



Elisabeth Strüwer

Zum Zusammenspiel
von humanitärem Völkerrecht
und den Menschenrechten
am Beispiel des *Targeted Killing*



PETER LANG

Einleitung

I. Problemstellung

Die Frage des Zusammenspiels von humanitärem Völkerrecht und den Menschenrechten ist nicht neu. Jedoch gibt die seit geraumer Zeit in Literatur und Wissenschaft bestehende Schwierigkeit, Maßnahmen der internationalen Terrorismusbekämpfung völkerrechtlich einzuordnen, erneut Anlass, sich mit diesem Thema zu beschäftigen.

Bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus drohen die herkömmlichen Grenzen zwischen militärischen und polizeilichen Maßnahmen oftmals zu verschwimmen. Die Einordnung in den rechtlichen Rahmen von humanitärem Völkerrecht und Menschenrechten ist deshalb schwierig. 1945 konnte sich wohl noch niemand vorstellen, dass eine Terroristenorganisation, operierend aus einem Drittstaat, einem anderen Land den Krieg erklärt beziehungsweise international operiert. Auch terroristische Anschläge von Ausmaßen des 11. September 2001 waren unvorstellbar. Die Entstehung international organisierter, heimlich agierender Terrornetzwerke und die Ausbreitung von Guerilla-Taktiken fordern staatliche Polizei und militärische Streitkräfte gleichermaßen heraus. Man spricht von neuen „asymmetrischen Konflikten“¹, die durch ungleiche Parteien bei auseinanderfallenden personellen und materiellen Ressourcen gekennzeichnet sind.² Deshalb wird nicht nur in Deutschland die Balance zwischen staatlicher Sicherheit und Individualschutz überdacht.³ Die „Folter-Debatte“⁴ und die Diskussion darüber, ob der Abschuss terroristisch entführter Flugzeuge⁵ zulässig sein könnte, zeigen, dass die diesbezüglichen Überlegungen häufig zum Nachteil des Individuums ausfallen.

1 Zum Begriff „asymmetrischer Konflikt“ siehe auch: Münkeler „Die neuen Kriege“ S. 11; derselbe IKRK 2003, 7 ff; Gasser S. 42 f.

2 Vgl. Münkeler „Die neuen Kriege“ S. 13 ff.

3 Siehe hierzu: IKRK-Report on Challenges of IHL 2003 S. 8.

4 Weiterführend hierzu: Gespräch mit Hans-Jürgen Papier „Ohne Wenn und Aber“, in: Spiegel 3/2008 S. 24-26; zur Folterproblematik z.B.: APuZ 36/2006 „Folter und Rechtstaat“.

5 Siehe hierzu: Di Fabio in „Welt“, Debatte vom 11.11.2007; „Minister gegen Richter“, in: „Die Zeit“ vom 15.11.2007; Gespräch mit Hans-Jürgen Papier „Ohne Wenn und Aber“, in: „Spiegel“ 3/2008 S. 24-26.

Aufgrund der vielfach gehegten Befürchtung, dass der Schritt mancher Staaten zu einer unilateralen Aneignung rechtsmissbräuchlicher Politiken und Taktiken nicht allzu weit erscheint, steht auch die gezielte Tötung von Mitgliedern terroristischer Gruppen in der Kritik. Nicht erst seit der Liquidierung des geistigen Hamas-Anführers Scheich Ahmed Yassin durch israelische Streitkräfte wird international diskutiert, ob das sogenannte „targeted killing“ zum Schutze des eigenen Staates und der eigenen Bevölkerung völkerrechtlich zulässig sein kann.⁶ Yassin wurde am 22. März 2004 beim Verlassen einer moslemischen Gebetsstätte im nördlichen Gazastreifen, also außerhalb des israelischen Staatsgebietes, durch einen israelischen Luftangriff getötet. Mit ihm starben acht Begleitpersonen. Es gab weitere zwölf Verletzte. Etwa einen Monat später wurde am 17. April 2004 Yassins Nachfolger Abdel Aziz Rantisi auf die gleiche Art getötet.⁷ „Targeted preemptive killing“ war der Ausdruck, den die israelische Regierung offiziell für das Vorgehen benutzte, mit dem verdächtigte aktive Mitglieder terroristischer Organisationen attackiert wurden.⁸

In einem jüngeren Fall eines solchen targeted killing sollen Angaben zufolge bei einem U.S.-amerikanischen Luftangriff im Grenzgebiet Syriens am 26. Oktober 2008 das mutmaßliche Al Quaida-Mitglied Abu Ghadyia und mit ihm weitere Zivilisten getötet worden sein.⁹

Auch wenn bisher nur wenige Rechtsexperten eine Politik der gezielten Tötungen generell unterstützen, wird im Schrifttum teilweise sogar eine allgemeine Entwicklung hin zur völkerrechtlichen Legalität solcher – im Folgenden als targeted killing bezeichneter – Aktionen wahrgenommen.¹⁰ Die unterschiedlichen Auffassungen zum targeted killing differieren nicht nur bei der Frage nach der morali-

6 Bausback NVwZ 2005, 418 (418). Zur schwerpunktmaßigen Behandlung des targeted killing unter den Aspekten des staatlichen Rechts auf Selbstverteidigung: z.B. Schmitz-Elvenich Targeted Killing S. 1 ff; Gross Temple International & Comparative Law Journal 2001, 195 ff; Kendall NCLR 2003, 1069 ff. Im Hinblick auf das Heimtückeverbot: Schmitt YJIL 1992, 609 ff. Allgemein zur völkerrechtlichen Legalität des targeted killing: Melzer Targeted Killing S. 1 ff; Tomuschat VN 2004, 136 ff; Watkin *New Wars, New Laws?*, S. 137 ff; Kremnitzer, in: Rechtsfragen der Terrorismusbekämpfung durch Streitkräfte S. 201 ff; Kretzmer EJIL 2005, 171 ff; Ruys *Licence to kill?* S. 1 ff. Speziell zu Israels Politik des targeted killing: Cassese Expert Opinion on Israel's Policy of Targeted Killing; Ben-Naftali/Michaeli Cornell International Law 2003, 234 f.

7 Tomuschat VN 2004, 136 (136).

8 Vgl. AI, Israel and the Occupied Territories 21. Februar 2001.

9 Ulrike Putz „Wieso die USA plötzlich Syrien attackieren“ Spiegel Online vom 28.10.2008 (erhältlich unter: www.spiegel.de); „Syrien protestiert gegen US-Angriff im Grenzgebiet zum Irak“ NZZ Online vom 26.10.2008 (erhältlich unter: www.nzz.ch).

10 Siehe Melzer S. 43 ff.

schen und rechtlichen Richtigkeit. Strittig ist schon, welcher rechtliche Rahmen überhaupt bei der Beurteilung anzuwenden ist. In diesem Zusammenhang sorgte der Begriff des „war on terrorism“ für Aufsehen.

Allgemein wird zunehmend hinterfragt, ob die Regeln der Menschenrechtsakte und der Genfer Konventionen angesichts der neuen Bedrohungen durch den internationalen Terrorismus noch angemessen sind. Mittlerweile kritisieren nicht mehr nur sogenannte „Schurkenstaaten“ und „Warlords“, sondern Staaten des vermeintlich so zivilisierten Westens selbst das bisher für etabliert befundene Regelwerk. Denn nun könnte es sie selbst daran hindern, die von ihnen im Sinne des Gemeinwohls als „richtig“ erkannten Maßnahmen effektiv durchzuführen. Vorwürfe werden laut, dass die menschen- und humanitärrrechtlichen Standards weder genügend Klarheit noch Effektivität bei der Terrorismusbekämpfung garantierten.

Es stellt sich diesbezüglich auch die Frage nach dem Umfang der Verpflichtungen der Staaten bei Handlungen, die außerhalb des eigenen Hoheitsgebietes erfolgen. Die vermehrte Teilnahme an Auslandseinsätzen im Rahmen der internationalen Terrorismusbekämpfung hat zur Folge, dass staatliche Maßnahmen sich gegen Individuen außerhalb der eigenen staatlichen Grenzen richten.

Können solche gezielten Tötungen nach dem Recht der bewaffneten Konflikte als legale Angriffsmittel gelten, oder sollten doch nur polizei- bzw. strafrechtliche Methoden und gar nicht militärische Gewalt angewendet werden? Ist ein targeted killing als außergerichtliche Hinrichtung einzustufen? Welcher Status kommt den anvisierten Individuen zu, und was bietet das internationale Recht ihnen als Schutz? All diese Streitfragen gehören zu der weit größeren Kontroverse über die richtige Kategorisierung staatlicher Maßnahmen bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus. Auch die lang erwartete Entscheidung des Obersten Israelischen Gerichtshofes vom 14. Dezember 2006 beschäftigte sich bei der Beurteilung, ob die israelische Politik des targeted killing legal ist, mit diesen Aspekten.¹¹

Das targeted killing als Mittel der internationalen Terrorismusbekämpfung bietet sich an, um daran die Probleme der rechtlichen Einordnung von Maßnahmen der internationalen Terrorismusbekämpfung in den Rahmen des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte aufzuzeigen. Da es zudem gerade das Recht auf Leben im Bereich der Menschenrechte und die Regeln zum Einsatz tödlicher Gewalt im humanitären Völkerrecht berührt, stellt das targeted killing eine Schnittstelle zwischen den beiden Rechtsgebieten dar, so auch eine Analyse des Zusammenspiels der beiden Rechtsgebiete hierbei erfolgen kann. Es wird vorliegend überprüft, inwieweit rechtlich eine Gemengelage entstanden ist, der das jetzige System von humanitärrrechtlichem und menschenrechtlichem Schutz nicht mehr genügt, und inwiefern an neue Ansätze zu denken ist. Am Beispiel

11 Israel Supreme Court PCATI v. Israel ILM 2006, 375 ff.

des targeted killing soll geklärt werden, ob das bisherige System von Menschenrechten und humanitärem Völkerrecht dem internationalen Terrorismus und seiner Bekämpfung Grenzen aufweisen kann, ohne die Effektivität der Bekämpfung gravierend zu behindern.

II. Gang der Untersuchung

Zunächst muss der normative Rahmen abgesteckt werden, in dem das targeted killing als Maßnahme der internationalen Terrorismusbekämpfung erfolgen kann. Für eine völkerrechtliche Legitimierung stehen grundsätzlich nur zwei Wege offen. Entweder ist die gezielte Tötung das Ergebnis einer kriegsvölkerrechtlich legalen Kampfhandlung innerhalb eines bewaffneten Konflikts oder aber außerhalb eines bewaffneten Konfliktes eine Maßnahme der Gefahrenabwehr bzw. der Strafverfolgung. Dann wäre sie in erster Linie an den friedensvölkerrechtlichen Normen zum Schutz der Menschenrechte zu messen. Die zentralen Rechtsgebiete, die Individuen Schutz gegen den staatlichen Einsatz tödlicher Gewalt bieten, sind somit die Menschenrechte und in Situationen bewaffneter Konflikte das humanitäre Völkerrecht mit seinen Sonderregeln der Kriegsführung. Die Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Rechtsgebiete werden aufzuführen sein.

Weiterhin gilt es, das targeted killing als Maßnahme der internationalen Terrorismusbekämpfung situationsbezogen in den normativen Rahmen einzuordnen. Es wird zu überprüfen sein, inwieweit bewaffnete Auseinandersetzungen eines Staates mit Mitgliedern internationaler Terroristenorganisationen unter Umständen auch als bewaffnete Konflikte eingestuft werden können. Ferner ist die rechtliche Qualifikation des Konfliktes zwischen einem Staat, in dem ein Attentat verübt werden soll (im Folgenden „Opferstaat“), und einer internationalen Terroristenorganisation zu erörtern, wenn kein Berührungs punkt mit einem Drittstaat gegeben ist, der die Kategorisierung als herkömmlicher bewaffneter Konflikt begründen würde.

Anschließend wird die Zulässigkeit des Einsatzes tödlicher Gewalt für jedes der betroffenen Rechtsgebiete separat zu prüfen sein. Im humanitären Bereich ist zu erörtern, welcher Status Mitgliedern nichtstaatlicher bewaffneter und organisierter Gruppen wie etwa Al Quaida innerhalb bewaffneter Konflikte zuzubilligen ist. Die statusrechtliche Einstufung bestimmt darüber, ob die Zielperson ein legitimes Angriffsziel für das targeted killing ist. In der Literatur wird bisher bezüglich nichtstaatlicher Akteure, die innerhalb internationaler bewaffneter Konflikte unberüchtigt an den Feindseligkeiten teilnehmen, sowohl eine Einstufung als „Zivilisten“¹² aber auch als „illegalen Kombattanten“¹³ oder „asymmetrische Kombattan-

12 Vgl. Watkin, in: The Conduct of Hostilities San Remo Roundtable 2007 S. 51; Wieczorek S. 33 f; Kretzmer EJIL 2005, 171 (191 f).

ten“¹⁴ vertreten. In Bezug auf nicht-internationaler bewaffnete Konflikte gilt es, sich mit der Figur des „Kämpfers“¹⁵ auseinanderzusetzen. Neben der Klärung der Frage, inwieweit nichtstaatliche Akteure innerhalb internationaler und nicht-internationaler bewaffneter Konflikte legitime Angriffsziele sein können, wird auch darzustellen sein, welche weiteren Grundsätze bei der Art und Weise der Tötung gelten. Wichtig ist hier vor allem, inwieweit der Grundsatz der militärischen Notwendigkeit und das Verhältnismäßigkeitsgebot den Einsatz gezielt tödlicher Gewalt begrenzen.

Anschließend wird die Legalität gezielter Tötungen für den Bereich der Menschenrechte ungeachtet kriegsrechtlicher Beeinflussungen untersucht. Das targeted killing kann das Recht auf Leben und auf ein faires Verfahren der anvisierten Person verletzen. Hier stellen sich Fragen nach der Reichweite geltender Menschenrechtstandards bei extraterritorialen targeted killings und möglichen Abstrichen davon, um den Erfordernissen der Terrorbekämpfung besser Rechnung tragen zu können. Ferner ist problematisch, inwieweit der gewohnheitsrechtliche und vertragliche Menschenrechtsschutz gezielte Tötungen schon im Vorfeld von konkreten Angriffen erlaubt, und wie es sich auf die Zulässigkeit auswirkt, wenn auch unbeteiligte Personen durch die Tötung betroffen werden.

Nach der separaten Analyse wird dann das Zusammenspiel der Bereiche untersucht. Dabei ist die Frage der Fortgeltung der Menschenrechte in bewaffneten Konflikten zu erörtern. Während das klassische Völkerrechtsverständnis von einer strikten Trennung von Menschenrechten und Kriegsrecht ausging, vertritt die Mehrheit der Völkerrechtswissenschaft mittlerweile, dass Menschenrechte auch in Kriegszeiten grundsätzlich fortgelten.

Weiterhin sind vertragliche Derogationsregeln der Menschenrechtsverträge, sowie die Gutachten des IGH zu beachten. Eingegangen wird vor allem auf die Bedeutung des humanitären Völkerrechts als „lex specialis“. Diesbezüglich erfolgt auch eine Darstellung und Bewertung der Literatur und der Rechtsprechung der Konventionsorgane des internationalen Menschenrechtsschutzes. In Bezug auf die Zulässigkeit von gezielten Tötungen gilt es hier, die für die jeweilige Situation geltenden Regeln für den Einsatz tödlicher Gewalt zu erörtern.

Letztlich soll in einem Gesamtbild aufgezeigt werden, ob und wie ein targeted killing innerhalb und außerhalb bewaffneter Konflikte zulässig sein kann. Dann kann eine Bewertung erfolgen, ob im Hinblick auf den internationalen Terroris-

13 Vgl. Yoo/Ho VJIL 2003, 207 (215 ff); Callen VJIL 2004, 1025 ff.

14 Mammen S. 214 ff; 281 ff.

15 Siehe auch: Bothe, in: *Liber amicorum Delbrück* S. 72 ff; Schaller SWP-Studie Berlin 2007.

mus und seiner Bekämpfung Lücken im humanitären und menschenrechtlichen Schutz bestehen.

Auf die Frage, ob das targeted killing das Gewaltverbot aus Art. 2 UN-Charta verletzt oder als Selbstverteidigung nach Art. 51 UN-Charta gerechtfertigt werden kann, soll in dieser Arbeit nicht eingegangen werden.¹⁶ Dieses Problem betrifft allein das Friedenssicherungsrecht und damit das Verhältnis Opferstaat – Drittstaat. Für das in dieser Arbeit zu untersuchende Zusammenspiel von Menschenrechten und humanitärem Völkerrecht ist aber allein das Verhältnis Opferstaat – Terrorist ausschlaggebend. Dass die Anschläge des 11. September vom UN-Sicherheitsrat implizit als bewaffnete Angriffe im Sinn des Art. 51 UN-Charta eingestuft wurden, wird im Folgenden deshalb nur argumentativ bei der Frage herangezogen, ob das humanitäre Völkerrecht auf den Konflikt Staat-Terroristenorganisation anwendbar ist.¹⁷

16 Siehe hierzu Schmitz-Elvenich.

17 So folgert Mammen zum Beispiel, die Anerkennung der Anschläge als bewaffneter Angriff beinhaltet in concreto auch die Anerkennung der verantwortlichen Terroristenorganisation als Pflichtadressat des Art. 2 UN-Charta. Er leitet daraus unter bestimmten Voraussetzungen Völkerrechtssubjektivität für Terroristenorganisationen ab, vgl. S. 243 f.