***Elisabeth Strüwer*, Zum Zusammenspiel von humanitärem Völkerrecht und den Menschenrechten am Beispiel des Targeted Killing, Peter Lang, 2010, 230 Seiten, ISBN 978-3-631-60507-3, 45,80 €.**

„Die Frage des Zusammenspiels von humanitärem Völkerrecht und den Menschenrechten ist nicht neu." Mit diesen Worten leitet die Autorin ihr Werk, das von der Universität Bonn als Dissertation im Wintersemester 2009/2010 angenommen wurde, auf S. 41 ein und fügt sogleich hinzu, dass die „seit geraumer Zeit in Literatur und Wissenschaft bestehende Schwierigkeit, Maßnahmen der internationalen Terrorismusbekämpfung völkerrechtlich einzuordnen", jedoch erneut Anlass gebe, „sich mit diesem Thema zu beschäftigen." Diese Notwendigkeit sahen und sehen ebenfalls zahlreiche weitere Autoren und Autorinnen, die sich mit dem Thema des Zusammenspiels der beiden Rechtsgebiete, der internationalen Terrorismusbekämpfung und dem „targeted killing" seit den Anschläge vom 11. September 2001 und den darauf folgenden militärischen, polizeilichen und legislativen Reaktionen zahlreicher Staaten, vornan der Vereinigten Staaten von Amerika, erneut beschäftigt haben und beschäftigen. Die Erschießung von *Osama bin Laden* durch US-Spezialeinheiten Anfang Mai 2011 verdeutlicht die anhaltende Aktualität dieses Themenkomplexes.

„Das targeted killing als Mittel der internationalen Terrorismusbekämpfung bietet sich an", so *Elisabeth Strüwer*, „um daran die Probleme der rechtlichen Einordnung von Maßnahmen der internationalen Terrorismusbekämpfung in den Rahmen des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte aufzuzeigen" (S. 43). Was „in der Regel" unter dem Begriff „targeted killing" verstanden werde, gibt die Autorin in ihrer Vorbemerkung (Teil 1) wieder: „eine militärische Aktion begrenzten Umfangs mit dem Ziel, eine bestimmte Person zu töten" (S. 47). In demselben Teil der Arbeit werden zudem einleitende Anmerkungen zu den Begriffen „Terrorismus" und „internationaler Terrorismus" gemacht, Beispiele für Terrorismusbekämpfung mittels „targeted killing" gegeben sowie ein Urteil des israelischen Obersten Gerichtshofs vom Dezember 2006 (HCJ 769/02), das die israelische Politik der gezielten Tötungen zum Gegenstand hat und auf das im Laufe der Arbeit wiederholt zurückgegriffen wird, hervorgehoben.

Den Vorbemerkungen schließt sich eine Übersicht über den normativen Rahmen der Arbeit an. In diesem zweiten Teil wird das für die weitere Untersuchung relevante Völkervertrags- und -gewohnheitsrecht auf dem Gebiet der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts kursorisch aufgezeigt und das „targeted killing als Maßnahme der internationalen Terrorismusbekämpfung" in den normativen Rahmen eingeordnet. Hierbei wird zu Recht unter Verweis auf die Literatur anerkannt, dass es einen „Krieg gegen den Terrorismus" im rechtlichen Sinne nicht gibt, es sich also um eine „rein politische Begriffsbildung" handelt (S. 67 und 68). Dagegen sei die „An-

wendung des Konfliktvölkerrechts auf bewaffnete Auseinandersetzungen eines Staates und einer Terroristenorganisation […] grundsätzlich zu befürworten" (S. 75). Die Einordnung in die „traditionellen Formen des bewaffneten Konfliktes" erfolgt im Anschluss an diese Feststellung mittels der Prüfung, ob ein bewaffneter Konflikt im Sinne des humanitären Völkerrechts vorliegt, was von der Parteifähigkeit der Akteure und der Intensität der Auseinandersetzung abhängig gemacht wird.

Im dritten Teil der Arbeit untersucht die Autorin die Zulässigkeit des Einsatzes gezielt tödlicher Gewalt zunächst innerhalb des humanitären Völkerrechts und im Anschluss im Rahmen der Menschenrechte.

In Bezug auf internationale bewaffnete Konflikte wird auf den möglichen Status von Mitgliedern internationaler Terrororganisationen eingegangen und die Figur des „illegalen Kombattanten" untersucht. Die Autorin kommt unter anderem unter Verweis auf das zuvor erwähnte Urteil des israelischen Obersten Gerichtshof zu dem zu befürwortenden Ergebnis, dass es keine eigene rechtliche Kategorie eines „unlawful combatant", es also neben Kombattanten und Zivilpersonen keine dritte Kategorie gibt; Personen, die ohne Kombattantenstatus direkt an Feinseligkeiten teilnehmen, sind stattdessen als Zivilpersonen einzustufen (S. 102ff.). „Mitglieder privater Terroristenorganisationen wie Al Quaida, die nicht die Voraussetzungen für den Kombattantenstatus erfüllen, sind demnach im Rahmen eines internationalen bewaffneten Konfliktes als Zivilisten zu betrachten und fallen damit unter die vierte Genfer Konvention" (S. 106). Der Zivilpersonen über den Grundsatz der Unterscheidung zwischen Kombattanten (grundsätzlich legitimes Angriffsziel) und Zivilpersonen (grundsätzlich kein legitimes Angriffsziel) gewährte Schutz vor Angriffen kommt ihnen allerdings nur dann zu, „sofern und solange sie nicht unmittelbar an Feindseligkeiten teilnehmen" (Art. 51 Abs. 3 Protokoll I zu den Genfer Abkommen). Wann eine solche „unmittelbare" oder „direkte Teilnahme an den Feindseligkeiten" vorliegt, wird insbesondere hinsichtlich des sachlichen Umfangs und der zeitlichen Begrenzung kontrovers diskutiert. Diese Kontroverse wird von der Autorin auf den Seiten 106ff. sehr verständlich dargestellt. Im Ergebnis unterscheidet sie in vertretbarer Weise zwischen dem Grundsatz und, so könnte man sagen, der Ausnahme: Grundsätzlich stelle eine Person „während der unmittelbaren Vorbereitung und Ausführung der feindseligen Handlung sowie während des Rückzugs hiervon ein legitimes Angriffsziel dar"; dies gelte auch „in Bezug auf Mitglieder terroristischer Vereinigungen oder sonstiger bewaffneter organisierter Gruppen, die nicht die Merkmale des Kombattantenstatus erfüllen" (S. 124). Wenn aber „eine Person ein Mitglied einer terroristischen Organisation ist und bereits einen oder sogar mehrere Anschläge begangen hat, wenn keine eindeutigen Anzeichen für seine Abkehr von weiteren Taten vorliegen, sondern vielmehr glaubhafte Hinweise bestehen, dass es demnächst wieder Anschläge begehen wird, gilt diese Person aufgrund ihrer ‚latenten' Gefährlichkeit dauerhaft als legitimes Angriffsziel – unabhängig von einer unmittelbaren Vorbereitung, der Ausführung oder dem Rückzug von einem konkreten Attentat" (S. 125). Hierdurch soll ein „Drehtüreffekt" (geschützte Zivilperson nach Belieben) „relativ begrenzt" werden.

Ähnliche Probleme stellen sich bei der Betrachtung in Bezug auf nicht-internationale bewaffnete Konflikte (S. 126ff.), bei der unter anderem auch auf die Figur des „Kämpfers" eingegangen wird.

Bei der Prüfung der Zulässigkeit gezielter Tötungen im Rahmen der Menschenrechte geht *Strüwer* nach einer kurzen Klarstellung, dass die „Menschenrechte auch für Terroristen" gelten (S. 146f.), auf das Problem der extraterritorialen Anwendbarkeit von Menschenrechtsverträgen ein. Hierbei wird auf die Ansichten der Vertragsorgane der drei untersuchten Menschenrechtskonventionen – Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPbpR), Amerikanische (AMRK) und Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) – und

des Internationalen Gerichtshofs (IGH) eingegangen (S. 149 bis 160). In ihrer im Anschluss vorgenommenen Auswertung dieser Ansichten in Bezug auf das „targeted killing" hält die Autorin zunächst fest, dass zur Beantwortung der Frage, ob Jurisdiktion vorliege, „in erster Linie anhand eines ‚*effective power and control*'-Tests zu bestimmen" sei; jedenfalls sei Jurisdiktion bei extraterritorialem Handeln in Besatzungssituationen zu bejahen (S. 160). Zu klären bleibe, was für den Fall gelte, dass die gezielte Tötung „außerhalb einer solchen Situation extraterritorial stattfindet, ohne dass eine Gefangennahme des mutmaßlichen Terroristen vorausgeht" (ebenda).

Bei der Intervention mit Duldung des Drittstaates „dürfte gelten", so die Autorin, „dass der Opferstaat durch seine Agenten stellvertretend die Herrschaftsgewalt des Drittstaates ausübt", so dass nach dieser Konstruktion „die Anwendbarkeit der jeweiligen Menschenrechtskonvention zumindest zu bejahen sein [dürfte], wenn der duldende Drittstaat selbst Konventionsmitglied ist" (S. 160). Die Antwort auf die sich aufdrängende Frage, wie die Situation zu bewerten ist, wenn der duldende Drittstaat selbst *keine* Vertragspartei der in Frage stehenden Menschenrechtskonvention ist, bleibt die Autorin allerdings schuldig.

Bei der Interventionen gegen den Willen des Drittstaates kommt *Strüwer* in Bezug auf den IPbpR zu dem Schluss, dass nach dem „Vertragstelos […] die extraterritoriale Reichweite […] auch in Fällen des targeted killing grundsätzlich zu bejahen" sei (S. 166). Im Falle der AMRK meint die Autorin, dass „zumindest die [Interamerikanische Menschenrechtskommission] die Anwendung der AMRK auch für solche Fälle zu bejahen [scheint]" (ebenda). Zur EMRK heißt es zusammenfassend auf S. 167f.: „Nach dem jetzigen Stand von Rechtsprechung und Literatur dürfte somit nicht von der Anwendung der EMRK auf extraterritoriale gezielte Tötungen auszugehen sein." Abgesehen davon, dass mit Blick auf den „Stand von Literatur", womit wohl die herrschende Meinung gemeint ist, für diese – möglicherweise zutreffende – Aussage eine detaillierte und umfassendere Auseinandersetzung mit der Literatur, als sie dem Buch zu entnehmen ist, erforderlich gewesen wäre, hätte ich mir hier – wie an manch anderer Stelle – auch und vor allem eine klare eigene Position der Autorin gewünscht.

Auf den Seiten 168 bis 171 werden äußerst knapp die Überschriften „Recht auf Leben", „Eingriff" und „Notstand/Derogation" abgehandelt. Etwas ausführlicher wird im Anschluss der Frage nachgegangen, wann eine Tötung „willkürlich" im Sinne von Art. 6 Abs. 1 S. 3 IPbpR und Art. 4 Abs. 1 S. 3 AMRK ist oder als „absichtlich" im Sinne von Art. 2 Abs. 1 S. 2 EMRK gilt. Bei der Prüfung der EMRK wird ein Exkurs in das deutsche Verfassungsrecht unternommen (S. 180f.), der interessant und angezeigt scheint, aber im Kontext der vorgenommenen Untersuchung mit Vorsicht zu genießen ist, da es im Zentrum des von der Autorin aufgezeigten Streits über die Rechtmäßigkeit des Luftsicherheitsgesetzes um die Menschenwürdegarantie des Art. 1 Abs. 1 Grundgesetz geht, eine Garantie, die es in dieser Form in den drei besprochenen Konventionen nicht gibt. Des Weiteren hätte insbesondere der Aspekt, inwiefern im Rahmen der Menschenrechte ebenfalls sogenannte Kollateralschäden oder die unbeabsichtigte oder fahrlässige Tötung unbeteiligter Dritte in Kauf genommen werden kann, differenzierter als geschehen beleuchtet werden können; auch das hierzu gefundene Ergebnis erscheint für den Lesenden angesichts der vagen Formulierung unbefriedigend: „Sofern bei der gezielten Tötung auch unbeteiligte Personen getötet werden, dürfte von der Unzulässigkeit auszugehen sein" (S. 183).

Der vierte Teil der Arbeit widmet sich der übergeordneten Frage des Zusammenspiels von humanitärem Völkerrecht und den Menschenrechten. Zunächst wird untersucht, ob die Menschenrechte grundsätzlich auch in Kriegszeiten fortgelten. Hiervon sei bei internationalen Menschenrechtsverträgen „[a]ngesichts der großen Zustimmung" auszugehen, „es sei denn,

ihnen ist eine anderweitige Intention zu entnehmen, was insbesondere der Fall ist, wenn die Anwendbarkeit für bestimmte Situationen ausdrücklich ausgeschlossen wird" (S. 192; siehe auch Bernhard Schäfer, Zum Verhältnis Menschenrechte und humanitäres Völkerrecht, Studien zu Grund- und Menschenrechten, Band 13, 2006, S. 15f.).

Die folgenden Ausführungen zum Verhältnis der Regelungsbereiche sind deutlich auf das Beispiel der gezielten Tötungen zugeschnitten, weshalb sie es nicht vermögen, ein umfassendes Bild über das Zusammenspiel von humanitärem Völkerrecht und den Menschenrechten zu vermitteln. Nur so ist auch die lediglich eineinhalb Seiten umfassende Thematisierung der vertraglichen Derogationsregelungen in den Menschenrechtsverträgen zu erklären (S. 193f.). Die kritische Auseinandersetzung mit der insbesondere vom IGH geprägten Ansicht, dass das humanitäre Völkerrecht im Verhältnis zu den Menschenrechten das speziellere Recht ist, erfahren in diesem Abschnitt eine ausführlichere Würdigung (S. 194ff.).

Bei der Frage, ob eine wechselseitige Beeinflussung der beiden Rechtsgebiete stattfindet, wird zuerst auf die Unterscheidung zwischen „hostilities", also militärische Feindseligkeiten beziehungsweise Kampfsituationen, und Situationen des „law enforcement", also Einsätze, bei denen es um die Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung oder allgemein um die Erfüllung polizeilicher Aufgaben geht, eingegangen. Während im ersten Fall „ein strikter Vorrang der humanitärrechtlichen Regelungen als speziell für diese Situation geschaffenen Rechtes angenommen" wird und nur sofern diese nicht gegeben seien Menschenrechte herangezogen werden könnten, sei im letztgenannten Fall die Frage, ob eine Rechtsverletzung vorliegt, nach menschenrechtlichen Maßstäben zu beurteilen (S. 212). Im Anschluss wird auf verschiedene Ansätze in der Literatur und das „Targeted killing-Urteil" des israelischen Obersten Gerichtshofs eingegangen (S. 211ff.). In ihrer hierauf folgenden Bewertung kommt die Autorin zu folgenden Schlüssen: „In internationalen bewaffneten Konflikten muss sich die Zulässigkeit des Einsatzes tödlicher Gewalt nach den humanitärrechtlichen Maßstäben richten" (S. 216). Für den nicht-internationalen bewaffneten Konflikt und Besatzungssituationen enthielten die „humanitärrechtlichen Vertragswerke zugegeben keine klaren und detaillierten vertraglichen Regeln in Bezug darauf, wer wann getötet werden darf. Es ginge jedoch zu weit, zu verlangen, dass deshalb die Menschenrechte in nicht-internationalen bewaffneten Konflikten und Besatzungssituationen vorrangig Maßstäbe für die Zulässigkeit des Einsatzes tödlicher Gewalt setzen sollten" (S. 216f.). Die menschenrechtlichen Standards würden zwar auf den nicht-internationalen bewaffneten Konflikt angewandt; zur „Bestimmung, ob das Recht auf Leben verletzt ist, wird dann aber entweder direkt oder indirekt auf humanitärrechtliche Prinzipien zurückgegriffen um den speziellen Umständen Rechnung zu tragen" (S. 217). „Sinnvoll erscheint", so die Autorin weiter auf S. 218f., „die Anwendung des menschenrechtlichen Maßstabs für den Einsatz tödlicher Gewalt dann, wenn tatsächlich eine Situation gegeben ist, in der die Durchsetzung der strengeren menschenrechtlichen Maßstäbe aufgrund einer gewissen Kontrolle des Staates über die Situation möglich wäre. Dies kann innerhalb bewaffneter Konflikte aber allenfalls in den ‚ruhigen Fällen' einer Besatzungssituation beziehungsweise von bewaffneten Auseinandersetzungen von minderer Intensität, also außerhalb des ‚*conduct of hostilities*' der Fall sein." Im Kontext von tatsächlichen Kampfhandlungen sei hingegen vorrangig das humanitäre Völkerrecht zu beachten. „Nur wenn das humanitäre Völkerrecht tatsächlich keine Regelung enthält, können ergänzend die Menschenrechte herangezogen werden" (S. 219).

Während diese Differenzierung nachvollziehbar und vertretbar ist, ist die Auseinandersetzung und das Ergebnis mit Blick auf die Wechselwirkung beider Rechtsgebiete weniger überzeugend: „Für die These

der wechselseitigen Beeinflussung der beiden Gebiete in Bezug auf das Recht auf Leben findet sich zumindest in der oben analysierten Rechtsprechung keine Unterstützung" (S. 218). Die Argumentation der Autorin überzeugt meines Erachtens unter anderem deshalb nicht, weil die Autorin selbst Konstellationen aufzeigt, die auf eine Wechselwirkung – soweit dieser Begriff nicht in besonderer Weise eng ausgelegt wird – hinweisen. Hierzu zählt das Beispiel, dass auch im Rahmen des humanitären Völkerrechts die gezielte Tötung dann unzulässig sein soll, wenn die Festnahme als ein milderes, aber gleich effektives Mittel zur Verfügung steht (s. hierzu S. 138–142). Zwar könnte dieses Gebot des „*least injurious means*" auch im Prinzip der militärischen Notwendigkeit verankert werden, wie es auf S. 219 und zuvor auf S. 140 heißt, so dass ein Rückgriff auf die Menschenrechte „in nicht-internationalen bewaffneten Konflikten und Besatzungssituationen, wo die vertraglichen Regeln des humanitären Völkerrechts weniger detailliert sind, nicht zwingend erforderlich" sei (S. 219). Jedoch erscheint dies konstruiert beziehungsweise die aufgeworfene Frage ist, ob eine Beeinflussung stattfindet oder nicht, und weniger, ob ein Rückgriff „zwingend erforderlich" ist. Meines Erachtens spiegelt sich hier das im menschenrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz – der sich vom humanitärrechtlichen unterscheidet – enthaltene Gebot der Erforderlichkeit wider. Weitere Beispiele könnten genannt werden, die verdeutlichen, dass die Menschenrechte und deren Auslegung durch die zuständigen Organe bei der Interpretation des humanitären Völkerrechts ebenfalls eine Rolle spielen. Insofern, und auch mit Blick auf die gegenseitige Beeinflussung beider Rechtgebiete im Laufe ihrer Fortentwicklung, wird deutlich, dass durchaus eine Wechselwirkung vorliegt.

Im Gesamtergebnis der Studie wird zusammenfassend festgehalten, dass das humanitäre Völkerrecht und die Menschenrechte „zwei verschiedene Rechtsbereiche" sind, „die sich unter Umständen ergänzen können" (S. 225). Innerhalb eines bewaffneten Konflikts richte sich die Legalität einer gezielten Tötung in erster Linie nach den aufgezeigten humanitärrechtlichen Maßstäben. „Zwar gelten auch die Menschenrechte in bewaffneten Konflikten grundsätzlich fort und können anwendbar sein. Das durch das targeted killing betroffene Recht auf Leben wird innerhalb bewaffneter Konflikte aber […] entsprechend den Wertungen des humanitären Völkerrechts ausgelegt, so dass ein inhaltlicher Gleichlauf humanitär- und menschenrechtlicher Maßstäbe erzielt wird" (ebenda). Die Absage an eine wechselseitige Beeinflussung beider Rechtsgebiete in Bezug auf das Recht auf Leben in bewaffneten Konflikten wird an dieser Stelle wiederholt. Bevor nach den verschiedenen Situationen (internationaler, nicht-internationaler Konflikt, Situationen außerhalb eines bewaffneten Konflikts und an der Schwelle zum bewaffneten Konflikt) differenziert wird, erfolgt eine zusammenfassende Darstellung, wann der Einsatz gezielter tödlicher Gewalt nach dem humanitären Völkerrecht zulässig ist: Die Zulässigkeit „hängt davon ab, ob es sich bei der Zielperson um ein legitimes Angriffsziel handelt, die [sic] ihre Tötung militärisch geboten und verhältnismäßig ist und nicht durch verbotene Mittel oder Methoden erfolgt. In Bezug auf gezielte Tötungen von Terroristen hängt die Zulässigkeit dabei größtenteils von der Auslegung nur teilweise normierter, selten definierter Begrifflichkeiten des Kriegsvölkerrechts ab, wie beispielsweise […] ‚direkte Teilnahme an den Feindseligkeiten' oder ‚Mitglied bewaffneter organisierter Gruppen'. Eine pauschale Bejahung oder Verneinung, dass die gezielte Tötung einer als ‚Terrorist' bezeichneten Person durch den Opferstaat auf dem Gebiet des Drittstaates das humanitäre Völkerrecht verletzt, ist nicht möglich" (S. 226).

Wer von dem vorgestellten Werk eine umfassende Darstellung des Zusammenspiels von humanitärem Völkerrecht und den Menschenrechten erwartet, wird enttäuscht. Angesichts der Komplexität der Materie wäre es allerdings auch zuviel verlangt, eine solche Darstellung ausschließ-

lich am Beispiel des Rechts auf Leben – selbst wenn es in bewaffneten Konflikten eines der zentralen, wenn nicht das zentrale Recht darstellt – vorgelegt zu bekommen. Die Arbeit stellt aber einen beachtlichen Beitrag zur Diskussion um die Zulässigkeit gezielter Tötungen während bewaffneter Konflikte und Besatzungssituationen dar. Hierauf liegt der Fokus der Studie, wie bereits an ihrem mehr als doppelt so umfangreichen dritten Teil (Zulässigkeit gezielt tödlicher Gewalt im jeweiligen Rechtsbereich) im Verhältnis zum vierten Teil (Zusammenspiel der beiden Rechtsgebiete) sowie an der Literaturauswahl deutlich wird. Für das Beispiel des „targeted killing" verdeutlicht die Autorin zudem in anschaulicher Weise die Vielschichtigkeit des Zusammenspiels der beiden Rechtsgebiete.

Bernhard Schäfer