68. Es ist höchst problematisch, wenn es die Staaten unterlassen, ihre Kriterien für die unmittelbare Teilnahme an Feindseligkeiten offenzulegen, da weder Transparenz noch Klarheit darüber herrscht, welches Verhalten zur Tötung einer Zivilperson führen könnte. Offen bleibt auch die Möglichkeit, dass Staaten ihr Konzept der unmittelbaren Teilnahme einseitig über die zulässigen Grenzen hinaus ausdehnen. So haben die USA ihre Definition der unmittelbaren Teilnahme an Feindseligkeiten zwar nicht offengelegt, es steht jedoch außer Zweifel, dass sie über die Begriffsbestimmung des IKRK hinausgeht; in Afghanistan dürfen nach Aussage der USA auf dem „Gefechtsfeld“ angetroffene Drogenhändler, die Verbindungen zu dem Aufstand haben, angegriffen und getötet werden.<sup>120</sup> Mit dem traditionellen Verständnis nach dem humanitären Völkerrecht ist dies nicht vereinbar – dort gilt Drogenhandel als kriminelles Verhalten, nicht als eine Aktivität, derentwegen jemand gezielt getötet werden darf. Und die Erzielung von Gewinnen, die zur Finanzierung feindseliger Handlungen verwendet werden könnten, stellt keine unmittelbare Teilnahme an Feindseligkeiten dar.

69. In Anbetracht der Veröffentlichung der Auslegungsleitlinien des IKRK und der bislang zögerlichen oder unklaren Reaktion einiger Staaten wäre jetzt die Zeit, zur umfassenden Behandlung dieser Fragen ein Treffen von Vertretern der Staaten, insbesondere auch der wichtigen Militärmächte, zusammen mit dem IKRK und Sachverständigen auf dem Gebiet der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts einzuberufen. Ein solches Treffen wäre vielleicht am nützlichsten, wenn es unter der Schirmherrschaft eines neutralen Organs, wie etwa des Hohen Kommissars für Menschenrechte, abgehalten würde. Die Teilnehmer könnten die Leitlinien des IKRK erörtern und (erforderlichenfalls) nach einer sorgfältigen Prüfung bewährter Verfahren überarbeiten.

## E. Wer darf gezielte Tötungen durchführen?

70. Meldungen über gezielte Tötungen durch den CIA haben eine Debatte darüber ausgelöst, ob es einen Verstoß gegen das humanitäre Völkerrecht darstellt, wenn diese Tötungen von Bediensteten des Staates begangen werden, die nicht Angehörige seiner Streitkräfte sind. Einige Kommentatoren vertreten die Ansicht, dass CIA-Mitarbeiter, die gezielte Tötungen mit Drohnen durchführen, Kriegsverbrechen begingen, da sie im Gegensatz zum Militär „unrechtmäßige Kombattanten“ seien und nicht an Feindseligkeiten teilnehmen könnten. Dieses Argument hat keine Grundlage im humanitären Völkerrecht. Zunächst

<sup>119</sup> ICRC Guidance, S. 31-36.

<sup>120</sup> Afghanistan's Narco War, oben, Fußnote 39, S. 16 (2009).



einmal geht es davon aus, dass gezielte Tötungen durch den CIA in einem bewaffneten Konflikt begangen werden, was möglicherweise nicht der Fall ist. Außerhalb eines bewaffneten Konflikts würden Tötungen durch den CIA außergerichtliche Hinrichtungen darstellen, wenn man einmal annimmt, dass sie den Menschenrechtsnormen widersprechen. Trifft dies zu, müssen sie sowohl von den USA als auch von dem Staat, in dem die rechtswidrige Tötung stattfand, untersucht und strafrechtlich verfolgt werden. Bei der folgenden Erörterung wird davon ausgegangen, ohne es dabei zu akzeptieren, dass die CIA-Tötungen im Kontext eines bewaffneten Konflikts durchgeführt werden.

71. Nach dem humanitären Völkerrecht ist es Zivilpersonen, auch Geheimdienstangehörigen, nicht untersagt, an Feindseligkeiten teilzunehmen. Die Teilnahme hat allerdings zwei Konsequenzen: Erstens können Geheimdienstangehörige, da sie „unmittelbar an Feindseligkeiten teilnehmen“, indem sie gezielte Tötungen durchführen, selbst zum Ziel gemacht und getötet werden. Zweitens wird ihnen für ihr Verhalten keine Immunität von der Strafverfolgung nach innerstaatlichem Recht gewährt. Sie unterscheiden sich somit von den Streitkräften des Staates, die für dasselbe Verhalten im Allgemeinen Immunität von der Strafverfolgung genießen würden (unter der Voraussetzung, dass sie die Vorschriften des humanitären Völkerrechts einhalten). CIA-Mitarbeiter könnten daher nach dem innerstaatlichen Recht eines jeden Landes, in dem sie gezielte Tötungen mit Drohnen durchführen, wegen Mordes strafrechtlich verfolgt werden und auch wegen Verstößen gegen geltendes US-Recht der Strafverfolgung unterliegen.

72. Es ist wichtig, darauf hinzuweisen, dass bei einer gezielten Tötung, die gegen humanitäres Völkerrecht verstößt (etwa indem das Ziel des Angriffs Zivilpersonen sind, die nicht „unmittelbar an Feindseligkeiten teilnehmen“), unabhängig davon, wer den Angriff verübt – Geheimdienstangehörige oder Mitglieder der Streitkräfte des Staates –, der Urheber des Angriffs ebenso wie diejenigen, die ihn genehmigt haben, wegen Kriegsverbrechen strafrechtlich verfolgt werden können.

73. Darüber hinaus operieren Angehörige der Geheimdienste eines Staates im Unterschied zu den Mitgliedern der Streitkräfte in der Regel nicht in einem Rahmen, in dem angemessenes Gewicht darauf gelegt wird, die Einhaltung des humanitären Völkerrechts zu gewährleisten, was Verstöße wahrscheinlicher macht und das Risiko der Strafverfolgung sowohl wegen Kriegsverbrechen als auch wegen Verstößen gegen die Gesetze des Staates, in dem die Tötungen durchgeführt werden, erhöht. In dem Maße, in dem ein Staat Geheimdienstmitarbeiter für gezielte Tötungen einsetzt, um seine Operationen von den Anforderungen des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechtsnormen in Bezug auf Transparenz und Rechenschaft abzuschirmen, könnte außerdem Staatenverantwortlichkeit für den Verstoß gegen diese Regelungen ausgelöst werden.<sup>121</sup>

## F. Anwendung nichttödlicher Maßnahmen

74. Wie bereits erwähnt, ist der absichtliche Einsatz tödlicher Gewalt im Kontext der Kriminalitätsbekämpfung nur zur Abwehr einer Gefahr für das Leben zulässig. Außerhalb des Kontexts eines bewaffneten Konflikts müssen Strafverfolgungsbeamte daher in der Anwendung nichtletaler Maßnahmen, einschließlich Zwangsanwendung, Gefangennahme und des abgestuften Einsatzes von Gewalt, ausgebildet werden, darauf vorbereitet sein und

<sup>121</sup> Eine aufgrund des Freedom of Information Act (Gesetz über Informationsfreiheit) gestellte Anfrage zur Rechtsgrundlage für mutmaßliche gezielte Tötungen durch den CIA wurde von diesem damit beantwortet, dass er nicht einmal die Existenz von Akten bestätigen oder dementieren könne, da diese Informationen Verschlusssache und vor der Offenlegung geschützt seien. Siehe Schreiben der CIA-Koordinatorin für Informationen und Datenschutz vom 9. März 2010, verfügbar in englischer Sprache unter <http://www.aclu.org/national-security/predator-drone-foia-cia-letter-refusing-confirm-or-deny-existence-records>.

sie auch anwenden; nur wenn die Anwendung dieser Maßnahmen nicht möglich ist, ist eine Tötung zur Rechtsdurchsetzung rechtmäßig.<sup>122</sup> Die Staaten sollten sicherstellen, dass die von ihnen getroffenen Maßnahmen zur „strikten Regulierung und Begrenzung der Umstände“, unter denen Strafverfolgungsbeamte tödliche Gewalt einsetzen dürfen, einschließlich der Intensität der in jedem Stadium zulässigen Gewalt, offengelegt werden.<sup>123</sup> Die rechtlichen Regelungen müssen der Möglichkeit Rechnung tragen, dass die Bedrohung so unmittelbar ist, dass sie eine abgestufte Anwendung von Gewalt nicht zulässt, und angemessene Vorkehrungen enthalten, die eine zuverlässige Einschätzung der Unmittelbarkeit gewährleisten.<sup>124</sup>

75. Das humanitäre Völkerrecht regelt zwar nicht ausdrücklich die Art und den Grad der Gewalt, die gegen legitime Ziele angewendet werden kann, sieht jedoch den Einsatz nicht-tödlicher Maßnahmen vor: In bewaffneten Konflikten haben „die Kriegführenden [...] kein unbeschränktes Recht in der Wahl der Mittel zur Schädigung des Feindes“<sup>125</sup>, und die Staaten dürfen keine „Leiden, die über das zur Erreichung der rechtmäßigen militärischen Ziele unvermeidliche Maß hinausgehen“<sup>126</sup>, zufügen. Die einschränkenden Grundsätze sind unstrittig – die Staaten dürfen nur Gewalt anwenden, die militärisch notwendig und mit dem Grundsatz der Menschlichkeit vereinbar ist.<sup>127</sup> Den Leitlinien des IKRK zufolge würde es „grundlegenden Vorstellungen der Menschlichkeit widersprechen, Gegner zu töten oder ihnen nicht Gelegenheit zu geben, sich zu ergeben, wenn offenkundig keine Notwendigkeit für die Anwendung tödlicher Gewalt besteht“<sup>128</sup>.

76. Die Position, die das IKRK in seinen Auslegungsleitlinien vertritt, wird kontrovers diskutiert. Demnach dürfen „die Art und der Grad der zulässigen Gewalt gegen Personen, die keinen Anspruch auf Schutz vor direkten Angriffen haben, das für die Erreichung eines legitimen militärischen Ziels unter den gegebenen Umständen tatsächlich notwendige Maß nicht überschreiten“<sup>129</sup>. Einige Kritiker interpretieren diese Feststellung dahingehend, dass sie die Anwendung eines Paradigmas der Kriminalitätsbekämpfung im Kontext eines bewaffneten Konflikts erforderlich mache.<sup>130</sup> Wie jedoch aus den Leitlinien klar hervorgeht, wird damit lediglich auf die unstrittige Vorschrift des humanitären Völkerrechts hingewiesen, wonach Art und Umfang der in einer militärischen Operation angewandten Gewalt auf das „für die Erreichung eines legitimen militärischen Ziels unter den gegebenen Umständen tatsächlich notwendige Maß“<sup>131</sup> zu beschränken sind. Insbesondere im Kontext gezielter Tötungen von Zivilpersonen, die unmittelbar an Feindseligkeiten teilnehmen, und in Anbetracht dessen, dass das humanitäre Völkerrecht kein unbeschränktes Recht zu töten vorsieht<sup>132</sup>, ist es für die Kräfte des Staates besser, in einer Weise vorzugehen, bei der die Anwendung tödlicher Gewalt auf das unter den gegebenen Umständen mögliche Mindestmaß beschränkt wird.

<sup>122</sup> A/61/311, Ziff. 33-45; E/CN.4/2006/53, Ziff. 44-54.

<sup>123</sup> Menschenrechtsausschuss, Suarez de Guerrero gegen Kolumbien, 1982, Ziff. 13.

<sup>124</sup> A/61/311, Ziff. 49-51.

<sup>125</sup> Landkriegsordnung in der Anlage zum IV. Haager Abkommen von 1907, verabschiedet am 18. Oktober 1907, in Kraft getreten am 26. Januar 1910; Zusatzprotokoll I, Art. 35(1).

<sup>126</sup> Nuclear Weapons, Ziff. 78.

<sup>127</sup> Zusatzprotokoll I, Art. 1(2); IV. Haager Abkommen, Präambel; III. Genfer Abkommen, Art. 142; IV. Genfer Abkommen, Art. 158.

<sup>128</sup> ICRC Guidance, S. 82.

<sup>129</sup> ICRC Guidance, S. 17 und 77.

<sup>130</sup> W. Hays Parks, Teil IX der IKRK-Studie „Direct Participation in Hostilities“: No Mandate, No Expertise, and Legally Incorrect, 42 NYU J. Int'l L. and Politics 767 (2010).

<sup>131</sup> ICRC Guidance, S. 77.

<sup>132</sup> Landkriegsordnung in der Anlage zum IV. Haager Abkommen von 1907, Art. 22.

77. Nichttödliche Maßnahmen sind insbesondere angemessen, wenn ein Staat die Kontrolle über das Gebiet hat, in dem eine Militäroperation stattfindet<sup>133</sup>, wenn „Streitkräfte gegen ausgewählte Personen in Situationen vorgehen, die der Polizeitätigkeit in Friedenszeiten vergleichbar sind“<sup>134</sup>, und in einem nicht internationalen bewaffneten Konflikt, in dem die Regeln weniger klar sind<sup>135</sup>. In diesen Situationen sollten die Staaten abgestufte Gewalt anwenden und, sofern möglich, die Gefangennahme der Tötung vorziehen. Anstatt Angriffe mit Drohnen durchzuführen, sollten die US-Kräfte daher auf Festnahmen zurückgreifen oder nichttödliche Zwangsmittel anwenden, wo und wann immer es möglich ist. Wie mit den IKRK-Leitlinien deutlich gemacht werden sollte, „hängt die internationale Rechtmäßigkeit einer bestimmten mit Gewaltanwendung verbundenen Operation möglicherweise nicht immer ausschließlich vom humanitären Völkerrecht ab, sondern kann je nach den Umständen potenziell auch von anderen anwendbaren Regelsystemen wie den Menschenrechtsnormen und dem *jus ad bellum* tangiert werden“<sup>136</sup>.

78. Darüber hinaus sollten die Staaten in bewaffneten Konflikten unter anderem folgende Vorsichtsmaßnahmen zur Senkung der Zahl der Opfer ergreifen:

- In den Gebieten, in denen gezielte Tötungen stattfinden können, müssen wirksame Vorwarnungen an die Zivilbevölkerung mittels Flugblättern, Rundfunkmeldungen usw. ergehen.<sup>137</sup> Die Warnungen müssen möglichst konkret sein.<sup>138</sup>
- Derartige Warnungen entbinden jedoch nicht von der Verpflichtung, zwischen legitimen Zielen und Zivilpersonen zu unterscheiden. „Warnungen sind zum Wohl von Zivilpersonen erforderlich, doch sind Zivilpersonen nicht verpflichtet, ihnen nachzukommen. Entscheidet sich eine Zivilperson aus freien Stücken oder angesichts begrenzter Optionen, am Aufenthaltsort zu verbleiben, schmälert dies keineswegs ihren rechtlichen Schutz.“<sup>139</sup>
- Der Einsatz von Zivilpersonen als Schutzschild ist streng verboten.<sup>140</sup> Der rechtswidrige Einsatz „menschlicher Schutzschilde“ durch eine Partei beeinträchtigt indessen nicht die Verpflichtung der anderen Partei, dafür zu sorgen, dass die Tötung von Zivilpersonen bei den Angriffen nicht außerhalb jedes Verhältnisses zu dem militärischen Vorteil steht, der durch die Tötung des zum Ziel gewählten Kämpfers erlangt wurde<sup>141</sup>.

<sup>133</sup> Univ. Ctr. For Int'l Humanitarian Law, Report on the Expert Meeting on the Right to Life in Armed Conflict and Situations of Occupation, 1-2 Sept. 2005; S. 36; Sassoli & Olson, oben, Fußnote 109, S. 614.

<sup>134</sup> ICRC Guidance, S. 80-81.

<sup>135</sup> Sassoli & Olson, oben, Fußnote 109, S. 611.

<sup>136</sup> Nils Melzer, Keeping the Balance Between Military Necessity and Humanity: A Response to Four Critiques of the ICRC's Interpretive Guidance on the Notion of Direct Participation in Hostilities, 42 NYU J. Int'l L. and Politics, 829, 897 (2010).

<sup>137</sup> Landkriegsordnung in der Anlage zum IV. Haager Abkommen von 1907, Art. 26; Zusatzprotokoll I, Art. 57.

<sup>138</sup> Daher habe ich gemeinsam mit drei anderen Sonderberichterstattern zu einem früheren Zeitpunkt Israel für zu allgemeine Warnungen kritisiert. A/HRC/2/7, Ziff. 41.

<sup>139</sup> A/HRC/2/7, Ziff. 41.

<sup>140</sup> Zusatzprotokoll I, Art. 51(7); Zusatzprotokoll I, Art. 50(3); HPCR Commentary, Abschnitt G.45; A/HRC/2/7; A/HRC/11/2/Add.4.

<sup>141</sup> Zusatzprotokoll I, Art. 58; A/HRC/2/7, Ziff. 30, 68-70 (Israel und Libanon); A/HRC/11/2/Add.4, Ziff. 9, 23-24 (Afghanistan).

## G. Der Einsatz von Drohnen für gezielte Tötungen

79. Der Einsatz von Drohnen für gezielte Tötungen hat beträchtliche Kontroversen ausgelöst. Nach Ansicht einiger sind Drohnen als solche nach dem humanitären Völkerrecht verbotene Waffen, da sie Zivilpersonen zwangsläufig unterschiedslos töten oder ihre unterschiedslose Tötung zur Folge haben, wenn sie sich beispielsweise in der Nähe einer Zielperson befinden.<sup>142</sup> Es ist richtig, dass das humanitäre Völkerrecht Einschränkungen der Waffen vorsieht, die die Staaten einsetzen können, und Waffen, die beispielsweise ihrer Natur nach unterschiedslos wirken (wie biologische Waffen),<sup>143</sup> verbietet. Dennoch unterscheidet sich ein Flugkörper, der von einer Drohne aus abgefeuert wird, durch nichts von jeder anderen gebräuchlichen Waffe, wie von einer Schusswaffe, die ein Soldat betätigt, oder von einem Flugkörper abfeuernden Hubschrauber oder Kampfhubschrauber. Die entscheidende Rechtsfrage ist bei jeder Waffe dieselbe: Ist ihr konkreter Einsatz mit dem humanitären Völkerrecht vereinbar oder nicht?

80. Bedenklicher ist der Einsatz von Drohnen deshalb, weil sie es den Kräften des Staates leichter machen, ohne Risiko zu töten, und politische Entscheidungsträger und militärische Befehlshaber daher versucht sein werden, die rechtlichen Beschränkungen in Bezug darauf, wer unter welchen Umständen getötet werden kann, zu weit auszulegen. Die Staaten müssen gewährleisten, dass die von ihnen angelegten Kriterien bei der Entscheidung darüber, wer zum Ziel gemacht und getötet werden darf – das heißt wer ein rechtmäßiger Kombattant ist oder was eine „unmittelbare Teilnahme an Feindseligkeiten“ darstellt, die Zivilpersonen einem direkten Angriff aussetzt –, sich nicht danach unterscheiden, welche Waffe sie wählen.

81. Die Befürworter von Drohnen argumentieren, dass Drohnen im Vergleich zu anderen Waffen über bessere Überwachungsfähigkeiten verfügen, höhere Präzision ermöglichen und daher besser geeignet seien, Kollateralschäden in Form von Opfern und Verletzungen unter der Zivilbevölkerung zu vermeiden. Bis zu einem bestimmten Maß mag das zutreffen, doch ist das Bild unvollständig. Die Präzision, Genauigkeit und Rechtmäßigkeit eines Drohnenangriffs hängen von Erkenntnissen aus der Nachrichtengewinnung durch Personen ab, die zur Grundlage der Entscheidung über das Angriffsziel gemacht werden.

82. Drohnen können eine Überwachung aus der Luft und die Gewinnung von Informationen über „Lebensmuster“ ermöglichen, die es dem Bedienungspersonal gestatten, zwischen friedlichen Zivilpersonen und den an unmittelbaren Feindseligkeiten teilnehmenden Personen zu unterscheiden. Dank dieser fortgeschrittenen Überwachungsfähigkeiten sind die Kräfte eines Staates tatsächlich besser in der Lage, während eines Angriffs Vorsichtsmaßnahmen zu ergreifen.<sup>144</sup> Diese optimalen Bedingungen sind jedoch möglicherweise nicht in jedem Fall gegeben. Vor allem aber kann das Bedienungspersonal einer Drohne, das Tausende von Kilometern von der Umgebung eines potenziellen Ziels entfernt ist, hinsichtlich der Nachrichtengewinnung durchaus noch stärker benachteiligt sein als Bodentruppen, die selbst häufig nicht in der Lage sind, verlässliche Erkenntnisse zu gewinnen.

83. Während meiner Mission nach Afghanistan zeigte sich deutlich, wie schwer es selbst für die Truppen vor Ort ist, genaue Informationen zu erlangen. Aus Aussagen von Zeugen und Familienangehörigen ging hervor, dass die internationalen Kräfte oft zu schlecht über lokale Praktiken informiert waren oder Informationen zu leichtgläubig interpretierten, um

<sup>142</sup> Murray Wardrop, *Unmanned Drones Could be Banned, Says Senior Judge*, *The Telegraph*, 6. Juli 2009.

<sup>143</sup> Das allgemeine Verbot nach dem humanitären Völkerrecht richtet sich gegen Waffen, die gegen das Unterscheidungsgebot verstoßen oder unnötiges Leiden verursachen. Siehe HPCR Commentary, Abschnitt C.

<sup>144</sup> Michael N. Schmitt, *Precision Attack and International Humanitarian Law*, 87 *Int'l Rev. Red Cross* 445 (Sept. 2005).

sich ein verlässliches Bild der Lage verschaffen zu können.<sup>145</sup> Allzu oft gingen die von den internationalen Kräften durchgeführten bemannten Luftangriffe, bei denen Menschen ums Leben kamen, auf fehlerhafte nachrichtendienstliche Erkenntnisse zurück. Zahlreiche weitere Beispiele lassen erkennen, dass die Rechtmäßigkeit einer gezielten Tötungsoperation stark davon abhängt, wie zuverlässig die ihr zugrunde liegenden Erkenntnisse sind.<sup>146</sup> Die Staaten müssen daher für das Vorhandensein der notwendigen Verfahrensvorkehrungen sorgen, um zu gewährleisten, dass die Erkenntnisse, auf denen die Entscheidungen über die Angriffsziele beruhen, genau und nachprüfbar sind.

84. Aufgrund der Tatsache, dass das Bedienungspersonal Tausende von Kilometern vom Gefechtsfeld entfernt ist und die Operationen ausschließlich über Computerbildschirme und Audioleitungen ausführt, entsteht noch das zusätzliche Risiko, dass sich eine „Playstation“-Mentalität des Tötens herausbildet. Die Staaten müssen durch eine entsprechende Ausbildung sicherstellen, dass die Drohnensteuerer, die den Risiken und Härten eines Gefechts noch nie ausgesetzt waren, zur Achtung des humanitären Völkerrechts angehalten werden, und für ausreichende Sicherungsmaßnahmen zu seiner Einhaltung sorgen.

85. Außerhalb eines bewaffneten Konflikts ist der Einsatz von Drohnen für gezielte Tötungen wahrscheinlich nie rechtmäßig. Eine mit Drohnen durchgeführte gezielte Tötung im Hoheitsgebiet eines Staates, über das dieser die Kontrolle ausübt, würde mit großer Wahrscheinlichkeit nicht die Anforderungen erfüllen, die die Menschenrechtsnormen für die Anwendung tödlicher Gewalt vorsehen.

86. Außerhalb seines Hoheitsgebiets (oder in einem Gebiet, über das er keine Kontrolle ausübt) und dort, wo die Lage am Boden nicht die Intensität eines bewaffneten Konflikts erreicht hat, in dem das humanitäre Völkerrecht gelten würde, könnte ein Staat theoretisch versuchen, den Einsatz von Drohnen zu rechtfertigen, indem er sich auf das Recht zur antizipatorischen Selbstverteidigung gegen einen nichtstaatlichen Akteur beruft.<sup>147</sup> Er könnte theoretisch auch behaupten, dass die menschenrechtliche Anforderung, zuerst nichtletale Mittel einzusetzen, nicht erfüllt werden könne, wenn der Staat keine Mittel habe, die Zielperson gefangen zu nehmen oder den anderen Staat dazu zu veranlassen, dies zu tun. Praktisch gesehen gibt es sehr wenige Situationen außerhalb aktiver Feindseligkeiten, in denen das Kriterium für antizipatorische Selbstverteidigung – eine Notwendigkeit, die „gegenwärtig und überwältigend ist und keine Wahl der Mittel und keinen Augenblick zur Überlegung lässt“<sup>148</sup> – erfüllt wäre. Diese Hypothese birgt dieselbe Gefahr wie das Szenario der „tickenden Zeitbombe“ im Zusammenhang mit der Anwendung von Folter und Zwang bei Verhören: Ein gedankliches Experiment, das eine seltene notfallbedingte Ausnahme von einem absoluten Verbot postuliert, kann diese Ausnahme effektiv institutionalisieren. Die Anwendung eines solchen Szenarios auf gezielte Tötungen droht das menschenrechtliche Verbot der willkürlichen Tötung eines Menschen bedeutungslos zu machen. Darüber hinaus würde die mit Hilfe einer Drohne durchgeführte Tötung anderer Personen als der Zielperson (etwa von Familienangehörigen oder anderen, die sich in der Nähe aufhalten) nach den Menschenrechtsnormen eine willkürliche Tötung darstellen, was Staatenverantwortlichkeit und individuelle strafrechtliche Verantwortlichkeit auslösen könnte.

<sup>145</sup> A/HRC/11/2/Add.4, Ziff. 14-18, 70.

<sup>146</sup> Siehe z. B. Website des israelischen Außenministeriums, „Findings of the inquiry into the death of Salah Shehadeh“:  
<http://www.mfa.gov.il/MFA/Government/Communiques/2002/Findings%20of%20the%20inquiry%20into%20the%20death%20of%20Salah%20Sh.>

<sup>147</sup> Siehe Abschnitt III.B.

<sup>148</sup> Siehe R.Y. Jennings, *The Caroline and McLeod Cases*, 32 Am. J. Int'l L. 82, 92 (1938).

## H. Die Erfordernisse der Transparenz und der Rechenschaft

87. Es ist höchst besorgniserregend, dass die Staaten ihren nach den Menschenrechtsnormen und dem humanitären Völkerrecht bestehenden Verpflichtungen zu Transparenz und Rechenschaft in Bezug auf gezielte Tötungen nicht nachkommen. Bislang hat kein Staat die Rechtsgrundlage für gezielte Tötungen, einschließlich seiner Interpretation der hier erörterten Rechtsfragen, umfassend öffentlich dargelegt. Ebenso hat kein Staat offengelegt, welche Verfahrensvorkehrungen und sonstigen Sicherungsmaßnahmen von ihm eingerichtet wurden, um zu gewährleisten, dass die Tötungen rechtmäßig und berechtigt sind, und mit welchen Rechenschaftsmechanismen sichergestellt wird, dass rechtswidrige Tötungen untersucht, strafrechtlich verfolgt und bestraft werden. Mit ihrer Weigerung, ihre Politik transparent zu gestalten, verstoßen die Staaten, die gezielte Tötungen durchführen, gegen die völkerrechtlichen Regelungen, die der rechtswidrigen Anwendung von tödlicher Gewalt gegen Personen Schranken setzen.<sup>149</sup>

88. Die Verpflichtung zur Transparenz besteht sowohl nach dem humanitären Völkerrecht<sup>150</sup> als auch nach dem Recht der Menschenrechte<sup>151</sup>. Die Nichtoffenlegung gibt den Staaten praktisch eine unzulässige „Lizenz zum Töten“.

89. Im Zusammenhang mit gezielten Tötungen in bewaffneten Konflikten müssen die Staaten unter anderem folgende Verfahrensvorkehrungen treffen (und diese bekanntgeben):

- gewährleisten, dass ihre Streitkräfte und Bediensteten auf zuverlässige Informationen zugreifen können, die die Entscheidung über das Angriffsziel stützen.<sup>152</sup> Dazu gehören eine angemessene Führungsstruktur<sup>153</sup> sowie Sicherungen gegen fehlerhafte oder nicht nachprüfbare Beweise<sup>154</sup>;
- gewährleisten, dass ausreichende nachrichtendienstliche Erkenntnisse über die „Wirkungen der einzusetzenden Waffen, ... die Anzahl der zur betreffenden Zeit voraussichtlich im Zielgebiet anwesenden Zivilpersonen und über deren Möglichkeiten, Deckung zu suchen, bevor der Angriff stattfindet“<sup>155</sup> vorliegen;
- bei jedem einzelnen Angriff ist die Verhältnismäßigkeit zu prüfen;<sup>156</sup>
- sicherstellen, dass diejenigen, die eine gezielte Tötung durchführen, die Möglichkeit haben, bei einem offenkundigen Irrtum den Angriff abubrechen oder vorübergehend einzustellen.<sup>157</sup>

<sup>149</sup> Menschenrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 6 (1982), Dok. CCPR/C/21/Rev.1; Fall Neira Alegria, Urteil vom 19. Januar 1995, Inter-Am.Ct.H.R. (Ser. C) Nr. 20 (1995); McCann und andere gegen Vereinigtes Königreich, EGMR, Urteil vom 27. September 1995, Series A, No. 324, 140; Kaya gegen die Türkei, Urteil vom 19. Februar 1998, 1998-I R.J.D. 297, 140; Ehemann von Maria Fanny Suárez de Guerrero gegen Kolumbien, Communication No. R.11/45 (5 February 1979), UN Doc. Supp. No. 40 (A/37/40), S. 137 (1982); E/CN.4/2006/53, Ziff. 35. Der Vertragsstaat des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (IPBPR) kann für Verstöße gegen die im Pakt gewährleisteten Rechte verantwortlich gemacht werden, wenn die Verstöße von ermächtigten Bediensteten des Staates begangen werden, auch in fremdem Hoheitsgebiet. *López gegen Uruguay*, Communication No. 52/1979, CCPR/C/OP/1, S. 88 (1984), Ziff. 12.1-12.3; *Wall Opinion*, Ziff. 108-111 (Der IPBPR „gilt für Handlungen, die ein Staat in Ausübung seiner Hoheitsgewalt außerhalb seines Hoheitsgebiets durchführt“).

<sup>150</sup> Genfer Abkommen, Art. 1; Zusatzprotokoll I, Art. 11, 85 (schwere Verletzungen), 87(3); I-IV. Genfer Abkommen, Artikel 50/51/130/147.

<sup>151</sup> Resolution 1989/65 des Wirtschafts- und Sozialrats vom 24. Mai 1989.

<sup>152</sup> HPCR Commentary, Abschnitt G.32(a).

<sup>153</sup> Ebd.

<sup>154</sup> HPCR Commentary, Abschnitt G.32(a)-(c) und 39.

<sup>155</sup> HPCR Commentary, Abschnitt G.32(c).

<sup>156</sup> Sandoz, AP Commentary, AP I, Art. 57, Abschnitt 2207.

90. Um eine sinnvolle Rechenschaftslegung zu gewährleisten, müssen die Staaten offenlegen, welche Maßnahmen vorgesehen sind, um mutmaßliche rechtswidrige gezielte Tötungen zu untersuchen und die Täter entweder zu ermitteln und strafrechtlich zu verfolgen oder sie an einen anderen Staat auszuliefern, der hinreichende Verdachtsgründe für die Rechtswidrigkeit einer gezielten Tötung vorbringt.<sup>157</sup>

91. Staaten haben sich auch geweigert, Sachinformationen darüber vorzulegen, wer aufgrund ihrer Politik das Ziel von Angriffen war und zu welchem Ergebnis diese führten, unter anderem auch, ob es zu Kollateralschäden in Form des Todes oder der Verletzung unschuldiger Zivilpersonen gekommen ist. Wenn, wie in einigen Fällen, gezielte Tötungen in leicht zugänglichen städtischen Gebieten stattfinden, sind Menschenrechtsbeobachter und Vertreter der Zivilgesellschaft in der Lage, die Ergebnisse zu dokumentieren. In anderen Fällen ist es für unabhängige Beobachter und die internationale Gemeinschaft aufgrund der Abgelegenheit des Schauplatzes oder infolge von Sicherheitsbedenken unmöglich, ihre Rechtmäßigkeit zu beurteilen.

92. In bewaffneten Konflikten oder in anderen Situationen, in denen Sicherheitsfragen Sorge bereiten, mag es nicht so einfach sein, für Transparenz und Rechenschaft zu sorgen. Staaten können taktische oder sicherheitsrelevante Gründe dafür haben, die Kriterien für die Auswahl konkreter Ziele nicht offenzulegen (beispielsweise könnte die Veröffentlichung von Informationen über die Herkunft der nachrichtendienstlichen Erkenntnisse schädliche Folgen für den Informanten haben). Ohne Offenlegung der rechtlichen Begründung sowie der Entscheidungsgrundlagen für die Auswahl konkreter Ziele (soweit dies mit echten Sicherheitserfordernissen vereinbar ist) arbeiten die Staaten in einem Rechenschaftsvakuum. Für die internationale Gemeinschaft ist es unmöglich, die Legalität einer Tötung zu überprüfen, die Echtheit der Erkenntnisse, auf die sie sich stützt, zu bestätigen oder zu widerlegen oder aber zu gewährleisten, dass rechtswidrige Tötungen nicht zu Straflosigkeit führen. Die Tatsache, dass es keine auf alle Fälle anwendbare Formel für die Offenlegung dieser Informationen gibt, entbindet die Staaten nicht von der Notwendigkeit expliziter Regelungen.

## IV. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

### Allgemein

93. **Die Staaten sollten öffentlich erklären, welche völkerrechtlichen Regeln sie als Grundlage für von ihnen unternommene gezielte Tötungen ansehen. Sie sollten die Grundlagen für ihre Entscheidung zur Tötung statt zur Gefangennahme nennen. Sie sollten angeben, welche Verfahrensvorkehrungen sie getroffen haben, um vor gezielten Tötungen sicherzustellen, dass sie völkerrechtskonform sind, welche Maßnahmen sie nach solchen Tötungen ergreifen, um sich zu vergewissern, dass ihre Analyse der Rechtslage und der Fakten zutreffend war, und welche Abhilfemaßnahmen sie im gegenteiligen Fall ergreifen würden. Wenn ein Staat eine gezielte Tötung im Hoheitsgebiet eines anderen Staates begeht, sollte der zweite Staat öffentlich erklären, ob und auf welcher Grundlage er seine Zustimmung erteilt hat.**

- **Die Staaten sollten die Zahl der Zivilpersonen bekanntgeben, die bei einer gezielten Tötungsoperation als Kollateralschaden ums Leben gekommen sind, und erklären, welche Maßnahmen sie ergreifen, um solche Opfer zu vermeiden.**
- **Der Hohe Kommissar für Menschenrechte sollte ein Treffen der Staaten einberufen und dazu auch Vertreter der wichtigsten Militärmächte und des IKRK**

<sup>157</sup> Hilfreich in dieser Hinsicht: UK Ministry of Defence, The Manual of the Law of Armed Conflict (2004), Ziff. 5.32.9.

<sup>158</sup> I.-IV. Genfer Abkommen, Art. 49/50/129/146; IV. Genfer Abkommen, Art. 3 und 4. Zusatzprotokoll I, Art. 75.

sowie Experten auf dem Gebiet der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts einladen, um eine weithin akzeptierte Definition der „unmittelbaren Teilnahme an Feindseligkeiten“ zu erarbeiten.

Spezifische menschenrechtliche Anforderungen, die sowohl in einem bewaffneten Konflikt als auch außerhalb eines solchen zu erfüllen sind, sind unter anderem folgende:

- Die Staaten sollten offenlegen, welche Maßnahmen sie ergreifen, um die Umstände, unter denen Strafverfolgungsbeamte tödliche Gewalt anwenden dürfen, zu regulieren und zu begrenzen. Dazu gehört Folgendes:
  - Es dürfen nur zulässige Ziele verfolgt werden (die weder Vergeltung noch Bestrafung beinhalten, sondern strikt der Abwendung einer unmittelbar drohenden Gefahr für Menschenleben dienen);
  - es muss der Versuch unternommen werden, nichttödliche Taktiken für die Gefangennahme oder Handlungsunfähigmachung anzuwenden, sofern dies praktisch möglich ist;
  - es müssen Anstrengungen unternommen werden, um die Anwendung tödlicher Gewalt auf ein Mindestmaß zu beschränken, wobei die Intensität der in jedem Stadium zulässigen Gewaltanwendung festzulegen ist;
  - die rechtlichen Regelungen sollten der Möglichkeit Rechnung tragen, dass eine Bedrohung so unmittelbar sein kann, dass die Abgabe einer Warnung und die abgestufte Anwendung von Gewalt zu riskant oder fruchtlos wären (etwa wenn der Verdächtige im Begriff ist, von einer Waffe Gebrauch zu machen oder sich in die Luft zu sprengen). Gleichzeitig muss durch entsprechende Vorkehrungen gewährleistet werden, dass die Unmittelbarkeit der Bedrohung mit einem hohen Grad der Gewissheit zuverlässig nachgewiesen wird und dass die Grundsätze der Notwendigkeit und der Verhältnismäßigkeit nicht umgangen werden.
- Offenlegung der Maßnahmen, mit denen eine rasche, gründliche, wirksame, unabhängige und öffentliche Untersuchung mutmaßlicher Rechtsverletzungen gewährleistet wird.
  - Die entsprechenden Maßnahmen wurden in den Grundsätzen für die wirksame Verhütung und Untersuchung von außergesetzlichen, willkürlichen und summarischen Hinrichtungen gebilligt. Diese sollten den Staaten als Richtschnur dienen, wenn sie Maßnahmen zur Rechtsdurchsetzung durchführen, so auch in bewaffneten Konflikten und bei Besetzungen. Die Pflicht eines Staates, Menschenrechtsverletzungen zu untersuchen und strafrechtlich zu verfolgen, gilt auch in bewaffneten Konflikten und während Besetzungen.

Spezifische Anforderungen des humanitären Völkerrechts, die in einem bewaffneten Konflikt zu erfüllen sind, sind unter anderem folgende:

- Offenlegung bestehender Maßnahmen, um mutmaßliche rechtswidrige gezielte Tötungen zu untersuchen und die Täter entweder zu ermitteln und strafrechtlich zu verfolgen oder sie an einen anderen Staat auszuliefern, der hinreichende Verdachtsgründe für die Rechtswidrigkeit einer Tötung vorbringt.
- Es muss sichergestellt werden, dass die Streitkräfte und Bediensteten des Staates alle vernünftigerweise zugänglichen Quellen (einschließlich technischer Quellen wie nachrichtendienstlicher Erkenntnisse und Überwachung) nutzen, um anhand zuverlässiger Informationen prüfen zu können, ob das Ziel legitim



ist. Diese Maßnahmen sollten, soweit es mit echten Sicherheitserfordernissen vereinbar ist, offengelegt werden und Folgendes umfassen:

- Die Streitkräfte des Staates sollten über ein Führungssystem zur Sammlung, Analyse und Weitergabe der Informationen verfügen, die notwendig sind, damit die Mitglieder der Streitkräfte oder das Bedienungspersonal rechtmäßige und genaue Entscheidungen über das Angriffsziel treffen können.
- Gezielte Tötungen dürfen nie ausschließlich auf „verdächtigem“ Verhalten oder nicht überprüften – oder nicht überprüfbaren – Informationen beruhen. Die Regelungen für die Gewinnung und den Austausch nachrichtendienstlicher Erkenntnisse müssen Verfahren zur zuverlässigen Überprüfung der Ziele und zur angemessenen Verifikation der Informationen umfassen.
- Die Kräfte des Staates sollten gewährleisten, dass ausreichende Erkenntnisse über die Wirkungen der einzusetzenden Waffen, die Anwesenheit von Zivilpersonen im Zielgebiet und deren Möglichkeit, sich vor einem Angriff zu schützen, vorliegen. An dieser Stelle ist hervorzuheben, dass die Kräfte des Staates gegen die Anforderungen des humanitären Völkerrechts in Bezug auf die Verhältnismäßigkeit und die zu treffenden Vorsichtsmaßnahmen verstoßen, wenn sie nicht alles praktisch Mögliche tun, um vor einer gezielten Tötung festzustellen, welche anderen Personen sich in der Nähe eines Ziels befinden oder befinden werden, und somit abzuschätzen, wie viele weitere Personen ums Leben kommen oder Verletzungen erleiden werden.
- Bei Drohnenangriffen und Angriffen aus der Luft kann es vorkommen, dass die Kommandeure am Boden und die aus der Ferne operierenden Drohnensteuerer Zugang zu unterschiedlichen Informationen haben (beispielsweise Erkenntnisse aus der Nachrichtengewinnung durch Personen oder Satellitenbilder); es obliegt den Steuerern, ob aus der Ferne oder vor Ort, zu gewährleisten, dass die Bewertung der Rechtmäßigkeit eines geplanten Angriffs durch den Kommandeur durch die visuelle Bestätigung dessen gestützt wird, dass das Ziel tatsächlich legitim ist und dass den Anforderungen der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit und dem Unterscheidungsgebot Genüge getan wird. Sollte sich die Faktenlage am Boden wesentlich ändern, müssen die Verantwortlichen alles praktisch Mögliche tun, um den Angriff abubrechen oder vorübergehend einzustellen.
- Es muss sichergestellt werden, dass die Einhaltung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes nach dem humanitären Völkerrecht für jeden Angriff einzeln bewertet wird anstatt für die Militäroperation insgesamt.
- Es muss sichergestellt werden, dass selbst dann, wenn ein Einsatz zur gezielten Tötung bereits im Gange ist, die den Angriff führenden Kräfte in der Lage sind und den Ermessensspielraum haben, den Angriff abubrechen oder aufzuschieben, wenn es den Anschein hat, dass das Ziel nicht legitim ist oder die Kollateralschäden an Menschenleben oder Sachen die ursprünglichen Annahmen übersteigen.
- Es müssen Verfahren vorhanden sein, mit denen überprüft werden kann, dass gezielte Tötungen nicht zur Racheübung oder primär zur Verbreitung von Schrecken, zur Einschüchterung oder zur Erlangung eines politischen Vorteils durchgeführt werden.

- **Insbesondere in dicht besiedelten städtischen Gebieten müssen die Kräfte des Staates, wenn es den Anschein hat, dass bei einer gezielten Tötung das Risiko einer Schädigung von Zivilpersonen besteht, wirksame, möglichst konkrete Vorwarnungen an die Bevölkerung ergehen lassen.**
    - **Die Warnung entbindet dabei nicht von der Verpflichtung, zwischen legitimen Zielen und Zivilpersonen zu unterscheiden.**
    - **Obwohl der Einsatz von Zivilpersonen als „Schutzschild“ verboten ist, beeinträchtigt die rechtswidrige Benutzung menschlicher Schutzschilder durch eine Partei nicht die Verpflichtung der anderen Partei, dafür zu sorgen, dass die Tötung von Zivilpersonen bei den Angriffen nicht außerhalb jedes Verhältnisses zu dem militärischen Vorteil steht, der durch die Tötung des zum Ziel gewählten Kämpfers erlangt wurde.**
-