

Wann hat der Staat das Recht zu töten? Gezielte Tötungen und der Schutz der Menschenrechte

Heinz, Wolfgang S.

Veröffentlichungsversion / Published Version
Stellungnahme / comment

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Deutsches Institut für Menschenrechte

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Heinz, W. S. (2014). *Wann hat der Staat das Recht zu töten? Gezielte Tötungen und der Schutz der Menschenrechte*. (Policy Paper / Deutsches Institut für Menschenrechte, 23). Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-379077>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Wann hat der Staat das Recht zu töten?

Gezielte Tötungen und der Schutz der
Menschenrechte

Wolfgang S. Heinz



Impressum

Deutsches Institut für Menschenrechte

Zimmerstr. 26/27
10969 Berlin
Tel.: 030 25 93 59 - 0
Fax: 030 25 93 59 - 59
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de

Satz:
Wertewerk
Barrierefreies Publizieren
Tübingen

Druck:
Schwabendruck
Berlin

Policy Paper Nr. 23
März 2014

ISBN 978-3-945139-06-6 (PDF)
ISSN 1614-2195 (PDF)

© 2014 Deutsches Institut für Menschenrechte
Alle Rechte vorbehalten

Der Autor

Dr. Wolfgang S. Heinz, Senior Policy Adviser am Deutschen Institut für Menschenrechte, ist zuständig für Internationale Sicherheitspolitik und Vereinte Nationen. Er ist Mitglied des Europarat-Ausschusses zur Verhütung der Folter (CPT) und war bis September 2013 Vorsitzender des Beratenden Ausschusses des Menschenrechtsrates der Vereinten Nationen.

Das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, vom Auswärtigen Amt und von den Bundesministerien für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie für Arbeit und Soziales gefördert. Im Mai 2009 wurde die Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention im Institut eingerichtet.

Zusammenfassung

Gezielte Tötungen sind menschenrechtlich höchst umstritten. Im Zentrum der Diskussion steht die Frage, ob und gegebenenfalls wann Staaten das Recht haben, Terrorismusverdächtige außerhalb des eigenen Staatsgebietes zu töten. Ein Hauptkritikpunkt aus menschenrechtlicher Perspektive ist der Mangel an Informationen über Einsätze und Entscheidungsprozesse, die zur gezielten Tötung führen. Da Entscheidungen und Entscheidungsprozesse geheim gehalten werden – insbesondere bei gezielten Tötungen durch einen Geheimdienst – kann niemand politisch dafür verantwortlich gemacht werden. Auch eine parlamentarische Kontrolle ist nur schwer möglich. Das völlige Fehlen von Rechtsmitteln vor der Entscheidung und zur Überprüfung der Einsätze ist menschenrechtlich nicht zu rechtfertigen.

Das vorliegende Policy Paper gibt einen Überblick über die Problematik und Rechtfertigung gezielter Tötungen. Es erläutert die Haltung Deutschlands und nimmt eine menschen- und völkerrechtliche sowie an rechtlichen Prinzipien orientierte Bewertung vor. Das Policy Paper behandelt die Frage der Beihilfe zu gezielten Tötungen in der internationalen Zusammenarbeit und endet mit konkreten Empfehlungen an die Bundesregierung und an den Deutschen Bundestag.



Inhalt

1	Einleitung	5
2	Was kennzeichnet eine gezielte Tötung?	6
3	Wie rechtfertigen Staaten gezielte Tötungen von Terrorismusverdächtigen?	6
4	Die Haltung Deutschlands	8
5	Die rechtliche Situation	9
5.1	Welche Regeln gelten für gezielte Tötungen in bewaffneten Konflikten?	10
5.2	Welche Regeln gelten für gezielte Tötungen außerhalb bewaffneter Konflikte?	11
5.3	Wann leistet ein Staat völkerrechtswidrige Beihilfe zu Menschenrechtsverletzungen? ...	11
6	Empfehlungen	12

Wann hat der Staat das Recht zu töten?

Gezielte Tötungen und der Schutz der Menschenrechte

1 Einleitung

Gezielte Tötungen sind zu einem wichtigen Mittel in der Bekämpfung des internationalen Terrorismus geworden. Häufig werden dazu bewaffnete Drohnen genutzt. Vor allem zwei der wichtigsten Partner Deutschlands, Israel und die USA, nehmen gezielte Tötungen vor: Israel seit dem Jahr 2000 und die USA seit 2002. Israel hat der anerkannten, israelischen Menschenrechtsorganisation B'Tselem zufolge bisher mehr als 450 Menschen getötet.¹ Die US-Regierung ist nach Schätzungen von zwei US-amerikanischen Nichtregierungsorganisationen (NGOs), der New American Foundation und dem Long War Journal, sowie der britischen NGO Bureau for Investigative Journalism zwischen 2002 und 2012 für die Tötung von mindestens 3000 bis 3500 Menschen in Pakistan, Somalia und dem Jemen verantwortlich. US-Senator Lindsey Graham, republikanisches Mitglied des Streitkräfteausschusses, sprach im Februar 2013 sogar von insgesamt 4700 Tötungen durch Drohnen.² Bei den Getöteten handelte es sich um mutmaßliche Angehörige von Al-Qaida und einigen weiteren, Al-Qaida nahestehenden Organisa-

tionen. In den USA beschließt die Regierung gezielte Tötungen auf der Basis von Geheimdienstinformationen.³ Offizielle Zahlen, Berichte oder Rechtfertigungen von Einzelfällen gibt es nicht. Über das Entscheidungsverfahren in Israel liegen keine offiziellen Informationen vor.

Gezielte Tötungen sind menschenrechtlich höchst umstritten. Im Zentrum der Diskussion steht die Frage, ob und gegebenenfalls wann Staaten das Recht haben, Terrorismusverdächtige außerhalb des eigenen Staatsgebietes zu töten. Ein Hauptkritikpunkt aus menschenrechtlicher Perspektive ist der Mangel an Informationen über Einsätze und Entscheidungsprozesse, die zur gezielten Tötung führen. Da Entscheidungen und Entscheidungsprozesse geheim gehalten werden – insbesondere bei gezielten Tötungen durch einen Geheimdienst – kann niemand politisch dafür verantwortlich gemacht werden und eine effektive parlamentarische Kontrolle ist nur schwer möglich. Das völlige Fehlen von Rechtsmitteln vor der Entscheidung und zur Überprüfung der Einsätze ist menschenrechtlich nicht zu rechtfertigen.

- 1 B'tselem: Statistics. <http://www.btselem.org/statistics/fatalities/any/by-date-of-death> (Stand aller hier zitierten Internetdokumente: 10.03.2014).
- 2 <http://www.thebureauinvestigates.com/category/projects/drones/>, <http://www.newamerica.net/>, <http://www.longwarjournal.org/>, The Telegraph (2013): US senator says drones death toll is 4700, 21.02.2013. <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/northamerica/usa/9884667/US-senator-says-drones-death-toll-is-4700.html>. Amnesty International und Human Rights Watch haben Berichte über zivile Opfer bei Drohnenangriffen in Pakistan und im Jemen auf der Basis eigener Recherchen veröffentlicht; sie kritisierten 2013 die US-Einsätze deutlich und forderten Untersuchungen. Im Falle Pakistan kritisierte Amnesty International die deutsche Zusammenarbeit durch Informationsweitergabe an US-Regierungsstellen. Siehe Amnesty International (2013): „Will I be next?“ US Drone Strikes in Pakistan. London; Human Rights Watch (2013): Between a drone and Al-Qaida. The Civilian Cost of US Targeted Killings in Yemen. New York. Zu Deutschland siehe FAZ (2013): Amnesty-Bericht – Deutschland unterstützt Drohnenangriff. In: FAZ online, 22.10.2013. <http://www.faz.net/aktuell/politik/amnesty-bericht-deutschland-unterstuetzt-drohnenangriffe-12628130.html>.
- 3 Die US-Regierung arbeitet mit zwei Kategorien von Zielpersonen: personality killings und signature killings. Im ersten Fall werden Informationen darüber gesammelt, wie unmittelbar gefährlich eine Person ist. Im Fall der signature killings basiert der Verdacht auf beobachtetem Verhalten durch elektronische Überwachung. Oft sind die Namen der Betroffenen nicht bekannt. Für einen detaillierten Überblick zu Entscheidungsprozessen siehe Becker, Jo / Shane, Scott (2012): Secret ‚Kill List‘ Proves a Test of Obama’s Principles and Will. In: New York Times, 29.05.2012. http://www.nytimes.com/2012/05/29/world/obamas-leadership-in-war-on-al-qaeda.html?pagewanted=all&_r=0 und Klaidman, Daniel (2013): Kill or capture. The war on terror and the soul of the Obama presidency. Boston, Mass.: Houghton Mifflin Harcourt.

Auch Staaten wie Deutschland, die selbst keine gezielten Tötungen vornehmen, müssen sich zu diesem Thema positionieren. Für sie stellt sich die Frage, ob und wie weit sie mit Partnern, die gezielte Tötungen durchführen, kooperieren können, ohne selbst Menschenrechte zu verletzen. Das gilt etwa für die Weiterleitung von Informationen über gesuchte Personen oder die Bereitstellung des eigenen Staatsgebiets für den Einsatz von Drohnen. Das vorliegende Policy Paper gibt einen kurzen Überblick über die Problematik und die Rechtfertigung für gezielte Tötungen. Es nimmt eine menschen- und völkerrechtliche sowie an rechtlichen Prinzipien orientierte Bewertung vor und endet mit Empfehlungen an die Bundesregierung und an den Deutschen Bundestag.

2 Was kennzeichnet eine gezielte Tötung?

Nils Melzer, einer der führenden Wissenschaftler zum Thema, schlägt folgende kumulativen Elemente für die Definition einer gezielten Tötung vor:

(1) der Gebrauch tödlicher Gewalt, (2) die auf Vorüberlegung und Beratung beruhende Tötungsabsicht („intent, premeditation and deliberation to kill“), (3) die Auswahl einer spezifischen Person als Ziel, (4) der Aufenthalt der Person außerhalb der Kontrolle des handelnden Staates und (5) die Tötung durch ein Subjekt des Völkerrechts.

Diese Definition erfasst gezielte Tötungen inner- und außerhalb bewaffneter Konflikte. Auch der (damalige) UN-Sonderberichterstatter zu außergerichtlichen, summarischen oder willkürlichen Hinrichtungen Philip Alston folgte dieser Definition 2010 in seiner ersten Studie zu Drohnen und gezielten Tötungen weitgehend.⁴

3 Wie rechtfertigen Staaten gezielte Tötungen von Terrorismusverdächtigen?

Die israelische Regierung erklärte 2003 vor dem UN-Menschenrechtsausschuss, sie würde Personen, die direkt an feindlichen Akten beteiligt seien, nur dann gezielt töten, wenn ihr zuverlässige Beweise vorlägen. Sie würde es natürlich vorziehen, diese Personen festzunehmen. Aber beispielsweise im Gazastreifen habe sie keine Regierungsgewalt und damit auch keine Möglichkeit, Verdächtige festzunehmen. Entscheidend sei weiter, dass die Tötung militärisch dringend notwendig sei und die Gefahr durch die Terroristen⁵ nicht anders gebannt werden könne. Angriffe würden nur dann durchgeführt, wenn sie Zivilpersonen nicht unverhältnismäßig schädigten.⁶

In Israel hat sich auch der Oberste Gerichtshof in einem Urteil von 2006 juristisch mit gezielten Tötungen auseinandergesetzt und Kriterien aufgestellt, in welchen Fällen eine solche Tötung rechtmäßig ist.⁷

Die Rechtfertigung der US-Regierung für gezielte Tötungen im Rahmen ihrer Terrorismusbekämpfung beruht auf einem „Kriegsmodell“, das das militärische Vorgehen als Bestandteil eines bewaffneten Konflikts ansieht und über Gefahrenabwehr und Strafverfolgung stellt. Terroristische Anschläge von Al-Qaida und nahestehenden Gruppen stellen nach Ansicht der US-Regierung eine kriegerische Handlung dar; deshalb – so die Schlussfolgerung der US-Regierung – gelte für den Umgang mit Terrorismusverdächtigen allein das humanitäre Völkerrecht, das – wenn auch in Grenzen – gezielte Tötungen erlaubt.

Nach den Anschlägen des 11. September 2001 beriefen sich die USA auf das Selbstverteidigungsrecht der Staa-

4 Melzer, Nils (2009): Targeted Killing in International Law, Oxford, S. 3f. UN-Menschenrechtsrat (2010): Bericht des Sonderberichterstatters über außergerichtliche, summarische oder willkürliche Hinrichtungen, Philip Alston, Addendum, Studie über gezielte Tötungen, UN Dok. A/HRC/14/24/Add. 6 vom 28.05.2010, Ziffer 31. <http://www.un.org/Depts/german/menschenrechte/a-hrc14-24add6-deu.pdf>, § 9. Alston übernimmt nur die ersten drei Elemente; nach seiner Auffassung können Staaten auch auf eigenem Staatsgebiet und auch nichtstaatliche Akteure unabhängig von einer etwaigen Völkerrechtssubjektivität gezielte Tötungen begehen.

5 In der politischen Diskussion in Israel und in den USA wird nur selten sprachlich zwischen Terroristen und Terrorismusverdächtigen unterschieden. Dies erweckt den Anschein, als wüssten die Regierungen in jedem Einzelfall, dass es sich tatsächlich um Terroristen handelt. Diesem Selbstverständnis zufolge sind Anklagen, Gerichtsverfahren und Gerichtsurteile nicht notwendig; Die Regierung ist ermächtigt zu töten – und keine außenstehende Instanz kann hierauf Einfluss nehmen.

6 UN, Human Rights Committee (2003): 78th session Summary Record, Consideration of reports submitted by states parties under article 40 of the covenant (continued). Second periodic report of Israel, Ziff. 40, UN Doc. CCPR/C/SR.2118 vom 06.08.2003.

7 Das humanitäre Völkerrecht, so der Oberste Gerichtshof in seiner Urteilsbegründung, erlaube die gezielte Tötung von Zivilisten, wenn diese direkt an Feindseligkeiten beteiligt seien. Dabei müssten jedoch folgende Erfordernisse erfüllt sein: 1. Die Information über den Typ der Aktivitäten der betreffenden Person muss umfassend verifiziert sein; 2. Ein Zivilist, der sich direkt an Feindseligkeiten beteiligt, kann nicht rechtmäßig getötet werden, wenn es mildere Mittel gibt, wie ihn festzunehmen, zu verhören und vor Gericht zu stellen; 3. Nach jeder gezielten Tötung muss es eine gründliche und unabhängige Untersuchung geben in Bezug auf die Präzision der Identifizierung der betreffenden Person und die Umstände des Angriffs; 4. Die Verhältnismäßigkeit der Maßnahme muss anhand des militärischen Vorteils im Vergleich zu Zivilschäden geprüft werden. Vgl. Israel Supreme Court (sitting as High Court of Justice) (2006): The Public Committee against Torture et al. vs. the Government of Israel et al., HCJ 769/02.

ten gemäß Artikel 51 der UN-Charta, das bis dahin bei einem militärischen Angriff eines Staates in Anspruch genommen werden konnte. Am Tag nach den Anschlägen verabschiedete der UN-Sicherheitsrat jedoch die Resolution 1368, die den Geltungsbereich des Selbstverteidigungsrechts erweitert: Nun kann auch ein terroristischer Anschlag durch private Akteure als bewaffneter Angriff nach Artikel 51 interpretiert werden, das dem angegriffenen Staat die Selbstverteidigung erlaubt. Hierauf gestützt hatte auch die NATO den Bündnisfall nach Artikel 5 des NATO-Vertrags ausgerufen. Die Regierung George W. Bush junior begriff Terrorismusbekämpfung als einen weltweiten Krieg, der sich nicht nur gegen die Urheber der Anschläge und gegen die sie unterstützende damalige afghanische Regierung der Taliban richtete, sondern auch gegen andere terroristische Gruppen. Nationale Rechtsgrundlage ist der Act on the Authorization for Use of Military Force von 2001.

Zwar beruft sich die Regierung Obama nicht mehr auf den weltweiten Krieg gegen den Terrorismus. Jedoch zeigen geheime militärische Einsätze⁸ und das US-Drohnenprogramm, dass auch die Regierung Obama weiterhin von einer weltweiten Terrorgefahr ausgeht, gegen die sie ihrer Ansicht nach mit gezielten Tötungen vorgehen darf. Die USA sehen sich – anders als in der Mehrzahl der europäischen Staaten – immer noch massiv bedroht⁹ und leiten daraus ein breit verstandenes Recht auf Selbstverteidigung ab. Anhänger von Al-Qaida, Mitglieder der Taliban sowie einiger Gruppen, die als verbündet mit Al-Qaida angesehen werden, sind dabei im Fokus der US-Regierung.¹⁰ Da Terroristen weltweit agieren und international zusammenarbeiten, kann der Krieg gegen den Terrorismus nach Ansicht der

US-Regierung auch nicht räumlich begrenzt werden. Eine Festnahme von Terrorismusverdächtigen wird zwar offiziell als Option genannt, findet aber in der Praxis nur ausnahmsweise statt, weil – so heißt es – ein solcher Einsatz zu gefährlich sei.¹¹ Der Oberste Gerichtshof der USA hat bisher noch nicht zu gezielten Tötungen geurteilt.

Diese Position der USA ist weltweit – auch bei ihren Partnern – auf erhebliche Kritik gestoßen. Problematisch ist insbesondere, dass sie ein zeitlich und räumlich unbegrenztes Recht auf Selbstverteidigung beansprucht und dadurch militärische Maßnahmen gegen Terrorismusverdächtige überall in der Welt rechtfertigt. Hierdurch wird das Gewaltverbot, eine zentrale Grundlage der gegenwärtigen Weltordnung, massiv eingeschränkt, und das Selbstverteidigungsrecht verliert seinen Ausnahmecharakter.¹² Das gilt umso mehr, als angesichts der dezentralen Struktur von Al-Qaida der Krieg gegen den Terrorismus letztlich zeitlich nicht abzuschätzen ist. Schließlich birgt das Konzept des Krieges gegen den Terrorismus eine erhebliche Missbrauchsgefahr. Der Begriff „Terrorismus“ ist schwammig und völkerrechtlich nicht definiert.¹³ Das ermöglicht es Regierungen, unter dem Deckmantel der Terrorismusbekämpfung ihre Gegner zu töten, statt dass – wie menschenrechtlich geboten – unabhängige Gerichte über Tatvorwürfe entscheiden.

In den USA wurden in der Völkerrechtswissenschaft sogar Stimmen laut, die Befugnisse des Staates zur Tötung von Terrorismusverdächtigen und ihre Festsetzung ohne Anklage oder Gerichtsverfahren jenseits geltenden Völkerrechts noch weiter auszudehnen.¹⁴ Hierbei handelt es sich bislang lediglich um Vorschlä-

- 8 Statt vieler: Scahill, Jeremy (2013): Schmutzige Kriege. Amerikas geheime Kommandoaktionen, München: Antje Kunstmann Verlag.
- 9 Vgl. Webseite des US-Außenministeriums State Department, Office of the Coordinator of Counterterrorism: „Defining the enemy“: <http://www.state.gov/j/ct/enemy/index.htm>. Eine europäische Bewertung, die den islamistischen Terrorismus für nur ein Risiko unter vielen anderen hält, das zudem nicht vollständig zu beherrschen/beseitigen sei, ist. Kaim, Markus (2011): Internationale Sicherheitspolitik nach dem 11. September. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 27, S. 9.
- 10 Für überwiegend befürwortende Beiträge in der US-Diskussion siehe Finkelstein, Claire / David, Jens Ohlin / Altman, Andrew (Hg.) (2012): Targeted killings. Oxford: Oxford University Press.
- 11 Ein Ausnahmefall war der Somalier Ahmed Warsame, der vom US-Militär in Somalia entführt, auf einem US-Kriegsschiff festgehalten und später in den USA angeklagt wurde. Klaidman, Daniel (2013): siehe Fußnote 3, S. 237f., 256f.
- 12 Art. 2 Nr. 4 der UN-Charta besagt: „Alle Mitglieder unterlassen in ihren internationalen Beziehungen jede gegen die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines Staates gerichtete oder sonst mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbare Androhung oder Anwendung von Gewalt.“
- 13 Der UN-Sonderberichterstatter zum Schutz der Menschenrechte bei der Terrorismusbekämpfung, Martin Scheinin, hat zur Frage der Definition bereits 2006 Stellung bezogen: UN, Commission on Human Rights (2006): Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, Martin Scheinin, UN Doc. E/CN.4/2006/98, Ziff. 26–50, 72 vom 28.12.2005. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/168/84/PDF/G0516884.pdf?OpenElement>.
- 14 Unter anderem wird seit Jahren diskutiert, ob Menschenrechtsnormen und humanitäres Völkerrecht auf die Inhaftierung von Terrorismusverdächtigen nicht oder nur teilweise angewandt werden sollten oder ob vielmehr ein eigenes Rechtsregime erforderlich sei. Exemplarisch für diese Diskussion: Bellinger, John B. / Padmanabhan, Vijay M. (2011): Detention Operations in Contemporary Conflicts: Four Challenges for the Geneva Conventions. In: American Journal of International Law (AJIL), Bd. 105, Nr. 2, S. 201–243. Auch geht es um die Neuformulierung bzw. Erweiterung des Rechts auf den staatlichen Einsatz von Gewalt. Exemplarisch hierfür: Bethlehem, Daniel (2012): Self-Defense Against an Imminent or Actual Armed Attack by Nonstate Actors. In: AJIL, Bd. 106, Nr. 4, S. 770–777.

ge für neue völkerrechtliche Regelungen, die noch nicht Regierungspolitik geworden sind.

4 Die Haltung Deutschlands

Deutschland selbst verfolgt keine Politik gezielter Tötungen, hat sich jedoch lange nicht grundsätzlich – im Sinne einer Rechtsauffassung der Bundesregierung – zu einer solchen Politik positioniert. Obwohl Partnerstaaten Deutschlands seit mindestens 13 Jahren gezielt töten, hat die deutsche Bundesregierung hierzu auf den Ebenen der EU, NATO und Vereinten Nationen geschwiegen. 2012 kritisierte Bundesverteidigungsminister de Maizière erstmals die amerikanische Strategie, mit ferngesteuerten und unbemannten Flugzeugen (Drohnen) gegen Terroristen und Taliban-Kämpfer vorzugehen als „strategischen Fehler“.¹⁵ Er hielt es für unklug, dass Piloten von den USA aus solche Einsätze durchführten, ohne je selbst im Einsatzgebiet gewesen zu sein. Eine rechtliche Bewertung nahm er jedoch nicht vor.

Im Dezember 2013 positionierte sich die Bundesregierung im Koalitionsvertrag dann ausdrücklich gegen extralegale, völkerrechtswidrige Tötungen mit bewaffneten Drohnen: „Extralegale, völkerrechtswidrige Tötungen mit bewaffneten Drohnen lehnen wir kategorisch ab.“¹⁶ Sie kündigte aber auch ihr Interesse an einer europäischen Entwicklung unbemannter Luft-

fahrzeuge an und will diese weiter voranbringen. Bei der Anschaffung qualitativ neuer Systeme sollen alle damit im Zusammenhang stehenden völker- und verfassungsrechtlichen, sicherheitspolitischen und ethischen Fragen sorgfältig geprüft werden. Dies gelte insbesondere für neue Generationen von unbemannten Luftfahrzeugen, die über Aufklärung hinaus auch weitgehende Kampffähigkeiten haben.¹⁷

Auch wenn Deutschland keine Politik gezielter Tötungen verfolgt, stellt sich jedoch die Frage, ob und gegebenenfalls in welcher Form es gezielte Tötungen unterstützt, etwa durch die Weitergabe der Handy-Daten von Terrorismusverdächtigen.¹⁸ Deutschland informierte beispielsweise – zusammen mit anderen NATO-Staaten in Afghanistan – die USA über Personen, die festgenommen oder getötet werden können („capture or kill“).¹⁹ Während des ISAF-Einsatzes in Afghanistan musste die Bundesregierung auch entscheiden, ob die Bundeswehr Gefangene an die afghanischen Behörden (Foltergefahr) oder an die USA (Foltergefahr wegen der Inhaftierung in Guantánamo) übergeben durfte, denn ISAF hat keine Gefängnisse. Dies war auch der Grund, weshalb die NATO 2011 für eine kurze Zeit keine Gefangenen an bestimmte afghanische Gefängnisse überstellte.²⁰

Deutschland muss also, wie jeder andere Staat in vergleichbarer Position, sorgfältig prüfen, bei welchen Operationen es kooperiert und bei welchen es aufgrund

15 Tagesschau (2012): De Maizière kritisiert US-Drohneinsätze, 08.05.2012; zit. in: <http://soldatenglueck.de/2012/05/09/70901/deutscher-verteidigungsminister-kritisiert-drohnen-einsatz-der-usa-video/>.

16 CDU / CSU / SPD (2013): „Deutschlands Zukunft gestalten“, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode. http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Anlagen/2013/2013-12-17-koalitionsvertrag.pdf;jsessionid=4D2A2A639F52E8278C0994E03B29E5DF.s3t2?_blob=publicationFile&v=2, S. 178.

17 Im Koalitionsvertrag heißt es hierzu: „Unbemannte Luftfahrzeuge spielen bereits heute beim Bundeswehr-Einsatz in Afghanistan bei der Aufklärung und dem Schutz unserer Soldaten eine wichtige Rolle. Auch künftig wird die Bundeswehr auf derartige Fähigkeiten angewiesen sein. Die Koalition wird eine europäische Entwicklung für unbemannte Luftfahrzeuge voranbringen. Europa braucht schnell ein gemeinsames Regelwerk für ihre Zulassung und Teilnahme am europäischen Luftverkehr. Die Koalition wird die entsprechenden Initiativen hierzu weiterführen. Extralegale Tötungen mit bewaffneten unbemannten Luftfahrzeugen lehnen wir kategorisch ab. Deutschland wird für die Einbeziehung bewaffneter unbemannter Luftfahrzeuge in internationale Abrüstungs- und Rüstungskontrollregime eintreten und sich für eine völkerrechtliche Ächtung vollautomatisierter Waffensysteme einsetzen, die dem Menschen die Entscheidung über den Waffeneinsatz entziehen. Vor einer Entscheidung über die Beschaffung qualitativ neuer Waffensysteme werden wir alle damit im Zusammenhang stehenden völker- und verfassungsrechtlichen, sicherheitspolitischen und ethischen Fragen sorgfältig prüfen. Dies gilt insbesondere für neue Generationen von unbemannten Luftfahrzeugen, die über Aufklärung hinaus auch weitgehende Kampffähigkeiten haben.“ (CDU / CSU / SPD (2013): siehe Fußnote 16.

18 Das Bundeskriminalamt sowie der Bundesnachrichtendienst (BND) haben wohl 2003 und 2004 mit der Weitergabe von Handy-Daten begonnen. Derzeit wird im politischen Raum diskutiert, inwieweit diese für die Ermittlung von Bewegungsprofilen und damit auch die Durchführung gezielter Tötung genutzt werden können. Nach einem Bericht der Süddeutschen Zeitung erklärte der BND, die sogenannten GSM-Mobilfunkdaten seien „für eine konkrete Zielerfassung zu ungenau“. Diese Behauptung wird jedoch angezweifelt. So kommentierte der Hamburger Informatikprofessor Hannes Federath gegenüber der Süddeutschen Zeitung, dass gerade wenn solche Daten über einen längeren Zeitraum erhoben würden, sie für Nachrichtendienste nützlich seien, um Personen zu orten. Vgl. dazu: Buchen, Stefan / Leyendecker, Hans (2013): Kooperation mit US-Geheimdiensten: Unmut über BND-Chef Schindler. In: Süddeutsche online, 10.08.2013. <http://www.sueddeutsche.de/politik/kooperation-mit-us-geheimdiensten-unmut-ueber-bnd-chef-schindler-1.1743505>. Einem Pressebericht zufolge übermittelt die Bundesregierung weiter Handy-Daten an die USA. Vgl. dazu: ore (2014): Drohnenangriffe: Regierung will weiter Handy-Daten an USA übermitteln. In: Spiegel online, 24.02.2014. <http://www.spiegel.de/netzwelt/netzpolitik/bundesregierung-will-weiter-handydaten-an-die-usa-uebermitteln-a-955255.html>.

19 Diese Personen werden auf der sogenannten Joint Priority Effect List geführt.

20 heb/dpa/AFP (2011): Folterwürfe: Nato stoppt Gefangenen-Transfers in Afghanistan. In: Spiegel online, 28.11.2011. <http://www.spiegel.de/politik/ausland/folterwurfe-nato-stoppt-gefangenen-transfers-in-afghanistan-a-784914.html>.

der eigenen völker- und verfassungsrechtlichen Verpflichtungen auf eine Zusammenarbeit verzichtet oder sie einschränkt. Die Bundesregierung muss sich daher – unabhängig von der Frage, ob sie Drohnen anschafft oder nicht – bei der Zusammenarbeit mit anderen Staaten völkerrechtlich positionieren.

Eine völkerrechtliche Positionierung Deutschlands wird in der Praxis anderer Staatsorgane erkennbar: Die USA töteten im Zuge ihrer Terrorismusbekämpfung drei Deutsche in Pakistan mit Drohnen: Bünyamin E. am 4. Oktober 2010, Patrick K. am 16. Februar 2012²¹ und Samir H. am 9. März 2012. Weder die pakistanische noch die US-Regierung reagierten auf Auskunftsersuchen der Bundesregierung.²² In den Fällen Bünyamin E. und Samir H. leitete der Generalbundesanwalt Ermittlungsverfahren „gegen unbekannt“ wegen möglicher Straftaten gegen das Völkerstrafgesetzbuch ein.²³ Das Verfahren zu Bünyamin E. wurde 2013 mit der Begründung eingestellt, es habe sich bei ihm nicht um einen vom humanitären Völkerrecht geschützten Zivilisten gehandelt, sondern um einen Angehörigen einer organisierten bewaffneten Gruppe. Gezielte Angriffe gegen solche Personen seien in einem nicht-internationalen bewaffneten Konflikt – und ein solcher herrscht in Pakistan nach Ansicht des Generalbundesanwalts – keine Kriegsverbrechen nach dem Völkerstrafgesetzbuch. Der Beschluss wurde von Rechtswissenschaftlern und einer Nichtregierungsorganisation kritisiert.²⁴ Die Kritik betrifft vor allem Fragen der Charakterisierung des bewaffneten Konflikts und des Betroffenen als eines zulässigen Angriffsziels. Auch im Fall Samir H. hat der

Generalbundesanwalt ein Ermittlungsverfahren „gegen unbekannt“ wegen möglicher Straftaten gegen das Völkerstrafgesetzbuch eingeleitet.²⁵ Der dritte Fall wurde erst im Januar 2014 bekannt.

Eine juristische Bewertung gezielter Tötungen durch deutsche Gerichte steht noch aus. Eine klare Positionierung Deutschlands zu gezielten Tötungen ist nicht allein in den hier aufgezeigten Situationen notwendig. Sie ist vielmehr auch geboten, um Rückschritte beim Schutz durch das humanitäre Völkerrecht und die Menschenrechte zu verhindern.

5 Die rechtliche Situation

Bei der menschenrechtlichen Bewertung gezielter Tötungen ist das Recht auf Leben zentral. Artikel 6 des UN-Zivilpakts bestimmt: „Jeder Mensch hat ein angeborenes Recht auf Leben. Dieses Recht ist gesetzlich zu schützen. Niemand darf willkürlich seines Lebens beraubt werden.“²⁶ Das Recht auf Leben kann, wie sich aus dem Begriff „willkürlich“ ergibt, in Ausnahmesituationen zwar eingeschränkt werden, allerdings nur nach strikten Kriterien.

In einem bewaffneten Konflikt gilt vorrangig das humanitäre Völkerrecht, das sich deutlich vom internationalen Menschenrechtsschutz unterscheidet. Grundsätzlich kann tödliche Gewalt gegen Angehörige der anderen Konfliktpartei – mit gewissen Einschränkungen – angewandt werden.

- 21 Delhaes, Marie / Goetz, John / Buchen, Stefan (2014): Deutscher Konvertit von Drohne getötet. In: Tagesschau, 13.01.2014. <https://www.tagesschau.de/ausland/drohnentoter100.html>.
- 22 „Die Bundesregierung hat in beiden genannten Fällen jeweils unmittelbar nach Bekanntwerden entsprechender Medienberichte sowohl die pakistanischen als auch die Behörden der Vereinigten Staaten von Amerika über die Botschaften in Islamabad beziehungsweise Washington offiziell in Form von Verbalnoten um Auskunft gebeten. Aus den Jahren 2011 und 2012 liegen der Bundesregierung zu ihren Anfragen keine neuen Erkenntnisse bzw. Antworten der pakistanischen und der Behörden der Vereinigten Staaten von Amerika vor. Die Sicherheitsbehörden des Bundes haben seit dem Bekanntwerden des mutmaßlichen Todes der genannten Personen die ihm gesetzlich zugewiesenen Befugnisse zur umfassenden Klärung der Sachverhalte genutzt und tun dies auch weiterhin“ (Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE. Gezielte Tötungen durch US-Drohnen und Aktivitäten sowie die Verwicklung deutscher Behörden, BT-Drs. 17/13381. Antwort auf Frage 1).
- 23 Handelt es sich um einen bewaffneten Konflikt, dann ist der Generalbundesanwalt zuständig. Ist dies nicht der Fall, ist die Staatsanwaltschaft des letzten Wohnortes der Betroffenen verantwortlich.
- 24 Vgl. Ambos, Kai (2013): Einstellungsverfahren GBA vom 20. 6. 2013 zum Drohneneinsatz in Mir Ali/Pakistan am 4. 10. 2010 u. Tötung des dt. Staatsangehörigen B. E - Anmerkung zur „offenen Version“ vom 23. 7. 2013. In: Neue Zeitschrift für Strafrecht, Heft 11, S. 634 – 636 und European Center for Constitutional and Human Rights (2013): Gezielte Tötungen durch Kampfdrohnen. Gutachterliche Stellungnahme zur Einstellung des Ermittlungsverfahrens durch den Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof, Az. 3 BJs 7/12-4 wegen der Tötung des deutschen Staatsangehörigen Bünyamin E. am 4. Oktober 2010 in Mir Ali / Pakistan, Berlin. <http://www.ecchr.de/index.php/drohnen.html>. Eher positiv: Frau, Robert (2013): Deutschlands Drohnenopfer. Transparenz erforderlich – Was die Bundesregierung nicht schafft, holt der Generalbundesanwalt nach. In: Junge Wissenschaft im Öffentlichen Recht, 08.08.2013; <http://www.juwiss.de/deutschlands-drohnenopfer/>.
- 25 Siehe Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE, vgl. Fußnote 22.
- 26 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (1966), BGBl. 1973 II 1553. Siehe auch Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (1948), Artikel 3; Europäische Menschenrechtskonvention (1950), Artikel 2, 15; EU-Grundrechte-Charta (2000), Artikel 2 Absatz 1; Afrikanische (Banjul) Charta der Menschenrechte und Rechte der Völker (1982), Artikel 4; Amerikanische Menschenrechtskonvention (1969), Artikel 4.

Um die Rechtmäßigkeit einer gezielten Tötung bewerten zu können, muss man also unterscheiden, ob sie in einem bewaffneten Konflikt eingesetzt wird oder nicht. Ein bewaffneter Konflikt kann entweder ein internationaler sein oder ein nicht-internationaler, also zwischen Regierungskräften (gegebenenfalls mit ausländischer Unterstützung) und Aufständischen wie im Jemen, in Pakistan oder Somalia.

Der UN-Sonderberichterstatter für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten bei der Bekämpfung des Terrorismus, Ben Emmerson, bekräftigt in seinem Bericht vom September 2013 die Wichtigkeit der Unterscheidung zwischen bewaffneten Konflikten und anderen Situationen.²⁷ Er beschäftigt sich mit den Fragen, wann der Einsatz militärischer Gewalt gerechtfertigt ist, wie der räumliche Geltungsbereich bewaffneter Konflikte abgesteckt und die Präzision von Geheimdienstinformationen besser gewährleistet werden kann sowie mit der Unmittelbarkeit einer drohenden Gefahr und der Intensität der Feindseligkeiten. Emmerson fordert mehr Transparenz und Rechenschaftslegung bei Einsätzen und eine sofortige zeitnahe, unabhängige und unparteiische Untersuchung, wenn es Hinweise auf getötete Zivilisten gebe. Dies leitet er aus der Pflicht zum Schutz der unbeteiligten Zivilbevölkerung ab, die sowohl im humanitären Völkerrecht als auch in den Menschenrechten verankert ist. In seinem neuen Bericht vom Februar 2014 sucht er den Dialog über die genannten rechtlich kontroversen Themen.²⁸

5.1 Welche Regeln gelten für gezielte Tötungen in bewaffneten Konflikten?

In bewaffneten Konflikten gilt vorrangig das humanitäre Völkerrecht. Es besagt für internationale bewaffnete Konflikte, dass gezielte Tötungen von Kombattanten als integraler Bestandteil von Feindseligkeiten gerechtfertigt sind. Sie müssen einen effektiven militärischen Vorteil bringen, dürfen nicht gegen besonders geschützte Personen gerichtet und müssen verhältnis-

mäßig in Bezug auf „Kollateralschäden“ sein; dazu gehört unter anderem das Töten von Zivilpersonen. Kollateralschäden müssen schon in der Vorbereitung möglichst weit reduziert werden. Gezielte Tötungen dürfen nicht heimtückisch oder mit verbotenen Mitteln, insbesondere verbotenen Waffen, erfolgen. Es muss möglich sein, die gezielte Tötung abubrechen, wenn sich die Zielperson ergibt beziehungsweise auf andere Weise ‚hors de combat‘ ist.²⁹ Eine gezielte Tötung darf also auch im internationalen bewaffneten Konflikt nur die ultima ratio sein.³⁰ Angehörige einer terroristischen Gruppe genießen den hier skizzierten Schutz ebenfalls, wenn sie auf Seiten einer staatlichen Konfliktpartei kämpfen, in deren Befehlsstruktur sie eingebunden und äußerlich als Kämpfende erkennbar sind.

In nicht-internationalen bewaffneten Konflikten ist unumstrittener Maßstab für die Beurteilung von Gewalthandlungen gegen die Angehörigen der nicht-staatlichen Konfliktpartei der gemeinsame Artikel 3 der Genfer Konventionen. Er verbietet unter anderem „jederzeit und überall“ Tötungen von Personen, die nicht unmittelbar an den Feindseligkeiten teilnehmen. Wer direkt an Kampfhandlungen beteiligt ist, darf gezielt getötet werden.

Die Festlegung, wer wann unmittelbar an Feindseligkeiten teilnimmt, ist problematisch und umstritten, weil in asymmetrischen Konflikten nichtstaatliche Kämpfer „wie ein Fisch im Wasser“ außerhalb des Kampfgeschehens zivile Deckung suchen. Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz vertritt daher die Ansicht, dass diejenigen Mitglieder organisierter bewaffneter Gruppen nicht als Zivilisten gelten, die dauerhaft die Aufgabe haben, an Kampfhandlungen teilzunehmen („continuous combat function“).³¹ Ihre gezielte Tötung ist daher auch außerhalb einer konkreten Kampfsituation zulässig. Dabei müssen die im internationalen bewaffneten Konflikt geltenden Grenzen eingehalten werden. Dies gilt auch für Angehörige terroristischer Gruppen, die aufgrund ihres Organisationsgrades und ihrer Größe als nichtstaatliche Konfliktpartei gelten.

27 UN, Menschenrechtsrat (2013): Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, Ben Emmerson. UN Doc. A/HRC/22/52 vom 01.03.2013. http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session22/A-HRC-22-52_en.pdf.

28 UN, Menschenrechtsrat (2014): Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, Ben Emmerson. UN Doc. A/HRC/25/59 vom 28.02.2014. www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session25/Documents/A-HRC-25-59.doc.

29 Das heißt wenn er/sie wegen Verwundung oder Erkrankung kampfunfähig ist oder wegen Gefangennahme nicht mehr an Kampfhandlungen teilnehmen kann.

30 Vgl. Frau, Robert (2011): Unbemannte Luftfahrzeuge im internationalen bewaffneten Konflikt. In: Humanitäres Völkerrecht - Informationsschriften, 24 (2), S. 66.

31 IKRK (2009): Interpretive guidance on the notion of direct participation in hostilities. Genf, S. 70.

5.2 Welche Regeln gelten für gezielte Tötungen außerhalb bewaffneter Konflikte?

Während bei bewaffneten Konflikten das humanitäre Völkerrecht die Rechtmäßigkeit des Gewalteinsatzes regelt, sind außerhalb solcher Konflikte die Menschenrechte für diese Bewertung heranzuziehen. 2010 veröffentlichte der (damalige) UN-Sonderberichterstatter zu außergerichtlichen, summarischen oder willkürlichen Hinrichtungen, Philip Alston, eine erste Studie zu Drohnen und gezielten Tötungen.³² Seiner Auffassung nach darf ein Staat in Friedenszeiten Menschen nur töten, wenn dadurch andere Menschenleben geschützt werden und die Zielperson nicht gefangen genommen oder handlungsunfähig gemacht werden kann. Das erste Kriterium sieht er als Anforderung der Verhältnismäßigkeit, das zweite als Ausdruck der Notwendigkeit.³³ Absichtliche, vorsätzliche und bewusste gezielte Tötungen sind nicht rechtmäßig, „da die Tötung, anders als in bewaffneten Konflikten, niemals alleiniges Ziel eines Einsatzes sein darf. Daher verletzt beispielsweise eine Praxis gezielter Todesschüsse die Menschenrechte“.³⁴ Die UN-Generalversammlung mahnt generell beim Einsatz von bewaffneten Drohnen die Einhaltung des Unterscheidungsgebots und der Verhältnismäßigkeit an.³⁵

Alston Nachfolger, Christof Heyns, analysierte 2013 in seinem Bericht den Einsatz von Drohnen aus der Perspektive des Schutzes des Rechtes auf Leben. Er fordert unter anderem, dass die Staaten die rechtliche Grundlage für den Gebrauch von Drohnen und ihren Einsatz öffentlich machen und dass sie ihre Praxis in Übereinstimmung mit den völkerrechtlichen Anforderungen bringen. Er fordert die Staaten auf, die extraterritoriale Anwendbarkeit von Menschenrechtsverträgen anzuerkennen und menschenrechtliche Verpflichtungen auch bei Militäreinsätzen außerhalb des eigenen Landes einzuhalten. Diese Kritik richtet er insbesondere an die USA und das Vereinigte Königreich, die bisher

eine solche Auslegung des Zivilpaktes durch den UN-Menschenrechtsausschuss ablehnen. Heyns empfiehlt schließlich allen Staaten, auch während des bewaffneten Konfliktes eher auf Festnahmen als auf Tötungen zu setzen.³⁶

Die Kritik des UN-Sonderberichterstatters an gezielten Tötungen außerhalb wie innerhalb bewaffneter Konflikte bezieht sich zudem auf Elemente, die den Einsatz gezielter Tötungen in der Praxis kennzeichnen: mangelnde Informationen über Entscheidungsprozesse, die zur gezielten Tötung führen, fehlende politische Zurechenbarkeit für die Entscheidungen aufgrund der geheimen Entscheidungsverfahren und das völlige Fehlen von Rechtsmitteln vor, während und nach dem Einsatz.³⁷ Das Europaparlament teilt diese Kritik.³⁸ Grundlage dieser Kritik sind die Verpflichtungen, keine willkürlichen Tötungen vorzunehmen sowie im Falle einer Verletzung wirksame Beschwerden zu ermöglichen.

Ein Programm gezielter Tötungen außerhalb eines bewaffneten Konfliktes ist damit menschenrechtlich kategorisch abzulehnen. In einem bewaffneten Konflikt sind das humanitäre Völkerrecht und die anwendbaren Menschenrechtsnormen zu beachten – und deren Einhaltung durch unabhängige Instanzen zu kontrollieren und Rechtsschutz zu gewährleisten.

5.3 Wann leistet ein Staat völkerrechtswidrige Beihilfe zu Menschenrechtsverletzungen?

Ein Staat wie Deutschland, der selbst keine gezielten Tötungen durchführt, muss gleichwohl das völkerrechtliche Verbot, Beihilfe zu Menschenrechtsverletzungen eines anderen Staates zu leisten, beachten. In Artikel 16 der Artikelentwürfe der UN-Völkerrechtskommission³⁹ über die Verantwortlichkeit von Staaten für völkerrechtswidriges Handeln heißt es:

32 UN, Menschenrechtsrat (2010): Bericht des Sonderberichterstatters über außergerichtliche, summarische oder willkürliche Hinrichtungen, Philip Alston, Addendum, Studie über gezielte Tötungen, UN Doc. A/HRC/14/24/Add. 6 vom 28.05.2010, Ziffer 31. <http://www.un.org/Depts/german/menschenrechte/a-hrc14-24add6-deu.pdf>.

33 Ebd., Ziffer 32.

34 Ebd., Ziffer 33.

35 UN, Generalversammlung (2013): Protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism. Resolution, UN Doc. A/RES/68/178 vom 18.12.2013, Ziffer 6 (s).

36 UN, Menschenrechtsrat (2013): Extrajudicial, summary or arbitrary executions. Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, Christof Heyns, UN Doc. A/68/382 vom 13.09.2013, Ziff. 114. http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/68/382.

37 UN, Menschenrechtsrat (2010): Bericht des Sonderberichterstatters über außergerichtliche, summarische oder willkürliche Hinrichtungen, Philip Alston, Addendum, vgl. Fußnote 32, Ziff. 87–92.

38 European Parliament (2014): Resolution on the use of armed drones 2014/2567 (RSP), Erwägungsgründe C und F sowie Ziff. 4. vom 27.02.2014. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P7-TA-2014-0172>.

39 International Law Commission (2008): Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries. New York und Genf, S. 66f. http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf.

„Ein Staat, der einem anderen Staat bei der Begehung einer völkerrechtswidrigen Handlung Beihilfe leistet oder Unterstützung gewährt, ist dafür völkerrechtlich verantwortlich,

- a) wenn er dies in Kenntnis der Umstände der völkerrechtswidrigen Handlung tut und
- b) wenn die Handlung völkerrechtswidrig wäre, wenn er sie selbst beginge.“⁴⁰

Deutschland und andere Vertragsstaaten des UN-Zivilpaktes sind ebenso an das menschenrechtliche Verbot willkürlicher Tötungen gebunden wie an die Vorgaben des humanitären Völkerrechts. Bei der Bewertung eines Einzelfalls müssen folgende Fragen geklärt werden: Kann die Kooperationshandlung einem bestimmten Staat zugerechnet werden? Führt die Handlung zu einer Verletzung von Menschenrechten? Und hat der unterstützende Staat Wissen über diesen direkten Zusammenhang und nimmt diese gegebenenfalls billigend in Kauf? Wenn diese Elemente erfüllt sind, handelt es sich um eine völkerrechtlich verbotene Beihilfe.

Problematisch ist es deshalb, wenn Infrastruktur und Finanzmittel zur Verfügung gestellt werden oder politische Erklärungen, Zusicherungen oder Vertragsabschlüsse eine völkerrechtswidrige Tat fördern.⁴¹ In der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit kommt Beihilfe durch die Weitergabe von Informationen über Personen in Betracht, die in eine Liste mit den Optionen „Festnahme“ oder „Tötung“ aufgenommen werden, besonders wenn diese von Staaten genutzt werden, die eine Politik der gezielten Tötungen verfolgen. Andere Formen der Kooperation sind die Informationsweitergabe über den Aufenthaltsort, der Verkauf von drohnenrelevantem technischem Zubehör, das sich als Waffenplattform nutzen lässt, oder die Einräumung von Überflugrechten zum Einsatz von bewaffneten Drohnen.

6 Empfehlungen

Empfehlungen an die Bundesregierung

- 1 Die Bundesregierung sollte auf internationaler Ebene öffentlich klar Position gegen eine Politik gezielter Tötungen außerhalb eines bewaffneten Konfliktes beziehen, unabhängig davon, welches Land diese Politik verfolgt. Diese Position sollte sie in relevanten internationalen Foren, wie der NATO und der Europäischen Union, zum Ausdruck bringen. Die Bundesregierung sollte sich zudem dafür einsetzen, dass bei Auslandseinsätzen entsprechende gemeinsame Standards für EU- und NATO-Länder gelten.
- 2 Bei den Vereinten Nationen, besonders im UN-Menschenrechtsrat, sollte die Bundesregierung die Arbeit der thematisch zuständigen UN-Sonderberichterstatter zu außergerichtlichen Hinrichtungen und dem Schutz der Menschenrechte bei der Terrorismusbekämpfung aktiv unterstützen.
- 3 Bilateral sollte die Bundesregierung das Thema durch geeignete politische Initiativen im politischen Dialog mit Regierungen, die andere Positionen vertreten, aufnehmen.
- 4 Deutschland darf in seiner Kooperation mit Ländern, die eine Politik gezielter Tötungen verfolgen, keine direkten oder indirekten Beiträge zu gezielten Tötungen leisten. Dies betrifft etwa die Weitergabe von Daten bei der internationalen Zusammenarbeit von Bundeswehr, Polizei und Nachrichtendiensten. Die Bundesregierung muss auch die menschenrechtlichen Auswirkungen ihrer Zusammenarbeit kontinuierlich beobachten.

40 UN, Generalversammlung (2001): Verantwortlichkeit der Staaten für völkerrechtswidrige Handlungen. Resolution 56/83, verabschiedet auf der 85. Plenarsitzung am 12. Dezember 2001, ohne Abstimmung, auf Empfehlung des Ausschusses, UN Dok. A/56/589 und Corr.1, Ziffer 10. <http://www.un.org/depts/german/gv-56/band1/ar56083.pdf>.

41 Siehe International Law Commission (2001): Draft Articles on Responsibility of States for Intentionally Wrongful Acts, with commentaries, UN Doc. A/56/10, S. 66; Felder, Andreas (2007): Die Beihilfe im Recht der völkerrechtlichen Staatenverantwortlichkeit. Zürich: Schulthess, S. 252. Siehe auch: Klein, Eckart (1981): Beihilfe zum Völkerrechtsdelikt. In: Staatsrecht-Völkerrecht-Europarecht, Festschrift für H.-J. Schlochauer. Berlin/New York: de Gruyter, S. 425-438 und Aust, Helmut Philipp (2013): Complicity and the Law of State Responsibility. Cambridge: Cambridge University Press, insbes. S. 107-168.

- 5 Wenn sich die Bundesregierung entschließt, bewaffnete Drohnen anzuschaffen, sollte sie nicht nur – wie im Koalitionsvertrag vorgesehen – völker- und verfassungsrechtliche, sicherheitspolitische und ethische Fragen prüfen. Sie sollte auch ein Konzept vorlegen, das die Verwendung der Drohnen in den verschiedenen Konfliktsituationen festlegt und das im Einklang mit dem jeweils anzuwendenden Recht steht. Zudem sollte sie auch Regelungen für die Kooperation mit anderen Ländern erlassen, insbesondere Exportkontrollregelungen, wenn eine Produktion dieser Waffensysteme in Deutschland oder mit deutscher Hilfe erfolgen soll.

Empfehlungen an den Deutschen Bundestag

- 1 Der Deutsche Bundestag sollte die europaweite und internationale Terrorismusbekämpfung kontinuierlich beobachten und auf Übereinstimmung mit den Menschenrechten und dem humanitären Völkerrecht überprüfen. Er sollte Lücken des Rechtsschutzes und Gefährdungspotentiale frühzeitig identifizieren und bearbeiten.
- 2 Fachausschüsse und Kontrollgremien wie das Parlamentarische Kontrollgremium für die Nachrichtendienste, sollten Problemfälle bei der deutschen Sicherheitspolitik im Ausland, besonders auch bei der Kooperation mit anderen Staaten, proaktiv und frühzeitig aufgreifen und systematisch bearbeiten. Ziel der parlamentarischen Kontrolle muss es sein, Beihilfen zu Menschenrechtsverletzungen zu verhindern, besonders bei gemeinsamen Operationen mit anderen Staaten und bei der Weitergabe von Informationen an andere Regierungen. Hierzu sollte der Bundestag regelmäßig Berichterstattung einfordern. Sinnvoll ist der thematische Arbeitsan-

satz des Parlamentarischen Kontrollgremiums. Nach seinem jüngsten Bericht an den Deutschen Bundestag hat es sich mit den Themen Aufklärungskapazitäten und Verfahren der Bearbeitung des Bundesamtes für Verfassungsschutz im Bereich Islamismus/islamistischer Terrorismus, Vorkehrungen der Nachrichtendienste als Reaktion auf CYBER-Bedrohungen und Zuständigkeiten des Militärischen Abschirmdienstes in Abgrenzung zum Militärischen Nachrichtenwesen regelmäßig befasst.

- 3 Der Bundestag sollte die Auswirkung militärtechnologischer Entwicklungen, wie bewaffnete Drohnen und anderer robotergestützte Systeme, auf internationale, europäische und nationale Sicherheitspolitik beobachten und ihre Folgen durch Sachverständigenanhörungen bewerten lassen. Nur so ist es möglich, bei Bedarf rechtzeitig gesetzgeberische und andere notwendige Maßnahmen in die Wege zu leiten.





Deutsches Institut für Menschenrechte

Zimmerstr. 26/27

10969 Berlin

Tel.: 030 25 93 59 - 0

Fax: 030 25 93 59 - 59

info@institut-fuer-menschenrechte.de

www.institut-fuer-menschenrechte.de