

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Peter Rudolf / Christian Schaller

»Targeted Killing«

Zur völkerrechtlichen, ethischen und
strategischen Problematik gezielten Tötens
in der Terrorismus- und Aufstandsbekämpfung

S 1
Januar 2012
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

SWP-Studien unterliegen einem Begutachtungsverfahren durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung (*peer review*). Sie geben ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2012

SWP

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

- 5 **Problemstellung und Schlussfolgerungen**
- 7 **Gezielte Tötungen als Instrument der Terrorismus- und Aufstandsbekämpfung** *(Peter Rudolf / Christian Schaller)*
- 7 Begriffliche Eingrenzungen
- 8 Im Fokus: Die Praxis der USA
- 10 Deutsche Mitwirkung am Targeting in Afghanistan
- 11 **Gezielte Tötungen: Eine völkerrechtliche Betrachtung** *(Christian Schaller)*
- 11 Die zwischenstaatliche Ebene:
Souveränität und Gewaltverbot
- 11 *Gezieltes Töten auf Basis zwischenstaatlicher Absprachen*
- 12 *Gezieltes Töten als staatliche Selbstverteidigung*
- 14 Gezieltes Töten im bewaffneten Konflikt
nach humanitärem Völkerrecht
- 15 *Bewaffnete Konflikte in Afghanistan, Pakistan, Jemen und Somalia*
- 17 *Ein weltweiter Krieg gegen das al-Qaida-Netzwerk?*
- 18 *Rechtmäßige Ziele im bewaffneten Konflikt*
- 19 *Politische Funktionsträger als rechtmäßige Ziele?*
- 19 *Law Enforcement während eines bewaffneten Konflikts*
- 20 Gezieltes Töten als Maßnahme des Law Enforcement:
Menschenrechtliche Hürden
- 22 Zusammenfassung und Ausblick aus völkerrechtlicher Sicht
- 24 **Moralisch legitimes Töten? Zur ethischen Dimension** *(Peter Rudolf)*
- 24 Das Kriegsparadigma als
problematischer Legitimationsrahmen
- 26 Verhältnismäßigkeits- und Unterscheidungsprinzip:
Fragwürdige Praxis
- 28 Die ethische Problematik: Ein Fazit
- 29 **Zur Effektivität gezielter Tötungen:
Die strategische Dimension** *(Peter Rudolf)*
- 29 Kontroverse Bewertungen
- 30 Ungewisse Erfolgsaussichten der gegenwärtigen Praxis
gezielter Tötungen
- 33 **Implikationen für Deutschland** *(Peter Rudolf / Christian Schaller)*
- 33 Implikationen für den Afghanistaneinsatz
- 34 Implikationen für die transatlantische Kooperation
bei der Terrorismusbekämpfung
- 35 **Abkürzungsverzeichnis**

Dr. Peter Rudolf ist Leiter der Forschungsgruppe Amerika

*Dr. Christian Schaller ist stellvertretender Leiter
der Forschungsgruppe Globale Fragen*

»Targeted Killing«

Zur völkerrechtlichen, ethischen und strategischen Problematik gezielten Tötens in der Terrorismus- und Aufstandsbekämpfung

Das gezielte Töten (»targeted killing«) von al-Qaida-Mitgliedern und Taliban durch Drohnenangriffe und Spezialkräfte ist unter Präsident Barack Obama zum Markenzeichen amerikanischer Terrorismus- und Aufstandsbekämpfung in Afghanistan und Pakistan geworden. Doch auch Angehörige militanter Gruppen in anderen Staaten geraten immer häufiger ins Visier amerikanischer Spezialeinheiten und des Geheimdienstes CIA.

Diese Entwicklung stellt die deutsche Politik in der internationalen Zusammenarbeit vor erhebliche Herausforderungen. Deutschland ist im Rahmen des militärischen Engagements in Afghanistan unmittelbar in Targeting-Prozesse eingebunden, bei denen es darum geht, Personen zu identifizieren, die zum Zwecke der Durchsetzung des UN-Mandats festgenommen oder gegebenenfalls gezielt getötet werden sollen. Zudem muss die Bundesregierung damit rechnen, dass die US-Behörden routinemäßig weitergeleitete Erkenntnisse über Terrorverdächtige nutzen, um die betreffenden Personen im Ausland aufzuspüren und zu töten. Die Bundesrepublik hat ein grundsätzliches Interesse daran, dass Militäreinsätze gegen mutmaßliche Terroristen, Aufständische und andere nichtstaatliche Gewaltakteure völkerrechtskonform verlaufen. Ein zentrales Anliegen deutscher Menschenrechtspolitik ist die Stärkung internationaler Rechtsnormen (»rule of law«) im Kampf gegen Terrorismus. Die vorliegende Studie erschöpft sich jedoch nicht in einer rechtlichen Bewertung. Sie geht auch der Frage nach, ob eine institutionalisierte Praxis gezielten Tötens mit moralischen Prinzipien in Einklang zu bringen ist, selbst wenn solche Maßnahmen im Einzelfall legal sein können. Um die aktuelle Problematik gezielter Tötungen umfassend beurteilen zu können, muss schließlich auch geklärt werden, welchen praktischen Nutzen Staaten davon haben, wenn sie unter dem Druck terroristischer Bedrohung zu diesem Instrument greifen. Daher werden die völkerrechtliche, die ethische und die strategische Dimension einer institutionalisierten Praxis gezielter Tötungen in asymmetrischen Konflikten genauer in den Blick genommen.

Die völkerrechtliche Dimension. Die völkerrechtlichen Probleme, die das gezielte Töten als Methode der Terrorismus- und Aufstandsbekämpfung erzeugt, lassen sich auf zwei Ebenen verorten: Zum einen ist zu prüfen, ob grenzüberschreitende Drohnenangriffe und Kommandoaktionen im Lichte des Gewaltverbots nach Artikel 2 Ziffer 4 der UN-Charta legal sind. Zum anderen wirft die gezielte Tötung eines Menschen Grundfragen des Individualschutzes auf. Weder die Einwilligung des territorial betroffenen Staates noch das Selbstverteidigungsrecht nach Artikel 51 der Charta entbinden den intervenierenden Staat von seinen humanitär-völkerrechtlichen und menschenrechtlichen Verpflichtungen. Unter dem Gesichtspunkt des völkerrechtlichen Lebensschutzes hängt die Rechtmäßigkeit gezielter Tötungen davon ab, ob es sich um einen Akt der Kriegsführung in einem bewaffneten Konflikt oder um eine Maßnahme des Law Enforcement (Gefahrenabwehr und Strafverfolgung) handelt. Im bewaffneten Konflikt ist das gezielte Töten gegnerischer Kräfte grundsätzlich zulässig. In nichtinternationalen Konflikten aber ist es schwierig, zwischen Kämpfern und unbeteiligten Zivilisten zu unterscheiden. Beim Law Enforcement hingegen unterliegt die Anwendung von Gewalt wesentlich strengeren Voraussetzungen. Die Tötung eines Menschen kann danach nur als letztes Mittel in Betracht kommen. Eine institutionalisierte Praxis gezielter Tötungen ist nicht mit den völkerrechtlichen Regeln vereinbar, die für Law-Enforcement-Einsätze gelten.

Die ethische Dimension. Institutionalisiertes gezieltes Töten ohne jegliche Transparenz und Rechenschaftspflicht weckt vielfach moralisches Unbehagen, denn es läuft dem Selbstverständnis liberaler Demokratien zuwider. Prinzipiell ethisch legitimierbar ist es nur im Rahmen eines Krieges. Dann reduziert sich die moralische Problematik darauf, das Unterscheidungs- und das Verhältnismäßigkeitsgebot einzuhalten. Doch gerade in asymmetrischen Konflikten fußen Tötungsentscheidungen auf einer strukturell eher unzuverlässigen Informationsbasis. Das gilt besonders für die Aufstandsbekämpfung in Bürgerkriegen wie in Afghanistan. Die gegenwärtige Praxis der USA ist in ethischer Hinsicht noch aus zwei weiteren Gründen heikel. Erstens wird aus sicherheitspolitischen Opportunitätserwägungen das Kriegsvölkerrecht recht großzügig ausgelegt und der Kreis potentieller Zielpersonen sehr weit gezogen. Zweitens werden die Ziellisten weder im Voraus noch im Nachhinein unabhängig überprüft; die Kriterien bleiben geheim, die Entschei-

dungen fallen in einem Zirkel öffentlich nicht rechenschaftspflichtiger Entscheidungsträger.

Die strategische Dimension. Ob gezielte Tötungen ein effektives Mittel der Terrorismus- und Aufstandsbekämpfung sind, ist in der einschlägigen Literatur umstritten. Das liegt daran, dass sie nur ein Instrument unter vielen sind. Es hat aber auch damit zu tun, dass die Wirksamkeit auf taktischer Ebene (etwa Verhinderung eines konkreten Anschlags) anders bewertet werden kann als auf operativer (kurz- und mittelfristige Beeinträchtigung der Handlungsfähigkeit einer Organisation) oder strategischer Ebene (Zerstörung oder Erosion einer Organisation). Aus den empirischen Befunden lässt sich nicht mit Gewissheit ableiten, dass die Tötung oder Gefangennahme von Führungspersonal tatsächlich zur Zerschlagung der betreffenden Organisationen führt. Die Hoffnung, die Aufstandsbewegung in Afghanistan durch planmäßige Ausschaltung der Kommando- und Führungsebene mittelfristig entscheidend zu schwächen und zu Verhandlungen über eine politische Lösung zu zwingen, beruht auf fragwürdigen Annahmen. Weitgehend im Dunkeln bleiben nämlich die potentiell gewaltsteigernden und neues Personal mobilisierenden Wirkungen einer intensivierten Politik gezielter Tötungen.

Der Blick auf die in dieser Studie behandelten völkerrechtlichen, ethischen und strategischen Probleme legt den Schluss nahe, dass Deutschland weiterhin möglichst Distanz zum amerikanischen Ansatz des »targeted killing« wahren sollte. Auch sollte deutsche Politik darauf vorbereitet sein, dass Washington offensiv um Legitimität und Zustimmung für seine Politik werben könnte. Denn mit der Ausweitung der Drohnenprogramme wird der innen- und außenpolitische Rechtfertigungsdruck für die US-Administration zunehmen.

Gezielte Tötungen als Instrument der Terrorismus- und Aufstandsbekämpfung

Peter Rudolf / Christian Schaller

Im Kampf gegen den Terrorismus betreiben die USA seit dem 11. September 2001 eine zunehmend institutionalisierte Politik gezielter Tötungen. Auf internationaler Bühne stehen sie damit jedoch nicht allein. Vor allem Israel und Russland haben zur Durchsetzung eigener Sicherheitsinteressen ähnliche Wege eingeschlagen. Bereits in den 1970er Jahren hatten israelische Kommandoeinheiten immer wieder mutmaßliche Terroristen in den besetzten palästinensischen Gebieten, aber auch im Ausland aufgespürt und getötet. Als im Herbst 2000 die zweite Intifada begann, äußerte sich die israelische Regierung erstmals öffentlich zu dieser Vorgehensweise. Seitdem ist das gezielte Töten von Personen, die in Planung und Ausführung von Angriffen gegen den Staat Israel verwickelt sind, offiziell Teil der israelischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Im Fadenkreuz des russischen Sicherheitsapparats stehen vor allem Personen, die im Zusammenhang mit dem Tschetschenienkrieg als Terroristen eingestuft werden. Im März 2006 wurde in Russland sogar ein Gesetz verabschiedet, das es dem Präsidenten gestattet, Operationen anzuordnen, bei denen mutmaßliche Terroristen auch außerhalb der russischen Staatsgrenze neutralisiert werden.¹ In den USA ermächtigte der Kongress den Präsidenten wenige Tage nach dem 11. September 2001, mit aller erforderlichen Gewalt gegen die Täter und Hintermänner der Anschläge vorzugehen. Auf dieser Basis wurde das gezielte Ausschalten von Taliban- und al-Qaida-Mitgliedern durch das Militär und den amerikanischen Geheimdienst CIA zu einem wichtigen Pfeiler der weltweiten Kampagne der USA gegen den internationalen Terrorismus.²

¹ Federal Law No. 35-FZ of March 6, 2006 on Counteraction of Terrorism.

² Einen ersten Überblick über die Praxis der drei Staaten vermittelt der Bericht des UN-Sonderberichterstatters Philip Alston, *Report of the Special Rapporteur on Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions, Philip Alston, Addendum: Study on Targeted Killings*, UN-Doc.A/HRC/14/24/Add.6, 28.5.2010, S. 5–9. Zur ausführlichen vergleichenden Analyse der israelischen und amerikanischen Politik siehe Avery Plaw, *Targeting Terrorists: A License to Kill?*, Aldershot: Ashgate, 2008.

Begriffliche Eingrenzungen

Die folgende Untersuchung konzentriert sich auf gezielte Tötungen, soweit sie Bestandteil einer strategischen und institutionalisierten Praxis von Staaten sind³ – und zwar vor allem in Konflikten, die oft als asymmetrisch bezeichnet werden.⁴ Dabei geht es vorrangig um Situationen, in denen Staaten grenzüberschreitend gegen mutmaßliche Terroristen und andere nichtstaatliche Gewaltakteure vorgehen. Ausgeblendet wird hingegen die Problematik politischer Liquidierungen, wie sie etwa zu Zeiten des Ost-West-Konflikts immer wieder unternommen oder versucht wurden. In den USA unterliegen solche Liquidierungen seit 1976 einem vom Präsidenten verfügten Verbot, das auf eine Untersuchung der CIA-Praktiken durch einen Sonderausschuss des US-Senats (Church Committee) zurückgeht. Um dem Weißen Haus einen gewissen Interpretationsspielraum zu geben, wurde der in der betreffenden Verordnung und späteren Modifizierungen verwendete Begriff »assassination« nicht definiert; er ist in diesem Zusammenhang bis heute umstritten. Als die Verfügung erlassen wurde, ging es um die Tötung ausländischer Politiker in Friedenszeiten. Die spätere Praxis, insbesondere der 1986 erfolgte Versuch, den libyschen Machthaber Muammar al-Gaddafi zu töten, zeigt jedoch, dass dieses Verbot in der Folgezeit offenbar nicht allzu restriktiv ausgelegt wurde.⁵

³ Unerheblich ist in diesem Zusammenhang, welche Stellen innerhalb des Staatsapparates die Verantwortung für Anordnung und Ausführung des jeweiligen Einsatzes tragen. Dies schließt neben militärischen Operationen auch Aktionen von Geheimdiensten und Polizeibehörden ein.

⁴ Dazu Michael L. Gross, *Moral Dilemmas of Modern War: Torture, Assassination, and Blackmail in an Age of Asymmetric Conflict*, New York: Cambridge University Press, 2010, S. 100–121.

⁵ Erstmals untersagte Präsident Gerald Ford 1976 in Executive Order 11905 die »political assassination«, allerdings nur Angestellten (»employee«) der US-Regierung. Unter Präsident Carter entfiel in Executive Order 12036 die Kennzeichnung »political«, ohne dass dies begründet wurde. Durch Executive Order 12333 von 1981 wurde schließlich jeder von der US-Regierung beschäftigten oder in ihrem Auftrag handelnden Person die Planung oder Durchführung solcher »assassina-

Gezielte Tötungen zum Zwecke der Terrorismus- und Aufstandsbekämpfung richten sich zumeist gegen die mittlere und obere Führungsebene militanter Gruppen. Dieses Vorgehen ist Ausdruck einer längerfristigen Strategie, deren Einzelheiten zwar der Geheimhaltung unterliegen, die aber in ihren Umrissen bekannt ist, ja bekannt sein soll, um die gegnerischen Organisationen unter Verfolgungsdruck zu setzen und Entscheidungskalküle zu beeinflussen.⁶ Charakteristisch ist, dass die betreffenden Personen zuvor anhand bestimmter Kriterien individuell ausgewählt werden.

Im militärischen Sprachgebrauch beschreibt »targeting« einen mehrstufigen Prozess. Er reicht von der Identifizierung über Auswahl und Priorisierung möglicher Ziele bis hin zum tatsächlichen Anvisieren und schließt regelmäßig auch die Entscheidung über Mittel und Methoden sowie die Abschätzung der Folgen des Angriffs ein.

In der völkerrechtswissenschaftlichen Auseinandersetzung wird der Begriff des »targeted killing« vor allem für die staatlich veranlasste, geplante und zielgerichtete Tötung von Personen verwendet, die sich nicht im gesicherten Gewahrsam der ausführenden Organe befinden.⁷ Die Debatte über die Zulässigkeit gezielter Tötungen wird in erster Linie unter humanitär-völkerrechtlichen und menschenrechtlichen Aspekten geführt. Welche Mittel zum Zwecke der

tions« verboten. Der Präsident der USA kann eine solche Verordnung jederzeit ändern, aufheben oder aussetzen. Siehe William C. Banks/Peter Raven-Hansen, »Targeted Killing and Assassination: The U.S. Legal Framework«, in: *University of Richmond Law Review*, 37 (2002–2003), S. 667–749; Adam R. Pearlman, *Legality of Lethality: Paradigm Choice and Targeted Killings in Counterterrorism Operations*, 23.3.2010, S. 2ff, <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1583985>; Catherine Lotrionte, »When to Target Leaders«, in: *The Washington Quarterly*, 26 (Sommer 2003) 3, S. 73–86 (76).

⁶ Siehe Alex S. Wilner, »Targeted Killings in Afghanistan: Measuring Coercion and Deterrence in Counterterrorism and Counterinsurgency«, in: *Studies in Conflict & Terrorism*, 33 (2010), S. 307–329 (310).

⁷ Vgl. Nils Melzer, *Targeted Killing in International Law*, New York: Oxford University Press, 2008, S. 3–5. Melzers Definitionsansatz wurde auch von UN-Sonderberichterstatter Alston übernommen, siehe ders., *Study on Targeted Killings* [wie Fn. 2]. Diese Definition schließt allerdings auch gezielte Tötungen durch organisierte bewaffnete Gruppen in bewaffneten Konflikten ein: »A targeted killing is the intentional, premeditated and deliberate use of lethal force, by States or their agents acting under colour of law, or by an organized armed group in armed conflict, against a specific individual who is not in the physical custody of the perpetrator« (S. 3).

Tötung eingesetzt werden, spielt in diesem Zusammenhang keine Rolle.⁸

Im Fokus: Die Praxis der USA

Nach dem 11. September 2001 wurden beim massiven Ausbau des amerikanischen »Sicherheitsstaates«, der in seinen Verästelungen kaum mehr zu überblicken ist, etliche neue Verfahren geschaffen und neue Zuständigkeiten und Befugnisse begründet, um im »Krieg« gegen den Terrorismus gezielte Tötungsoperationen in größerem Umfang durchführen zu können.⁹

Während in Israel die Praxis gezielten Tötens einschließlich der zugrundeliegenden juristischen Kriterien seit längerem öffentlich diskutiert wird und sich sogar der Oberste Gerichtshof damit befassen musste,¹⁰ scheut Washington bislang jegliche Transparenz. Die jeweiligen Programme des Militärs und der CIA unterliegen höchster Geheimhaltung, so dass über konkrete Einsätze, wie etwa in Afghanistan oder an anderen Schauplätzen des Antiterrorkampfes, von offizieller Seite weitgehend Schweigen herrscht.¹¹ Lediglich zu einigen juristischen Fragen haben Vertreter der US-Regierung mehrfach Stellung genommen. In völkerrechtlicher Hinsicht berufen sich die USA danach insbesondere auf ihr Selbstverteidigungsrecht und auf die für bewaffnete Konflikte geltenden

⁸ Speziell zur Drohnenproblematik siehe Wolfgang Richter, »Kampfdrohnen versus Völkerrecht? Zum »Drohnenkrieg« in Afghanistan und Pakistan«, in: *Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften*, 24 (2011) 2, S. 105–112.

⁹ Einige Details sind zu finden in: Dana Priest/William M. Arkin, *Top Secret America: The Rise of the New American Security State*, New York/Boston/London: Little, Brown and Company, 2011, S. 202–220. Zu den Eckpfeilern der US-Strategie im Lichte des Menschenrechtsschutzes vgl. Wolfgang S. Heinz, »Terrorismus, Krieg und Menschenrechtsschutz«, in: *Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften*, 23 (2010) 2, S. 72–82.

¹⁰ Dazu unten, S. 15.

¹¹ Nach Einschätzung von John Rizzo, der unter den Präsidenten Bush junior und Obama als Rechtsberater in der CIA tätig war, sei die Zahl der Tötungen durch die CIA unter Obama im Vergleich der letzten 25 Jahre auf ein Rekordhoch gestiegen. Zitiert in: Tara McKelvey, *America's Shadow Warriors: Legal Dimension of Special Forces and the Targeted Warfare*, Evanston/Chicago: The Roberta Buffett Center for International and Comparative Studies, Northwestern University, November 2010 (Working Papers; 10–007), S. 8, <http://www.cics.northwestern.edu/documents/workingpapers/Bufett_10-007_McKelvey.pdf>. Zu den rechtlichen Problemen der CIA-Praxis siehe Philip Alston, *The CIA and Targeted Killings Beyond Borders*, New York: New York University 2011 (Public Law and Legal Theory Working Papers; 303).

Gezielte Tötungen: Eine völkerrechtliche Betrachtung

Christian Schaller

Bei der Auseinandersetzung mit der Praxis gezielter Tötungen im Kontext der Terrorismus- und Aufstandsbekämpfung sind aus völkerrechtlicher Sicht zwei Problembenen zu unterscheiden: Zum einen können militärische Operationen, die sich gegen Personen im Ausland richten, die Souveränitätsrechte des jeweiligen Aufenthaltsstaates verletzen und gegen das in der UN-Charta verankerte Verbot zwischenstaatlicher Gewaltanwendung verstoßen. Zum anderen stellen solche Maßnahmen immer einen Eingriff in das Recht auf Leben dar. Eine Prüfung der völkerrechtlichen Legalität gezielter Tötungen muss daher stets in zwei Schritten erfolgen: (1) in Bezug auf die souveräne Rechtssphäre des territorial betroffenen Staates und (2) unter Berücksichtigung der individuellen Rechte der betroffenen Person. Beide Ebenen werden in der nachfolgenden Untersuchung getrennt voneinander behandelt. Dabei geht es zunächst um die generellen Voraussetzungen, unter denen ein Staat militärisch auf fremdem Territorium tätig werden darf. Im Anschluss daran werden Fragen des Individualschutzes erörtert, und zwar mit Blick auf zwei unterschiedliche Kategorien: (a) gezieltes Töten als Methode der Kriegsführung im Rahmen der Feindseligkeiten in einem bewaffneten Konflikt (»conduct of hostilities«) und (b) gezieltes Töten als Maßnahme zur Gefahrenabwehr oder Strafverfolgung (»law enforcement«). Nach dieser Unterscheidung richtet sich nämlich, ob primär humanitäres Völkerrecht gilt oder ob allein die internationalen Normen zum Schutz der Menschenrechte maßgeblich sind.

Die zwischenstaatliche Ebene: Souveränität und Gewaltverbot

Unter Souveränitätsgesichtspunkten stellt sich etwa die Frage, ob amerikanische Spezialkräfte im Mai 2011 in den pakistanischen Hoheitsraum eindringen durften, um Osama bin Laden in seinem Versteck nördlich von Islamabad zu töten. Die pakistanische Regierung verurteilte dieses Vorgehen als nicht autorisierten unilateralen Akt. Daraus dürfe kein Präzedenzfall

erwachsen. Andernfalls könnten solche Aktionen die internationale Sicherheit bedrohen.²⁸

Sofern ein Staat im Hoheitsgebiet eines anderen Staates militärisch aktiv wird, läuft er Gefahr, dessen territoriale Integrität und das völkerrechtliche Gewaltverbot nach Artikel 2 Ziffer 4 der UN-Charta zu verletzen. Ein Staat kann anderen Staaten allerdings das Recht einräumen, auf seinem Territorium militärische Operationen durchzuführen. Davon machen überwiegend solche Staaten Gebrauch, die im Kampf gegen Aufständische auf internationale Hilfe angewiesen sind. Als Rechtsgrundlage für grenzüberschreitende Einsätze gegen Terroristen spielt jedoch vor allem das Selbstverteidigungsrecht nach Artikel 51 der UN-Charta eine wichtige Rolle. Beide Konstellationen werden im Folgenden kurz beleuchtet.

Gezieltes Töten auf Basis zwischenstaatlicher Absprachen

Willigt ein Staat völkerrechtlich wirksam ein, dass andere Staaten in bestimmtem Umfang in seine souveränen Rechte eingreifen, so stellen die darauffolgenden Eingriffe, soweit sie von der Einwilligung gedeckt sind, keine rechtswidrige Souveränitätsverletzung dar.²⁹ Während sich der internationale Militäreinsatz in Afghanistan unter anderem auf eine solche Zustimmung seitens der afghanischen Regierung stützt,³⁰ ist das Verhältnis zwischen den USA und

²⁸ Government of Pakistan, Press Information Department, *Death of Osama bin Laden – Respect for Pakistan’s Established Policy Parameters on Counter Terrorism*, Press Release, Islamabad, 3.5.2011, <<http://www.pid.gov.pk/press03-05-2011.htm>>.

²⁹ Vgl. Artikel 20 der Grundsätze der Staatenverantwortlichkeit, die von der UN-Völkerrechtskommission erarbeitet wurden: UN General Assembly, *Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, Resolution 56/83, 12.12.2001, Artikel 20.

³⁰ Das militärische Engagement in Afghanistan stützt sich auf unterschiedliche völkerrechtliche Grundlagen. Der Einsatz der ISAF wird vom UN-Sicherheitsrat in regelmäßigen Abständen auf der Basis von Kapitel VII der Charta autorisiert. Bei der Durchführung der Operation *Enduring Freedom* (OEF) in Afghanistan berufen sich die USA und andere Staaten hingegen nach wie vor auf das Selbstverteidigungsrecht.

Pakistan im Antiterrorkampf weitaus heikler. Einerseits wird davon ausgegangen, dass die Drohnenoperationen, die unter Zuständigkeit der CIA in den pakistanischen Stammesgebieten (Federally Administered Tribal Areas) stattfinden, zumindest teilweise mit dem pakistanischen Militär und Geheimdienst abgestimmt sind.³¹ Andererseits haben das Parlament und die Regierung in Islamabad sowie der pakistanische Präsident immer wieder öffentlich gegen die Aktionen der USA protestiert.

Auch im Jemen gehen die USA verstärkt gegen mutmaßliche Terroristen vor. Einer der ersten bekannt gewordenen Fälle betraf die gezielte Tötung eines hochrangigen al-Qaida-Mitglieds durch eine US-Drohne im Jahr 2002.³² Seit Mai 2011 wird nun erneut über Drohnen- und Raketenangriffe gegen al-Qaida-Angehörige berichtet, die aber bislang offenbar mit Billigung des jemenitischen Präsidenten erfolgt sind.³³

Die geschilderten Fälle werfen die grundlegende Frage auf, unter welchen Bedingungen ein Staat ausländischen Militärschlägen und insbesondere gezielten Tötungsoperationen auf eigenem Territorium wirksam zustimmen kann. In Fällen, in denen es um die Anwendung von Gewalt in den internationalen Beziehungen geht, ist im Interesse größtmöglicher Rechtssicherheit zu fordern, dass die Einwilligung eines Staates in einen Militäreinsatz ausdrücklich und eindeutig erklärt wird. Darüber hinausgehende Formerfordernisse scheinen sich in der Staatenpraxis jedoch nicht herausgebildet zu haben. Oft werden solche Absprachen zwischen den beteiligten Regierungen über informelle Kanäle getroffen.³⁴ Nach

Ansicht der UN-Völkerrechtskommission bindet eine einseitige Erklärung einen Staat völkerrechtlich aber nur dann, wenn sie von einem dazu befugten Organ abgegeben wurde.³⁵ Sofern es um die Einladung fremder Truppen gehe, müsse gewährleistet sein, dass der Staat mit einer Stimme spreche und dass die Zustimmung klar zum Ausdruck komme. Die Staatenpraxis zeige, dass solche Erklärungen grundsätzlich nur durch das Staatsoberhaupt abgegeben würden.³⁶ Danach würde etwa eine Abstimmung auf Geheimdienstebene kaum ausreichen, es sei denn sie wird vom Präsidenten des betreffenden Staates ausdrücklich autorisiert. Sollten die Drohnenangriffe in den Stammesgebieten bisher tatsächlich vom pakistanischen Präsidenten gebilligt worden sein, würden die zunehmenden Proteste aus den Reihen der Regierung und des Parlaments in Islamabad nicht dazu führen, dass die Zustimmunggrundlage für den Einsatz im Außenverhältnis entfällt.

Jenseits der beschriebenen formalen Hürden sind der Einwilligung in fremde Militäreinsätze allerdings auch inhaltliche Grenzen gesetzt. Wohl kann eine Durchbrechung des Schutzschirms staatlicher Souveränität durch eine solche Zustimmung gedeckt sein. Jene Hürden aber, die das humanitäre Völkerrecht und die Menschenrechte zum Schutz des Individuums gegen staatliche Maßnahmen wie das gezielte Töten errichtet haben, lassen sich auf diese Weise nicht beseitigen. Die Einhaltung dieser Schutznormen steht nicht zur Disposition der Staaten.

Gezieltes Töten als staatliche Selbstverteidigung

Traditionell wurde das Selbstverteidigungsrecht nach Artikel 51 der UN-Charta ausschließlich als Recht verstanden, staatliche Angriffe abzuwehren. Diese Sichtweise hat sich in den letzten Jahren jedoch gewandelt.³⁷ Insbesondere die Reaktionen des UN-Sicherheitsrats auf die Anschläge vom 11. September 2001

Zudem werden beide Einsätze von der Zustimmung des afghanischen Staates getragen. Ein erster Schritt war die Bonner Vereinbarung von 2001, mit der der Grundstein für die Zusammenarbeit mit der damaligen Interimsregierung gelegt wurde. Seitdem wird die generelle Zustimmung seitens der afghanischen Regierung immer wieder in den Abschlussdokumenten der regelmäßig stattfindenden Afghanistankonferenzen zum Ausdruck gebracht.

31 Zu dieser Problematik ausführlich Mary Ellen O'Connell, *Unlawful Killing with Combat Drones. A Case Study of Pakistan, 2004-2009*, Notre Dame, IN: Notre Dame Law School, 7.8.2010 (Legal Studies Research Paper; 09-43), <<https://webpages.utoledo.edu/rmc2289/LT/Mary%20Ellen%20O'Connell%20on%20Drones.pdf>>.

32 Brian Whitaker/Duncan Campbell, »CIA Missile Kills al-Qaida Suspects«, in: *The Guardian*, 5.11.2002, <<http://www.guardian.co.uk/world/2002/nov/05/alqaida.terrorism>>.

33 Mark Mazzetti, »U.S. Is Intensifying a Secret Campaign of Yemen Airstrikes«, in: *The New York Times*, 8.6.2011; DeYoung, »U.S. Increases Yemen Drone Strikes« [wie Fn. 21].

34 Georg Nolte, *Eingreifen auf Einladung. Zur völkerrechtlichen*

Zulässigkeit des Einsatzes fremder Truppen im internen Konflikt auf Einladung der Regierung, Berlin u.a.: Springer, 1999, S. 580.

35 International Law Commission, *Guiding Principles Applicable to Unilateral Declarations of States Capable of Creating Legal Obligations*, Report on the Work of Its Fifty-eighth Session, UN General Assembly Official Records, Sixty-first Session, Supplement No. 10 (A/61/10), Guiding Principle No. 4.

36 Nolte, *Eingreifen auf Einladung* [wie Fn. 34], S. 582.

37 Dazu ausführlicher Christian Schaller, »Operation Enduring Freedom und das Recht auf Selbstverteidigung gegen Terroristen«, in: *Die Friedens-Warte*, 86 (2011) 3-4, S. 111-137.

Danach soll ein militärischer Zugriff auf Ableger des al-Qaida-Netzwerks weltweit möglich sein.

Übersehen wird häufig, dass sich selbst die deutsche Bundesregierung und der Bundestag bei der Mandatierung des Einsatzes deutscher Streitkräfte zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus nach wie vor auf das Recht zur individuellen und kollektiven Selbstverteidigung berufen. Dies betraf zum einen die Beteiligung an der Operation Enduring Freedom in Afghanistan, die zuletzt durch den Bundestagsbeschluss von 2007 abgesegnet wurde.⁴⁴ Zum anderen haben auch die Entsendung der Bundeswehr ans Horn von Afrika und die im November 2010 erfolgte Beschränkung des Mandats auf eine Teilnahme an der Nato-Operation Active Endeavour im Mittelmeer ihre völkerrechtliche Grundlage laut Bundestagsbeschluss im Selbstverteidigungsrecht. In diesem Dokument heißt es, der Angriff im Sinne des Artikels 51 der UN-Charta sei mit den Anschlägen des 11. September 2001 nicht abgeschlossen. Er habe auch in weiteren Anschlägen und Anschlagversuchen, zum Beispiel in London, Madrid oder Detroit, seinen Ausdruck gefunden und dauere bis heute an.⁴⁵

Unabhängig von der Frage, ob und inwieweit sich das militärische Engagement der USA im Rahmen des Antiterrorkampfes noch immer mit dem Selbstverteidigungsrecht begründen lässt, kann daraus allein jedenfalls keine Rechtsgrundlage für gezielte Tötungen abgeleitet werden. Das Selbstverteidigungsrecht dient zwar als Legitimation für Eingriffe in fremde Souveränitätsrechte und für mögliche Verletzungen des Gewaltverbots nach Artikel 2 Ziffer 4 der UN-Charta, die Inanspruchnahme dieses Rechts entbindet die Staaten aber nicht von ihren humanitär-völkerrechtlichen Verpflichtungen.⁴⁶ Auch gewaltsame

Maßnahmen, mit denen sich ein Staat gegen einen bewaffneten Angriff verteidigt, müssen stets mit humanitärem Völkerrecht – und in bestimmtem Umfang mit internationalen Menschenrechtsnormen – vereinbar sein. Welche Standards im Einzelnen zu beachten sind, soll nun genauer untersucht werden.

Gezieltes Töten im bewaffneten Konflikt nach humanitärem Völkerrecht

In den folgenden Abschnitten wechselt die Perspektive von der zwischenstaatlichen Ebene auf die Ebene des Individualschutzes. Unter diesem Blickwinkel wirft das gezielte Töten auch grundlegende ethische Fragen auf, die in dieser Studie an anderer Stelle weiter vertieft werden.⁴⁷ Völkerrechtlich ist das Recht auf Leben sowohl in universellen und regionalen Menschenrechtsverträgen als auch im Gewohnheitsrecht verankert. Allerdings beansprucht es keine absolute Geltung, sondern unterliegt gewissen Beschränkungen.⁴⁸ Im Falle eines bewaffneten Konflikts kommt

Normen in einem bewaffneten Konflikt nicht davon ab, ob der Konflikt unter Verletzung des Gewaltverbots nach Artikel 2 Ziffer 4 begonnen wurde. Darüber hinaus gelten humanitär-völkerrechtliche Standards auch in bewaffneten Konflikten, an denen sich Staaten mit Ermächtigung des UN-Sicherheitsrats nach Kapitel VII der Charta oder auf Einladung des territorial betroffenen Staates beteiligen. Vgl. dazu die Stellungnahme des Sonderberichterstatters über außergerichtliche, summarische oder willkürliche Hinrichtungen, Philip Alston, *Report of the Special Rapporteur on Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions* [wie Fn. 2], Ziffer 37.

⁴⁷ Vgl. dazu die Ausführungen von Peter Rudolf ab S. 24.

⁴⁸ Der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte von 1966 (IPBPR) und die Amerikanische Menschenrechtskonvention von 1969 (AMRK) sehen vor, dass in Staaten, in denen die Todesstrafe nicht abgeschafft worden ist, unter bestimmten Voraussetzungen von einem Gericht Todesurteile verhängt werden können (Artikel 6 Absatz 2 IPBPR; Artikel 4 Absatz 2 AMRK). Im Übrigen darf jedoch niemand willkürlich (»arbitrarily«) seines Lebens beraubt werden (Artikel 6 Absatz 1 IPBPR; Artikel 4 Absatz 1 AMRK). Dasselbe Verbot gilt nach Artikel 4 der Afrikanischen Charta der Menschenrechte und Rechte der Völker von 1981. Die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten von 1950 (EMRK) bestimmt hingegen, dass niemand absichtlich (»intentionally«) getötet werden darf, doch auch hier sind gerichtlich verhängte Todesurteile grundsätzlich möglich (Artikel 2 Absatz 1 EMRK). Zur Präzisierung findet sich in der EMRK eine abschließende Auflistung bestimmter Situationen, in denen eine Tötung ausdrücklich nicht als rechtswidrig betrachtet wird (Artikel 2 Absatz 2 EMRK). Zu den darin aufgelisteten Situationen siehe unten, S. 20. Darüber hinaus räumt die EMRK ein, dass Todesfälle infolge rechtmäßiger

⁴⁴ Deutscher Bundestag, Drucksache 16/6939, 7.11.2007.

⁴⁵ Deutscher Bundestag, Drucksache 17/7743, 16.11.2011, S. 2.

⁴⁶ Dies folgt aus dem völkerrechtlichen Prinzip der Trennung zwischen »ius contra bellum« und »ius in bello«. Das Selbstverteidigungsrecht zählt zu einem Komplex von Normen, welche die Einhegung von Gewalt in den internationalen Beziehungen regeln sollen. Diese Normen gehen auf das Konzept des »ius ad bellum« zurück und werden heute zutreffender mit den Begriffen »Kriegsverhütungsrecht« oder »ius contra bellum« umschrieben. Dreh- und Angelpunkt ist das in Artikel 2 Ziffer 4 der UN-Charta verankerte Gewaltverbot. Das humanitäre Völkerrecht, auch als »ius in bello« bezeichnet, ist davon strikt zu trennen. Sein Zweck besteht nicht darin, den Ausbruch von Kriegen zu verhindern, sondern die Schädenswirkungen bewaffneter Konflikte zu begrenzen und insbesondere die Zivilbevölkerung zu schützen. Daher hängt die Verpflichtung zur Anwendung humanitär-völkerrechtlicher

Konflikten. Ein internationaler bewaffneter Konflikt liegt vor, wenn es zwischen zwei oder mehreren Staaten zur Anwendung bewaffneter Gewalt kommt. Von einem nichtinternationalen Konflikt spricht man hingegen bei anhaltenden bewaffneten Konfrontationen zwischen Regierungskräften und organisierten bewaffneten Gruppen oder zwischen solchen Gruppen.⁵⁵ Voraussetzung dafür, dass eine Auseinandersetzung als nichtinternationaler bewaffneter Konflikt eingestuft werden kann, ist zum einen, dass eine bewaffnete Gruppe, die auf nichtstaatlicher Seite als Partei auftritt oder für eine Partei kämpft, über ein Mindestmaß an Organisation verfügt. Dies bedeutet, dass die Gruppe zumindest in der Lage sein muss, strukturierte militärische Operationen durchzuführen und grundlegende Verpflichtungen nach humanitärem Völkerrecht zu erfüllen. Indizien sind eine gewisse Kommandostruktur und die Fähigkeit, eigene Kämpfer zu rekrutieren, auszubilden und mit Waffen auszurüsten, sowie die Konzentration auf ein bestimmtes Operationsgebiet. Zum anderen müssen die Auseinandersetzungen eine gewisse Intensität erreichen.⁵⁶ Dadurch unterscheiden sich nichtinternationale bewaffnete Konflikte von inneren Unruhen und Spannungen, auf die das humanitäre Völkerrecht keine Anwendung findet.

Afghanistan. In Afghanistan herrscht seit der Absetzung des Taliban-Regimes im Herbst 2001 ein nichtinternationaler bewaffneter Konflikt zwischen Regierungskräften und Aufständischen.⁵⁷ Dass dort auch

ausländische Streitkräfte involviert sind, ändert nichts an der Einstufung der Auseinandersetzungen als nichtinternationaler Konflikt.⁵⁸ Diejenigen Staaten, die im Rahmen der Operation Enduring Freedom und des ISAF-Einsatzes Streitkräfte nach Afghanistan entsandt haben, sind ebenfalls Partei in diesem Konflikt. In solchen Fällen wird von transnationalen (nicht-internationalen) bewaffneten Konflikten gesprochen.⁵⁹

Pakistan. Auch Pakistan ist Schauplatz eines nichtinternationalen bewaffneten Konflikts. Insbesondere in den Stammesgebieten an der Grenze zu Afghanistan sowie in der Provinz Khyber Pakhtunkhwa flammen seit vielen Jahren immer wieder heftige Kämpfe zwischen der pakistanischen Armee und verschiedenen militanten Gruppierungen auf. Dazu zählen vorwiegend pakistanische Taliban sowie einige transnationale terroristische Gruppen. In Reaktion auf militärische Großoffensiven der Regierung greifen die Taliban immer häufiger Ziele im gesamten pakistanischen Staatsgebiet an, unter anderem in Islamabad und weiteren größeren Städten. Darüber hinaus hat auch der Konflikt in Afghanistan auf die pakistanische Seite übergegriffen, denn die afghanischen Taliban und al-Qaida nutzen die Stammesgebiete jenseits der Grenze als Rückzugsraum, ohne dass die pakistanische Armee

during Freedom im Oktober 2001 zunächst in einem internationalen bewaffneten Konflikt mit dem De-facto-Regime der Taliban. Infolge von dessen Absetzung, einer kurzen Besatzungsphase und der Bildung einer neuen Regierung hat sich der humanitär-völkerrechtliche Charakter der Auseinandersetzungen jedoch gewandelt. Dazu Christian Schaller, *Rechtssicherheit im Auslandseinsatz. Zum völkerrechtlichen Charakter des Einsatzes der Bundeswehr in Afghanistan*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2009 (SWP-Aktuell 67/2009); Heike Krieger, »Deutschland im asymmetrischen Konflikt. Grenzen der Anwendung militärischer Gewalt gegen Taliban-Kämpfer in Afghanistan«, in: Dieter Weingärtner (Hg.), *Die Bundeswehr als Armee im Einsatz*, Baden-Baden: Nomos, 2010, S. 39–59 (44ff).

⁵⁸ Für die humanitär-völkerrechtliche Qualifizierung eines bewaffneten Konflikts ist allein maßgeblich, welche Konfliktparteien sich gegenüberstehen. Sofern ein grenzüberschreitender Militäreinsatz eines Staates gegen nichtstaatliche Akteure gerichtet und von der Zustimmung des betroffenen Territorialstaates gedeckt ist, sind auch solche Auseinandersetzungen grundsätzlich als nichtinternationaler bewaffneter Konflikt einzustufen. Dazu ausführlich Christian Schaller, *Humanitäres Völkerrecht und nichtstaatliche Gewaltakteure. Neue Regeln für asymmetrische bewaffnete Konflikte?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2007 (SWP-Studie 34/2007), S. 10ff.

⁵⁹ Vgl. Claus Kreß, »Some Reflections on the International Legal Framework Governing Transnational Armed Conflicts«, in: *Journal of Conflict & Security Law*, 15 (2010) 2, S. 245–274.

⁵⁵ Vgl. International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY), Appeals Chamber, The Prosecutor v. Tadić, *Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction*, 2.10.1995, Case No.: IT94-1-AR72, Absatz 70. Diese Definition wurde von anderen internationalen Gerichten und Gremien übernommen, hat Eingang in zahlreiche Militärhandbücher gefunden und wird unter anderem vom Internationalen Komitee vom Roten Kreuz verwendet. Vgl. International Committee of the Red Cross, *How is the Term »Armed Conflict« Defined in International Humanitarian Law?*, Opinion Paper, März 2008, S. 3ff, <<http://www.icrc.org/eng/assets/files/other/opinion-paper-armed-conflict.pdf>>.

⁵⁶ Die Intensitätsschwelle des nichtinternationalen bewaffneten Konflikts ist in der Regel erreicht, wenn die Feindseligkeiten kollektiven Charakter haben. Dafür kann es in der Summe genügen, dass sich mehrere Gruppen unterschiedlich häufig und intensiv an den Auseinandersetzungen beteiligen. Nicht ausreichend sind dagegen isolierte und sporadische Gewaltakte. Zu den Kriterien für nichtinternationale bewaffnete Konflikte ausführlich Anthony Cullen, *The Concept of Non-International Armed Conflict in International Humanitarian Law*, Cambridge 2010, S. 117ff.

⁵⁷ Zwar befanden sich die USA zu Beginn der Operation En-

dagegen wirksam vorgeht. So werden dort immer wieder Einrichtungen und Transporte attackiert, die der Versorgung der Nato-Truppen in Afghanistan dienen. Daher sehen sich die USA zunehmend veranlasst, Taliban und al-Qaida-Mitglieder in den Stammesgebieten und der Provinz Khyber Pakhtunkhwa gezielt mit bewaffneten Drohnen anzugreifen.⁶⁰ Obgleich eine exakte Zuordnung der Einsätze in der Praxis erhebliche Schwierigkeiten bereiten dürfte, lässt sich nach humanitärem Völkerrecht zumindest folgende formale Unterscheidung treffen: Soweit sich die Drohnenangriffe der USA in Pakistan gegen afghanische Taliban und deren Verbündete richten, die Parteien des nichtinternationalen Konflikts in Afghanistan sind, handelt es sich dabei um grenzüberschreitende Kampfhandlungen im Rahmen des Afghanistankonflikts. Soweit die USA hingegen die pakistanische Regierung in ihrem Kampf gegen antipakistanische Kräfte mit Drohnen unterstützen, werden sie zugleich Partei des nichtinternationalen Konflikts in Pakistan.

Jemen und Somalia. Darüber hinaus haben die USA ihren Antiterrorkampf unter anderem im Jemen und in Somalia erheblich verstärkt. Da al-Qaida auf der arabischen Halbinsel und die Shabab sowie andere militante Gruppen in Somalia untereinander immer engere Verbindungen knüpfen, reagieren die USA in beiden Staaten zunehmend mit gezielten Kommandoaktionen und Raketenangriffen.⁶¹ Mittlerweile wird innerhalb der US-Administration sogar erwogen, nicht nur gelistete Führungskader dieser Organisationen planmäßig zu liquidieren, sondern deren Kämpfer ähnlich wie in Pakistan auf breiter Basis anzugreifen.⁶² Es dürfte außer Frage stehen, dass sowohl die Auseinandersetzungen zwischen der jemenitischen Regierung und den Rebellen als auch der Bürgerkrieg in Somalia die Schwelle eines nichtinternationalen

bewaffneten Konflikts überschritten haben.⁶³ Offen ist jedoch, ob die USA im humanitär-völkerrechtlichen Sinne bereits Partei in diesen Konflikten sind. Das wäre spätestens dann zu bejahen, wenn die USA gegen militante Gruppierungen in den betreffenden Ländern über einen längeren Zeitraum systematisch militärisch vorgehen und die Intensität der Luftangriffe und Kommandoaktionen so hoch ist, dass zahlreiche mutmaßliche Kämpfer getötet werden, ja sogar möglicherweise verstärkt zivile Opfer zu beklagen sind und zivile Objekte zerstört werden. Diese Annahme wird nicht dadurch entkräftet, dass vor Ort keine größeren Truppenkontingente der USA stationiert sind. Auch ein reiner Drohnenkrieg kann die Voraussetzungen eines bewaffneten Konflikts im Sinne des humanitären Völkerrechts erfüllen.⁶⁴

Ein weltweiter Krieg gegen das al-Qaida-Netzwerk?

Im September 2011 bekräftigte der für Heimatsicherheit und Terrorismusbekämpfung zuständige Sicherheitsberater des Weißen Hauses, John O. Brennan, in einer öffentlichen Ansprache, dass sich der bewaffnete Konflikt mit al-Qaida nicht auf »heiße Schlachtfelder« wie in Afghanistan beschränke. Die USA seien daher berechtigt, gegen al-Qaida und verbündete Kräfte vorzugehen, ohne sich in jedem Fall auf das Selbstverteidigungsrecht berufen zu müssen.⁶⁵

⁶³ Hingegen dürfte es sich 2002 im Jemen noch nicht um einen bewaffneten Konflikt gehandelt haben. Deshalb war die gezielte Tötung eines hochrangigen al-Qaida-Mitglieds durch eine US-Drohne im November 2002 nach den völkerrechtlichen Regeln zu beurteilen, die für Law-Enforcement-Einsätze gelten. Vgl. dazu Whitaker/Campbell, »CIA Missile Kills al-Qaida Suspects« [wie Fn. 32].

⁶⁴ Ob die Schwelle eines bewaffneten Konflikts erreicht ist, hängt nicht davon ab, welche Stellen innerhalb eines Staates die Verantwortung für die jeweiligen militärischen Aktionen tragen. So könnte auch eine groß angelegte Drohnenkampagne des Geheimdienstes einen bewaffneten Konflikt im Sinne des humanitären Völkerrechts auslösen.

⁶⁵ The White House, *Strengthening our Security by Adhering to our Values and Laws* [wie Fn. 41]. Diese Position ist jedoch unter »ius ad bellum«-Gesichtspunkten schwer vertretbar, da das humanitäre Völkerrecht keine Alternative zum Selbstverteidigungsrecht darstellt, wenn es um die Rechtfertigung grenzüberschreitender Militäreinsätze geht. Ob ein Staat auf dem Territorium eines anderen Staates militärisch aktiv werden darf, bestimmt sich nach dem Selbstverteidigungsrecht. Das humanitäre Völkerrecht gewährt hingegen keine Befugnisse, welche die Anwendung von Gewalt im Anwendungsbereich von Artikel 2 Ziffer 4 der UN-Charta rechtfertigen könnten. Dazu Kreuz, »Some Reflections on the International Legal

⁶⁰ Laut Statistik des Pak Institute for Peace Studies (PIPS) seien im Jahr 2009 51 Drohnenangriffe geflogen worden, bei denen 667 Personen getötet worden seien. Vgl. PIPS, *Pakistan Security Report 2009*, Islamabad, Januar 2010, S. 11, <<http://san-pips.com/download.php?f=30.pdf>>. 2010 habe sich die Zahl der Drohnenangriffe auf 135 erhöht; die Zahl der Todesopfer sei auf 961 gestiegen. Vgl. PIPS, *Pakistan Security Report 2010*, Januar 2011, S. 21, <<http://san-pips.com/download.php?f=74.pdf>>.

⁶¹ Shane/Mazzetti/Worth, »Secret Assault on Terrorism« [wie Fn. 17]; Mark Mazzetti/Eric Schmitt, »U.S. Expands Its Drone War into Somalia«, in: *The New York Times*, 1.7.2011; DeYoung, »U.S. Increases Yemen Drone Strikes« [wie Fn. 21].

⁶² Charlie Savage, »White House Weighs Limits of Terror Fight«, in: *The New York Times*, 15.9.2011.

Nach humanitärem Völkerrecht kann jedoch nicht von einem weltweiten bewaffneten Konflikt mit al-Qaida ausgegangen werden. Der bewaffnete Konflikt, den die USA in Afghanistan gegen Taliban, al-Qaida und andere Aufständische führen, dehnt sich jedenfalls nicht automatisch auf sämtliche Staaten aus, in denen sich Angehörige dieser Gruppierungen aufhalten. Ein nichtinternationaler bewaffneter Konflikt kann sich faktisch allenfalls in einem begrenzten geographischen Rahmen auf das Gebiet mehrerer Staaten erstrecken, in denen die nichtstaatliche Konfliktpartei aktiv ist und in denen sie über quasi-militärische Strukturen verfügt.⁶⁶ Ein solcher räumlicher Zusammenhang der Feindseligkeiten ist etwa im Falle der Nachbarländer Afghanistan und Pakistan gegeben, nicht aber über Kontinente hinweg. Ebenso wenig vermag die Behauptung zu überzeugen, dass weltweit jede Person, die unter dem Label »al-Qaida« aufträte, Angehöriger einer einheitlichen Konfliktpartei sei. Zum einen handelt es sich bei al-Qaida um ein loses Netzwerk, dessen Zellen meist nur ideologisch miteinander verbunden sind und das nach humanitär-völkerrechtlichen Maßstäben nicht die Voraussetzungen für die Einordnung als Konfliktpartei erfüllt. Zum anderen lassen sich selbst einzelne organisierte bewaffnete Gruppen wie etwa jene, die als al-Qaida in Afghanistan und Pakistan firmieren, mangels gemeinsamer militärischer Strukturen nicht ohne weiteres mit anderen Ablegern des Netzwerks im Maghreb, im Irak oder auf der arabischen Halbinsel zu einer einzigen Konfliktpartei zusammenfassen.

Rechtmäßige Ziele im bewaffneten Konflikt

Sowohl in internationalen als auch in nichtinternationalen bewaffneten Konflikten genießen Zivilpersonen generellen Schutz vor Kriegshandlungen und dürfen nicht Ziel von Angriffen sein. Kombattanten (im internationalen Konflikt) sowie den Mitgliedern organisierter bewaffneter Gruppen, die als Partei eines nichtinternationalen Konfliktes auftreten oder für eine nichtstaatliche Konfliktpartei kämpfen, steht dieser Schutz hingegen nicht zu. Das humanitäre Völkerrecht untersagt daher auch nicht prinzipiell die Tötung solcher Personen.⁶⁷ Im Sinne des humanitär-

völkerrechtlichen Unterscheidungsgebots handelt es sich bei ihnen um legale militärische Ziele. Dies gilt im internationalen Konflikt für den gesamten Zeitraum, in dem eine Person formal den Status eines Kombattanten trägt; im nichtinternationalen Konflikt ist die Dauer der Mitgliedschaft in der jeweiligen bewaffneten Gruppe maßgeblich. Während dieser Zeit dürfen die betreffenden Personen jederzeit unter Beachtung der sonstigen Regeln des humanitären Völkerrechts angegriffen werden, auch wenn sie vorübergehend keine Waffen führen und sich beispielsweise in ihre Quartiere zurückgezogen haben. Um den zivilen Status und den damit verbundenen Schutz wiederzuerlangen, müssen sie ihren Kombattantenstatus aufgeben bzw. sich erkennbar von der jeweiligen bewaffneten Gruppe losgesagt haben.

Sämtliche Personen, die nicht als Kombattanten oder Mitglieder einer organisierten bewaffneten Gruppe einzustufen sind, gelten als Zivilisten und dürfen nicht angegriffen werden. Diesen Schutz genießen sie allerdings nur, sofern und solange sie nicht unmittelbar an Feindseligkeiten teilnehmen.

Diese Unterscheidungen werfen jedoch im Detail zahlreiche Fragen auf. So kommt es darauf an, unter welchen Voraussetzungen eine Person als Mitglied einer organisierten bewaffneten Gruppe einzuordnen ist und damit dauerhaft zu einem rechtmäßigen militärischen Ziel wird. Weiterhin ist ausschlaggebend, was unter dem Begriff der unmittelbaren Teilnahme an Feindseligkeiten (»direct participation in hostilities«) verstanden wird. Die Staaten vertreten dazu unterschiedliche Auffassungen. Eine gewisse Orientierung bieten jedoch die Leitlinien, die das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) im Mai 2009 veröffentlicht hat.⁶⁸

Nach Auffassung des IKRK ist eine Person als Mitglied einer organisierten bewaffneten Gruppe anzusehen, sofern sie innerhalb der Gruppe fortwährend die Funktion übernimmt, unmittelbar an Feindseligkeiten teilzunehmen (»continuous combat function«). Dies erfordere eine dauerhafte Integration in die Gruppe. Dadurch sei eine Abgrenzung gegenüber Zivilisten möglich, die nur spontan, sporadisch oder unorganisiert zu den Waffen griffen. Eine dauerhafte Kampffunktion komme beispielsweise Personen zu, die fortlaufend damit betraut seien, Kampfhandlungen vorzubereiten, auszuführen oder zu befehlen. Eine

Framework« [wie Fn. 59], S. 264.

⁶⁶ Kreß, »Some Reflections on the International Legal Framework« [wie Fn. 59], S. 266.

⁶⁷ Dazu Häußler, »Gezieltes Töten: legale Methode der Kriegführung?« [wie Fn. 27], S. 199ff.

⁶⁸ International Committee of The Red Cross (ICRC), *Interpretive Guidance on the Notion of Direct Participation in Hostilities under International Humanitarian Law*, Genf, Mai 2009.

Person, die speziell für solche Aufgaben rekrutiert, ausgebildet und ausgerüstet worden sei, bekleide eine dauerhafte Kampffunktion, unabhängig davon, ob sie bereits eine feindselige Handlung begangen habe.⁶⁹

Von einer unmittelbaren Teilnahme an Feindseligkeiten ist nach Ansicht des IKRK dann zu sprechen, wenn folgende drei Kriterien kumulativ erfüllt sind: (1) Es muss zu erwarten sein, dass die Handlung die militärischen Operationen oder die militärische Kapazität einer Konfliktpartei beeinträchtigt oder den Tod oder die Verwundung von Personen oder die Zerstörung von Objekten verursacht, die gegen direkte Angriffe geschützt sind (»threshold of harm«). (2) Es muss ein unmittelbarer kausaler Zusammenhang zwischen der Handlung und dem erwarteten Schaden bestehen. Bezugspunkt kann dieser Akt selbst sein oder eine koordinierte militärische Operation, deren integraler Bestandteil die Handlung ist (»direct causation«). (3) Die Handlung muss spezifisch darauf ausgerichtet sein, die Schadenswirkung zur Unterstützung einer Konfliktpartei und zum Nachteil einer anderen Konfliktpartei herbeizuführen (»belligerent nexus«). In zeitlicher Hinsicht umfasst eine unmittelbare Teilnahme an Feindseligkeiten auch spezifische Vorbereitungshandlungen sowie die Bewegung zum Ort der Ausführung und die Rückkehr von dort, sofern diese Vorgänge ebenfalls integraler Bestandteil der Aktion sind.

Eine eingehendere Auseinandersetzung mit den genannten Kriterien ist in der vorliegenden Studie nicht möglich.⁷⁰ Hingewiesen sei jedoch darauf, dass besonders heftig umstritten ist, ob eine Zivilperson, die unmittelbar an Feindseligkeiten teilnimmt, ihren Schutz nur vorübergehend (nämlich während der unmittelbaren Beteiligung) oder für einen längeren Zeitraum verliert. Die Rechtsberater der US-Streitkräfte etwa gehen von einem dauerhaften Verlust des zivilen Schutzes aus, da sie bestrebt sind, größtmögliche militärische Spielräume für die USA zu schaffen. Allerdings sprechen gewichtige humanitäre Argumente dafür, dass Zivilisten ihren Schutz gegen direkte Angriffe tatsächlich nur für die Dauer der unmittelbaren Teilnahme an den Feindseligkeiten einbüßen. Mitunter wird kritisiert, dass Zivilisten, die sich nur spontan, sporadisch oder unorganisiert an den Auseinandersetzungen beteiligen, jederzeit durch einfache

Beendigung ihrer Handlungen unter den für die Zivilbevölkerung geltenden Schutz des humanitären Völkerrechts zurückkehren können. Dieser »Drehtüreffekt« ist jedoch in Kauf zu nehmen, wenn die Zivilbevölkerung möglichst weitgehend vor irrtümlichen oder willkürlichen Angriffen geschützt werden soll.

Politische Funktionsträger als rechtmäßige Ziele?

Staatsoberhäupter, Regierungsmitglieder und andere politische Führer sind in einem internationalen bewaffneten Konflikt nicht zwangsläufig durch das humanitäre Völkerrecht vor gegnerischen Angriffen geschützt. Insofern muss zwischen Amtsträgern, die rein politische Aufgaben wahrnehmen, und solchen, die unmittelbar militärische Führungsfunktionen erfüllen, unterschieden werden. Soweit ein Staatsoberhaupt im Kriegsfall das Oberkommando über die Streitkräfte übernimmt, wird es nach dem für internationale Konflikte geltenden Recht als Person zu einem rechtmäßigen Angriffsziel. Dies gilt auch für den jeweiligen Amtssitz, der wie andere Regierungsgebäude, die militärischen Zwecken dienen, ebenfalls unter Wahrung der humanitär-völkerrechtlichen Verhältnismäßigkeit von der gegnerischen Partei angegriffen werden darf.⁷¹ Im nichtinternationalen Konflikt kommt es hingegen darauf an, ob eine Person, die politische Funktionen auf Seiten einer nichtstaatlichen Konfliktpartei wahrnimmt, zugleich als Mitglied des bewaffneten Arms der jeweiligen Konfliktpartei einzustufen ist.

Law Enforcement während eines bewaffneten Konflikts

Selbst wenn eine Person in einem bewaffneten Konflikt nach humanitärem Völkerrecht vor Angriffen geschützt ist, schließt dies nicht aus, dass im Rahmen des Law Enforcement – also zum Zwecke der Gefahrenabwehr oder Strafverfolgung – gegen sie vorgegangen wird. Dies betrifft zum Beispiel Personen, die organisierte bewaffnete Gruppen unterstützen, indem sie ihnen etwa finanzielle Mittel oder Ausrüstung zur Verfügung stellen oder Kämpfern Unterschlupf gewährleisten. Des Weiteren können Personen, die sich in der

⁶⁹ ICRC, *Interpretive Guidance* [wie Fn. 68], S. 32ff.

⁷⁰ Vgl. dazu insbesondere die Beiträge von Ryan Goodman/Derek Jinks, Kenneth Watkin, Michael N. Schmitt, Bill Boothby, W. Hays Parks und Nils Melzer, in: *Journal of International Law and Politics*, 42 (2010) 3, S. 637–916.

⁷¹ Dazu Yoram Dinstein, *The Conduct of Hostilities under the Law of International Armed Conflict*, 2. Aufl., Cambridge: Cambridge University Press, 2010, S. 107f.

Vergangenheit unmittelbar an den Feindseligkeiten beteiligt haben, wegen solcher Handlungen oder wegen damit verbundener Verbrechen festgenommen werden. Auch im Rahmen des Law Enforcement kann die gezielte Tötung einer Person gerechtfertigt sein, allerdings unter wesentlich engeren Voraussetzungen. Eine institutionalisierte Praxis gezielter Tötungen ist auf keinen Fall mit den völkerrechtlichen Regeln vereinbar, die für Law-Enforcement-Einsätze gelten.

Gezieltes Töten als Maßnahme des Law Enforcement: Menschenrechtliche Hürden

Unter dem Begriff Law Enforcement werden im weitesten Sinne alle Maßnahmen zusammengefasst, die ein Staat innerhalb oder außerhalb seines Territoriums ergreift, um die öffentliche Sicherheit und Ordnung oder seine Hoheitsgewalt in anderer Form gegenüber Individuen durchzusetzen.⁷² Zum Kernbereich des Law Enforcement zählt die Abwehr von Gefahren für öffentliche Schutzgüter ebenso wie die Verfolgung von Straftaten. Nach einem weiten Verständnis von Law Enforcement fallen darunter jedoch nicht nur klassische Polizeieinsätze, sondern auch Operationen, die von anderen Sicherheitskräften im Auftrag des Staates und gegebenenfalls sogar von Streitkräften durchgeführt werden.

Law Enforcement ist traditionell eine Domäne innerstaatlichen Rechts. Bei Erlass und Anwendung der einschlägigen nationalen Gesetze unterliegen die Staaten jedoch bestimmten Menschenrechtsbindungen. Darüber hinaus wurden im Rahmen der Vereinten Nationen bereits 1979 Verhaltensstandards für Polizeivollzugsbedienstete verabschiedet; 1990 wurden diese durch Prinzipien für die Anwendung von Gewalt und den Gebrauch von Schusswaffen ergänzt.⁷³ Diese Dokumente entfalten zwar keine unmittelbare völkerrechtliche Bindungswirkung, spiegeln aber zum Teil geltendes Völkergewohnheitsrecht wider. Indem sie nationalen Gesetzgebern und Vollzugsbehörden als Orientierung dienen, können sie zudem maßgeblich zu einer einheitlichen, an

⁷² Melzer, *Targeted Killing in International Law* [wie Fn. 7], S. 85ff.

⁷³ UN General Assembly, *Code of Conduct for Law Enforcement Officials*, Resolution 34/169, 17.12.1979; UN, *Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials*, Adopted by the Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Havana, 27.8.–7.9.1990.

menschenrechtlichen Normen ausgerichteten Staatenpraxis im Bereich des Law Enforcement beitragen. Aus diesen Normen und Standards lassen sich einige Voraussetzungen für die Anwendung potentiell tödlich wirkender Gewalt und für gezielte Tötungen in Law-Enforcement-Einsätzen ableiten.⁷⁴

(1) Ein Eingriff in das Recht auf Leben ist beim Law Enforcement nur zu bestimmten Zwecken zulässig. Eine Konkretisierung findet sich beispielsweise in Artikel 2 Absatz 2 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten von 1950 (EMRK). Danach wird eine Tötung nicht als Verletzung des Rechts auf Leben betrachtet, »wenn sie durch eine Gewaltanwendung verursacht wird, die unbedingt erforderlich ist, um a) jemanden gegen rechtswidrige Gewalt zu verteidigen; b) jemanden rechtmäßig festzunehmen oder jemanden, dem die Freiheit rechtmäßig entzogen ist, an der Flucht zu hindern; c) einen Aufruhr oder Aufstand rechtmäßig niederzuschlagen«. Diese Maßstäbe haben sich auch in der Rechtsprechung zu anderen Menschenrechtsverträgen sowie im Völkergewohnheitsrecht etabliert.⁷⁵ Die Tötung eines Menschen allein zum Zwecke der Vergeltung ist danach unzulässig. Einzige Ausnahme ist die Vollstreckung rechtskräftiger Todesurteile, die auf gesetzlicher Basis von einem zuständigen Gericht verhängt werden.

(2) Nach dem Grundsatz der Notwendigkeit (»necessity«) muss die Anwendung von Gewalt zur Erreichung des Zwecks unbedingt erforderlich sein. Generell gilt, dass zunächst alle mildereren geeigneten Mittel ausgeschöpft werden müssen. Schusswaffen dürfen demnach nur gebraucht werden, wenn andere Maßnahmen erfolglos geblieben sind oder offensichtlich keinen Erfolg versprechen.⁷⁶ Aus dem Prinzip der Notwendigkeit folgt auch, dass Gewalt nur in einem Umfang und nur so lange angewandt werden darf, wie dies zur Erreichung des Zwecks erforderlich ist, etwa zur Festnahme eines mutmaßlichen Terroristen.

Im bewaffneten Konflikt ist die Rechtslage nach humanitärem Völkerrecht anders. Hier sind die Parteien bei der Bekämpfung des Gegners gerade nicht verpflichtet, das mildeste Mittel zu wählen. Einschränkungen ergeben sich zwar aus den Geboten der Menschlichkeit und aus den Verboten des Einsatzes bestimmter Waffen und Methoden der Kriegsführung.

⁷⁴ Dazu ausführlich Melzer, *Targeted Killing in International Law* [wie Fn. 7], S. 91ff, 222ff.

⁷⁵ Ebd., S. 118ff.

⁷⁶ Vgl. *Basic Principles on the Use of Force and Firearms* [wie Fn. 73], Ziffer 4.

Es existiert jedoch keine Vorschrift, wonach etwa die Festnahme grundsätzlich Vorrang vor der Tötung gegnerischer Kräfte hätte.⁷⁷ Soweit die Bundeswehr in Afghanistan nach diesem Credo verfährt, handelt es sich dabei um eine selbst auferlegte Beschränkung.

(3) Darüber hinaus unterliegt die Gewaltanwendung zu Law-Enforcement-Zwecken dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (»proportionality«). In diesem Zusammenhang kommt es im juristischen Kontext stets auf die Abwägung bestimmter Güter und Interessen an. Deren Gewichtung wirft oft schwierige ethische Fragen auf, insbesondere wenn das Leben von Menschen betroffen ist.⁷⁸ Im humanitären Völkerrecht bemisst sich die Verhältnismäßigkeit eines militärischen Angriffs anhand der Relation zwischen zivilen Opfern und dem konkreten und unmittelbaren militärischen Vorteil.⁷⁹ Im Unterschied dazu wird beim Law Enforcement der Grad der abzuwehrenden Gefahr (bzw. die Schwere der zu verfolgenden Straftat) als Maßstab angelegt. Damit ist letztlich zwischen den nachteiligen Folgen des Eingriffs und denjenigen Nachteilen abzuwägen, die entstehen, wenn nicht gehandelt wird und sich deshalb die Gefahr realisiert oder die Strafverfolgung fehlschlägt.

Aus diesen Prinzipien folgt, dass sich die Anwendung potentiell tödlich wirkender Gewalt darauf richten muss, den Gegner handlungsunfähig zu machen. Der Eintritt der Todesfolge kann dabei allenfalls ein unerwünschter Nebeneffekt sein. Eine gezielte Tötung als Ultima Ratio kommt hingegen nur in Betracht, wenn dies zum Schutz von Leben unvermeidbar ist.⁸⁰

⁷⁷ In eine andere Richtung deuten die Ausführungen des ICRC: ICRC, *Interpretive Guidance* [wie Fn. 68], S. 77ff. In seiner Interpretationshilfe geht das ICRC von einer weiten Auslegung des Prinzips der militärischen Notwendigkeit bei der Bekämpfung rechtmäßiger militärischer Ziele aus. Dieser auf eine Rechtsfortbildung hinauslaufende Ansatz wurde jedoch heftig kritisiert. Vgl. W. Hays Parks, »Part IX of the ICRC ›Direct Participation in Hostilities‹ Study: No Mandate, No Expertise, And Legally Incorrect«, in: *Journal of International Law and Politics*, 42 (2010) 3, S. 769–830.

⁷⁸ Zur ethischen Problematik vgl. die Ausführungen von Peter Rudolf ab S. 24.

⁷⁹ Nach Artikel 51 Absatz 5 b) des ersten Zusatzprotokolls von 1977 zu den Genfer Abkommen ist ein Angriff verboten, bei dem damit zu rechnen ist, dass er auch Verluste an Menschenleben unter der Zivilbevölkerung, die Verwundung von Zivilpersonen, die Beschädigung ziviler Objekte oder mehrere derartige Folgen zusammen verursacht, die in keinem Verhältnis zum erwarteten konkreten und unmittelbaren militärischen Vorteil stehen.

⁸⁰ Vgl. *Basic Principles on the Use of Force and Firearms* [wie Fn. 73], Ziffer 9: »Law enforcement officials shall not use firearms

Damit stellt sich die grundlegende Frage, wie konkret eine Gefahr für das Leben einer Person sein muss, damit diejenige Person, von der die Gefahr ausgeht, gezielt getötet werden darf.⁸¹ Das deutsche Polizeirecht unterscheidet zwischen verschiedenen Arten und Stufen der Gefahr.⁸² Das Äquivalent zur Eingriffsschwelle, die nach internationalen Standards für eine gezielte Tötung vorausgesetzt wird, bildet im deutschen Polizeirecht die gegenwärtige Lebensgefahr bzw. die gegenwärtige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der körperlichen Unversehrtheit. Die gegenwärtige Gefahr bezeichnet eine Sachlage, bei der die Einwirkung des schädigenden Ereignisses bereits begonnen hat oder bei der diese Einwirkung unmittelbar oder in allernächster Zeit mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit bevorsteht.⁸³ Ein solches präventives Handeln erfordert immer eine sorgfältige Prognoseentscheidung auf der Basis der Informationen, die im jeweiligen Zeitpunkt verfügbar sind.

So dürfte beispielsweise ein Selbstmordattentäter, der kurz vor der Ausführung eines Anschlags steht, auf gesicherter Informationsgrundlage auch unter menschenrechtlichen Aspekten gezielt getötet werden, sofern er nicht auf andere Weise handlungsunfähig gemacht werden kann. Nicht ausreichend ist hingegen, dass eine Person einer terroristischen Organisation angehört, terroristische Ausbildungslager besucht hat oder in der Vergangenheit an der Planung und Ausführung terroristischer Akte beteiligt war.

against persons except in self-defence or defence of others against the imminent threat of death or serious injury, to prevent the perpetration of a particularly serious crime involving grave threat to life, to arrest a person presenting such a danger and resisting their authority, or to prevent his or her escape, and only when less extreme means are insufficient to achieve these objectives. In any event, intentional lethal use of firearms may only be made when strictly unavoidable in order to protect life.« Demgegenüber ist der gezielte Todesschuss nach deutschem Polizeirecht zum Teil auch dann zulässig, wenn es um die Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der körperlichen Unversehrtheit geht. Vgl. z.B. § 60 Absatz 2 Satz 2 des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (HSOG).

⁸¹ Dazu Georg Nolte, »Preventive Use of Force and Preventive Killings: Moves into a Different Legal Order«, in: *Theoretical Inquiries in Law*, 5 (2004) 1, S. 111–129.

⁸² Dazu Dieter Kugelmann, *Polizei- und Ordnungsrecht*, Berlin/Heidelberg: Springer, 2006, S. 151ff.

⁸³ Vgl. die Definitionen in einigen Landespolizeigesetzen, zitiert bei Kugelmann, *Polizei- und Ordnungsrecht* [wie Fn. 82], S. 165, Fn. 201. Dabei handelt es sich um eine Steigerung der konkreten Gefahr. Die gegenwärtige Gefahr zeichnet sich durch eine größere zeitliche Nähe des Schadenseintritts aus.

Solche Handlungen sind strafrechtlich zu verfolgen. Dabei darf zur Festnahme der Täter auch potentiell tödlich wirkende Gewalt angewandt werden. Werden beispielsweise im Zuge einer Polizeioperation Vollzugsbeamte oder Unbeteiligte als Geiseln genommen und geraten dadurch in akute Lebensgefahr, kann auch in diesem Fall eine gezielte Tötung der Täter gerechtfertigt sein. Ein Vorgehen, das von vornherein auf die Liquidierung der mutmaßlichen Terroristen gerichtet ist, wäre jedoch weder mit deutschem Recht noch mit Völkerrecht vereinbar.

(4) Aus den genannten Prinzipien ergibt sich zudem, dass bei der Anwendung von Gewalt im Rahmen des Law Enforcement stets bestimmte Vorsichtsmaßnahmen zu treffen sind. Vor allem muss die Allgemeinheit so weit wie möglich vor den nachteiligen Folgen des Eingriffs geschützt werden. So darf nicht ohne weiteres auf eine Person geschossen werden, wenn diese von Unbeteiligten umgeben ist. Unverhältnismäßig wäre auch eine Operation, bei der ein Wohngebäude, in dem sich ein mutmaßlicher Terrorist zusammen mit Unbeteiligten aufhält, aus der Luft angegriffen und vollständig zerstört wird. Zum einen geht im konkreten Zeitpunkt von der Zielperson keine gegenwärtige Gefahr aus. Zum anderen müssen die Personen, die sich mit der Zielperson im selben Gebäude aufhalten, von einem solchen Angriff unbedingt verschont werden. Eine Inkaufnahme ziviler Opfer unter Abwägung des militärischen Vorteils, wie sie im bewaffneten Konflikt nach humanitärem Völkerrecht möglich ist, scheidet beim Law Enforcement nach geltenden Menschenrechtsnormen aus. Erfolgt der Zugriff hingegen durch Spezialkräfte, die sich Zutritt zu dem Gebäude verschaffen, und kommt es dabei zu Feuergefechten, an denen sich beispielsweise Angehörige der Zielperson spontan beteiligen, kann im Einzelfall auch die Tötung dieser Personen zulässig sein.

(5) Schließlich ergibt sich aus den Rechtsvorschriften und Standards für Law-Enforcement-Einsätze etwa die Verpflichtung, vor dem Gebrauch von Schusswaffen eine deutliche Warnung abzugeben, es sei denn, damit wäre ein Risiko für die Vollzugsbeamten oder andere Personen verbunden. Eine Warnung ist ferner dann nicht notwendig, wenn sie im Einzelfall offensichtlich unangemessen oder sinnlos ist. Wird die Zielperson durch die Anwendung potentiell tödlicher Gewalt kampfunfähig gemacht, müssen im Anschluss lebenserhaltende Maßnahmen getroffen werden.⁸⁴

⁸⁴ Vgl. *Basic Principles on the Use of Force and Firearms* [wie Fn. 73], Ziffer 5 (c).

Zusammenfassung und Ausblick aus völkerrechtlicher Sicht

Um gezielte Tötungen völkerrechtlich zu rechtfertigen, reicht es nicht aus, dass sich der handelnde Staat auf eine Einwilligung desjenigen Staates beruft, auf dessen Territorium der Einsatz stattfindet. In jedem Fall bleibt der intervenierende Staat an seine humanitär-völkerrechtlichen und menschenrechtlichen Verpflichtungen gebunden. Dies gilt auch dann, wenn er zur Abwehr terroristischer Bedrohungen sein Recht auf Selbstverteidigung in Anspruch nimmt. Ob und unter welchen Voraussetzungen eine Person im Zuge solcher Operationen gezielt getötet werden darf, hängt vom Charakter und situativen Kontext des Einsatzes ab: Geht es um Kampfhandlungen in einem bewaffneten Konflikt, gilt in erster Linie humanitäres Völkerrecht; erfolgt die gezielte Tötung im Rahmen des Law Enforcement, kommen auf der völkerrechtlichen Ebene ausschließlich Menschenrechtsstandards zur Anwendung.

In bestimmten Fällen kann die Abgrenzung zwischen Kriegsführung und Law Enforcement allerdings erhebliche Schwierigkeiten bereiten. So fallen Maßnahmen eines Staates im Zusammenhang mit gewaltsamen Demonstrationen, Tumulten, inneren Unruhen und Spannungen grundsätzlich zunächst in das Feld der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung. Sofern solche Auseinandersetzungen jedoch im Zuge einer zunehmenden militärischen Organisation des Aufstands und mit wachsender Intensität der Gewaltanwendung in einen nichtinternationalen bewaffneten Konflikt umschlagen, verschwimmt die Grenze zwischen Law Enforcement und Kriegsführung. Schwer zu trennen sind beide Bereiche vor allem dann, wenn der konfliktbetroffene Staat weiterhin seinen Aufgaben in ziviler Gefahrenabwehr und Strafverfolgung nachzukommen versucht und sich solche Einsätze mit den Feindseligkeiten vermischen. Personen, die die Staatsgewalt bekämpfen, werden nach nationalem Recht regelmäßig als Straftäter behandelt. Zugleich können sie als Angehörige einer Konfliktpartei im Sinne des humanitären Völkerrechts einzustufen sein.

Auch in zwischenstaatlichen bewaffneten Konflikten ergeben sich in dieser Hinsicht gewisse Grauzonen, wenn die Konfliktparteien militärische Gewalt anwenden, um die öffentliche Sicherheit und Ordnung innerhalb einer befriedeten Zone durchzusetzen oder um Straftäter zu verfolgen. Solche Situationen können vornehmlich in besetzten Gebieten entstehen,

wenn es dort verstärkt zu privaten Gewaltakten oder Aufständen kommt. Die Ausübung von Gewalt gegen Personen im Umfeld eines bewaffneten Konflikts ist daher nicht in jedem Fall nach den Regeln der Kriegsführung zu beurteilen, sondern häufig auch nach Maßstäben, die für das Law Enforcement in Friedenszeiten entwickelt wurden. Dies schließt jedoch nicht aus, dass bei Auslegung und Anwendung solcher Maßstäbe den besonderen Umständen Rechnung getragen wird, die in einem besetzten Gebiet oder in einem Kriegsgebiet herrschen.⁸⁵

Ebenfalls schwierig zu beurteilen sind grenzüberschreitende Operationen, bei denen Streitkräfte eingesetzt werden, um Straftaten zu bekämpfen. Ein aktuelles Beispiel ist der seit 2008 andauernde Militäreinsatz gegen Piraten vor der Küste Somalias, der sich sogar auf ein Mandat des UN-Sicherheitsrats nach Kapitel VII der Charta stützt. Selbst bei robusten internationalen Friedenseinsätzen, wie sie etwa auf dem Balkan und in Afrika stattfinden, scheint häufig keine Klarheit darüber zu herrschen, welche Aufgaben in den Bereich der Kampfführung fallen und in welchen Fällen die Truppen Law-Enforcement-Aufgaben wahrnehmen. Virulent wird dieses Problem mitunter auch beim Wiederaufbau in Post-Konflikt-Situationen, wenn erneut massive Gewalt ausbricht.⁸⁶

Fließend sind die Übergänge zwischen Law Enforcement und Kriegsführung vor allem bei der Bekämpfung des Terrorismus.⁸⁷ Obwohl es sich hierbei um eine typische polizeiliche Aufgabe handelt, ist die Schwelle zur Kriegsführung im Zuge einer zunehmenden Militarisierung der Auseinandersetzungen in Staaten wie Afghanistan oder Pakistan mittlerweile überschritten. Dies betrifft im Übrigen auch den Drogenkrieg in einigen lateinamerikanischen Ländern. Sofern im jeweiligen Fall tatsächlich die Voraussetzungen für die Einordnung als bewaffneter Konflikt gegeben sind, gilt humanitäres Völkerrecht. Das hat zur Folge, dass bestimmte Personen, die in diesem Konflikt als Mitglieder organisierter bewaffneter Gruppen einzustufen sind oder die gerade unmittelbar an Feindseligkeiten teilnehmen, auch gezielt getötet werden dürfen.

⁸⁵ Melzer, *Targeted Killing in International Law* [wie Fn. 7], S. 167.

⁸⁶ Dazu Fleck, »Law Enforcement and the Conduct of Hostilities« [wie Fn. 50], S. 397ff.

⁸⁷ Dazu David Kretzmer, »Targeted Killing of Suspected Terrorists: Extra-Judicial Executions or Legitimate Means of Defence?«, in: *European Journal of International Law*, 16 (2005) 2, S. 171–212.

Moralisch legitimes Töten? Zur ethischen Dimension

Peter Rudolf

Der Begriff des bewaffneten Konflikts kann völkerrechtlich großzügig ausgelegt werden, und die Unterscheidung zwischen Kombattanten und Nichtkombattanten in asymmetrischen Konflikten eröffnet einen Interpretationsspielraum. Aus diesen Gründen können die mit gezielten Tötungen verbundenen Fragen nicht allein aus völkerrechtlicher Perspektive diskutiert, sondern müssen auch ethisch bewertet werden.⁸⁸ Denn intuitiv regt sich vielfach ein moralisches Unbehagen, denkt man an die planmäßige Abarbeitung geheimer Todeslisten. Dieses wurzelt in dem Moralprinzip, dass die beabsichtigte Tötung eines Menschen – und damit eine Ausnahme vom Tötungsverbot – stets stichhaltig begründet werden muss und nur unter strengen Voraussetzungen legitimiert werden kann, die verallgemeinerungsfähig sein sollten. Weiterhin entspringt das Unbehagen dem Zweifel daran, ob es wünschenswert wäre, wenn sich jeder Staat auf die Maxime berufen könnte, dass außerhalb der eigenen Landesgrenzen jene Personen gezielt getötet werden dürfen, die sich mutmaßlich terroristischer Verbrechen schuldig gemacht haben oder an der Planung solcher Verbrechen beteiligt sind.⁸⁹ Moralische Bedenken entstehen auch aus einem weiteren Grund: Die planmäßige außerrechtliche Tötung von Menschen im Graubereich asymmetrischer Konflikte lässt sich

88 Die ethische Debatte entzündete sich ursprünglich an der israelischen Politik. Als wichtige Beiträge hierzu siehe Steven R. David, »Israel's Policy of Targeted Killing«, in: *Ethics and International Affairs*, 17 (2003) 1, S. 111–126; Yael Stein, »By Any Name Illegal and Immoral«, in: *Ethics and International Affairs*, 17 (2003) 1, S. 127–137. Zu den wenigen Wortmeldungen zur ethischen Diskussion in Deutschland gehören diese: Anna Goppel, »Gezielte Tötungen – deutsche Komplizenschaft?«, *Telepolis*, 11.12.2010; Michael Bongardt, »Auch Feinde sind Menschen«, in: *Der Tagesspiegel*, 10.8.2010; Bernhard Koch, »Targeted killing«. Überlegungen aus der Sicht der Moralphilosophie, Vortrag, ZEBIS Bonn, 4.11.2010.

89 Problematisch könnte nicht nur sein, dass sich autoritäre Staaten darauf berufen. Auch in demokratischen Staaten könnten die Schranken gegen die vorsätzliche Tötung von Menschen erodieren. Dies sind – vereinfacht und verkürzt – die Bedenken von Jeremy Waldron, *Can Targeted Killing Work as a Neutral Principle?*, New York: New York University School of Law, März 2011 (Public Law Research Paper; 11–20), <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1788226>.

schwer mit den Wertvorstellungen und dem Selbstverständnis liberaler Gesellschaften vereinbaren.⁹⁰

Das Kriegsparadigma als problematischer Legitimationsrahmen

Gezieltes Töten als institutionalisierte Praxis lässt sich moralisch nur im Rahmen des »Kriegsparadigmas« rechtfertigen.⁹¹ Wird die Bekämpfung terroristischer Gruppen und Aufstandsbewegungen im Sinne eines Krieges verstanden, kann die moralische Legitimität gezielter Tötungen nur dann bestritten werden, wenn man auch die massenhafte Tötung von Soldaten in einem konventionellen Krieg aus moralischen Gründen ablehnt und eine pazifistische Position vertritt. So argumentiert der israelische Moralphilosoph Daniel Statman in einem oft zitierten Beitrag zur Debatte.⁹² Gezielte Tötungen sind aus dieser Sicht moralischer als das Töten anonymer Feinde, denn der Gegner werde als Subjekt mit moralischer Verantwortung für seine Taten ernst genommen. Aus diesem Blickwinkel reduziert sich das ethische Problem auf zweierlei: zum einen auf die Entscheidung darüber, ob die Gefangennahme, wenn möglich, Vorrang haben sollte, zum anderen auf die bestmögliche Einhaltung der Prinzipien, die für das »ius in bello« konstitutiv sind, insbesondere des Unterscheidungs- und des Verhältnis-

90 »[...] in a liberal democracy the morality of state coercion is not determined solely by the blameworthiness or dangerousness of bad persons, but by the values, goals, and purposes of the liberal state itself.« Fernando R. Tesón, »The Morality of Targeted Killing«, in: Claire Finkelstein/Jens David Ohlin/Andrew Altman (Hg.), *Targeted Killings: Law and Morality in an Asymmetrical World*, Oxford: Oxford University Press, 2012 (in Vorbereitung).

91 Zur Unterscheidung zwischen »war paradigm« and »law enforcement paradigm« siehe Michael L. Gross, »Assassination and Targeted Killing: Law Enforcement, Execution or Self-Defense«, in: *Journal of Applied Philosophy*, 23 (2006) 3, S. 323–335.

92 »[...] acceptance of the legitimacy of the killing and destruction in a conventional war necessarily entails accepting the legitimacy of targeted killings in the war against terror.« Daniel Statman, »Targeted Killing«, in: *Theoretical Inquiries in Law*, 5 (2004) 1, S. 179–198 (180).

mäßigkeitsprinzips. Das heißt konkret: Die nachrichtendienstlichen Erkenntnisse müssen so verlässlich und belastbar sein, dass an der Verantwortlichkeit der Zielpersonen für Gewaltakte keine Zweifel bestehen, und es muss das Möglichste getan werden, um Schaden für Unbeteiligte zu vermeiden.⁹³

Doch diese Reduzierung der ethischen Problematik überzeugt nur, wenn man das Kriegsparadigma akzeptiert. Unbestritten liegt in Afghanistan ein bewaffneter Konflikt vor. Äußerst fraglich ist jedoch, wie die Auseinandersetzung mit terroristischen Gruppen zu bewerten ist. Lässt sich der Kampf gegen Terrororganisationen dauerhaft unterschiedslos als »Krieg« einordnen, nur weil sich die Bedrohung mit normalen Mitteln der Polizei und der Strafverfolgungsbehörden allein vielleicht nicht bewältigen lässt? Wenn bewaffnete Konflikte ein bestimmtes Maß an dauerhafter organisierter Gewaltausübung erfordern, dann ist schwer nachzuvollziehen, dass ein solcher globaler bewaffneter Konflikt zwischen al-Qaida und den USA gegeben sein soll, sieht man einmal vom Selbstverständnis der Akteure ab. Muss hier nicht regional und lokal differenziert werden – je nachdem, ob Strafverfolgung greifen kann oder nicht? Der amerikanische Moralphilosoph Michael Walzer, der wie kein anderer seit Jahrzehnten die ethische Diskussion über den Einsatz militärischer Gewalt geprägt und begleitet hat, erinnerte in einem Kommentar zur Tötung Osama bin Ladens daran, dass eine solche Differenzierung notwendig ist: »Der Kampf gegen al-Qaida ist Polizeiarbeit, wo Polizeiarbeit möglich ist – beispielsweise in westeuropäischen Ländern, die eine Friedenszone bilden, in der islamistische Terroristen zu Recht als Kriminelle betrachtet werden.«⁹⁴ Walzer hatte diese Differenzierung in einem früheren Beitrag zu gezielten Tötungen eingeführt und im Zusammenhang mit der Tötung von al-Qaida-Mitgliedern im Jemen (Ende 2001) von einer Art Zwischenzone gesprochen, die weder eine »Kriegszone« noch eine »Friedenszone« sei.⁹⁵ In Zonen, in denen ein polizei-

liches Vorgehen nicht möglich ist, kann die gezielte Tötung von Terroristen seiner Meinung nach zwar moralisch gerechtfertigt sein. Aber für ihn bleibt ein gewisses Unbehagen bestehen. Deshalb möchte er Regierungen politisch-moralische Schranken setzen, denn Staaten, die einmal mit dem bürokratisch organisierten, geheim gehaltenen und nicht öffentlich begründeten Töten begonnen haben, neigen seiner Ansicht nach wahrscheinlich dazu, eher mehr als weniger zu töten. Nach Walzers Auffassung müsse so sorgfältig wie möglich sichergestellt werden, dass zum einen nur al-Qaida-Extremisten ins Visier genommen werden, die an der Planung und Ausführung von Terrorakten beteiligt sind, und dass zum anderen keine Unbeteiligten getötet werden. In dieser Frage sollten laut Walzer nicht die Standards eines Krieges gelten, in dem »Kollateralschäden« zwar verringert, aber nie ganz verhindert werden können, sondern die eines polizeilichen Vorgehens.⁹⁶ Schwer zu sagen ist, wie prekär gerade die Praxis gezielter Tötungen durch Drohnenangriffe ist, bei denen bekanntlich auch Unschuldige zu Tode kommen. Denn über die Zahl unbeabsichtigter Opfer amerikanischer Drohnenangriffe gegen Ziele in Pakistan gehen die Schätzungen zwischen den acht Einrichtungen sehr weit auseinander, die solche Daten auf der Basis von Berichten ermitteln und publizieren. Das hängt mit der Definition von Zivilisten und Militanten zusammen, aber auch damit, dass die Daten sich auf Quellen stützen, die keinen direkten Zugang zu den Geschehnissen vor Ort haben.⁹⁷

Walzer hält es zudem für ethisch besonders bedenklich, dass eine Geheimdienstorganisation ein Programm gezielter Tötungen durch Drohnenangriffe betreibt, aber keine rechtlichen Mechanismen dafür bekannt sind: »Die Gruppe der Menschen, die als Ziele gelten, sollte eingegrenzt und klar definiert werden. Die betreffende Liste sollte öffentlich begründet werden und allen zugänglich sein. Diese öffentliche Begründung fehlt. Menschen werden getötet, und dafür fordern wir im Allgemeinen einen gewissen Grad an öffentlicher Rechtfertigung.«⁹⁸

⁹³ Siehe Peter M. Cullen, »The Role of Targeted Killing in the Campaign against Terror«, in: *Joint Forces Quarterly*, 48 (2008) 1, S. 22-29 (25f).

⁹⁴ »The struggle with al Qaeda is police work wherever police work is possible – in West European countries, for example, which constitute a zone of peace, where Islamist terrorists are rightly regarded as criminals.« Michael Walzer, »Killing Osama«, in: *Dissent*, 10.5.2011.

⁹⁵ »It isn't a war zone, but it also isn't a zone of peace – and this description will fit many, not all, of the ›battlefields‹ of the ›war‹ against terrorism.« Michael Walzer, »Terrorism and Just War«, in: *Philosophia*, 34 (2006), S. 3-12 (10).

⁹⁶ Ebd., S. 11.

⁹⁷ Zur Datenbasis und den Problemen siehe Jacob Beswick, *The Drone Wars and Pakistan's Conflict Casualties*, 2010, Oxford: Oxford Research Group, 2010 (Working Paper), <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Full_Report_982.pdf>.

⁹⁸ »There should be a limited, finite group of people who are targets, and that list should be publicly defensible and available. Instead, it's not being publicly defended. People are being killed, and we generally require some public justifica-

Noch problematischer wird es, so wäre hinzuzufügen, wenn politische Opportunitätskalküle in das Tötungsprogramm einfließen und die Liste der Zielpersonen ausgeweitet wird, um, wie es offenbar der Fall war, Pakistans Zustimmung für das Drohnenprogramm zu gewinnen. Pakistan erhielt Berichten zufolge die Möglichkeit, Zielpersonen zu nennen, darunter so manche, die amerikanischen Antiterror-spezialisten unbekannt waren.⁹⁹ Zudem besteht ein Anreiz, Gegner eher zu töten, statt gefangen zu nehmen. Dieser entsteht aus dem Zusammenwirken des technologisch möglich Gewordenen, nämlich des kostengünstigen Einsatzes von Drohnen, und den politisch-rechtlichen Schwierigkeiten, jene mutmaßlichen Terroristen außerhalb normaler strafrechtlicher Prozeduren interniert zu halten, die nicht in Kampfgebieten (Afghanistan oder Irak) oder in kooperationswilligen Staaten festgesetzt werden.¹⁰⁰ Solange die CIA Geheimgefängnisse zum Verhör unterhielt und Gefangene nach Guantanamo gebracht werden konnten, dürfte der Anreiz zur gezielten Tötung geringer gewesen sein, zumal die Gefangennahme den Vorteil hatte, Informationen gewinnen zu können.

Verhältnismäßigkeits- und Unterscheidungsprinzip: Fragwürdige Praxis

Wenn gezielte Tötungen durch das Recht auf Selbstverteidigung begründet werden, wie es gängig ist, dann muss plausibel gemacht werden können, warum eine bestimmte Person zur Bedrohung für die Vereinigten Staaten oder die Verbündeten werden kann. Erst durch seine Mitwirkung in einem Kollektiv kann sich ein Einzelner zu einer ernst zu nehmenden Bedrohung entwickeln. Insofern ist es eine rechtlich und moralisch relevante Frage, welches die Kriterien für eine Art Verknüpfungsprinzip (»linking principle«) sind und wie die Beziehung zwischen einzelner Person und Organisation aussehen muss, damit eine Tötungsentscheidung zu begründen ist. Hier tun sich Völkerrechtler schwer.¹⁰¹ Wer darf getötet werden? Wonach

tion when we go about killing people.« Zitiert in: Jane Mayer, »The Predator War«, in: *The New Yorker*, 26.10.2009.

⁹⁹ Siehe ebd.

¹⁰⁰ Siehe Karen DeYoung/Joby Warrick, »Under Obama, More Targeted Killings Than Captures in Counterterrorism Efforts«, in: *The Washington Post*, 14.2.2010.

¹⁰¹ Siehe Jens David Ohlin, »Targeting Co-Belligerents«, in: Finkelstein/Ohlin/Altman (Hg.), *Targeted Killings* [wie Fn. 90]; McKelvey, *America's Shadow Warriors* [wie Fn. 11].

bemisst sich die direkte Beteiligung an Feindseligkeiten (»hostilities«)? Wann wird jemand zu einem dauerhaft legitimen Ziel? Die Kriterien, die das Internationale Rote Kreuz in seinen Leitlinien 2009 veröffentlichte, waren das Ergebnis harter, langwieriger Diskussionen. Der amerikanische Vertreter in diesem Prozess, ein Beamter des Pentagon, stimmte diesem Ergebnis allerdings nicht zu, da die USA ein breiteres Verständnis davon haben, was legitime Ziele sind. Zahlreiche Personen, die unter Bush und Obama als solche galten und gelten, wären nach den Leitlinien des IKRK nicht als direkt Beteiligte an einem bewaffneten Konflikt einzustufen. Washington hat zwar seine Bewertungsmaßstäbe nie öffentlich gemacht, aber einiges deutet darauf hin, dass die Begriffe »Mitgliedschaft« und »Unterstützung« leitend sind.¹⁰² Aus dem, was rekonstruiert werden kann, scheint es so, dass direkte Beteiligung nicht im Sinne konkreten Handelns, sondern im Sinne des Status einer Person bestimmt wird.¹⁰³ Dass die USA die Grenzen, in denen Personen gezielt getötet werden können, sehr weit ziehen, zeigt der Umstand, dass 2009 das Pentagon 50 Drogenhändler mit Beziehungen zu den Aufständischen in Afghanistan auf die Liste jener Personen gesetzt hat, die gefangen genommen oder getötet werden können.¹⁰⁴ Damit wird den finanziellen Unterstützern einer Aufstandsbewegung der Status geschützter Zivilisten genommen, was nach dem traditionellen Verständnis des humanitären Völkerrechts nicht zu begründen ist.¹⁰⁵ Auch aus ethischer Sicht ist dies zu beanstanden, da die Verhältnismäßigkeit zwischen zugefügtem Schaden (Tod) und der Haftbarkeit, der Verantwortlichkeit des Getöteten nicht gewahrt ist: »Im Gegensatz zu Terroristenführern selbst hat ein Geldgeber des Terrorismus keine direkte Verbindung zur Letalität, also der Fähigkeit zu entscheiden, wo und wann ein Angriff stattfinden sollte. Darum kann er nach der Theorie des gerechten Krieges nicht als Kampfteilnehmer bezeichnet wer-

¹⁰² Siehe Shane Harris, »Are Drone Strikes Murder?«, in: *National Journal*, 9.1.2010.

¹⁰³ Im Detail siehe dazu die Studie von Kate Clark, *The Takhar Attack: Targeted Killings and the Parallel Worlds of US Intelligence and Afghanistan*, Afghan Analysts Network, Mai 2011 (AAN Thematic Report; 5/2011), S. 10f.

¹⁰⁴ Kritisch dazu Alston, *Report of the Special Rapporteur on Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions* [wie Fn. 2], S. 21.

¹⁰⁵ So Patrick Gallahue, »Targeted Killing of Drug Lords: Traffickers as Members of Armed Opposition Groups and/or Direct Participants in Hostilities«, in: *International Yearbook on Human Rights and Drug Policy*, 1 (2010), S. 15–33.

Sorgfaltspflicht, den Tod von Zivilisten zu vermeiden, sondern auch der Umstand, dass Menschen allein aufgrund ihrer Nähe zu einer Zielperson getötet wurden, ohne dass über sie Informationen vorlagen.

Wer einmal auf der Zielliste in Afghanistan steht, kann offenbar jederzeit ausgeschaltet werden. Fehlinformationen und Missverständnisse, die Unbeteiligte das Leben kosten, ließen sich vermeiden. Dazu müsste, wie vorgeschlagen wurde,¹¹³ statt einer Zielliste eine Beobachtungsliste geführt werden. Die darin vermerkten Personen, die mutmaßlich am Aufstand beteiligt sind, wären festzunehmen, so man ihrer habhaft werden kann.

Die ethische Problematik: Ein Fazit

Wenn man akzeptiert, dass die beabsichtigte Tötung eines Menschen moralisch immer begründungs- und rechenschaftspflichtig ist, weil es die schwerste unwiderrufliche Verletzung seines grundlegenden Menschenrechts ist, dann ist die institutionalisierte amerikanische Praxis gezielter Tötungen in mehrfacher Hinsicht ethisch fragwürdig.¹¹⁴ Erstens wird das Kriegsvölkerrecht sehr weit ausgelegt und damit der Kreis potentieller Zielpersonen erheblich ausgedehnt. Zweitens bleiben die Kriterien für die Auswahl von Zielpersonen im Dunkeln und die Entscheidungen werden in einem kleinen Zirkel öffentlich nicht rechenschaftspflichtiger bürokratischer Entscheidungsträger gefällt, ohne dass zumindest im Nachhinein eine unabhängige Überprüfung erfolgt. In den USA hat sich ein bürokratisierter Tötungsapparat entwickelt, dessen Entscheidungen weithin frei von politischer und unabhängiger rechtlicher Kontrolle sind.¹¹⁵ Drittens besteht das Risiko, dass Tötungs-

»The basis for the attack information is intelligence information that meets a four part test: Is it reliable, credible, valid, and viable? Given the stakes, corroborated information is significantly preferable to information that comes from a single source.« Amos N. Guiora, »License to Kill«, in: *Foreign Policy* (online), 13.7.2009.

113 So Michael Semple, »Caught in the Crossfire«, in: *The Afpak Channel*, 16.5.2011, <http://afpak.foreignpolicy.com/posts/2011/05/16/caught_in_the_crossfire>.

114 Diese Aspekte finden sich auch in der Kritik von Human Rights Watch, »Letter to Obama on Targeted Killings and Drones«, 7.12.2010, <<http://www.hrw.org/en/news/2010/12/07/letter-obama-targeted-killings>>.

115 Zum Problem fehlender Kontrollen siehe im Detail Alston, *The CIA and Targeted Killings Beyond Borders* [wie Fn. 11], S. 60–89.

entscheidungen aufgrund unzuverlässiger, ja schlichtweg falscher Geheimdienstinformationen fallen. Das gilt gerade für die Counterinsurgency-Kriegsführung unter den Bedingungen eines asymmetrisch geführten Bürgerkrieges wie in Afghanistan.

Ein vierter Aspekt muss zumindest perspektivisch als Problem angesehen werden: ein möglicher schlechterer Übergang zu einer über die Terrorismus- und Aufstandsbekämpfung ausgeweiteten Praxis – nämlich der gezielten Tötung staatlichen Führungspersonals. Bislang gerieten vor allem führende Köpfe transnationaler und nichtstaatlicher Organisationen ins Fadenkreuz. Zwar gibt es immer wieder Stimmen, die die gezielte Tötung hoher staatlicher Entscheidungsträger als moralisch überlegene Alternative gegenüber dem massenhaften Einsatz militärischer Gewalt propagieren.¹¹⁶ Die Folge einer solchen Vorgehensweise wäre jedoch die Erosion jener dem neuzeitlichen Souveränitätsverständnis entsprechenden Norm, welche die Tötung der Staatsoberhäupter gegnerischer Staaten politisch-moralisch delegitimierte. Es sollte im Interesse eines militärisch so mächtigen Staates wie den USA liegen, diese Norm zu bewahren.¹¹⁷ Daher verwundert es, dass aus Washington so wenig Klärendes zu Reichweite und Grenzen der neuen Praxis gezielter Tötungen zu vernehmen ist.

116 Und etwa den Versuch, Saddam Hussein gleich zu Beginn des zweiten Irakkrieges mit einem Bombenangriff auszuschalten, als »legitimate attempt at targeted killing« werten. Eric Patterson/Teresa Casale, »Targeting Terror: The Ethical and Practical Implications of Targeted Killing«, in: *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, 18 (2005) 4, S. 638–652 (645).

117 Diese Problematik wird eingehender analysiert bei Ward Thomas, »The New Age of Assassination«, in: *SAIS Review*, 25 (Winter–Frühjahr 2005) 1, S. 27–39.

Zur Effektivität gezielter Tötungen: Die strategische Dimension

Peter Rudolf

Die Praxis gezielter Tötungen mag völkerrechtlich und moralisch unter bestimmten Voraussetzungen legitimierbar sein, doch das heißt nicht, dass sie strategisch wirksam ist. Mit gezielten Tötungen als Instrument in asymmetrischen Konflikten werden bestimmte Ziele verfolgt; mit Blick auf diese Ziele sind sie zu bewerten. Gefragt werden muss also: Was soll mit dieser Politik bezweckt werden? Welches ist die zugrunde liegende Kausalannahme, der zufolge der angestrebte Zweck tatsächlich erfüllt wird, indem bestimmte Personen getötet werden? Kausalannahmen sind das methodische Problem jeder Evaluation, werden aber in der Literatur über gezielte Tötungen nicht immer berücksichtigt.¹¹⁸ Wenn keine begründete Aussicht auf Erfolg besteht oder die negativen Folgen das eigentliche Ziel konterkarieren, sind sie nicht bloß strategisch unklug; auch die moralische Legitimation würde schwinden.

Kontroverse Bewertungen

Wie wirksam gezielte Tötungen sind, darüber scheiden sich die Geister. Erstens ist es schwierig, die Effektivität eines Programms oder Instruments zu bewerten, das innerhalb der Terrorismus- oder Aufstandsbekämpfung nur ein Element unter mehreren bildet. So wurde vielfach versucht, den Erfolg des Einsatzes gezielter Tötungen durch Israel in der Zeit der Zweiten Intifada abzuschätzen. Selbst jene Autoren aber, die gezielte Tötungen nicht für kontraproduktiv, weil das Gewaltniveau steigend,¹¹⁹ sondern

118 Siehe die kritischen Anmerkungen von Andrew W. Boyden/Phillip P. Menard/Robert Ramirez, *Making the Case: What Is the Problem with Targeted Killing?*, Monterey, Cal.: Naval Postgraduate School, Dezember 2009, S. 11ff, <<http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a514257.pdf>>.

119 Boyden, Menard und Ramirez kommen in ihrer Analyse zu dem Schluss, dass eine hohe Korrelation zwischen gezielten Tötungen während der Zweiten Intifada und einem höheren Gewaltniveau auf palästinensischer Seite besteht. Boyden/Menard/Ramirez, *What Is the Problem with Targeted Killing?* [wie Fn. 118], S. 75f. Kober wiederum konstatiert, die gezielte Tötung militärischer Führer und operativ Tätiger habe wenig Wirkung gezeigt, die Ausschaltung der politischen und

für effektiv halten, müssen einräumen: Die sinkende Erfolgsrate palästinensischer Anschläge und die abnehmende Zahl durch Anschläge getöteter Israelis lassen sich auch, vielleicht mehr noch, auf andere Programme zurückführen, vor allem den Bau der Sperranlagen und defensive Maßnahmen in den besetzten Gebieten.¹²⁰

Zweitens ist die Frage nach der Wirksamkeit gezielter Tötungen auf unterschiedlichen Ebenen womöglich unterschiedlich zu beantworten. Es erscheint sinnvoll, zwischen taktischer, operativer und strategischer Ebene zu differenzieren.¹²¹ Auf der taktischen Ebene lässt sich von einem Erfolg dann sprechen, wenn ein geplanter bevorstehender Anschlag oder Angriff durch die gezielte Ausschaltung von Attentätern oder Angreifern verhindert werden kann. Auf der operativen Ebene liegt ein Erfolg dann vor, wenn die Tötung von Schlüsselpersonen, die für das Funktionieren einer Organisation wichtige Fähigkeiten besitzen, deren Handlungsfähigkeit kurz- oder mittelfristig beeinträchtigt. Auf der strategischen Ebene bemisst sich Erfolg danach, ob die Beseitigung der Führungsebene zur Erosion oder gar Auflösung der Organisation führt. Ob dies gelingt, dürfte auch vom Grad ihrer Institutionalisierung abhängen. Es kommt also

geistigen Führer der Hamas aber sei »rather effective« gewesen. Avi Kober, »Targeted Killing during the Second Intifada: The Quest for Effectiveness«, in: *The Journal of Conflict Studies*, (Sommer 2007), S. 76–93 (88).

120 So Daniel Byman, »Do Targeted Killings Work?«, in: *Foreign Affairs*, (März/April 2006); in überarbeiteter Version auch in ders., *A High Price: The Triumphs and Failures of Israeli Counterterrorism*, New York: Oxford University Press, 2011, S. 307–323. Hafez und Hatfield bestreiten eine positive Wirkung gezielter Tötungen auf die Zahl palästinensischer Angriffe und bezweifeln den Nutzen dieses Instruments für die Terrorbekämpfung. Den Rückgang in der Erfolgsrate palästinensischer Anschläge führen sie auf andere Maßnahmen zurück. Mohammed M. Hafez/Joseph M. Hatfield, »Do Targeted Assassinations Work? A Multivariate Analysis of Israel's Controversial Tactic during Al-Aqsa Uprising«, in: *Studies in Conflict & Terrorism* 29 (2006), S. 359–382.

121 Diese Unterscheidung wurde übernommen aus Thomas Byron Hunter, »Targeted Killing: Self-Defense, Preemption, and the War on Terrorism«, in: *Journal of Strategic Security*, 2 (2009) 2, S. 1–52 (24–29).

zum einen darauf an, ob sie hierarchisch organisiert ist und die Funktionen in ihr differenziert sind, und zum anderen, in welchem Maße sich Autorität aus einer solchen nahezu bürokratischen Struktur ableitet. Intuitiv plausibel erscheint daher die Annahme, dass institutionalisierte Organisationen eliminierte Führungspersonen ersetzen können und sogenannte Enthauptungsschläge die Organisation deshalb nur kurzzeitig schwächen, aber nicht zerstören.¹²²

Nun existieren einige empirische Studien dazu, ob und unter welchen Bedingungen solche Enthauptungsstrategien (Tötung oder Verhaftung der Führungspersonen) gegenüber Terror- und Guerillaorganisationen wirksam waren. Aus diesen Untersuchungen lassen sich Schlüsse zur strategischen Effektivität gezielter Tötungen ziehen¹²³ – sehr vorsichtige Schlüsse allerdings, denn die Aussagekraft quantitativer Studien ist eher gering. Wie bei jeder quantitativen Forschung, die Hunderte von Fällen mit statistischen Methoden auswertet, sind die Fallauswahl, die Bestimmung von Erfolgsindikatoren und die Einstufung der Fälle als Erfolg oder Misserfolg gewichtige Probleme, die so manche diskussionswürdige Vorentscheidung erfordern und das Ergebnis beeinflussen können. Dass die »Enthauptung« terroristischer Organisationen kein Allheilmittel ist, dürfte eine aus der vorliegenden Literatur zu ziehende Folgerung sein, die keineswegs zu überraschen braucht. Können aber Enthauptungsstrategien überhaupt erfolgreich sein? Jenna Jordan zweifelt daran und schließt aus den von ihr ermittelten Daten, »dass Enthauptung in größeren, älteren, religiösen und separatistischen Organisationen wahrscheinlich eher kontraproduktive Effekte hat«.¹²⁴

122 So die Überlegungen von Austin Long, »Assessing the Success of Leadership Targeting«, in: *CTC Sentinel*, 3 (November 2010) 11–12, S. 19–21.

123 Vom methodischen Ansatz her problematisch und für die Frage nach der längerfristigen Effektivität gezielter Tötungen nicht erhellend ist Wilners Studie, in der er die Auswirkungen gezielter Tötungen von Führungspersonen der Taliban untersucht. Der Autor kommt zu dem Ergebnis: »In sum, targeted killings in Afghanistan have resulted in short-term change to the Taliban’s effectiveness, professionalism, and motivation.« Erforscht wurde die Wirkung an vier Fällen gezielter Tötungen in den Jahren 2007 und 2008. Gefragt wurde, inwieweit sich Zahl und Effektivität von Anschlägen in einer kurzen Zeitspanne vor und nach der gezielten Tötung verändert haben. Zwar habe sich das Maß an Gewalt in der Zeit nach den gezielten Tötungen erhöht, aber die Effektivität der Anschläge reduziert. Wilner, »Targeted Killings in Afghanistan [wie Fn. 6], S. 324.

124 »[...] that decapitation is more likely to have counter-productive effects in larger, older, religious, and separatist

Bryan C. Price dagegen zieht eine eher positive Bilanz: »Enthauptete Terrorgruppen finden mit acht Mal höherer Wahrscheinlichkeit ein Ende als Gruppen, die nie enthauptet wurden.« Wichtig sei auch der Zeitpunkt: Bestünden Terrorgruppen über längere Zeit, könnten sie die Ausschaltung ihrer Führung verkräften.¹²⁵ Diese Bewertung wird durch Patrick B. Johnstons Studie gestützt, der untersucht hat, wie effektiv die Ausschaltung der Führung von Aufstandsbewegungen ist. Danach erhöht sich die Chance, eine solche Bewegung zu besiegen, nachdem die Führer ausgeschaltet wurden, unabhängig von Typ und Alter der Organisation.¹²⁶

Ungewisse Erfolgsaussichten der gegenwärtigen Praxis gezielter Tötungen

Es mag also eine statistisch größere Erfolgchance geben, Terror- oder Aufstandsbewegungen zu zerschlagen, wenn man die Führung ausschaltet (was nicht Tötung heißen muss). Gewissheit darüber gibt es jedoch nicht.

Die Praxis gezielter Tötungen enthält Elemente einer »Enthauptungsstrategie«. Das gilt insbesondere für al-Qaida. Die USA wollen mit dieser Strategie die Terrororganisation zerstören, indem sie ihre Führungspersonen entfernen.¹²⁷ Anders liegt der Fall bei

organizations.« Jenna Jordan, »When Heads Roll: Assessing the Effectiveness of Leadership Decapitation«, in: *Security Studies*, 18 (2009) 4, S. 719–755 (753f). Ähnlich skeptisch äußern sich Rowlands und Kilberg: »While an intuitively appealing counter-terrorism strategy, the effectiveness of targeting terrorist group leadership, as our analysis suggests, is complex and occasionally undesirable.« Dane Rowlands/Joshua Kilberg, *Organizational Structure and the Effects of Targeting Terrorist Leadership*, Ottawa: Carleton University, Centre for Security and Defence Studies, Norman Paterson School of International Affairs, April 2011 (Working Paper 9), S. 20.

125 »[...] decapitated terrorist groups are more than eight times as likely to end than groups that are never decapitated.« Bryan C. Price, *Removing the Devil You Know: An Empirical Analysis of Leadership Decapitation and Terrorist Group Duration*, Paper Given at the 2010 Annual Meeting of the International Studies Association, New Orleans, 17.–20.2.2010, S. 37.

126 Patrick B. Johnston, »Assessing the Effectiveness of Leadership Decapitation in Counterinsurgency Campaigns«, Juli 2011, <<http://patrickjohnston.info/materials/decapitation.pdf>>.

127 Der Leiter des Counterterrorism Center der CIA brachte die Logik angeblich so auf den Punkt: »We are killing these sons of bitches faster than they can grow them now.« Zitiert in: Greg Miller/Julie Tate, »CIA Shifts Focus to Killing Targets«, in: *The Washington Post*, 2.9.2011.

den Taliban, die zwar mit al-Qaida zu einem »Terrordyndikat« gehören, das aus US-Sicht zerbrochen werden muss.¹²⁸ Doch die Taliban, die sich als Guerillabewegung auch terroristischer Methoden bedienen, stehen nicht auf der Liste der ausländischen terroristischen Organisationen des State Department. Die Taliban sollen nicht zerschlagen, sondern nur geschwächt werden.¹²⁹ Bei den besonders wichtigen Zielen (»high value targets«), die auf der geheimen Prioritätenliste (JPEL) geführt werden, handelt es sich keineswegs nur um hochrangige Talibanführer, sondern auch um Personal auf mittlerer und unterer Ebene.¹³⁰ Offenbar hofft die amerikanische Politik, die Aufstandsbewegung ins Mark zu treffen, indem sie erfahrene Kämpfer der mittleren Ebene eliminiert.¹³¹ Dieser Ansatz scheint auf der Annahme zu beruhen, es gebe nur eine begrenzte Zahl von Experten, etwa für die Herstellung improvisierter Sprengsätze. Laut ISAF haben die Taliban Schwierigkeiten, technische Experten und Ausbilder zu ersetzen, die im Zuge der intensivierten Spezialeinsätze entweder getötet oder gefangen genommen wurden.¹³²

Militärisch geht es in der amerikanischen Afghanistan-Strategie gegenwärtig vor allem darum, möglichst viele Aufständische durch Tötung und Gefangennahme auszuschalten – sei es in der Hoffnung, die Füh-

rung des Gegners verhandlungsbereit zu stimmen, sei es in der Erwartung, dass gestärkte afghanische Sicherheitskräfte so eher in die Lage versetzt werden, mit der letztlich nicht ganz zu beseitigenden Bedrohung fertig zu werden.¹³³ Dieses Vorgehen ist in eine umfassendere zivil-militärische Counterinsurgency-Strategie (COIN) eingebettet, wie sie vom US-Militär bevorzugt wird und sich in der Nato-Strategie niedergeschlagen hat. Laut ISAF Operations Plan 38302 (in der fünften Fassung vom 31. Dezember 2010) betreibt die Nato »umfassende, bevölkerungsorientierte Counterinsurgency-Operationen, um die afghanische Bevölkerung zu schützen, die Netzwerke der Aufständischen zu neutralisieren, die afghanischen Sicherheitskräfte zu entwickeln und die Errichtung legitimer Regierungsstrukturen (»governance«) und nachhaltiger sozio-ökonomischer Institutionen zu unterstützen.«¹³⁴ Doch die »feindzentrierte« Seite dieser Strategie steht längst im Vordergrund. Das entspricht der Präferenz Präsident Obamas, der im Herbst 2009 General Petraeus, den damaligen Oberbefehlshaber des für Afghanistan zuständigen regionalen Kommandobereichs, ausdrücklich angewiesen hatte, in öffentlichen Verlautbarungen nicht von Counterinsurgency zu sprechen, sondern vorzugsweise von »target, train and transfer«. Der Präsident selbst schien vor allem Hoffnungen auf das »targeting« zu setzen, denn er ordnete an, die Spezialoperationen zur Ausschaltung von Taliban zu intensivieren – eine Option, die in der amerikanischen Debatte meist unter der Rubrik Counterterrorism (CT) geführt wird.¹³⁵ Die Intensität solcher Operationen hat sich im Laufe des Jahres 2010 denn auch enorm erhöht. Das illustrieren einige Zahlen der ISAF, die in die Öffentlichkeit lanciert wurden: Zwischen 30. Mai und 2. Dezember 2010 wurden 7100 Spezialoperationen durchgeführt. Dabei sollen mehr als 600 Führungsfiguren ums Leben gekommen oder gefangen genommen worden sein. Darüber hinaus wurden über 2000 Kämpfer getötet und rund 4100 festgenommen. Nicht mitgezählt wurden jene Gegner, die bei »konventionellen«

128 »The Taliban and al-Qaida are distinct groups with distinct aims, but they are both our adversaries and part of a syndicate of terror that must be broken.« Hillary Clinton, *Remarks at the Launch of the Asia Society's Series of Richard Holbrooke Memorial Addresses*, New York, 18.2.2011, <<http://www.state.gov/secretary/rm/2011/02/156815.htm>>.

129 Präsident Obama machte im Laufe der zweiten Überprüfung der Afghanistanstrategie seine Zielvorgabe sehr deutlich: Im Falle al-Qaida sei das Ziel »to defeat and dismantle«, aber im Falle der Taliban nur »to disrupt«, das heißt ihre Schwächung, so dass die afghanischen Sicherheitskräfte es in Zukunft selbst mit den Aufständischen aufnehmen können. Siehe Bob Woodward, *Obama's War*, New York u.a.: Simon & Schuster, 2010, S. 258.

130 Siehe Kevin Baron, »Changing the Face of the War one High-Value Target at a Time«, in: *Stars and Stripes*, 23.5.2011, <<http://www.stripes.com/news/changing-the-face-of-the-war-one-high-value-target-at-a-time-1.144357>>.

131 Davon versprach sich zumindest der damalige ISAF-Oberbefehlshaber McChrystal Erfolge: »What I have come to believe is you take the middle of the network – experienced professionals – you attack them, you capture, you kill and you turn as many of them as you can and you cause the network to collapse on itself.« Zitiert in: Tony Capaccio, »Raids on Al-Qaeda, Taliban to Increase With Afghan Troop Surge«, in: *Bloomberg*, 11.12.2009.

132 Siehe Tom Vanden Brook, »U.S.: Raids Have Taken Out 900 Taliban Leaders«, in: *USA Today*, 7.3.2011.

133 Siehe Helene Cooper/Mark Landler, »Targeted Killing Is New U.S. Focus in Afghanistan«, in: *The New York Times*, 1.8.2010.

134 Zitiert nach Department of Defense, *Report on Progress Toward Security and Stability in Afghanistan and United States Plan for Sustaining the Afghanistan National Security Forces*, April 2011, S. 7 (Übersetzung durch den Autor).

135 Siehe Woodward, *Obama's War* [wie Fn. 129], S. 302, 315f.

Counterinsurgency-Operationen ausgeschaltet wurden.¹³⁶

Der »body count«, die inzwischen zur Routine gewordene Bekanntgabe der Zahl getöteter Taliban, scheint Ausdruck eines schleichenden Strategiewandels hin zu Counterterrorism zu sein, also faktisch weg von der kostspieligen langfristigen Counterinsurgency. Folgendes scheint das öffentlich nie deutlich erklärte Kalkül zu sein: erstens möglichst viele Taliban zu töten; zweitens die afghanischen Sicherheitskräfte auszubauen; drittens aus einer Position der Stärke vielleicht auch Teile der Talibanführung (die spätestens nach der Tötung Bin Ladens weiß, welches Schicksal sie an jedem vermeintlich sicheren Ort ereilen kann) zu Verhandlungen zu bewegen und die immer wieder als notwendig beschworene politische Lösung zu finden und dann das eigene Engagement zurückzufahren.¹³⁷ Das gezielte Töten in großem Stil ist, so scheint es, zur letzten Hoffnung in Afghanistan geworden. Doch diese könnte sich als trügerisch erweisen. Die Erwartung, die Aufständischen entscheidend zu schwächen, beruht auf der Annahme, die Taliban könnten die Verluste auf Kommandoebene nicht ersetzen, da sich ihr Rekrutierungspotential erschöpfe. Doch Vergeltung ist ein wichtiges Motiv, das Taliban zum Kampf bewegt.¹³⁸ Betrachtet man die paschtunische Stammesgesellschaft und ihren traditionellen Moralkodex, dürfte das intensiviertere Tötungsprogramm die Rekrutierung neuer Taliban eher erleichtern und mehr Gewalt hervorrufen. Irrig könnte daher die Vermutung sein, es gebe einen Wendepunkt (»tipping point«), der erreicht werden müsse, um die Talibanführung ernsthaft verhandlungs- und kompromissbereit zu stimmen.¹³⁹ Solange Positionen getöteter Kämpfer immer wieder besetzt werden können und neue Feldkommandeure nachwachsen, dürfte dies fraglich sein.¹⁴⁰ Im Übrigen gibt es Einschätzungen, nach denen die jüngere Generation der Kommandeure ein höheres Gefährdungspotential birgt. Weniger pragmatisch als die alte

Generation, die noch etwas anderes als den Krieg kannte, stärker ideologisch (»Kampf gegen die ungläubigen Kreuzzügler«) als nationalistisch (»Kampf gegen die fremden Invasoren«) motiviert, scheint sie eher geneigt, sich den Avancen von al-Qaida zu öffnen.¹⁴¹

Wenn es zutrifft, dass der Krieg in Afghanistan nicht durch eine militärische Ausschaltung der Fähigkeiten des Kontrahenten und eine gewaltsame Brechung seines Willens zur Kriegsführung gewonnen werden kann, dann ergibt sich daraus die Maxime, dass das militärische Vorgehen eine politische Lösung fördern und nicht erschweren sollte. Wer an irgendeinem Punkt verhandeln will, muss darauf verzichten, diejenigen führenden Personen auf gegnerischer Seite zu töten, die die Autorität besitzen, solche Verhandlungen einzuleiten, zu führen und ein Verhandlungsergebnis in den eigenen Reihen durchzusetzen. Gezielte Tötungen ohne Einbettung in eine politische Konzeption sind daher strategisch fragwürdig.

136 Bill Roggio, »Special Operations Forces Deal Blows to Taliban Ranks«, in: *The Long War Journal*, 9.12.2010.

137 Siehe Lawrence Kaplan, »Vietnamization«, in: *The New Republic*, 3.3.2011.

138 Das zeigt eine Analyse, die sich auf Interviews stützt. Siehe Matt Waldman, *Dangerous Liaisons with the Afghan Taliban: The Feasibility and Risk of Negotiations*, Washington: United States Institute of Peace, Oktober 2010 (Special Report 256), S. 2–7.

139 Siehe Dexter Filkins, »U.S. Uses Attacks to Nudge Taliban toward a Deal«, in: *The New York Times*, 14.10.2010.

140 Siehe Waldman, *Dangerous Liaisons* [wie Fn. 138], S. 8f.

141 So Alex Strick van Linschoten/Felix Kuehn, *Separating the Taliban from al-Qaeda: The Core of Success in Afghanistan*, New York: New York University, Center on International Cooperation, Februar 2011, S. 9f.

Implikationen für Deutschland

Peter Rudolf / Christian Schaller

Gezielte Tötungen sind in der amerikanischen Sicherheitspolitik zu einer festen Praxis geworden, die von Intransparenz und Geheimhaltung gekennzeichnet ist. Dies stellt die deutsche Politik in der internationalen Zusammenarbeit vor erhebliche Herausforderungen. So ist Deutschland als Truppensteller im Rahmen des ISAF-Einsatzes in Afghanistan unmittelbar in militärische Targeting-Prozesse eingebunden, bei denen es darum geht, Personen zu identifizieren, die zum Zwecke der Durchsetzung des UN-Mandats festgenommen oder gegebenenfalls gezielt getötet werden sollen. Zudem muss die Bundesregierung damit rechnen, dass die US-Behörden routinemäßig weitergeleitete Erkenntnisse über Terrorverdächtige nutzen, um die betreffenden Personen auch in anderen Staaten aufzuspüren und zu eliminieren.

Implikationen für den Afghanistaneinsatz

Auch die deutsche Regierung vertritt die Einschätzung, dass in Afghanistan ein nichtinternationaler bewaffneter Konflikt besteht, in dem die gezielte Tötung bestimmter Personen nach humanitärem Völkerrecht nicht verboten ist. Bei der Auslegung konkreter humanitär-völkerrechtlicher Einsatzregeln weichen die Auffassungen der Partnerstaaten allerdings zum Teil voneinander ab. Dies betrifft etwa die Bedingungen, unter denen Zivilisten ihren Schutz verlieren und damit zu rechtmäßigen Angriffszielen werden. Außerdem lassen sich humanitär-völkerrechtliche Vorgaben in der Einsatzrealität oft nur schwer umsetzen.¹⁴² Probleme bereitet in unübersichtlichen asymmetrischen Konflikten wie in Afghanistan vor allem die Unterscheidung zwischen Mitgliedern organisierter bewaffneter Gruppen, sympathisierenden gewaltbereiten Zivilisten und gänzlich unbeteiligten Personen. In einem solchen Umfeld ist es sehr schwierig, die für die Identifizierung von Angriffszielen entwickelten völkerrechtlichen Kriterien trennscharf anzuwenden. Aufgrund dieser Probleme regt sich ein

moralisches Unbehagen dagegen, einzelne Personen gezielt zur Tötung auszuscheiden. Daher lässt sich die grundlegende Entscheidung für oder gegen eine Beteiligung an solchen Operationen nicht allein anhand rechtlicher Maßstäbe treffen. Auch ethische Erwägungen spielen dabei eine wichtige Rolle.

Jedenfalls steht es Bundestag und Bundesregierung frei, den relativ weiten Handlungsspielraum, den das humanitäre Völkerrecht in solchen Situationen eröffnet, für die Bundeswehr zu konkretisieren und einzuschränken. Dies geschieht etwa dadurch, dass sich die deutsche Einsatzführung im ISAF-Targeting-Prozess regelmäßig dafür einsetzt, feindliche Kämpfer nur festzusetzen, und dass von deutscher Seite keine Personen zur gezielten Tötung vorgeschlagen werden. Ein solches Caveat kann jedoch zu Problemen bei der praktischen Zusammenarbeit mit den Partnerstaaten führen.

Im Übrigen lässt sich trotz dieser Selbstbeschränkung nicht verhindern, dass Personen, die von deutscher Seite nur unter der Rubrik »Festsetzen« für die Targeting-Liste vorgeschlagen wurden, im Einsatz durch Soldaten anderer ISAF-Nationen dennoch getötet werden – sei es, weil sie sich der Festnahme gewaltsam widersetzen, sei es, weil sie als feindliche Kämpfer und damit als legitime Ziele eingestuft werden. Zudem räumt die Bundesregierung ein, dass Erkenntnisse, die Deutschland während des ISAF-Targeting-Prozesses bereitstellt, von den Partnerstaaten möglicherweise für Einsätze verwendet werden, die nicht unter der ISAF-Kommandostruktur laufen.¹⁴³ Es ist zu befürchten, dass solche Informationen für geheime US-Antiterroroperationen genutzt werden, wie sie von amerikanischen Spezialkräften unter direkter Verantwortung des Pentagon oder von der CIA auf der Basis eigener Ziellisten durchgeführt werden.¹⁴⁴

¹⁴³ Deutscher Bundestag, Drucksache 17/2884 [wie Fn. 24], Antwort zu Frage 27.

¹⁴⁴ Ulrike Demmer u.a., »Abschusslisten made in Germany«, in: *Der Spiegel*, (2.8.2010) 31, S. 28–32; Susanne Höll/Martin Winter/Paul-Anton Krüger, »Töten und töten lassen«, in: *Süddeutsche Zeitung*, 29.7.2010, S. 2.

¹⁴² Schaller, *Humanitäres Völkerrecht und nichtstaatliche Gewaltakteure* [wie Fn. 58].

Implikationen für die transatlantische Kooperation bei der Terrorismusbekämpfung

Die USA betreiben im Rahmen des weltweiten Antiterrorkampfes eine Politik gezielter Tötungen, deren Begründung, Umfang und Grenzen undurchsichtig sind. In der amerikanischen Debatte wird seit Jahren gefordert, die Administration möge aus Gründen internationaler Legitimität die Parameter dieser Politik öffentlich darlegen und ein Überprüfungsverfahren etablieren.¹⁴⁵

Noch scheint Washington keinen Gedanken daran zu verschwenden, dass sein Vorgehen Nachahmer finden könnte. Denkbar ist vor allem, dass sich neben Russland etwa auch China auf dieselben Argumente beruft, um mutmaßliche Rebellen und andere Regimegegner auszuschalten.¹⁴⁶ Mit der rasanten Verbreitung der Drohnentechnologie wird das gezielte Töten über große Entfernungen auch anderen Staaten immer leichter möglich sein. Aus diesem Grund hat Philip Alston, der ehemalige UN-Sonderberichterstatler für außergerichtliche, summarische und willkürliche Hinrichtungen, jüngst darauf hingewiesen, dass selbst aus amerikanischer Sicht ein internationales Regime zur Beschränkung und Regulierung gezielter grenzüberschreitender Tötungen sinnvoll werden könnte.¹⁴⁷ Aus heutiger Sicht erscheint es jedoch sehr unwahrscheinlich, dass jenseits bestehender Regelungen der UN-Charta und des humanitären Völkerrechts neue völkerrechtliche Kodifizierungsbemühungen in die Wege geleitet werden. Allenfalls die gewohnheitsrechtlich relevante Staatenpraxis und entsprechende Rechtsäußerungen von Regierungen können die normative Entwicklung in diesen sensiblen Bereichen auf lange Sicht beeinflussen.

In den transatlantischen Beziehungen hat die Problematik gezielter Tötungen bislang keine größere Aufmerksamkeit auf sich gezogen. Auf europäischer

Seite scheint Unsicherheit darüber zu bestehen, wie die dargestellte Entwicklung in der amerikanischen Sicherheitspolitik zu bewerten ist.¹⁴⁸ Offizielle Äußerungen zu dieser Verfahrensweise sind nicht zu hören. Zurückhaltung übt auch die britische Regierung, deren Geheimdienste offenbar eine hervorgehobene Rolle bei der Lieferung verwertbarer Informationen für den Einsatz von Drohnen gegen Taliban und al-Qaida-Angehörige spielen.¹⁴⁹

Aufgrund der völkerrechtlichen, ethischen und politischen Probleme, mit denen das amerikanische Modell des »targeted killing« behaftet ist, sollte Deutschland so weit wie möglich Distanz zur amerikanischen Praxis wahren und diese in Bezug auf den afghanisch-pakistanischen Kriegsschauplatz zumindest unter strategischen Gesichtspunkten hinterfragen. Das gilt umso mehr, als selbst in der US-Administration Teile des Programms gezielter Tötungen umstritten sind. Im Außen- und im Verteidigungsministerium besteht Unbehagen über das ausgeweitete Tötungsprogramm der CIA in Pakistan. Dabei geht es nicht um »personality strikes«, die sich gegen identifizierte, namentlich bekannte Führungspersonen richten, sondern um »signature strikes«. Diese erfolgen gegen Gruppen namentlich nicht bekannter Personen, von denen aufgrund bestimmter anderer Informationen und Verhaltensmuster vermutet wird, dass es sich um militante Kämpfer handelt. Der strategische Nutzen der Tötung von »Fußsoldaten« ist jedoch strittig. In jedem Fall heizen solche Angriffe die antiamerikanische Stimmung in Pakistan zusätzlich auf.¹⁵⁰ Die Tötung nichtidentifizierter rangniederer Kämpfer in Jemen und Somalia hat das Weiße Haus vorerst untersagt.¹⁵¹ In beiden Ländern werden daher gegenwärtig nur bestimmte Personen ins Visier genommen, die der al-Qaida-Organisation auf der Arabischen Halbinsel und der Shabab in Somalia an-

145 Vgl. bereits Matthew J. Machon, *Targeted Killing as an Element of U.S. Foreign Policy in the War on Terror*, Fort Leavenworth, Kan.: School of Advanced Military Studies, United States Army Command and General Staff College, 2006, S. 57, <<http://www.fas.org/irp/eprint/machon.pdf>>. Insbesondere die CIA scheint sich dagegen zu sperren, Informationen über das Drohnenprogramm preiszugeben. Angaben etwa über die Auswahl der Ziele würden, so das Argument, den Gegnern nutzen. Siehe Karen DeYoung, »Secrecy Defines Obama's Drone War«, in: *The Washington Post*, 20.12.2011.

146 Siehe die kritischen Bemerkungen von Scott Horton, »The Trouble with Drones«, in: *Harper's Magazine*, 3.5.2010.

147 Siehe Alston, *The CIA and Targeted Killings* [wie Fn. 11], S. 116.

148 Siehe Anthony Dworkin, »Drone Attacks: Why New Wars Need New Rules«, *European Council on Foreign Relations*, 14.10.2010.

149 Siehe »Top U.K. Spy Agency Aids in Controversial U.S. Targeted Killings«, in: *Fox News.com*. 25.7.2010.

150 Vor dem Hintergrund der angespannten pakistanisch-amerikanischen Beziehungen hat laut Presseberichten die CIA Mitte November 2011 die Drohnenangriffe gegen Ziele in Pakistan zeitweilig ausgesetzt, aber im Januar 2012 wieder aufgenommen. Siehe Eric Schmitt, »Lull in Strikes by U.S. Drones Aids Militants in Pakistan«, in: *The New York Times*, 7.1.2012.

151 Siehe Adam Entous/Siobhan Gorman/Julian E. Barnes, »U.S. Tightens Drones Rules«, in: *The Wall Street Journal*, 4.11.2011.

gehören und die als besonders wichtig (»high value individuals«) eingestuft werden. Sollte sich der Kampf gegen den islamistischen Extremismus in Zukunft stärker auf diese Länder konzentrieren, wird die Administration entscheiden müssen, ob auch jene Militanten ein legitimes Ziel sind, von denen keine direkte Gefahr für die USA und amerikanische Streitkräfte ausgeht. In dieser Frage scheinen sich die rechtlichen Positionen zwischen Verteidigungs- und Außenministerium zu unterscheiden: Die Juristen im Pentagon wollen den USA größtmöglichen Handlungsspielraum sichern, indem prinzipiell sämtliche Mitglieder von Gruppierungen, die mit al-Qaida verbunden sind, zur Tötung freigegeben werden. Nach der offenbar im State Department vertretenen Ansicht sollen hingegen strengere Kriterien gelten, wonach gezielte Tötungen außerhalb der Kampfzone in Afghanistan und Pakistan nach dem Maßstab des Selbstverteidigungsrechts begründet werden müssen.¹⁵²

Es stellt sich die Frage, ob Deutschland und andere europäische Staaten nicht eine gemeinsame Position zur Problematik gezielter Tötungen entwickeln können, die sich in den transatlantischen Dialog mit den USA einspeisen lässt. Weil das Völkerrecht gezielte Tötungen nicht generell verbietet, bliebe wohl nur die Möglichkeit, auf eine präzise Auslegung des geltenden Rechts hinzuwirken. Ziel müsste es sein, größere Rechtssicherheit zu erzeugen und mehr Transparenz im Sinne der internationalen »rule of law« zu schaffen. Allerdings würde ein solches Bemühen, das auf einen konstruktiven Dialog mit den USA in Fragen gezielter Tötungen gerichtet ist, in gewissem Umfang als politische Billigung dieser Politik gedeutet werden – ein Schritt, der in Deutschland und anderen europäischen Staaten innenpolitisch und gesellschaftlich heftige Kritik hervorrufen würde. In jedem Fall sollte die deutsche Politik darauf vorbereitet sein, dass Washington in absehbarer Zeit ohnehin von sich aus offensiv um internationale Legitimität und Zustimmung für seine Praxis unter den Verbündeten werben könnte.¹⁵³ Denn mit der stetigen Ausweitung der Drohnenprogramme wird der innen- und außenpolitische Rechtfertigungsdruck auf die US-Administration wachsen.

Abkürzungsverzeichnis

AMRK	Amerikanische Menschenrechtskonvention
CIA	Central Intelligence Agency
COIN	Counterinsurgency
CT	Counterterrorism
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention (Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten)
HSOG	Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung
IPBPR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
ICTY	International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia
ISAF	International Security Assistance Force
JPEL	Joint Prioritized Effects List
JSOC	Joint Special Operations Command
Nato	North Atlantic Treaty Organization
OEF	Operation Enduring Freedom
UN	United Nations

¹⁵² Siehe Savage, »White House Weighs Limits of Terror Fight« [wie Fn. 62].

¹⁵³ So der ehemalige Rechtsberater (unter George W. Bush) im State Department, John B. Bellinger III, »Will Drone Strikes Become Obama's Guantanamo?«, in: *The Washington Post*, 3.10.2011.