

000001

Referat VI 4

VI 4 113 000/32

RefL: MR
Ref.: RRn

Berlin, den 01. November 2010

Hausruf:

Fax:

bearb.
von:

E-Mail:

Internet: www.bmi.bund.de

Referat ÖSII1 (nur elektronisch übermittelt)

Betr.: Völkerrechtliche Bewertung von sogenannten Drohnenangriffen

hier: Gezieltes Töten und Unterstützungshandlungen dazu

Bezug: Ihre Bitte um Stellungnahme vom 27.10.2010

Zu der aufgeworfenen Frage, inwieweit das gezielte Töten durch sogenannte Drohnenangriffe völkerrechtlich zulässig ist, nehme ich für VI4 – unter Mitwirkung von Referat VI2 - wie folgt Stellung:

Für die Beantwortung der o.g. Frage kommt es entscheidend darauf an, ob die gezielte Tötung im Rahmen eines bewaffneten Konflikts oder außerhalb eines solchen geschieht. Im vorliegenden Zusammenhang muss daher klar unterschieden werden, ob Drohnenangriffe auf afghanischem oder pakistanischem Staatsgebiet erfolgen. Die untenstehenden Ausführungen sind zudem notwendigerweise allgemeiner Natur. Letztlich hängt die völkerrechtliche Bewertung von Drohnenangriffen mit dem Zweck der gezielten Tötung entscheidend von der Faktenlage im Einzelfall ab. Die Frage, ob die Verwendung von Drohnen ein probates Mittel der Kriegsführung ist, wird hier nicht erörtert, da die Wahl des zum Zwecke einer gezielten Tötung verwendeten Mittels grundsätzlich völkerrechtlich nicht von Belang ist. Bei der völkerrechtlichen Bewertung der Informationsübermittlung von deutscher Seite – zweckgerichtet oder nicht – geht es um Fragen der Staatenverantwortlichkeit, auf die unter Punkt 3 eingegangen wird.

1. Zur völkerrechtlichen Zulässigkeit des „gezielten Tötens“

a) *Außerhalb eines bewaffneten Konflikts*

Außerhalb eines bewaffneten Konflikts ist die Anwendung von staatlicher Gewalt an den allgemeinen internationalen Menschenrechtsstandards zu messen. Danach darf niemand willkürlich seines Lebens beraubt werden. (siehe z.B. Artikel 6 VN-Zivilpakt). Zudem darf eine Tötung nur das letzte Mittel sein, wenn der Einsatz anderer, weniger schwerwiegender Mittel unmöglich ist. Es ist also der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu wahren.

Zunächst bedürfte es einer Rechtsgrundlage für die gezielte Tötung. Eine solche könnte in der Resolution des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen liegen, durch die die teilnehmenden Mitgliedstaaten der Internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe in Afghanistan (ISAF) zur Ergreifung aller zur Erfüllung des ISAF Mandats erforderlichen Maßnahmen ermächtigt werden (siehe auch unten zu Punkt 2). Diese Ermächtigung bezieht sich aber nur auf das Staatsgebiet von Afghanistan.

Als Rechtsgrundlage käme daher allein das Selbstverteidigungsrecht nach Artikel 51 der VN-Charta in Frage. Es ist inzwischen anerkannt, dass das in dieser Vorschrift enthaltene Selbstverteidigungsrecht auch gegenüber terroristischen Angriffen nicht-staatlicher Akteure bestehen kann. Der VN-Sicherheitsrat hat wiederholt seine fortdauernde Unterstützung für die internationalen Bemühungen zur Bekämpfung des Terrorismus im Einklang mit der VN-Charta bekräftigt. Hierfür wäre in jedem Fall das Vorliegen eines bewaffneten Angriffs Vorbedingung, was im Einzelfall zu prüfen wäre. Außerdem gilt auch hier der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit: Es ist das zur Abwehr des Angriffs erforderliche Mittel zu wählen.

Selbst wenn die Voraussetzungen des Artikel 51 VN-Charta im Grundsatz bejaht werden könnten, so ist im Lichte des zwischen Staaten geltenden völkerrechtlichen Gewaltverbotes (Artikel 2 Absatz 4 der VN-Charta) weiter zu bedenken, dass die Tötung eines Individuums auf fremdem Territorium grundsätzlich immer einen Eingriff in die staatliche Souveränität eines anderen Staates darstellt, der einer Rechtfertigung bedarf. Diese kann in der Zu-

stimmung des Staates, auf dessen Staatsgebiet Gewalt angewendet wird, liegen. Alternativ käme eine Rechtfertigung in Betracht, wenn dem fraglichen Staat das Operieren von nicht-staatlichen Akteuren von seinem Staatsgebiet aus bekannt ist, er aber nicht willens oder in der Lage ist, selbst einzugreifen („safe haven“).

b) *Im Rahmen eines nicht-internationalen bewaffneten Konflikts*

Im Rahmen eines nicht-internationalen bewaffneten Konflikts – und als solcher wird der Konflikt in Afghanistan bewertet – ist staatliche Gewaltanwendung an den Maßstäben des humanitären Völkerrechts („*ius in bello*“) zu messen.

Danach dürfen die Regierungstruppen und die sie unterstützenden Truppen feindliche Kämpfer gegebenenfalls auch außerhalb der Teilnahme an konkreten Feindseligkeiten gezielt bekämpfen, was auch den Einsatz tödlicher Gewalt einschließen kann. Jedoch setzt auch das humanitäre Völkerrecht Grenzen, in denen sich die Bekämpfung feindlicher Kämpfer bewegen muss: Entscheidend ist das Prinzip der Verhältnismäßigkeit, das allerdings gegenüber dem menschenrechtlichen Verhältnismäßigkeitsprinzip insoweit eingeschränkt ist, als eine Völkerrechtswidrigkeit erst dann anzunehmen ist, wenn die zu erwartenden zivilen Opfer außer Verhältnis zum erwartenden militärischen Erfolg stehen (Verbot exzessiver Kollateralschäden).

Ob es sich bei den Zielpersonen um deutsche Staatsbürger handelt oder allgemein um Personen mit Deutschland-Bezug, ist für das Ergebnis der völkerrechtlichen Bewertung im Einzelfall irrelevant, da das Völkerrecht hier nicht anhand der Nationalität der Zielpersonen differenziert.

Dagegen genießen die Zivilbevölkerung und einzelne Zivilisten allgemeinen Schutz vor den Gefahren, die von Kampfhandlungen ausgehen. Insbesondere dürfen sie nicht das Ziel von Angriffen sein. Allerdings haben Zivilisten diesen Anspruch nur, sofern und solange sie nicht unmittelbar an Feindseligkeiten teilnehmen. Die sich daran anknüpfende Problematik besteht in der rechtlich umstrittenen Frage, ab wann, wodurch und bis zu welchem Zeitpunkt sich

eine Person „unmittelbar“ am Konflikt beteiligt und damit (einem Kombattanten gleich) zum legitimen militärischen Ziel wird.

2. Zum deutschen militärischen Engagement in Afghanistan

In Afghanistan beteiligt sich die Internationale Sicherheitsunterstützungstruppe (ISAF) kraft Mandats des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen auf der Seite der legitimen afghanischen Staatsgewalt an einem nicht-internationalen bewaffneten Konflikt. Sie soll im Auftrag der Vereinten Nationen die afghanische Regierung bei der Wahrung der Menschenrechte sowie bei der Herstellung und Wahrung der inneren Sicherheit unterstützen. Der Deutsche Bundestag hat am 22. Dezember 2001 erstmals das Mandat für die Beteiligung der Bundeswehr am ISAF-Einsatz erteilt (vgl. BT-Beschluss in BT-Drs. 14/7930) und es zuletzt am 26. Februar 2010 bis zum 28. Februar 2011 (BT-Drs. 17/654) verlängert.

ISAF ist demnach autorisiert, alle erforderlichen Maßnahmen einschließlich der Anwendung militärischer Gewalt zu ergreifen, um den Auftrag der VN durchzusetzen. Die Wahrnehmung des Rechts zur individuellen und kollektiven Selbstverteidigung bleibt davon unberührt. Den im Rahmen der Operation eingesetzten Kräften wird auch die Befugnis zur Wahrnehmung des Rechts auf bewaffnete Nothilfe zugunsten jedermann erteilt. Die Schranken der militärischen Gewaltanwendung ergeben sich hierbei neben der Bindung an den Auftrag sowie den Vorgaben der Beschlüsse des VN-Sicherheitsrates und des Deutschen Bundestages aus allgemeinen völkerrechtlichen Grundsätzen, insbesondere aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

Das Mandat erlaubt u.a. den Einsatz deutscher Luftaufklärungs- und Überwachungskräfte. Die Befugnis zum Einsatz dieser Kräfte ist auf das Gebiet Afghanistans sowie auf den Zweck der Wiederherstellung und Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit Afghanistans beschränkt. Das Mandat erlaubt den zulässigerweise eingesetzten Kräften grundsätzlich die Informationsgewinnung und -übermittlung (auch an beteiligte Verbündete) im Rahmen der jeweils mandatierten Einsatzaufträge- und gebiete.

Der Umstand allein, dass Verbündete sich der Informationen, die von den deutschen Streitkräften im Rahmen der o.g. Mandate gewonnen und ggf. auch übermittelt worden sind, möglicherweise zu einem anderen Zweck bedienen, lässt nicht den Schluss zu, dass die deutschen Kräfte im Widerspruch zum Mandat stehende Einsatzmaßnahmen angeordnet und vollzogen haben.

3. Staatenverantwortlichkeit bei völkerrechtswidrigem Handeln

Welche Daten und Informationen durch die deutschen Nachrichtendienste erhoben werden dürfen und ob und unter welchen Bedingungen personenbezogene Daten durch die Nachrichtendienste übermittelt werden dürfen, richtet sich nach den innerstaatlich für die Nachrichtendienste geltenden Gesetzen (insb. BNDG und BVerfSchG).

Für den Fall, dass das gezielte Töten durch Drohnen im gegebenen Einzelfall als völkerrechtswidrig zu qualifizieren ist, stellt sich die Anschlussfrage nach der Staatenverantwortlichkeit, d.h. ob und in welchem Maße der Bundesrepublik Deutschland – trotz rechtmäßiger Ermittlung und Übermittlung von Informationen nach innerstaatlichem Recht – das darauf basierende völkerrechtswidrige Verhalten eines anderen Staates zugerechnet werden kann.

Über den Grundsatz, dass ein Staat für ihm zurechenbare Verletzungen völkerrechtlicher Pflichten verantwortlich ist, besteht seit langem Einigkeit. Das geltende Völkergewohnheitsrecht begründet ein ausschließlich zwischenstaatliches Entschädigungssystem für Verletzungen des Völkerrechts. Allerdings sind die für die internationale Staatenverantwortlichkeit geltenden Regeln bisher nicht in Form einer internationalen Konvention kodifiziert. Bisher liegt nur der sogenannte „Entwurf zur Staatenverantwortlichkeit“ der Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen (International Law Commission (ILC)) aus dem Jahre 2001 vor. Inhaltlich ist dieser umstritten, auch weil einige besonders umstrittene Bereiche insgesamt ausgespart wurden. Der ILC-Entwurf ist daher auch nur insoweit bindend, als dass die darin enthaltenen Regelungen Völkergewohnheitsrecht abbilden.

Vorausgesetzt, ein Völkerrechtsverstoß (z.B. Verstoß gegen das Gewaltverbot) eines anderen Staates liegt vor, so wäre die nächste Frage, ob Deutschland durch sein Handeln möglicherweise Beihilfe zu einem solchen Verstoß geleistet haben könnte. Tatsächlich enthält der ILC-Entwurf einen Beihilfetatbestand (Artikel 16¹). Inwieweit der Tatbestand der Beihilfe allerdings völkergewohnheitsrechtlich bereits anerkannt ist, ist umstritten. Sollte man diese Rechtsfigur anerkennen, so müssten jedenfalls die Tatbestandsvoraussetzungen des Artikels 16 erfüllt sein, was im Einzelfall zu prüfen wäre. Für die kausale Verbindung von Hilfeleistung und Deliktbegehung wäre entscheidend, ob diese intendiert ist. Die Intention („wrongful intent“) kann nicht vermutet werden, sondern muss erwiesen sein. Hier wäre dann zu unterscheiden: Sollten Informationen mit der Absicht oder jedenfalls mit positivem Wissen um deren völkerrechtswidrigen Nutzung weitergeleitet worden sein, so wäre eine Verantwortlichkeit wohl zu bejahen. Andererseits dürfte, wenn darauf vertraut werden konnte, dass die Informationen nicht zu völkerrechtswidrigem Handeln genutzt werden, eine Verantwortlichkeit nicht begründet werden können.

¹ „Ein Staat, der einem anderen Staat bei der Begehung einer völkerrechtswidrigen Handlung Beihilfe leistet oder Unterstützung gewährt, ist dafür völkerrechtlich verantwortlich.

- a) wenn er dies in Kenntnis der Umstände der völkerrechtswidrigen Handlung tut und
- b) wenn die Handlung völkerrechtswidrig wäre, wenn er sie selbst beginge “