
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

I. Einleitung

ten begangen werden.⁷ 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.⁸

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.⁹ 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.¹⁰ 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.¹¹

B. Eine neue Politik gezielter Tötungen

11. Das Phänomen gezielter Tötung durchzieht die gesamte Geschichte.¹² 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.¹³ 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.¹⁴

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

⁸ 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.

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

¹⁰ Unten, Abschnitt II.A.

¹¹ 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).

¹² Melzer, oben, Fußnote 9, S. 1.

¹³ 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.

¹⁴ 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&id=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.

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“²³, 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.²⁴

16. Es hat danach Berichte gegeben, wonach israelische Kräfte gezielte Tötungen durchführten, die gegen die vom Obersten Gerichtshof festgelegten Anforderungen verstießen.²⁵ 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.²⁶

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.²⁷ Sie sollen darüber hinaus bald nach den Anschlägen vom 11. September 2001 mit der Verfolgung einer geheimen Politik gezielter Tötungen begonnen haben²⁸, in deren Rahmen die Regierung glaubwürdigen Behauptungen zufolge gezielte Tötungen im Hoheitsgebiet anderer Staaten durchgeführt hat²⁹. Dieses geheime Programm wird Berichten zufolge vom Auslandsnachrichtendienst CIA mittels „Predator“- oder „Reaper“-Drohnen durchgeführt, doch waren angeblich auch Spezial-

²³ Ebd., Ziff. 31-40.

²⁴ Ebd., Ziff. 39, 40 und 60.

²⁵ Uri Blau, *IDF Rejects Claims it Killed Palestinians in Defiance of Court*, Haaretz, 27. November

einsatzkräfte an der Durchführung des Programms beteiligt und zivile Auftragnehmer dabei behilflich.³⁰

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.³¹ Seither ereigneten sich Berichten zufolge mehr als 120 Drohnenangriffe, doch ist diese Zahl unmöglich zu verifizieren.³² 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.³³

20. Der CIA lenkt seine Drohnenflotte angeblich von seiner Zentrale in Langley (Virginia) aus, in Koordinierung mit Drohnensteuerern, die die Starts und Landungen aus der Nähe verborgener Flugplätze in Afghanistan und Pakistan durchführen.³⁴ Die CIA-Flotte wird Berichten zufolge von Zivilisten gesteuert, zu denen sowohl Beamte des Nachrichtendienstes als auch private Auftragnehmer (oft Militärpersonal im Ruhestand) gehören.³⁵ Laut Medienberichten wird die endgültige Genehmigung für einen Angriff in der Regel vom Leiter der geheimen Operationen des CIA oder seinem Stellvertreter erteilt.³⁶ 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.³⁷ Der CIA ist nicht verpflichtet, Zielpersonen namentlich zu identifizieren; die Entscheidung darüber, ob eine Person zum Ziel wird, kann vielmehr auf Übev.1(e).8(r)-2(6.2(m)9g()-6.5.3(g)-1.34

den.⁴¹ Diese Erklärung ist ein wichtiger Ausgangspunkt, geht indessen nicht auf einige der entscheidenden 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

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

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.⁵¹

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.⁵² 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*.⁵³

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

30. *Die Regelung im humanitären Völkerrecht:*

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.⁸⁰ 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,⁸¹ 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.⁸² 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“ ist⁸³, und vermischt auf unzulässige Weise *jus ad bellum* und *jus in bello*.⁸⁴ 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 Selbst-

worden,⁸⁶ 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.⁸⁷ 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,⁸⁸ 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

waffneten Konflikts notwendig ist. Damit die Gewalt die Mindestschwelle erreicht,¹⁰³

- 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;¹⁰⁴
- sollte, wenn es sich um einen vereinzelt Vorfälle handelt, dieser einen hohen Grad der Intensität aufweisen und die nichtstaatliche bewaffnete Gruppe über einen hohen Organisationsgrad verfügen.¹⁰⁵

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).¹⁰⁶ Das bedeutet jedoch nicht, dass kein territorialer Bezug erforderlich ist.

53. Zusammengefasst ist es aufgrund dieser Faktoren für die USA problematisch,

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).¹⁰⁸ Im auf nicht internationale bewaffnete Konflikte anwendbaren

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“ dar-

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).

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

sie auch anwenden; nur wenn die Anwendung dieser Maßnahmen nicht möglich ist, ist eine Tötung zur Rechtsdurc

77. Nichttödliche Maßnahmen sind insbesondere angemessen, wenn ein Staat die Kontrolle über das Gebiet hat, in dem eine Militäroperation stattfindet¹³³, wenn „Streitkräfte gegen ausgewählte Personen in Situationen vorgehen, die der Polizeitätigkeit in Friedenszeiten vergleichbar sind“¹³⁴, und in einem nicht internationalen bewaffneten Konflikt, in dem die Regeln weniger klar sind¹³⁵. In diesen Situationen sollten die Staaten abgestufte Gewalt anwenden und, sofern möglich, die Gefangennahme der Tötung vorziehen. Anstatt Angriffe

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.¹⁴² 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),¹⁴³ 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 Überwachungstechniken (erw)11.13.8(for)10w.1(nk

sich ein verlässliches Bild der Lage verschaffen zu können.¹⁴⁵ 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.¹⁴⁶ 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.¹⁴⁷ 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“¹⁴⁸ – 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

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.¹⁵⁸

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.

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 Um-

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.**
-

- **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.**
-