

Völkerrechtliche Fragen des Einsatzes bewaffneter Drohnen: Menschenrechtsschutz versus Terrorismusbekämpfung?*

Andreas Zimmermann

Inhaltsübersicht

- I. Einführung und Problemstellung
- II. Zulässige Ziele des Einsatzes bewaffneter Gewalt durch Drohnen
- III. Einsatz bewaffneter Drohnen und humanitäres Völkerrecht
- IV. Einsatz bewaffneter Drohnen außerhalb bewaffneter Konflikte
- V. Stellungnahme und Ausblick

I. Einführung und Problemstellung

Auch mehr als 10 Jahre nach Beginn des sogenannten „Kriegs gegen den Terrorismus“ stellen sich eine Reihe von Fragen des Menschenrechtsschutzes bei der Terrorismusbekämpfung, die bis heute nicht abschließend gelöst sind. Aktuell ist dabei vor allem die Praxis gezielter Tötungen von Terrorverdächtigen durch den Einsatz von Drohnen vermehrt in den Fokus der Aufmerksamkeit gerückt.

Im Hinblick auf die völkerrechtliche Zulässigkeit der Nutzung von Kampfdrohnen sind mehrere Problemkreise zu unterscheiden: Zum einen können durch den Einsatz solcher Waffensysteme, sofern sie auf dem

Gebiet eines anderen Staates erfolgen, die Rechte des jeweiligen Territorialstaates verletzt werden. Denn jede Anwendung militärischer Gewalt in einem anderen Staat bedarf einer völkerrechtlichen Ermächtigung. Diese kann entweder in einer Ermächtigung durch den Sicherheitsrat nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen (UN-Charta)¹ – beispielsweise das Mandat der International Security Assistance Force (ISAF) Afghanistan –, in einer Zustimmung des Territorialstaates – so etwa in Bezug auf Mali –, ohne dass diese öffentlich erfolgen müsste, oder aber in Ausübung des Rechts auf Selbstverteidigung nach Art. 51 der UN-Charta, unter Umständen auch gegen nicht-staatliche Angriffe, zu sehen sein.

Zum anderen kommt aber insbesondere auch eine Verletzung der Rechte derjenigen in Betracht, die Ziel eines Drohnenangriffs sind und zwar sowohl nach humanitärem Völkerrecht als auch im Lichte menschenrechtlicher Garantien.

II. Zulässige Ziele des Einsatzes bewaffneter Gewalt durch Drohnen

Der Einsatz bewaffneter Drohnen richtet sich in vielen Fällen gegen Personen, die landläufig als ‚Terrorverdächtige‘ bezeichnet werden. Dies ist jedoch kein Terminus technicus des Völkerrechts und ist damit für die Klärung der Frage, welche Maßnahmen im Einzelfall gegenüber Personen, von denen, jedenfalls behauptetermaßen,

* Aktualisierte Auszüge aus der schriftlichen Stellungnahme des Verfassers für die Öffentliche Anhörung des Bundestagsausschusses für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe am 27. Februar 2013 zum Thema: „Menschenrechtsschutz und Terrorismusbekämpfung“, abrufbar unter: http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a17/anhoeerungen/2013-02-27_Terrorismusbekaempfung_und_Menschenrechte/Zimmermann_deutsch.pdf (alle in diesem Beitrag angegebenen Internetseiten wurden zuletzt am 1. Juli 2013 besucht).

¹ Charta der Vereinten Nationen vom 26. Juni 1946, UNTS Bd. 892, S. 119; BGBl. 1973 II, S. 430.

eine Gefahr ausgeht, ergriffen werden können, wenig zielführend. Vielmehr sind in internationalen bewaffneten Konflikten grundsätzlich militärische Maßnahmen gegenüber feindlichen Kombattanten beziehungsweise in nicht-internationalen bewaffneten Konflikten gegenüber feindlichen Kämpfern sowie gegenüber Zivilisten, die direkt an Kampfhandlungen teilnehmen ('civilians taking direct part in hostilities'), völkerrechtlich zulässig. Soweit im konkreten Einzelfall 'Terrorverdächtige' in diese Personengruppen fallen, sind sie damit grundsätzlich legitimes Ziel von Kampfhandlungen. Wenn und soweit sie aber, so etwa durch Verwundung oder durch Ingefangennahme *hors de combat* sind, genießen sie den entsprechenden Schutz des humanitären Völkerrechts, einschließlich der durch die beiden Zusatzprotokolle zu den Genfer Konventionen² beziehungsweise das Völkergewohnheitsrecht jeweils gewährleisteten rechtsstaatlichen Garantien.

Außerhalb bewaffneter Konflikte genießen auch 'Terrorverdächtige' in vollem Umfang den Schutz, so wie er sich aus gegebenenfalls anwendbaren vertraglichen und gewohnheitsrechtlichen Regelungen zum Schutz der Menschenrechte ergibt.

III. Einsatz bewaffneter Drohnen und humanitäres Völkerrecht

1. Konfliktqualifikation und räumlicher Umfang des Geltungsbereichs des humanitären Völkerrechts

Zunächst ist zu untersuchen, welche Vorgaben das humanitäre Völkerrecht bei der Frage der Zulässigkeit von gezielten Tötungen macht. Hierbei ist zwischen Situationen eines bewaffneten Konflikts und Situ-

ationen unterhalb einer solchen Schwelle zu differenzieren. Liegt ein bewaffneter Konflikt vor, gehen die Regeln des humanitären Völkerrechts nach ständiger Rechtsprechung, insbesondere des Internationalen Gerichtshofes, den Vorgaben des friedensvölkerrechtlichen Menschenrechtsschutzes vor. Die Anwendbarkeit der soeben lediglich skizzierten Regeln des humanitären Völkerrechts beschränkt sich aber, insbesondere im nicht-internationalen bewaffneten Konflikt, nach zutreffender Auffassung, auf den zeitlichen und räumlichen Kontext des Konflikts. Dies bedeutet zunächst, dass eine andauernde bewaffnete Auseinandersetzung ('protracted armed violence') im Sinne der *Tadić*-Rechtsprechung des Jugoslawien-Tribunals³ und für die Schwelle des Anwendungsbereichs des ZP II zu den Genfer Konventionen die dortige Schwelle des Art. 1 vorliegen muss, so wie sie auch durch die Schwellenklausel des Art. 8 Abs. 2 lit. d des Römischen Statut des Internationalen Strafgerichtshofes⁴ rezipiert wurde,⁵ bei denen zudem auch der die militärische Gewalt anwendende Staat Konfliktpartei sein muss.

Nach zutreffender, aber insbesondere von den USA bestrittener, Auffassung ist dabei der räumliche Anwendungsbereich der Regeln des humanitären Völkerrechts in

² Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte vom 8. Juni 1977, UNTS Bd. 1125, S. 3; BGBl. 1990 II, S. 1550 (ZP I) und Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer nicht internationaler bewaffneter Konflikte vom 8. Juni 1977, UNTS Bd. 1125, S. 609; BGBl. 1990 II, S. 1637 (ZP II).

³ Jugoslawien-Tribunal, *Prosecutor v. Tadić*, Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction, Entscheidung der Berufungskammer vom 2. Oktober 1995 = IT-94-1, Nr. 70. So mittlerweile auch die Rechtsauffassung der USA, vgl. Department of Justice White Paper, *Lawfulness of a Lethal Operation Directed Against a U.S. Citizen Who Is a Senior Operational Leader of Al-Qa'ida or an Associated Force*, abrufbar unter: http://openchannel.nbcnews.com/_news/2013/02/04/16843014-justice-department-memo-reveals-legal-case-for-drone-strikes-on-americans?lite, S. 4.

⁴ Römisches Statut zum Internationalen Strafgerichtshof vom 17. Juli 1998, UNTS Bd. 2187, S. 90; BGBl. 2000 II, S. 1393.

⁵ Näher dazu *Andreas Zimmermann/Robin Geiß*, Article 8 Abs. 2 lit. d, in: Otto Triffterer (Hrsg.), *Commentary of the Rome Statute of the International Criminal Court*, 3. Aufl., i.E.

nicht-internationalen bewaffneten Konflikten auf das Gebiet der jeweiligen Kampfhandlungen, welche die oben genannte Schwelle erreicht haben, beschränkt, jedenfalls aber auf das Gebiet des fraglichen Staates, also etwa Afghanistan. Die USA vertreten demgegenüber die grundsätzliche Rechtsauffassung, dass wegen der Besonderheiten des Konflikts mit Al-Quaida die Anwendbarkeit der Regeln des humanitären Völkerrechts nicht geographisch begrenzt sei. Dadurch wird jedoch der Ausnahmecharakter der Anwendbarkeit der Regeln des humanitären Völkerrechts unterlaufen. Allenfalls lässt sich noch vertreten, dass ein spezifischer nicht-internationaler bewaffneter Konflikt einen 'spill-over-effect' in Grenzregionen eines Nachbarstaates hat, dass also etwa auch bei Militäroperationen in Nord-Pakistan gegen afghanische Aufständische die Regeln des humanitären Völkerrechts Platz greifen, nicht aber etwa im Jemen.

Dies wird auch durch die neuere Praxis der Generalbundesanwaltschaft bestätigt. Sie hatte in der jüngeren Vergangenheit wegen der Tötung eines deutschen Staatsangehörigen in Nord-Pakistan durch einen US-Drohnenangriff ermittelt. Gegenstand der Ermittlungen waren dabei mögliche Verstöße gegen das deutsche Völkerstrafgesetzbuch (VStGB)⁶. Da es sich dabei wohl evidenterweise *nicht* um ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit handeln konnte, kam eine Zuständigkeit der Generalbundesanwaltschaft nur nach 142a Abs. 1 iVm § 120 Abs. 1 Nr. 8 des Gerichtsverfassungsgesetzes (GVG)⁷ und damit nur wegen des Verdachts der Begehung eines Kriegsverbrechens nach dem VStGB in Betracht.

Die Generalbundesanwaltschaft ging nach Prüfung der Konfliktlage schließlich davon aus, dass in Nord-Pakistan zum Tatzeitpunkt ein nicht-internationaler bewaffneter

Konflikt stattfand, der von demjenigen in Afghanistan zu unterscheiden sei.⁸ Dieser Konflikt wurde darüber hinaus von dem in Pakistan ebenfalls herrschenden innerstaatlichen Kampf gegen Talibangruppen abgegrenzt.⁹ Die Generalbundesanwaltschaft hat dabei beide Konstellationen als nicht-internationale bewaffnete Konflikte für den entsprechenden Zeitraum kategorisiert und gelangte mithin zur Anwendbarkeit des VStGB beziehungsweise des humanitären Völkerrechts.

2. Legitime Ziele von Kampfhandlungen

Innerhalb eines (internationalen oder nicht-internationalen) bewaffneten Konflikts ist es von den Regeln des humanitären Völkerrechts gedeckt, gegnerische Kombattanten beziehungsweise gegnerische Kämpfer sowie solche Zivilisten, die unmittelbar an Kampfhandlungen teilnehmen, zum Ziel von Kampfhandlungen zu machen. Im *internationalen* bewaffneten Konflikt sind feindliche Kombattanten dabei nach Art. 43 Abs. 2 ZP I alle Angehörigen der gegnerischen Streitkräfte mit Ausnahme des Sanitäts- und Seelsorgepersonals. Im *nicht-internationalen* bewaffneten Konflikt sind legitime Ziele von Kampfhandlungen die

⁶ Völkerstrafgesetzbuch vom 26. Juni 2002, BGBl. 2002 I, S. 2254.

⁷ Gerichtsverfassungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. Mai 1975, BGBl. 1975 I, S. 1077; zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 25. April 2013, BGBl. 2013 I, S. 935.

⁸ Vgl. dazu die Pressemitteilung vom 1. Juli 2013 - 21/2013, Keine Anklage wegen eines Drohnenangriffs in Mir Ali/Pakistan am 4. Oktober 2010, abrufbar unter <http://www.generalbundesanwalt.de/de/showpress.php?themenid=15&newsid=482>; sowie die Verfügung des Generalbundesanwalts (Einstellungsvermerk) vom 20. Juni 2013 - 3 BJs 7/12-4 -, abrufbar unter: https://www.generalbundesanwalt.de/docs/drohneneinsatz_vom_04oktober2010_mir_ali_pakistan.pdf; insbesondere S. 16 ff. „[...]da das gemeinsame Merkmal der Tatbestände[...] - die Begehung der Tat in Zusammenhang mit einem internationalen oder nicht-internationalen bewaffneten Konflikt - hier zutrifft“; „[...]Die gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen den aufständischen Gruppen und den staatlichen Akteuren in der FATA-Region stellen hinsichtlich des hier maßgeblichen Zeitraums einen nicht-internationalen bewaffneten Konflikt im Sinne des Völkerstrafgesetzbuchs und des humanitären Völkerrechts dar [...]“.

⁹ Ebd., S. 20f.

Angehörigen der nicht-staatlichen organisierten bewaffneten Gruppen, also Aufständische und Angehörige abtrünniger staatlicher Streitkräfte.

In beiden Konfliktformen sind ferner auch Zivilisten legitimes Ziel von Kampfhandlungen, wenn und solange sie selbst an Kampfhandlungen teilnehmen; sie gewinnen dabei nach überwiegender, wenn auch insbesondere von den USA und Israel bestrittener, Auffassung ihren Schutzstatus zurück, sobald sie nicht mehr an Kampfhandlungen teilnehmen.

Nach zutreffender Auffassung des IKRK¹⁰, der sich auch die Generalbundesanwaltschaft in ihrem Einstellungsbeschluss im Fall Oberst *Klein* und nunmehr im Falle des Drohnenangriffs gegen einen deutschen Staatsangehörigen in Nord-Pakistan angeschlossen hat¹¹, genießen ferner in nicht-internationalen bewaffneten Konflikten Personen, die eine andauernde Kampffunktion innehaben ('continuous combat function'), solange keinen Schutz, solange sie eine ebensolche Rolle wahrnehmen, selbst wenn sie zum Zeitpunkt des Angriffs nicht unmittelbar selbst an Kampfhandlungen teilnehmen.

3. Tötungshandlungen als ultima ratio?

Ein weiterer Aspekt, eine Anwendbarkeit des humanitären Völkerrechts in einer konkreten Situation unterstellt, betrifft die Frage nach der Gezieltheit etwaiger Tötungshandlungen. Insbesondere die vom IKRK initiierte Studie zur unmittelbaren Teilnahme an Kampfhandlungen (sogenannte 'Direct-participation-in-hostilities'-Studie oder 'DPH-Studie')¹² vertritt in ih-

rem Teil IX die These, dass das Konzept der 'military necessity' (militärische Notwendigkeit) beinhalte, dass eine gezielte Tötung stets eine ultima ratio sein müsse. Dies müsse insbesondere für Besatzungssituationen gelten. So hatte auch bereits der israelische Supreme Court im Jahr 2007 ausgeführt:

"(...) a civilian taking a direct part in hostilities cannot be attacked at such time as he is doing so, if a less harmful means can be employed. (...) Arrest, investigation, and trial are not means which can always be used. At times the possibility does not exist whatsoever; at times it involves a risk so great to the lives of the soldiers, that it is not required (...) However, it is a possibility which should always be considered. It might actually be particularly practical under the conditions of belligerent occupation, in which the army controls the area in which the operation takes place, and in which arrest, investigation, and trial are at times realizable possibilities (...). Of course, given the circumstances of a certain case, that possibility might not exist".¹³

Allerdings heißt es in der fraglichen IKRK-Studie auch, dass

„von den Einsatzkräften kaum verlangt werden kann, sich oder die Zivilbevölkerung zusätzlichen Risiken auszusetzen, um einen bewaffneten Gegner lebend gefangen zu nehmen“.¹⁴

Eine gezielte Tötung, ohne dem Gegner die Möglichkeit zu geben, sich zu ergeben, widerspreche nur dann den dem humanitären Völkerrecht innewohnenden Grundsätzen der Menschlichkeit, so weiter die IKRK-Studie, wenn „offenkundig [manifestly] keine Notwendigkeit für die Anwendung von tödlicher Gewalt besteht.“¹⁵ Ob dies im Einzelfall vorliegt oder nicht, ist eine Faktenfrage; jedenfalls erscheint es evident, dass bei fehlender Gebietskontrol-

¹⁰ Nils Melzer, *Interpretive Guidance on the Notion of Direct Participation in Hostilities under International Humanitarian Law*, 2009, S. 70ff.

¹¹ Verfügung des Generalbundesanwalts (Fn. 8), S. 23f.

¹² Vgl. Fn. 10. Deutsche Übersetzung Nils Melzer, *Unmittelbare Teilnahme an Feindseligkeiten. Anleitung des IKRK zur Interpretation des Begriffs nach dem humanitären Völkerrecht. Synoptische Gegenüberstellung des Textes in englischer und deutscher Sprache*, 2012.

¹³ Supreme Court of Israel, *The Public Committee against Torture in Israel and Palestinian Society for the Protection of Human Rights and the Environment v. The Government of Israel et al.*, Urteil vom 11. Dezember 2005, HCJ 769/02, abrufbar unter: http://elyon1.court.gov.il/Files_ENG/02/690/007/a34/02007690.a34.pdf, Nr. 40.

¹⁴ Melzer (Fn. 10), S. 102.

¹⁵ Ebd. Hervorhebungen nicht im Original.

le eine Festnahme zumindest sehr viel weniger praktikabel ist, als etwa bei Vorliegen einer Besatzungssituation oder einer Situation wie in Afghanistan.

Dieser Auffassung ist im Grundsatz nunmehr auch der Generalbundesanwalt gefolgt. Mit Verweis auf die IKRK-Studie sowie das erwähnte Urteil des israelischen Supreme Court stellt er jedoch zugleich fest, dass zum Zeitpunkt des Drohneneinsatzes das fragliche Gebiet nicht der effektiven Kontrolle der pakistanischen Armee oder der ISAF-Truppen unterstand.¹⁶ Dies genügt dem Generalbundesanwalt, um vom Vorrang der Festnahme abzusehen und die Verhältnismäßigkeit des tödlichen Drohneneinsatzes zu bejahen.¹⁷

Zudem scheinen sich die Aussagen des IKRK in ihrer DPH-Studie wohl auf den konkreten operativen Vorgang zu konzentrieren, nicht aber auf die davor gelagerte Frage der Auswahl der einzusetzenden Waffensysteme oder Operationsformen. Anders gesagt dürfte nicht davon auszugehen sein, dass die IKRK-Studie etwa den Einsatz von Bodentruppen als verpflichtend ansehen wollte, wenn nur dadurch überhaupt erst eine Festnahme, anstelle einer gezielten Tötung des Gegners durch luftgestützte Trägersysteme, möglich wäre.

In jedem Fall, und gerade auch unter der Geltung des humanitären Völkerrechts, sind indessen stets auch dessen übrige Vorgaben einzuhalten, sowie dies im Übrigen auch sehr zutreffend der Sonderberichterstatte der Vereinten Nationen über 'Extrajudicial Killings', *Philip Alston*, ausgeführt hat:

"(...) a missile fired from a drone is no different from any other commonly used weapon, including a gun fired by a soldier or a helicopter or gunship that fires missiles. The critical legal question is the same for each weapon: whether

its specific use complies with IHL [international humanitarian law]".¹⁸

Insbesondere dürfen in keinem Fall gezielte Angriffe gegen Zivilisten geführt werden, es sei denn, sie nehmen nach dem oben Gesagten unmittelbar an Kampfhandlungen teil. Zudem muss sichergestellt werden, dass es nicht zu einem unverhältnismäßigen Ausmaß an zivilen Nebenschäden an Zivilisten oder zivilen Objekten kommt. Ferner ist vor der Durchführung eines Angriffs in hinreichendem Ausmaß dafür Sorge zu tragen, dass der Angriff diesen Anforderungen gerecht wird.

IV. Einsatz bewaffneter Drohnen außerhalb bewaffneter Konflikte

Wie erwähnt kommt außerhalb des Anwendungsbereichs des humanitären Völkerrechts ein Verstoß gegen menschenrechtliche Vorgaben in Betracht. Dabei ist zwischen vertraglichen und gewohnheitsrechtlichen Regelungen zu differenzieren. Was speziell die USA anbelangt, so kommt dabei primär ein Verstoß gegen den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt)¹⁹ und das dort verankerte Recht, nicht willkürlich seines Lebens beraubt zu werden (Art. 6 Abs. 1), in Betracht. Dies setzt jedoch zunächst die Geltung des Paktes im Ausland, also außerhalb des eigenen Staatsgebietes, voraus.²⁰

Auch der Zivilpakt kommt, ungeachtet des eher kryptischen Wortlauts seines Art. 2 Abs. 1 ("Each State Party to the present Covenant undertakes to respect and to en-

¹⁶ Verfügung des Generalbundesanwalts (Fn. 8), S. 25f.

¹⁷ Ebd.

¹⁸ *Philip Alston*, Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, Addendum, Study on targeted killings, UN-Dok. A/HRC/14/24/Add.6, abrufbar unter: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/14session/A.HRC.14.24.Add6.pdf>.

¹⁹ Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966, UNTS Bd. 999, S. 171; BGBl. 1973 II, S. 1534.

²⁰ *Andreas Zimmermann/Sara Jötten*, Extraterritoriale Staatenpflichten und internationale Friedensmissionen, in: MRM 2010, S. 5-17 (S. 5ff.).

sure to all individuals within its territory and *subject to its jurisdiction* the rights recognized in the present Covenant”²¹) für eine extraterritoriale Geltung in Betracht. Dies entspricht im Übrigen auch der von der Bundesregierung gegenüber dem UN-Menschenrechtsausschuss (Ausschuss) geäußerten Rechtsauffassung. Es setzt jedoch voraus, dass die betroffenen Personen zum Zeitpunkt des Angriffs der Hoheitsgewalt (‘jurisdiction’) des Angreiferstaates unterlagen, vgl. insoweit Art. 2 Abs. 1.

Fraglich ist jedoch, ob Personen, die aus der Luft mittels Drohnen angegriffen werden, damit der Hoheitsgewalt des Angreiferstaates unterliegen. Die Große Kammer des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) hatte dies für die Parallelnorm des Art. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)²², der lautet:

„Die Hohen Vertragsparteien sichern *allen ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Personen* die in Abschnitt I bestimmten Rechte und Freiheiten zu“²³.

kategorisch abgelehnt. In seinem Urteil vom 12. Dezember 2001 im Fall *Banković*²⁴, bei dem es um den Angriff von Kampfflugzeugen von Mitgliedstaaten der North Atlantic Treaty Organisation (NATO) auf einen serbischen Rundfunksender in Belgrad im Rahmen des Kosovo-Krieges ging, folgte der Gerichtshof der Rechtsauffassung der beklagten Regierungen, darunter der Bundesregierung und verneinte die Anwendbarkeit der EMRK. Mittlerweile scheint sich der Gerichtshof jedoch einer weiteren extraterritorialen Geltung der EMRK geöffnet zu haben. So hat der Ge-

richtshof insbesondere in den britische Militäreinsätze im Irak betreffenden Urteilen *Al-Skeini*²⁵ und *Al-Jedda*²⁶, die zwar beide Bodentruppen betrafen, erstmals bestätigt, dass auch eine sachlich nur auf einige EMRK-Rechte beschränkte Geltung der EMRK, wie sie für bloße ‚Überflugfälle‘ typisch wäre, möglich ist.²⁷ Andererseits hat der Gerichtshof aber – jedenfalls bislang noch nicht – die Aussagen des *Banković*-Urteils als solches in Frage gestellt.

Was den Zivilpakt anbelangt, so hat der Menschenrechtsausschuss bislang noch nicht ausdrücklich zu der Frage der Geltung des Paktes in einem *Banković*-Szenario Stellung genommen. In seinem General comment Nr. 31 aus dem Jahr 2004 hat er lediglich ausgeführt, dass die betroffenen Personen der Gewalt oder der effektiven Kontrolle einer Vertragspartei unterworfen sein müsse, um die Anwendbarkeit der Paktgarantien auszulösen:

“This means that a State party must respect and ensure the rights laid down in the Covenant to anyone *within the power or effective control* of that State Party.”²⁸

Im Rahmen einer teleologischen Auslegung des Paktes, ähnlich wie im Rahmen der EMRK, dürfte aber richtigerweise davon auszugehen sein, dass auch in einem *Banković*-Szenario grundsätzlich eine, wenn auch materiell beschränkte, Anwendbarkeit des Zivilpakts in Betracht kommt.

Geht man demzufolge von einer Bindung der USA an den Zivilpakt bei Drohneneinsätzen auch dann aus, wenn diese in Friedenszeiten außerhalb des Territoriums der

²¹ Hervorhebung nicht im Original.

²² Vom 4. November 1950. In der aktuellen Fassung des am 1. Juni 2010 in Kraft getretenen 14. Zusatzprotokolls in: BGBl. 2010 II, S. 1198.

²³ Hervorhebung nicht im Original.

²⁴ EGMR, *Banković et al. / Belgien et al.*, Entscheidung der Großen Kammer vom 12. Dezember 2001, Nr. 52207/99 = RJD 2001-XII. Siehe dazu *Bernhard Schäfer*, Der Fall *Banković* oder wie eine Lücke geschaffen wird, in: MRM 2002, S. 149-163.

²⁵ EGMR, *Al-Skeini et al. / Vereinigtes Königreich*, Urteil der Großen Kammer vom 7. Juli 2011, Nr. 55721/07 = NJW 2012, S. 283-290.

²⁶ EGMR, *Al-Jedda / Vereinigtes Königreich*, Urteil der Großen Kammer vom 7. Juli 2011, Nr. 27021/08 = BeckRS2011, 25294.

²⁷ EGMR, *Al-Skeini et al. / Vereinigtes Königreich* (Fn. 25), Nr. 130ff. des Urteils; EGMR, *Al-Jedda / Vereinigtes Königreich* (Fn. 26), Nr. 74ff. des Urteils.

²⁸ General Comment Nr. 31 vom 29. März 2004, UN-Dok. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, Nr. 10. Hervorhebung nicht im Original.

USA stattfinden, dürften nur selten die strengen Voraussetzungen für die Zulässigkeit von Eingriffen in das Recht auf Leben erfüllt sein. Mutatis mutandis ähnliche Überlegungen dürften für die entsprechenden Normen des Völkergewohnheitsrechts gelten.

V. Stellungnahme und Ausblick

In jüngster Vergangenheit ist eine kontinuierliche Veränderung von einem staatlich unterstützten zu einem autonomen und transnationalen Terrorismus zu erkennen. Hat diese Veränderung zur Weiterentwicklung des Völkerrechts und des humanitären Völkerrechts geführt? Wie oben bereits ausgeführt, vertreten namentlich die USA die These, dass vor dem Hintergrund der Bekämpfung nicht-staatlicher Gewaltakteure eine ‚Entgrenzung‘ der Anwendbarkeit des humanitären Völkerrechts stattgefunden oder stattzufinden hat. Zudem wird der Kreis möglicher, zulässigerweise anzugreifender Gegner zunehmend sehr weit gezogen. Hinzu kommt schließlich, dass im zwischenstaatlichen Verkehr bereits dann militärische Gewalt zulässigerweise angewandt werden dürfe, sofern der Territorialstaat nur nicht in der Lage sei, die fraglichen Gewaltakteure selbst effektiv zu bekämpfen.

In einer Gesamtschau ergibt sich damit – und zwar in weitem Umfang unabhängig von der jeweiligen Administration – eine sehr weitgehende Inanspruchnahme völkerrechtlicher Handlungsbefugnisse. Zudem werden die Regeln des humanitären Völkerrechts von den USA in solchen Konstellationen als lediglich weit gefasste Prinzipien verstanden, aus denen sich, so die These, kaum effektive Handlungsmaßstäbe ableiten lassen. Diese Thesen sind jedoch bislang eher vereinzelt geblieben. Sie haben, bis auf Einzelfragen (so etwa was die grundsätzliche Qualifikation nicht-staatlicher Angriffe als ‚bewaffnete Angriffe‘ im Sinne von Art. 51 der UN-Charta anbelangt) kaum positiven Widerhall gefunden. Ihnen ist auch in der Sache entgegenzutreten. Insbesondere wird dabei der

grundsätzliche Charakter des humanitären Völkerrechts als bloßes Notrecht in Frage gestellt; es wird stattdessen zum Normalfall und soll damit weitgehend friedensvölkerrechtliche Regelungen und Prinzipien verdrängen und diese gerade in menschenrechtlich heiklen Situationen aushebeln.

Gerade der Frieden ist aber der Normal- oder – um in den Worten eines früheren Bundespräsidenten zu sprechen – der Ernstfall. Ungeachtet des Umstandes, dass diese Rechtsauffassungen der USA bislang von kaum einem, wenn denn überhaupt, ihrer wesentlichen europäischen Partner oder anderen Staaten geteilt werden, fällt aber auf, dass sich allenfalls vereinzelt, wenn überhaupt, offener Widerspruch regt. Gerade in einer Situation, in der die Neuentstehung oder gar bereits die Existenz bestimmter gewohnheitsrechtlicher Normen behauptet wird, kommt einem solchen Verschweigen – jedenfalls wenn es unisono und auf längere Dauer erfolgt – durchaus auch eine völkerrechtliche Bedeutung zu. Vor diesem Hintergrund wäre es meines Erachtens angezeigt, auch *öffentlich*, so etwa in den Foren der Vereinten Nationen, oder in rechtlich relevanten Dokumenten, welche die *Opinio juris* der Bundesrepublik Deutschland belegen, etwa auch in der Zentralen Dienstvorschrift der Bundeswehr zum humanitären Völkerrecht, dezidiert zu diesen Fragen Stellung zu nehmen. Mutatis mutandis vergleichbare Überlegungen gelten auch für die Frage der Qualifikation gefangen genommener Personen als sogenannte ‚illegale Kämpfer‘ (*illegal combatants*), die weder als Zivilisten noch als Kriegsgefangene eingestuft wurden beziehungsweise werden. Allerdings hat diese Frage seit der Obama-Administration an Bedeutung verloren.

Aufgrund vieler Streitpunkte und der uneinheitlichen Praxis stellt sich die Frage nach den Perspektiven für eine verbindliche internationale Ächtung der Praxis „gezielter Tötungen“, insbesondere durch die UNO und das IKRK. Bekanntermaßen haben wiederholt Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen zu der Problematik

Stellung genommen. Vor etwa einem Jahr hat zudem *Ben Emmerson*, der gegenwärtige 'UN Special Rapporteur on Counter-Terrorism and Human Rights' eine größere Untersuchung zu der Frage des Einsatzes von Kampfdrohnen angekündigt. Daneben ist damit zu rechnen, dass der Menschenrechtsausschuss bei der Beurteilung des im Jahre 2013 fälligen Staatenberichts der USA sowohl in seiner Diskussion mit der US-Delegation als auch in seinen Concluding observations zu der Frage des Einsatzes solcher Waffenträger Stellung nehmen dürfte. Das IKRK seinerseits hat sich mit seiner oben erwähnten DPH-Studie zu der Frage bereits klar positioniert; es ist nicht zu erwarten, dass es in näherer Zukunft insoweit weitere Initiativen ergreifen wird. Es ist nicht damit zu rechnen, dass es auf absehbare Zeit zu einer vertraglichen, mithin völkerrechtlich verbindlichen, spezifischen Regelung des Einsatzes solcher Systeme kommen wird.