Drohnen und Völkerrecht

von

Norman Paech

Es ist ein altes und bekanntes Problem, dass die technische Entwicklung in der Waffen- und Rüstungsproduktion ihrer rechtlichen Regelung weit vorauseilt. Dieser Verzug kennzeichnet auch andere Felder technischen Fortschritts von vergleichbarer gesellschaftlicher Relevanz wie etwa die Humanbiologie oder Pharmaforschung. Doch in kaum einem anderen Bereich ist die Lücke zwischen dem neuen Produkt und seiner rechtlichen Regelung so groß wie in der Militärtechnologie. Es gibt sogar Entwicklungen und Produkte, die auch weit über fünfzig Jahre nach ihrem ersten Einsatz immer noch keine gesicherte Regelung erfahren haben, wie die Atombombe und ihr populärstes Derivat, die Uranmunition. Das liegt daran, dass eine Regelung der Waffen- und Rüstungsproduktion nur Sinn macht auf internationaler Ebene. Eine nationale Regelung – etwa ein Verbot – würde die eigene Bevölkerung im Falle eines Krieges nicht schützen. Der Prozess der internationalen Kodifizierung, sei es durch Vertrag oder Gewohnheitsrecht, ist auf Grund der stark divergierenden Interessen der an der „Gesetzgebung“ beteiligten Staaten schwieriger und zeitraubender als in einem nationalen Parlament, welches über das Instrument einer Mehrheitsentscheidung verfügt.

Von der Aufklärung zum Kampfeinsatz

Die Entwicklung unbemannter Fluggeräte, englisch UAV (unmanned aerial vehicles), im heutigen Sprachgebrauch Drohnen, geht bis ins 19. Jahrhundert zurück. Sie geht sogar den bemannten Flugzeugen voraus. Ihr Einsatz im Krieg ist ebenfalls schon sehr frühzeitig dokumentiert wie etwa die Bombardierung Venedigs durch die Armee Österreich-Ungarns mit Ballonbomben im Jahr 1849. Erinnern wir uns an die U2-Flüge über der Sowjetunion und Kuba, die erst dann das öffentliche Interesse fanden, als sie 1960 bzw. 1962 abgeschossen wurden. Sie waren allerdings bemannt und wurden auch nach ihren spektakulären Abschüssen durch sowjetische Luftabwehrraketen immer wieder eingesetzt, da sie durch Satellitenaufklärung noch nicht ersetzt werden konnten. Mit fortschreitender technischer Entwicklung wurden jedoch Aufklärungsflüge über fremdem Gebiet zunehmend von unbemannten Flugkörpern übernommen. So setzte die Bundeswehr im Krieg gegen Jugoslawien 1998/1999 bereits Aufklärungsdrohnen ein. Derzeit verfügt sie über 871 Drohnen unterschiedlicher Größe.

Der Einsatz von raketenbestückten Kampfdrohnen ist erstmals überliefert in Afghanistan im November 2001, als ein ranghohes Mitglied von Al-Quaida getötet wurde. Der US-Kongress hatte drei Tage nach dem 11. September 2001 eine Resolution „Authorization for Use of Military Force“ verabschiedet, mit der er den Präsidenten ermächtigte, militärische Maßnahmen gegen Nationen, Organisationen oder Personen zu ergreifen, von denen er annehme, dass sie Terroranschläge vorbereiteten, begingen oder unterstützten. Seit dieser Zeit befinden sich die USA nach Vorstellung der Bush- wie auch der Obama-Administration in einem „bewaffneten Konflikt“ mit Al-Quaida und assoziierten Kräften. Damit war die Terrorbekämpfung aus der Zuständigkeit der Polizei und Strafverfolgung, in die sie eigentlich

gehörte, herausgenommen und der Verfolgung durch die Armee überantwortet worden, mit ganz anderen rechtlichen Konsequenzen.

Präsident Obama hat aber nicht nur das Antiterrorkonzept seines Vorgängers George W. Bush übernommen, sondern ausgeweitet und verschärft. Nach Angaben der New America Foundation setzte Bush Drohnen 48mal in Pakistan ein, Obama bis März 2013 307mal. Im Jemen ordnete Bush nur einmal im Jahr 2002 einen Angriff mit Drohnen an, Obama hingegen allein im Jahr 20012 mindestens 46 Einsätze.[1] Alle Zahlen sind Schätzungen, da es keine offiziellen Angaben gibt, sie beruhen auf Medienberichten mit oft anonymen Quellen und zweifelhafter Zuverlässigkeit und divergieren je nach Organisation.

So liegen die Schätzungen des Bureau of Investigative Journalism etwas höher, das für den gleichen Zeitraum von 366 Drohnenangriffen in Pakistan und im Jemen von insgesamt 376 bis Februar 2013 ausgeht.[2] Die britische Regierung veröffentlichte Zahlen, nach denen das britische Militär von 2008 bis Oktober 2012 sogar 348 Drohnenangriffe in Afghanistan durchgeführt habe.[3] Gänzlich unübersichtlich und vage werden die Angaben über die Zahl Verletzter und Getöteter sowie über die Unterscheidung zwischen Zivilisten und Kombattanten. Die Regierungen der USA und Großbritanniens rechnen die zivilen Opfer systematisch klein, um den Mythos der chirurgischen Präzision der Drohnen aufrecht zu halten und dem völkerrechtlichen Vorwurf unverhältnismäßiger ziviler Kollateralschäden zu begegnen.[4] Dennoch können wir davon ausgehen, dass die immer wieder gepriesene Wirksamkeit dieser Waffe im asymmetrischen Krieg der Terrorbekämpfung eine stete Ausweitung des Einsatzes von Drohnen und des Anstiegs der Opferzahlen mit sich gebracht hat.

Dafür spricht, dass die US-Regierung den Radius ihrer Angriffsziele mittels einer simplen Definition spektakulär ausgedehnt hat. Anfangs waren es einzelne Personen, die auf einer Todesliste (JPEL – Joint Priority Effects List) identifiziert und von Präsident Obama

---

[1] Vgl. Peter Rudolf, Präsident Obamas Drohnenkrieg, SWP-Aktuell 37, Juni 2013, S. 4f.

[2] Vgl. http://www.thebureauinvestigates.com/2013/03/01/february-2013-update-us-covert-actions-in-pakistan-yemen-and-somalia.

[3] Vgl. IMI Fact-Sheet: Next Generation Warfare: Eine neue Methode des Tötens, Mai 2013, S. 1.

[4] Insbesondere die viel gepriesene Zielgenauigkeit wird von verschiedenen Untersuchungen bezweifelt. So gehen die Stanford International Human Rights and Conflict Resolution Clinic und die Global Justice Clinic der School of Law der New York University davon aus, dass zwischen Juni 2004 und September 2012 in Pakistan zwischen 2562 und 3325 Menschen, darunter zwischen 474 und 881 Zivilpersonen getötet worden sind. Living under Drones : Death, Injury and Trauma to Civilian from US Drone Practice in Pakistan, 2012, S. VI. Peter Bergen, Katherine Tiedemann kommen in ihrer Studie "Washington's Phantom War. The Effects of the Drone Program in Pakistan, in: Foreign Affairs, July/August 2011 zu dem Ergebnis, dass durchschnittlich nur einer von sieben Drohnenangriffen einen militanten Anführer treffen. Dazu Kai Ambos, Drohnen sind Terror, in: Süddeutsche Zeitung v. 17. Oktober 2012.

persönlich zur Exekution ausgewählt wurden,[5] um dann das Ziel der Drohnenangriffe zu werden, sog. personality strikes.[6] Zunehmend wurde jedoch die Zielauswahl auf solche Personen und Menschengruppen ausgedehnt, die lediglich bestimmte Verhaltensmuster und Eigenschaften aufweisen, die einen Verdacht des Terrorismus nahelegen, sog. signature strikes.[7] Die USA rechnet alle Männer und männliche Jugendliche im wehrfähigen Alter zu den Kombattanten, sofern sie sich im Zielgebiet des Drohnenangriffes aufhalten, es sei denn, eindeutige Beweise ergeben posthum, dass der Tote kein Kämpfer sondern Zivilist war.[8] Die gezielte Tötung auf der Basis eines bloßen Verdachts terroristischen Verhaltens erleichterte nicht nur die Auswahl der Opfer, sondern vergrößerte auch die Gefahr eines Irrtums und die Zahl der zivilen Opfer. Beides wurde jedoch nur selten eingestanden und war schon gar nicht kontrollierbar, da mit der gezielten Tötung ein Gerichtsverfahren vermieden wurde und wohl auch werden sollte. Nur im Fall des US-Bürgers Anwar al-Awlaki, der am 30. September 2011 mit drei Begleitern durch eine Drohne im Jemen getötet wurde, und seines Sohnes Abdulrahman al-Awlaki, der 14 Tage später ebenfalls durch eine Drohne in einem Café getötet wurde, ist von dem New Yorker Center for Constitutional Rights im Juli 2012 eine Schadensersatzklage gegen den damaligen Verteidigungsminister Leon Panetta und den damaligen CIA-Direktor David Petraeus sowie zwei Kommandeure der Spezialkräfte erhoben worden. Präsident Obama hat die Tötung der beiden US-Bürger inzwischen offen eingestanden, das Verfahren ist noch nicht beendet.

„Ethisch untadelig, legal und notwendig."

In der rechtlichen Bewertung der Drohneneinsätze sind sich die deutsche und US-Regierung weitgehend einig. Bundesverteidigungsminister de Maizière sieht keine rechtlichen und ethischen Probleme, wenn die Drohne wie die Artillerie im Krieg eingesetzt werde, eine extralegale Tötung, wie es die Praxis der USA sei, komme nicht in Frage.[9] Im November 2010 hatten deutsche ISAF-Soldaten einen Drohneneinsatz gegen Taliban, die an einer Straße Sprengfallen installierten, angefordert. Der Einsatz hinterließ vier Tote und einen Verletzten. Die US-Administration geht in ihrer Rechtfertigung der Drohneneinsätze weiter. Präsidentenberater Jay Carney erklärte am 5. Februar 2013 in Anschluss an ein Memorandum des Justizministeriums kurz und bündig: „Diese Angriffe sind legal, sie sind ethisch untadelig

[5] Vgl. Jo Becker, Scott Shane, Secret 'Kill List' Proves a Test of Obama's Principles and Will, in: New York Times, v. 29. Mai 2012.

[6] Vgl. Jo Becker, Scott Shane, Secret 'Kill List' (Anm. 5).

[7] Vgl. Daniel Klaidmann, Kill or capture – The war on terror and the soul of the Obama presidency, 2012, S. 41; Peter Rudolf, Präsident Obamas Drohnenkrieg, (Anm. 1),S. 4.

[8] Vgl. Jo Becker, Scott Shane, (Anm. 5).

[9] Vgl. Peter Rudolf, (Anm. 1), S. 8.

und sie sind weise".[10] Und der ehemalige Rechtsberater Obamas Harold Hongju Koh ist noch kürzer: „Drohneneinsätze sind legal und notwendig."[11]

Präsident Obama hat in seiner Rede über den Anti-Terrorkrieg und Guantánamo am 23. Mai 2013 die Drohneneinsätze verteidigt und versichert: „Die USA greifen nicht mit Drohnen an, wenn die Möglichkeit besteht, einzelnen Terroristen festzunehmen – wir ziehen es immer vor, sie zu inhaftieren, zu verhören und strafrechtlich zu verfolgen." Das steht allerdings in einem gewissen Gegensatz zu der Zahl von insgesamt 4700 von Drohnen getöteten Opfern und nur einem mutmaßlichen Terroristen, der während Obamas Präsidentschaft in Guantánamo inhaftiert wurde. John Bellinger, der die Drohnen-Politik von Präsident Bush seinerzeit gebilligt hatte, stellte nicht ganz abwegig fest, dass die Obama-Regierung beschlossen habe, Al-Qaida-Mitglieder nicht mehr in Guantánamo zu inhaftieren, sondern sie zu töten.[12] Das „Bureau of Investigative Journalism" in London geht davon aus, dass bei den Drohnenangriffen in Pakistan seit dem Amtsantritt Obamas etwa 890 Zivilisten, unter ihnen 176 Kinder, bei insgesamt insgesamt 2600 bis 3400 Toten, getötet worden sind.

In der UNO haben sich bisher zwei Sonderberichterstatter, Philip Alston und Christoph Heyns, mit dem Drohneneinsatz der USA auseinandergesetzt und ihre rechtlichen Bedenken gegen den Einsatz in bewaffneten Konflikten formuliert. Insbesondere hatten sie Kritik wegen der zunehmenden Automatisierung von Tötungen, den gestiegenen Einsatzzahlen und der nicht überprüfbaren Unterscheidung zwischen Kombattanten und Zivilpersonen.[13] Außerhalb bewaffneter Konflikte sah Philip Alston kaum eine rechtliche Rechtfertigung für den Einsatz von Drohnen.[14]

Krieg oder Frieden?

Für die rechtliche Bewertung ist in der Tat entscheidend, ob der Drohneneinsatz in einem bewaffneten Konflikt (Krieg) erfolgt oder außerhalb, also in Friedenszeiten. Für den bewaffneten Konflikt gelten vorrangig die Vorschriften des humanitären Völkerrechts, das ius in bello, d.h. die Genfer Konventionen von 1949 und die beiden Zusatzprotokolle zu den

---

[10] Vgl. Matthias Rüb, Gummi-Lizenz zum Töten, FAZ v. 8. Februar 2013, S. 3.

[11] Vgl. Reinhard Müller, „Drohneneinsätze sind legal und notwendig, FAZ v. 4. Juni 2013, S. 6.

[12] Vgl. Marjorie Cohn, Die Obama-Rede über Guantánamo, die Drohnen-Angriffe und den Krieg gegen den Terror, der nicht mehr Krieg heißen darf, in: LUFTPOST Friedenspolitische Mitteilungen aus der US-Militärregion Kaiserslautern/Ramstein, LP 071/13-28.05.13, S. 3. Die Muslim Lawyers Association von Südafrika forderte die Verhaftung Obamas anlässlich seines Südafrika-Besuchs wegen Kriegsverbrechen, die er mit der Tötung von Zivilisten durch Drohnen begangen habe. Vgl. Markus Schönherr, Muslim Organisation fordert Obamas Verhaftung, in: Neues Deutschland v. 26. Juni 2013.

[13] Vgl. Report of the Special Rapporteur on Extrajudicial, Summary or Arbitrary Exekutions, (Philip Alston), UN Doc. A/HRC/14/24/Add. 6 v. 28. 5. 2010; Interim Report of the Special Rapporteur …, UN Doc. A/65/321 v. 23. 8. 2010; Report of the Special Rapporteur (Christoph Heyns) …, Addendum, Follow-up to Country Recommendations – USA, UN Doc. A/HRC/20/22/Add. 3 v. 30. 3. 2012.

[14] Vgl. UN Doc. A/HRC/14/24/Add. 6 v. 28. 5. 2010, Abs. 85.

Genfer Konventionen von 1977. Besteht kein bewaffneter Konflikt, so ist der Einsatz nach Polizeirecht und dem internationalen Kodex der Menschenrechte in den zahlreichen Verträgen zu bewerten, vor allem der „Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte“ von 1948 und dem „Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte“ von 1966. In jedem Fall handelt es sich um einen Angriff auf menschliches Leben, der unter dem Begriff der „gezielten Tötung“ die typische Kampfform des Drohneneinsatzes umschreibt. Denn sie wird überall dort eingesetzt, wo es um die gezielte Eliminierung einzelner Verdächtiger oder kleiner Personengruppen geht.

Obwohl das allgemeine Tötungsverbot im bewaffneten Konflikt nicht gilt, ist die gezielte Tötung dennoch nur unter besonderen Voraussetzungen und in engen Grenzen erlaubt. Für neue Waffensysteme, wie z.B. Drohnen, gilt zunächst Art. 36 Zusatzprotokoll I: „Jede Hohe Vertragspartei ist verpflichtet, bei der Prüfung, Entwicklung, Beschaffung oder Einführung neuer Waffen oder neuer Mittel oder Methoden der Kriegführung festzustellen, ob ihre Verwendung stets oder unter bestimmten Umständen durch dieses Protokoll oder durch eine andere auf die Hohe Vertragspartei anwendbare Regel des Völkerrechts verboten wäre.“ Damit soll sichergestellt werden, dass jede neue technische Waffenentwicklung den Regeln des geltenden Völkerrechts unterworfen wird. Bundesverteidigungsminister de Maizière stützt seine Rechtfertigung der Kampfdrohnen auf einen Vergleich mit der Artillerie. Die Drohne wirke im Effekt nicht anders als ein Artilleriegeschoss, nur viel präziser, womit sie dem Verbot unterschiedsloser, d.h. ungezielter Tötungen des Art. 51 Abs. 4 ZP I entspreche. Doch ist die spezifische Kampfaufgabe der Drohne grundlegend verschieden von der der Artillerie. Sie exekutiert nach elektronischer Zielaufklärung einzelne Personen oder kleine Personengruppen, die sich oft außerhalb oder am Rande eines unmittelbaren Kriegsgeschehens befinden. Die Selektion einzelner Terroristenführer und Hauptverdächtiger aus dem Gros des terroristischen „Fußvolks“ ist mit der Artillerie nicht zu leisten. Sie macht aber gerade die besondere Neuerung und den Wert der Drohne im Kampf gegen Guerillaeinheiten. Erstmals ist ein Waffensystem entwickelt worden, welches die Kampfvorteile des Gegners im Guerillakrieg aufwiegt.

Verhältnismäßigkeit

Allerdings kollidiert die gezielte Tötung durch Drohnen öfter als eingestanden mit dem auch im Völkerrecht geltenden Prinzip der Verhältnismäßigkeit. So schwer es im Einzelfall zu konkretisieren ist, so bedeutsam ist es jedoch zur Eingrenzung willkürlichen und exzessiven Handelns und zur Einhaltung menschenrechtlicher Normen. Der Einsatz der Drohne hat nur die Exekution oder den Abbruch der Aktion im Programm. Eine Gefangennahme, die z.B. einen evtl. Irrtum korrigieren könnte, ist nicht möglich. Deshalb wird von den Presseabteilungen der Armeen stereotyp und kaum nachprüfbar verbreitet, dass wieder ein hochrangiger Terrorist, Extremist oder Islamist getroffen worden sei, möglichst noch in flagranti. Da unterscheiden sich die Verlautbarungen er israelischen und der US-Armee, den beiden Hauptnutzern der Drohnen, nicht. Der allgemeine Grundsatz, der insbesondere vom

Internationalen Komitee des Roten Kreuzes (IKRK) propagiert wird, [15] dass der Gegner, wenn ohne Risiko möglich, gefangengenommen und nicht gleich getötet werden soll, kann mit dem Drohneneinsatz nicht berücksichtigt werden. Es ist zwar umstritten, ob dieser Grundsatz bereits rechtliche Verbindlichkeit erlangt hat, in der Wissenschaft zum humanitären Völkerrecht wird dies allerdings zunehmend angenommen.[16] Besonders deutlich wurde die Missachtung dieses Grundsatzes bei der Exekution Osama Bin Ladens durch die „Navy-Seals“ in Abbotabad in Pakistan. Obwohl Bin Laden unbewaffnet war und sehr wohl hätte festgenommen werden können, wurde er erschossen.[17] Obama rechtfertigte die Aktion damit, dass seine ursprünglich angestrebte Festnahme nicht möglich gewesen sei. Die Tötung als ultima ratio, wenn eine Gefangennahme nicht möglich ist, steht auch als Voraussetzung für einen Drohneneinsatz in einem Merkblatt des Weißen Hauses, auf dass sich Obama in seiner „Presidential Policy Guidance“ am Tag vor seiner schon erwähnten Rede bezog.

Merkblatt des Justizministeriums

In diesem Merkblatt sind etliche weitere Voraussetzungen für den Einsatz tödlicher Gewalt vermerkt. So muss es eine „gesetzliche Grundlage“ für den Einsatz geben und die Zielperson eine „anhaltende, unmittelbare Bedrohung für US-Amerikaner“ darstellen. In einem Weißbuch des Justizministeriums, dessen Inhalt kürzlich durchsickerte, ist allerdings zu lesen, dass ein US-Bürger auch dann getötet werden kann, wenn es „keine klaren Beweise dafür gibt, dass ein spezieller Angriff auf US-Amerikaner oder US-Interessen unmittelbar bevorsteht“.[18] Wenige Tage nach der Rede Obamas räumte sein Justizminister Eric Holder ein, dass die CIA im September und Oktober 2011 vier US-Bürger durch Drohnen im Jemen getötet habe. Nur einer von ihnen, Anwar al Awlaki, war als Ziel vorgesehen, die anderen, darunter auch sein 16 Jahre alter Sohn Abdulrahman, waren „Kollateralschäden“. Später bekannte ein früherer Offizier des Geheimdienstes der US-Army, man hätte Anwar al Awlaki auch festnehmen können, die Regierung habe sich aber entschieden, ihn gleich zu liquidieren.[19] Die Drohnen wurden von einer geheimen Basis in Saudi-Arabien gestartet. Wahrscheinlich ging die Befehlskommunikation über Ramstein, das nach jüngsten Erkenntnissen als Relaisstation zwischen der Basis und dem Pilotenstandort Langley in den USA dient.[20]

---

[15] Vgl. IKRK Interpretive Guidance on the Notion of Direct Participation in Hostilities under International Humanitarian Law, 2009, http://www. icrc.org/eng/assets/files/other/irrc-872-reports-documets.pdf.

[16] Vgl. Dieter Fleck, Unbemannte Flugkörper in bewaffneten Konflikten: Neue und alte Rechtsfragen, in: Humanitäres Völkerrecht-Informationsschriften ((HUV-1) 2011, S. 78ff., 80; Nils Melzer, Targeted Killing in International Law, Oxford 2008, S. 289.

[17] Vgl. Daniel Klaidmann, Kill or Capture (Anm. 7), S. 245f.

[18] Vgl. Marjorie Cohn, (Anm. 8), S. 4.

[19] Vgl. Marjorie Cohn, (Anm. 8), S. 4.

[20] Vgl. Christian Fuchs, John Goetz, Hans Leyendecker, US-Streitkräfte steuern Drohnen von Deutschland aus, in: Süddeutsche Zeitung v. 30. Mai 2013.

Weiter fordert das Merkblatt, dass mit „nahezu Gewissheit“ der Terrorist, auf den der Angriff zielt, auch tatsächlich am Ort anwesend ist und Nichtkombattanten weder verletzt noch getötet werden können. Diese Voraussetzung kann ein Drohnenangriff auf Grund eindeutiger Identifizierung persönlicher Merkmale (sog. personality strike) eines auf der Tötungsliste erfassten Terroristen bei gewissenhafter Prüfung noch erfüllen, nicht aber mehr bei einem Identifizierungsprozess, der sich nur noch auf typische Bewegungs- und Verhaltensmuster beschränkt (sog. signature strike). Hier kann jeder, der sich nur im näheren Umfeld einer von Al Qaida infizierten Einrichtung aufhält, zum Ziel eines Angriffs werden. Das zwingende Gebot, dass jede militärische Handlung zwischen zulässigen militärischen Zielen und unzulässigen zivilen Zielen, ob Objekte oder Menschen, zu unterscheiden hat (Art. 52 Abs. 2 ZP I), ist mit dieser summarischen Verdachtsmethode kaum mehr einzuhalten. Es wird deshalb immer wieder die unverhältnismäßig hohe Zahl ziviler Opfer beklagt, selbst wenn auf Grund der mangelnden Auskunftsbereitschaft der Regierungen präzise Zahlen nicht zu erhalten sind. Verboten sind Angriffe, bei denen Tote und Verwundete unter der Zivilbevölkerung sowie die Beschädigung ziviler Objekte zu erwarten sind, die in „keinem Verhältnis zum erwarteten konkreten und unmittelbaren militärischen Vorteil stehen“ (Art. 51 Abs. 5a oder b ZP I). Allein die Datenmengen, die von den Drohnen übermittelt werden, überfordern die Möglichkeiten ihrer Auswertung in vielen Fällen und führen zu Fehlanalysen mit den immer wieder berichteten Irrtümern, denen Hochzeitsgesellschaften und zivile Feste und Versammlungen zum Opfer fallen.[21]

Schließlich sollen laut dem Merkblatt die zuständigen Regierungsstellen des Staates, in dem der Drohnenangriff geplant ist, nicht bereit oder in der Lage sein, „die gegen die USA gerichtete Bedrohung“ zu beseitigen und es keine andere angemessene Alternative zur gezielten Tötung geben. Dies müsste in den vergangenen Jahren für Afghanistan, Pakistan, Sudan, Jemen und Somalia gegolten haben, die Hauptkriegsschauplätze für den Drohneneinsatz. Doch brauchen nach dem ausdrücklichen Dispens des Merkblattes alle diese Voraussetzungen nicht erfüllt zu sein, wenn der Präsident „unter außergewöhnlichen Umständen Drohnen-Angriffe anordnet, die legitim und notwendig sind, um die USA und ihre Verbündeten zu schützen“. Diese „außergewöhnlichen Umstände“ hat der Präsident selbst einzuschätzen. Sie müssen in den letzten Jahren permanent vorgelegen haben.

Automatisierung der Kriegsführung

Der Kampfeinsatz mit Drohnen weist zudem eine technologische Besonderheit auf, die in Zukunft auch andere Waffensysteme auszeichnen könnte: die Automatisierung der Kriegsführung. Es ist nicht allein die räumliche Trennung des Zielerfassungssystems der Drohne von ihrem Piloten und Entscheider des Waffeneinsatzes, sondern die Automatisierung des Entscheidungsprozesses selbst. Die Abkoppelung der Tötungsentscheidung vom menschlichen Entscheider und ihre Überantwortung an die Maschine ist das Problem. Nicht,

[21] Vgl. Scott Shane, C.I.A. Disputed on Civilian Toll in Drone Strikes, in: NYT v. 11. August 2012 bestreitet die Behauptungen von Obamas Antiterrorismus-Berater John O. Brennan und der CIA , dass es in den Jahren 2010 und 2011 keine zivilen Opfer bei Drohnenangriffen gegeben habe, und zählt nachweisbare Gegenbeispiele auf. Vgl. auch die Recherchen der Stanford University (Anm. 4).

dass dadurch der Tötungsakt nicht mehr völkerrechtlich zurechenbar wäre – er bleibt eine Handlung derjenigen, die die Drohne im Krieg einsetzen -, problematisch ist die Übertragung der Einsatzentscheidung auf den Algorithmus eines Computers, der die Tötung unabhängig von der menschlichen Bewertung vornimmt. Das ist technisch vorstellbar aber rechtlich unzulässig.[22] Eine Tötungsmaschine, die ohne Rückkoppelung zu demjenigen, der sie im Krieg einsetzt, ihr Zielobjekt identifiziert, den Befehl zu seiner Vernichtung erteilt und ausführt, ist kein rechtlich akzeptables Waffensystem. Dabei spielt keine Rolle, dass der Pilot, getrennt vom Kriegsschauplatz, sich selbst keiner Gefahr des Kriegsgeschehens mehr aussetzen muss. Dies ist einer der größten Vorteile dieses neuen Waffensystems für denjenigen, der darüber verfügt, und rechtlich unproblematisch.

Der Vorteil ist allerdings begrenzt, wenn man bedenkt, dass Pilot und Bedienungspersonal selbst Kombattantenstatus haben, da sie Teil der Streitkräfte sind (Art. 43 Abs. 1 ZP I). Es ist gleichgültig, ob es sich um Militärpersonal oder Bedienstete ziviler Unternehmen handelt. Letztere genießen nur dann den Schutz des humanitären Völkerrechts als Zivilisten, „sofern und solange sie nicht unmittelbar an Feindseligkeiten teilnehmen“ (Art. 51 Abs. 3 ZP I). Da sie aber trotz ihrer Entfernung von dem Einsatzort der Drohnen unmittelbar in die Abläufe des Kriegsgeschehens und der Truppen eingebunden sind, können sie wie jeder andere Soldat Ziel von Angriffen werden, sie sind Kombattanten.[23] Das gilt nicht nur für die Einsatzorte der Drohnen, sondern auch für die Bodenstationen (Art. 52 Abs. 2 ZP I), in welchem Land sie sich auch befinden.

Selbstverteidigung…

Derzeit werden Kampfdrohnen vor allem in Afghanistan, Pakistan, Jemen, Somalia, Sudan und Gaza eingesetzt. Voraussetzung für die Anwendung des humanitären Völkerrechts ist, dass die USA bzw. Israel mit dem Land, in dem sie agieren, sich in einem bewaffneten Konflikt befinden. Ist das nicht der Fall, würden beide Staaten die Souveränität der Länder, die sie mit Drohnen angreifen, verletzen (Art. 2 Z. 7 UN-Charta). Zudem würden sie das Menschenrecht auf Leben (Art. 6 Internationale Pakt für bürgerliche und politische Rechte, Art. 2 Europäische Menschenrechtskonvention) verletzen und gegen das daraus resultierende absolute Tötungsverbot verstoßen. Gegenwärtig lässt sich zweifelsfrei ein internationaler Konflikt nur in Afghanistan feststellen. Er herrscht allerdings nicht zwischen den USA und Afghanistan, sondern zwischen den USA und den aufständischen Taliban. Einen vergleichbaren Konflikt konstruieren die USA mit Al Qaida und anderen Terrororganisationen in allen anderen Einsatzländern. Israel erklärt, mit der Hamas in Gaza in

[22] Vgl. Roman Schmidt-Radefeldt, Der Einsatz von Kampfdrohnen aus völkerrechtlicher Sicht, Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages, WD 2-3000-118//1212 v. 27. September 2012, S. 12f., der auf den automatisierten „Turbo“-Börsenhandel verweist, „wo Computerprogramme in Sekundenbruchteilen auf (vermeintliche) Kursdifferenzen mit massiven Kaufs-und Verkaufsaufträgen reagieren und dadurch (nicht beabsichtigte) Kurseinbrüche am Aktienmarkt provozieren können.“

[23] Vgl. IKRK, Interpretive Guidance (Anm. 11); ICRC, Nils Melzer, Interpretive Guidance on the Notion of Direct Participation in Hostilities unter Humanitarian Law (2009); http//www.icrc.org/eng/resources/documents/publication/p0990.htm.

einem bewaffneten Konflikt zu liegen. Diese Konstruktion ist notwendig, um den Waffeneinsatz als ein legitimes Recht auf Selbstverteidigung gem. Art. 51 UNCH zu rechtfertigen. Sie eröffnet ihnen allerdings auch die Möglichkeit, in allen Staaten, in denen sie Terroristen identifizieren oder vermuten, im Rahmen eines weltweiten Anti-Terrorkampfes zu intervenieren – eine bedrohliche Perspektive, die einem Freibrief für die Eröffnung beliebiger Kriegsschauplätze gleichkommt. Ein derart leichtes Eintrittsbillet in das Feld der gezielten Tötung widerspricht aber dem Sinn und Zweck des Gewalt- und Interventionsverbot (Art. 2 Z. 4 u. 7 UN-Charta) und seiner eng definierten Ausnahme des Selbstverteidigungsrechts (Art. 51 UN-Charta), es untergräbt die völkerrechtlichen Friedensregeln.[24] Die Selbstverteidigung wird zum Dauerzustand seit dem 11. September 2001, ohne dass ein Ende abzusehen ist, welches vollkommen in das Belieben der US-Administration gelegt ist.

…oder Verletzung der Menschenrechte und der Souveränität

Die Verfolgung von Terroristen ist die Aufgabe von Polizei und Justiz, die man nicht einfach zu einer Aufgabe des Militärs machen kann. Auf jeden Fall ist die Zustimmung des betroffenen Staates notwendig, wenn auf seinem Staatsgebiet die Jagd nach den Terroristen erfolgen soll (Art. 2 Z. 7 UN-Charta). Diese Zustimmung haben die USA nur von der afghanischen Regierung. Lange Zeit war die Zustimmung der pakistanischen Regierung unsicher. In letzter Zeit hat die Regierung ihre Zustimmung jedoch verweigert[25] und der High Court von Peshawar hat in einer Entscheidung vom Mai 2013 die Drohnen-Angriffe in Nord-Waziristan als grobe Verletzung der Menschenrechte und der UN-Charta verurteilt. [26] Sie seien Kriegsverbrechen und verletzten die Souveränität Pakistans. Die Situation in den von Drohnenangriffen betroffenen Staaten ist auf jeden Fall anders als in Afghanistan im Oktober 2001. Damals begründeten die USA ihre militärische Intervention als Selbstverteidigung gegen eine Aggression, die vom afghanischen Territorium erfolgt sei, wo die Täter mit Wissen der Regierung ihren Standort gehabt hatten. Der Angriff auf das World Trade Center wurde Afghanistan zugerechnet und der UN-Sicherheitsrat hat dies in seiner Resolution 1368 vom 12. September 2001akzeptiert.

CIA und das Tötungsverbot

Schließlich ergeben sich erhebliche rechtliche Bedenken gegen die gezielten Tötungen mit Drohnen durch die CIA. Sie bestimmt den Einsatz vor allem in Pakistan, Jemen und Somalia, eine Praxis, die kaum hinterfragt wird. Dabei ist die Geheimdienstorganisation eine zivile Behörde, deren Mitarbeiter nicht Angehörige der Streitkräfte des Staates sind. Für sie gilt das menschenrechtliche Tötungsverbot und nicht die Ausnahmen des humanitären Völkerrechts. Eine Verwischung dieser Grenze hätte fatale Folgen, da auch andere zivile Organisationen mit

---

[24] Vgl. Georg Nolte, Targeted Killing, in: Max Planck Encyclopedia of Public International Law, 2013, Rz. 6f.

[25] Vgl. Knuth Mellenthin, ‚Tiefe Enttäuschung' Pakistan kritisiert US-Drohnenangriff. In: Junge Welt v. 3. Juni 2013, S. 6.

[26] Vgl. dpa, Pakistan: Gericht ordnet Stopp der US-Drohnenangriffe an, 9. Mai 2013; Robert Frau, Drone Strikes as a „War Crime" , BOFAXE Nr. 427E v. 13. 05. 2013 mit ablehnender Anmerkung.

staatlichen Aufgaben (USAID etc.) sich eine derartige Praxis aneignen könnten, die mit ihren eigentlichen Aufgaben nichts zu tun hat. Strafverfolgung und –vollstreckung gehören nicht zu den Aufgaben der Geheimdienste. Die Tötung zur Gefahrenabwehr ist nur dann gerechtfertigt, wenn von der Person eine unmittelbare und akute Gefahr ausgeht. Das ist jedoch bei den Opfern der gezielten Tötungen durch die CIA nicht der Fall. Es handelt sich um Personen, die lange zuvor ausgewählt und auf die Todeslisten gestellt worden sind, weil sie als generell gefährlich für die USA eingeschätzt werden. Zum Zeitpunkt ihrer Exekution geht von ihnen nur in den seltensten Fällen eine konkrete und so akute Gefahr aus, dass ihr nur mit der Liquidierung der Person begegnet werden kann. Die gesamte Praxis der gezielten Tötung durch die CIA ist daher ein eklatanter Verstoß gegen das Völkerrecht.[27]

Erfolgreich aber völkerrechtlich zu ächten

Drohnen, ob als Aufklärungs- oder Kampfdrohnen, sind inzwischen eines der erfolgreichsten und begehrtesten Kriegsmittel geworden.[28] Auch im zivilen, polizeilichen Bereich werden Drohnen zur Aufklärung eingesetzt. Als technologisch hochentwickeltes neues Waffensystem fällt es allerdings nicht aus den etablierten völkerrechtlichen Regeln heraus. Die oft geäußerte Kritik, dass die überkommenen Normen des humanitären Völkerrechts mit der Entwicklung des modernen Krieges nicht mehr Schritt halten können, stimmt nur begrenzt. Sie sind auf der Höhe der Zeit und reichen vollkommen aus, um die Kriegsführung und die aktuelle Waffentechnologie rechtlich zu erfassen und zu bewerten. Die Staaten sind allerdings nicht bereit, die notwendigen Konsequenzen daraus zu ziehen und den Waffengebrauch wirksam zu beschränken oder zu ächten. Dies wäre nur durch einen internationalen Vertrag möglich, der allerdings bei zahlreichen anderen gefährlichen Waffen von der Atombombe bis zur Streumunition bisher nicht abgeschlossen werden konnte.

Die völkerrechtlichen Bedenken gegen die Kampfdrohnen sind abgesehen von den zahlreichen moralischen und ethischen Problemen,[29] die sie verursachen, so stark, dass sie vertraglich geächtet und aus dem Arsenal der Kampfmittel verbannt werden sollten. Die Versicherung, den Einsatz der Kampfdrohnen derart zu begrenzen und so auszurichten, dass er mit den Regeln des Völkerrechts vereinbar ist, wird durch die gegenwärtige Praxis widerlegt. Mit nationalen Absichtserklärungen, wie sie auch aus dem

---

[27] Vgl. auch Jane Mayer, The Predator War, in: The New Yorker, Oktober 2009, in einer detaillierten Analyse des Drohneneinsatzes in Pakistan.

[28] Nähere Angaben und Zahlen in: IMI-Fact-Sheet, (Anm. 3), S. 3.

[29] Vgl. Christian Schaller, Peter Rudolf, „Targeted Killing“ – Zur völkerrechtlichen, ethischen und strategischen Bedeutung gezielten Tötens in der Terrorismus- und Aufstandsbekämpfung, in: SWP-Studie Januar 2012, S 01, S. 24 ff.; Zahlreiche Schilderungen der sozialen und psychologischen Auswirkungen der Drohneneinsätze in: Stanford International Human Rights and Conflict Resolution Clinic, (Anm. 4); Mary Dobbing, Amy Hailwood, Chris Cole, Convenient Killing: Armed Drones and the ‚Playstation‘ Mentality, 2010, S. 8 schildern die traumatischen Auswirkungen auf die Bevölkerung in Gaza, wenn sie nur die Drohnen hören. Zur ‚Playstation Mentality‘ auch Philip Alston, (Anm. 13).

Bundesverteidigungsministerium zu hören sind,[30] ist eine Regelung des Einsatzes ohnehin sinnlos. Es käme nur eine internationale Konvention in Betracht, zu deren Verhandlung und Abschluss das IKRK die Initiative ergreifen sollte. Die Zeit drängt, da dieses Waffensystem in naher Zukunft schon sich nicht mehr nur in den Arsenalen weniger Staaten befinden wird, sondern auf dem internationalen Markt angeboten und frei verfügbar sein wird, auch für Aufständische und Terroristen.

[30] Vgl. Interview mit Verteidigungsminister de Maizière im Tagesspiegel v. 10. Februar 2013 sowie BT-Plenarprotokoll 17/219, S. 27110f.