

Terrorismus, Krieg und Menschenrechtsschutz

Wolfgang S. Heinz*

The international fight against terrorism since 2001 under the leadership of the United States is predominantly conducted through military measures, with Afghanistan representing the most important case. The issue of advantages and negative repercussions of military action is not being tackled here. Rather, this contribution looks at international humanitarian law and protection of human rights in practice. First, certain strategies against terrorism of the Bush and Obama governments are compared, with a focus on the strategy of targeted killings. In the second section, the issue of the protection of human rights during armed conflict is being addressed. Activities under the authority of the UN Human Rights Council, its special procedures and the UN treaty bodies are being discussed which report independently about country situations and topics to the public. This is of special interest because human rights traditionally are seen only as complementing international humanitarian law (*lex specialis*). International humanitarian law does not have such instruments which are, however, extremely important for political assessment of armed conflict. In the third section, the article discusses some experiences of the German participation in the ISAF military operation in Afghanistan. From the perspective of human rights, of special interest are „rules of engagement“, the legal base for arrest and the question, whether ISAF engages in a policy of targeted killings. In conclusion, it is recommended that governments with different understandings of their human rights obligations should develop clear political guidelines, on which occasions they can cooperate fully, on which there should be a case-by-case decision and when international cooperation is not possible due to more stringent human rights and constitutional obligations of one of the states. In this context, comprehensive parliamentary control and an active public information and discussion is paramount to allow an informed discussion about which official policies are being pursued.

Internationale Terrorismusbekämpfung unter der Führung der USA erfolgt seit 2001 wesentlich durch militärische Maßnahmen, wobei der Einsatz von ISAF in Afghanistan der bekannteste Fall ist. Die Frage von Vor- und Nachteilen eines militärischen Vorgehens steht hier nicht im Mittelpunkt, sondern die Rolle von humanitärem Völkerrecht und Menschenrechtsschutz bei bewaffneten Konflikten. Zunächst werden bestimmte menschenrechtlich bedenkliche Strategien der Regierungen *Bush* und *Obama* behandelt, mit einem Fokus auf der Strategie gezielter Tötungen. Im zweiten Teil wird exemplarisch die Rolle des Menschenrechtsschutzes während bewaffneter Konflikte erörtert. Aktivitäten des VN-Menschenrechtsrates, seiner Sonderverfahren und der Vertragsorgane stehen im Mittelpunkt, die zum Teil unter Hinzuziehung des humanitären Völkerrechts kritisch über Länder und Themen berichten. Dies ist von besonderem Interesse, weil traditionell Menschenrechte nur als komplementär zu humanitärem Völkerrecht als *lex specialis* begriffen werden. Allerdings verfügt das humanitäre Völkerrecht über kein Instrumentarium öffentlicher Berichterstattung, die gerade bei solchen Ländersituationen von zentraler Bedeutung für die politische Beurteilung sind. Im dritten Teil wird auf einige Erfahrungen beim deutschen ISAF-Einsatz in Afghanistan eingegangen. Neben den Einsatzrichtlinien werden die rechtlichen Grundlagen für Festnahmen und die Frage, ob ISAF eine Politik der gezielten Tötungen durchführt, diskutiert. Abschließend wird für die internationale Kooperation empfohlen, dass Regierungen mit unterschiedlichen Rechtsvorstellungen durch klare politische Vorgaben festlegen sollten, wann sie kooperieren können, wo dies nur eingeschränkt möglich ist (zum Beispiel durch Einzelfallprüfung) und wo sich die Zusammenarbeit aufgrund eingegangener völkerrechtlicher Verpflichtungen und eigener Verfassungstraditionen verbietet. Auch effektive parlamentarische Kontrolle und aktive öffentliche Information und Diskussion sollten hierbei eine entscheidende Rolle spielen.

1. Einleitung

Die bisherigen Erfahrungen mit Terrorismusbekämpfung in vielen Ländern sind unzweideutig. Neue Rechtsnormen und besonders die Praxis der Terrorismusbekämpfung begünstigen immer wieder eine Infragestellung oder Zurückstufung klarer menschenrechtlicher (auch notstandsfester) Anforderungen. Auch eine Schwächung politischer und rechtlicher Kontrollen über das tatsächliche Regierungshandeln (Parlament, Justiz, Öffentlichkeit) lässt sich konstatieren, besonders beim Handeln von Nachrichtendiensten und dem Einsatz von Streitkräften. Eventuelle menschenrechtsbezogene politische Vorgaben in der Kooperation zwischen den Staaten sind weitgehend unbekannt wie auch die Kontrolle ihrer Einhaltung.¹ Internationale Terrorismusbekämpfung erfolgt durch Polizei, Justiz und Nachrichtendienste und auch durch den Einsatz militärischer Machtmittel. Milliarden US-Dollar wurden

hierfür jährlich in Irak und Afghanistan ausgegeben², mehrere zehntausend Menschen getötet, als Kombattanten, vor allem aber als Zivilisten.³

* Dr. habil. Wolfgang S. Heinz ist wissenschaftlicher Mitarbeiter des Deutschen Instituts für Menschenrechte, Privatdozent für Politische Wissenschaft an der FU Berlin sowie Mitglied des Europäischen Antifolterauschusses (CPT, Europarat) und des Beratenden Expertenausschusses des VN-Menschenrechtsrates.

¹ Eher aus sicherheitspolitischer Perspektive stellt kritische Fragen an internationale Kooperation zu bestimmten Staaten: G. Steinberg, Im Visier von al-Qaida. Deutschland braucht eine Anti-Terror-Strategie, Hamburg 2009.

² Eine Analyse des U.S. Congressional Research Service von 2009 beziffert die bisherigen Ausgaben für den Afghanistan-Krieg und den „global war against terrorism“ auf 944 Mrd. US-Dollar (Juni 2009). Siehe A. Belasco, The Cost of Iraq, Afghanistan, and Other Global War on Terror Operations Since 9/11, 28. September 2009.

³ Genaue Angaben gibt es nicht, aber NGOs wie Iraqi Body Count kommen auf mehr als 96.000 Opfer allein im Irak nach 2003.

Umso wichtiger ist es, sich mit der Frage angemessener und wirkungsvoller Terrorismusbekämpfung, den Vor- und Nachteilen eines überwiegend mit militärischen Mitteln geführten Kampfes zu beschäftigen und auch den rechtlichen Rahmen möglichst genau zu bestimmen, um mögliche Rechtsverletzungen zu verringern und auch den beteiligten Militärkräften eine klare Orientierung für Operationen zu geben.

Gegenwärtig werden verschiedene Ansätze für einen solchen rechtlichen Rahmen diskutiert, darunter eine, von einigen US-Experten favorisierte, „Weiterentwicklung“, oder klarer gesagt, Änderung der Regeln des humanitären Völkerrechts bei der Bekämpfung des Terrorismus,⁴ die Schaffung eines internationalen Polizeirechts⁵ und Konzepte eines speziellen Rechts für die Terrorismusbekämpfung, das gewissermaßen schärfer als das normale Strafrecht, aber unterhalb des humanitären Völkerrechts anzusiedeln wäre.⁶

Diese umfangreiche Diskussion kann hier nicht aufgenommen werden. Im Mittelpunkt des Beitrages stehen vielmehr einige politische Entwicklungen und rechtliche Bewertungen beim Kampf gegen den Terrorismus durch den Einsatz von Militär, wobei staatliche Akteure im Vordergrund stehen.⁷ Es werden zunächst kurz Unterschiede und Gemeinsamkeiten der Strategien der USA während der *Bush*- und der *Obama*-Regierung behandelt, gefolgt von einer Diskussion zur Rolle von humanitärem Völkerrecht und Menschenrechtsschutz bei der militärischen Bekämpfung des Terrorismus. Im dritten Teil geht es um einige Erfahrungen Deutschlands in Afghanistan. Im Schlussteil werden einige offene Probleme markiert und Empfehlungen formuliert. Der Beitrag zielt auf neue Entwicklungen und ist daher explorativ ausgerichtet.

2. Strategien der USA in der Terrorismusbekämpfung

Die Rolle der USA in der Terrorismusbekämpfung ist global von zentraler Bedeutung, da ihre politisch-militärische Dominanz sowie die enormen eingesetzten Ressourcen eine Sogwirkung auf viele, besonders kleinere Länder ausübt. Ihr Verständnis von der terroristischen Bedrohung und die damit verbundenen rechtspolitischen Positionen wurden zum Referenzpunkt und dienten der Rechtfertigung von „robuster“ Terrorismusbekämpfung für viele Länder mit Menschenrechtsproblemen. Zunächst wird ein kurzer Blick auf die Präsidentschaften von *Bush* und *Obama* geworfen, um Unterschiede und Gemeinsamkeiten in den Strategien zu markieren.

2.1. Terrorismusbekämpfung: Konzeptionalisierung als „Globaler Krieg“, weltweite Aufstandsbewegung?

Die Regierung *Bush* hat die Bekämpfung des internationalen Terrorismus als „globalen Krieg gegen den Terrorismus“ konzeptionalisiert und gleichzeitig die Anwendung des humanitären Völkerrechts, besonders der III. und IV. Genfer Konventionen⁸, auf Terrorismusverdächtige ausgeschlossen. Der Verweis auf den „Globalen Krieg“ sollte wohl auch Befugnisse des US-Präsidenten rechtlich begründen helfen, weltweit Terrorismusverdächtige töten (so zum Beispiel beim amerikanischen CIA-Programm oder Drohnen-Pro-

gramm, siehe Kap. 2.4.) und als feindliche Kämpfer internieren zu können.

Gegenwärtig wird auf der Webseite des US-Außenministeriums zu *Al-Qaida* ausgeführt: „*Defining the Enemy. Terrorist networks currently pose the greatest national security threat to the United States. The greatest threat and the most wanted terrorists come from the al-Qaida (AQ) network, which includes a core al-Qaida organization and numerous confederated extremist groups. The al-Qaida network has many of the characteristics of a ‚globalized insurgency‘ and employs subversion, sabotage, open warfare and, of course, terrorism. It seeks weapons of mass destruction or other means to inflict massive damage on the United States, our allies and interests, and the broader international system. AQ aims to overthrow the existing world order and replace it with a reactionary, authoritarian, transnational entity. This threat will be sustained over a protracted period (decades not years) and will require a global response executed regionally, nationally, and locally.*“⁹ Auch unter der Regierung *Obama* findet sich der globale Bezug – „global insurgency“ –, und Terrorismus wird als größte Gefahr für die USA charakterisiert.

2.2. Internationale Terrorismusbekämpfung unter der Regierung *Bush*

Der Kongress gab mit der Resolution „Authorization for Use of Military Force“ vom 14. September 2001 dem Präsidenten den Auftrag, den internationalen Terrorismus zu bekämpfen.¹⁰ Die Politik der Regierung *Bush* umfasste unter anderem vier zentrale strategische Elemente, die von Regierungen anderer Länder, besonders ihren Geheimdiensten, in erheblichem, gleichwohl noch nicht völlig bekanntem Umfang unterstützt wurden:¹¹

⁴ Als Antwort darauf siehe ICRC, Interpretive Guidance on the Notion of Direct Participation in Hostilities under IHL, 2009. Auf ein weiteres wichtiges Thema, die Rolle von bewaffneten Gruppen und ihre völkerrechtliche Charakterisierung, kann hier nicht eingegangen werden.

⁵ Zum Beispiel *W. Schauble*, Herausforderung durch den internationalen Terrorismus, in: *Die Politische Meinung* 3 (2008), S. 5-9.

⁶ Zu Strafrecht siehe *M. Pawlik*, Der Terrorist und sein Recht, München 2008, S. 27 ff., zur Idee eines Feindrechts *O. Deppenheuer*, Selbstbehauptung des Rechtsstaates, Paderborn u.a. 2007.

⁷ Zu nicht-staatlichen Konfliktparteien siehe *C. Schaller*, Humanitäres Völkerrecht und nichtstaatliche Gewaltakteure. Neue Regeln für asymmetrische bewaffnete Konflikte?, SWP-Studie S 34 (2007), *L. Zegveld*, Human Rights Obligations and Accountability of Armed Opposition Groups, Cambridge 2002, *A. Constantinides*, Human Rights Obligations and Accountability of Armed Opposition Groups: The Practice of the UN Security Council, in: *Human Rights & International Legal Discourse* 4 (2010), S. 89 ff. und *V. Bilková*, Treat Them as They Deserve?! Three Approaches to Armed Opposition Groups under Current International Law, ebd., S. 111 ff.

⁸ III. Genfer Abkommen über die Behandlung der Kriegsgefangenen v. 12. August 1949, BGBl. 1954 II, S. 838; IV. Genfer Abkommen zum Schutze von Zivilpersonen in Kriegszeiten v. 12. August 1949, BGBl. 1954 II, S. 917.

⁹ Webseite des U.S. State Department, unter: <http://www.state.gov/s/ct/enemy/index.htm> (am 31. Mai 2010) (Hervorheb. durch den Vf.).

¹⁰ Authorization for Use of Military Force (Enrolled Bill) S.J.Res.23 One Hundred Seventh Congress of the United States of America at the First Session, 14. September 2001.

¹¹ Eine ausgezeichnete Analyse bietet *J. Mayer*, The Dark Side. The Inside Story of How the War on Terror Turned into a War on American Ideals, New York u.a. 2008.

(1) Identifizierung, Festnahme oder Entführung von Terrorverdächtigen und deren Verbringung an geheime Haftorte, zu denen die US-Justiz, Rechtsanwälte, Familienangehörige und Menschenrechtsorganisationen unter anderem keinen Zugang hatten. Auch bei der Verbringung von Terrorverdächtigen an bekannte Haftorte wie Guantánamo bestand nur stark eingeschränkter Zugang zu den Gefangenen. Im Vordergrund stand das Ziel, Terrorismusverdächtige „von der Straße zu bekommen“, und nicht die Strafverfolgung. Zentrale Bedeutung erhielt der Begriff des feindlichen, nicht-privilegierten Kämpfers („enemy combatant“).¹²

(2) Eine Umdefinierung des Verständnisses von Folter: Eine regierungsinterne Diskussion über die anzuwendende Definition von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe führte zu einem Verständnis, das radikal und völkerrechtswidrig Folter auf Handlungen an der Grenze zum Organkollaps und Tod verkürzte. Ende Dezember 2004 hat das Justizministerium diese Interpretation offiziell zurückgenommen. In einem Bericht von drei US-Menschenrechtsorganisationen von 2006 ist von 330 Fällen von Misshandlungen, die offiziell untersucht werden, die Rede. Sie betreffen 460 Gefangene und 600 Angehörige von US-Behörden.¹³

(3) Die Entführung von Terrorverdächtigen in Drittstaaten und deren Rückführung in ihre arabischen Heimatländer („extraordinary renditions“) sollte den Einsatz von Foltermethoden und damit den schnelleren Zugang zu Informationen möglich machen. Dies betraf auch eine Reihe von europäischen Staaten, durch deren Luftraum die Entführungsflüge gingen (CIA-Entführungsflüge).¹⁴ Die Regierung *Bush* betonte offiziell, sie foltere nicht und lasse nicht in Drittländern foltern.

(4) Gezielte Tötungen durch Drohnen (siehe hierzu Kapitel 2.4.).

All diese Maßnahmen wurden strikt geheim gehalten, sodass eine Zuordnung zur Regierung der USA, dem Militär oder dem Geheimdienst CIA nicht möglich sein sollte. Der Kongress spielte, mit Ausnahme des Falls Abu Ghraib, eine geringe Rolle bei der Aufklärung. Kritisch über Regierungsaktivitäten berichteten vor allem US-amerikanische investigative Medien, (auch US-amerikanische) Menschenrechts-NGOs und einige internationale Organisationen (Vereinte Nationen (VN), Europarat). Der Supreme Court befasste sich in mehreren Urteilen fast ausschließlich mit Guantánamo, aber seine Vorgaben fielen so allgemein aus, dass kein einziger Gefangener in Guantánamo in der Amtszeit *Bush* gegen den Willen der Regierung entlassen wurde. Es lässt sich die These aufstellen, dass in den acht Jahren der Präsidentschaft *Bush* das politische System und auch zu einem beträchtlichen Teil die Justiz in ihrer rechtsstaatlichen Kontrollfunktion weitgehend versagt haben.

2.3. Die Regierung *Obama* und der Kampf gegen den Terrorismus

Die Regierung *Obama* schloss die geheimen Gefängnisse, verbot den Einsatz der Folter und kündigte eine Schließung von Guantánamo innerhalb eines Jahres an – eine Ankündigung, die bisher nicht eingehalten wurde. Sie nutzt jedoch weiterhin Strategien der Vorgängerregierung:

(1) Außergewöhnliche Überstellungen („extraordinary renditions“): Dabei geht es um die Überstellung von Terrorismusverdächtigen aus einem Drittland in ihre Heimatländer, in dem sie häufig durch Androhung oder den Einsatz von Folter zur Informationsweitergabe gezwungen werden. Bei Überstellungen soll der Schutz vor Folter sichergestellt werden.¹⁵ Was dies genau bedeutet, ist nicht klar. Die meisten Heimatländer von Terrorismusverdächtigen sind seit Jahrzehnten dafür bekannt, dass sie foltern, und zwar besonders diese Gruppe von Gefangenen. Dies wird nicht zuletzt auch in Menschenrechtsberichten des US-Außenministeriums immer wieder bestätigt.¹⁶

(2) Internierung sogenannter feindlicher Kämpfer ohne Anklage oder Gerichtsverfahren: Neben Guantánamo funktioniert in Afghanistan weiterhin das große Gefängnis Bagram, wo zurzeit circa 800 Gefangene ohne Anklage und Gerichtsverfahren unter Kontrolle des US-Militärs festgehalten werden.¹⁷ Erst im September 2009 räumte die US-Regierung Gefangenen das Recht ein, gegen ihre Internierung zu klagen.¹⁸ Bagram soll demnächst der afghanischen Regierung übergeben werden. Nachdem die US-Bürgerrechtsorganisation American Civil Liberties Union (ACLU) gegen die Regierung mit Verweis auf das Gesetz über Informationsfreiheit geklagt hatte,¹⁹ wurden im Januar 2010 zum ersten Mal nach fast acht Jahren die Namen der dort festgehaltenen Gefangenen veröffentlicht. In der politischen Diskussion in den USA wird der Begriff des „feindlichen Kämpfers“ gegenwärtig dazu benutzt, weltweit die Internierung von Terrorverdächtigen ohne Anklage oder Gerichtsverfahren zu rechtfertigen, solange der Kampf gegen den Terrorismus anhält. Im Mai 2010 urteilte das Bundesberufungsgericht in Wa-

¹² Vgl. die Dokumentensammlung *K.J. Greenberg / J. Dratel with J.S. Grossman* (Hrsg.), *The Enemy Combatant Papers. American Justice, the Courts, and the War on Terror*, Cambridge u.a. 2008. Vgl. auch *V. Bilková*, *Talking about Unlawful Combatants? A Short and Concise Assessment of a Long and Multifaceted Debate*, in: *Central European Journal of International and Security Studies* 3 (2009).

¹³ Vgl. *Human Rights Watch / Human Rights First / Center for Human Rights and Global Justice*, *By the Numbers. Findings of the Detainee Abuse and Accountability Project*, April 2006 und die Dokumentensammlung von *K.J. Greenberg / J. Dratel* (Hrsg.), *The Torture Papers. The Road to Abu Ghraib*, Cambridge u.a. 2005.

¹⁴ Council of Europe, *CIA above the Law. Secret Detentions and Unlawful Inter-state Transfers of Detainees in Europe*, Strasbourg 2008.

¹⁵ *J. Tapper / A. de Vogue*, *Obama Administration Maintains Bush Position on 'Extraordinary Rendition' Lawsuit*, ABC News, 9. Februar 2009. Democracy Now berichtet: „Obama to Continue Extraordinary Rendition Program. The White House meanwhile has also revealed it plans to continue the Bush administration's practice of kidnapping foreign suspects and jailing them abroad. On Monday, administration officials said extraordinary rendition will remain in place, but with safeguards to ensure prisoners are no longer tortured. The officials say the State Department will play a larger role than before in monitoring the prisoners' safety.“ (25. August 2009).

¹⁶ Das US-Außenministerium gibt seit 1977 jährliche Berichte zur Menschenrechtslage in fast allen Ländern der Welt außer den USA selbst heraus: *Country Reports on Human Rights Practices*, unter: <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrpt/> (am 31. Mai 2010).

¹⁷ *M. Rüb*, *Von Guantánamo nach Bagram?*, FAZ net v. 3. April 2010.

¹⁸ *H. Yusuf*, *US Allows Bagram Detainees to Challenge Detention*, Christian Science Monitor, 15. September 2009.

¹⁹ *A.J. Rubin*, *Bagram Detained Named by U.S.*, New York Times v. 27. Januar 2010.

shington, D.C., dass drei Gefangene in Bagram kein Recht auf Haftprüfung durch US-Gerichte hätten. Im Unterschied zu Guantánamo handele es sich um eine Kriegszone.²⁰ Diese Verweigerung eines elementaren Schutzstandards ist auch deshalb von Bedeutung, da in der US-Regierung von einem langen Kampf gegen den Terrorismus ausgegangen wird. Auf der Webseite des US-Außenministeriums heißt es: „*This threat will be sustained over a protracted period (decades not years) and will require a global response executed regionally, nationally, and locally.*“²¹

(3) Ein Programm für gezielte Tötungen wurde von der Regierung *Bush* begonnen und unter Präsident *Obama* intensiviert.

2.4. Gezielte Tötungen

Gezielte Tötungen („targeted killings“) wurden und werden von mehreren israelischen Regierungen kontinuierlich gegen Terrorismusverdächtige angewandt.²² 2002 begann die Regierung *Bush*, ebenfalls dieses Instrument einzusetzen, und zwar mithilfe von Drohnen, unbemannten Flugkörpern, die an sich zur Aufklärung konzipiert sind, aber mit Raketen ausgestattet werden können. Sie kommen unter Kontrolle des Militärs oder der CIA zum Einsatz. Das Militär setzt sie in Afghanistan, die CIA in Pakistan, Jemen und Somalia ein.²³ Das Programm wird offiziell geheim gehalten – das heißt, es gibt keine offiziellen Informationen über seine Ziele, Verfahren, Opfer etc. –, seine Existenz ist aber gleichzeitig bekannt. Besonders die pakistanische Regierung muss sich damit auseinandersetzen, da es erhebliche Proteste in der betroffenen Bevölkerung gibt. Daneben gab es ein CIA-Programm zur weltweiten Tötung von *Al-Qaida*-Anhängern, das durch ein „presidential finding“ 2001 von der *Bush*-Regierung genehmigt worden war, aber von der Regierung *Obama* jetzt eingestellt wurde.²⁴

(1) Jemen: Der erste Fall einer gezielten Tötung durch US-Behörden wurde 2002 bekannt. Im jemenitischen Nordosten, der Provinz Marib, verbargen sich nach Angaben jemenitischer Sicherheitsbehörden einige Personen, die der Mitgliedschaft von *Al-Qaida* und der Beteiligung oder Vorbereitung am Anschlag gegen das US-Kriegsschiff *USS Cole* im Oktober 2000 verdächtigt wurden. Versuche jemenitischer Sondereinheiten, diese Personen im Dezember 2001 in Marib zu verhaften, endeten in einem Fiasko, bei dem unter anderem 18 Soldaten getötet wurden.

Am 3. November 2002 kam es auf einer Straße in Marib zu einer Explosion eines Geländewagens, bei dem sechs Insassen ums Leben kamen, unter ihnen ein gesuchter *Al-Qaida*-Führer, *Qa'id Sinan al-Harithi*. Jemenitische Sicherheitsbehörden sprachen von einer Explosion und bestritten zunächst irgendeine Beteiligung der USA, ebenso die US-Behörden selbst. Später wurde eingeräumt, dass eine vom CIA kontrollierte Rakete den Tod aller sechs Insassen verursacht habe.²⁵ Der Sprecher des US-Außenministeriums gab eine recht kryptische Erklärung ab. Die Ablehnung von außergerichtlichen Hinrichtungen und gezieltem Mord, welche die USA mehrfach gegenüber der israelischen Regierung zum Ausdruck gebracht hat, sei durch diese Aktion zwar nicht grundsätzlich berührt, aber doch mit den speziellen Faktoren des Nahostkonflikts verbunden.²⁶

(2) Pakistan: Offizielle Angaben über die Zahl der Opfer gibt es nicht. Schätzungen hierzu für den Zeitraum 2006 und 2009 gehen von 600 bis 1.000 Toten aus, davon nach einigen Quellen rund 25 Prozent Zivilisten. Nach Presseberichten haben Drohneinsätze unter der Regierung *Obama* deutlich zugenommen. CIA-Direktor *Panetta* hat die Wirksamkeit der Angriffe gegen *Al-Qaida* gerühmt.²⁷ Der VN-Sonderberichterstatler zu außergerichtlichen Hinrichtungen, *Philip Alston*, forderte Informationen von der Regierung *Obama* zum rechtlichen Rahmen und den Entscheidungsabläufen: „*Mr Alston raised the issue in a report to the UN General Assembly's human rights committee on Tuesday. At a news conference afterwards, he said he had become increasingly concerned at the increase in their use since June, particularly in Afghanistan and Pakistan. The US told the UN in June that it has a legal framework to respond to unlawful killings. It also said the UN Human Rights Council and the General Assembly have no role in relation to killings during an armed conflict. But Mr Alston described that response as 'simply untenable.'*“²⁸

Im Mai 2010 hat *Alston* dem VN-Menschenrechtsrat seinen ersten Bericht und Empfehlungen zum Thema „targeted killings“ vorgelegt.²⁹

Bei der Politik gezielter Tötungen stellen sich eine Reihe von grundsätzlichen Fragen³⁰:

- Schaffen gezielte Tötungen Sicherheit vor Terroranschlägen und sind daher zu rechtfertigen?
- Durch Vorbilder wie Israel und die USA werden „targeted killings“ „salonfähig“ gemacht. Gleichzeitig bestärkt diese Vorgehensweise diejenigen, die der Politik der USA Willkür und Doppelzüngigkeit vorwerfen.

²⁰ No U.S. Court Hearing for Bagram Detainees, CBS news v. 21. Mai 2010. Es handelt sich um zwei Tunesier und einen Jemeniten, die 2002 in Thailand, Pakistan und an einem unbekanntem Ort festgenommen und nach Bagram verbracht wurden.

²¹ Webseite des U.S. State Department, unter: <http://www.state.gov/s/ct/enemy/index.htm> (am 31. Mai 2010).

²² *M. Kremtizer*, Präventives Töten, in: *D. Fleck* (Hrsg.), Rechtsfragen der Terrorismusbekämpfung durch Streitkräfte, Baden-Baden 2004, S. 201-222.

²³ *K. de Young / J. Warrick*, Under Obama, More Targeted Killings than Captures in Counterterrorism Efforts, Washington Post v. 14. Februar 2010.

²⁴ *J. Warrick*, CIA Assassin Program was Nearing New Phase, Washington Post v. 26. Juli 2009.

²⁵ Vgl. *D. Johnston / D.E. Sanger*, Yemen Killing Based on Rules Set Out by Bush, New York Times v. 6. November 2002 und *W.S. Heinz*, Internationale Terrorismusbekämpfung und Achtung der Menschenrechte, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 3-4 (2004), S. 37.

²⁶ U.S. State Department, Daily Press Briefing for November 5, Transcript, S. 5-7, 6. November 2002.

²⁷ BBC News, US Drone Strike in Pakistan Killed „Key al-Qaeda Man“, 18. März 2010.

²⁸ BBC News, US Warned on Deadly Drone Attacks, 28. Oktober 2009.

²⁹ Report of the Special Rapporteur on Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions, Philip Alston. Study on Targeted Killings, UN Doc. A/HRC/14/24/Add.6., 28. Mai 2010.

³⁰ Ich danke *J.-M. Arend* für Anregungen zu diesem Abschnitt. Siehe statt vieler *G. Nolte*, Vorbeugende Gewaltanwendung und gezielte Tötungen: Der Weg in eine andere Rechtsordnung, in: *K. Ambos / J. Arnold* (Hrsg.), Der Irak-Krieg und das Völkerrecht, Berlin 2004, S. 303-321, *H.F. Schmitz-Elvenich*, Targeted Killing. Die völkerrechtliche Zulässigkeit der gezielten Tötung von Terroristen im Ausland, Frankfurt am Main u.a. 2008 und *N. Melzer*, Targeted Killing in International Law, Oxford 2009.

- Inwieweit kann es hier zu einem „Dammbruchargument“ kommen?
- Sind gezielte Tötungen rechtswidrige außergerichtliche Hinrichtungen?
- Wann sind „targeted killings“ völkerstrafrechtlich relevant?
- Welcher rechtliche Rahmen ist anwendbar bei der Tötung von Personen außerhalb von Kampfhandlungen? Das humanitäre Völkerrecht? Handelt es sich um einen staatlichen Strafverfolgungsauftrag? Auch dann würden grundsätzlich Menschenrechte gelten. Liegt ein Verstoß gegen das *ius in bello* vor?
- Wie steht es um die Zustimmung der betreffenden Regierungen, mit denen sich die USA in keinem Kriegszustand befinden? Was ist deren rechtliche Bedeutung angesichts ihrer Verpflichtungen aus Menschenrechtsabkommen und Völkergewohnheitsrecht? (Mit anderen Worten: Kann eine Regierung rechtswirksam die Zustimmung zur Tötung von Menschen auf ihrem Staatsgebiet durch Drittstaaten in dieser Form geben?)
- Nach welchen Kriterien werden die „Ziele“ ausgesucht? Wie ist in diesem Zusammenhang eine US-„hit list“ gegen circa 50 afghanische „drug lords“ zu werten? – ein Vorgehen, das von der afghanischen Regierung kritisiert wird.³¹
- Wer ist politisch und rechtlich für die Operationen verantwortlich? Das Militär, die CIA und/oder Privatfirmen? Dies ist wichtig für die Frage der Transparenz und rechtlichen Überprüfbarkeit von Tötungsentscheidungen. Wie sieht es mit der Befehlskette aus?
- Nach welchen Kriterien wird sichergestellt, dass keine Unschuldigen umkommen?

Nach einem Medienbericht haben Experten der CIA im Drohnen-Krieg weitgehend freie Hand. Der Präsident müsse nicht mehr jeden Angriff autorisieren. Die legale Grundlage bilde ein Memorandum, das Präsident *Bush* 2001 unterzeichnete und das die rasche Tötung von vermeintlichen Terroristen in dringenden Fällen erlaube.³² Nach Protesten in Pakistan kommt es 2010 zur Nutzung kleinerer Drohnen, die Kollateralschäden verringern helfen und deren Einsatz auch in den Städten möglich machen soll. Mit der Berichterstattung ist unverkennbar verbunden die Werbung für den Einsatz von Überwachungstechnik und tödlichen Robotern in zukünftigen Kriegen.³³

Im März 2010 befasste sich zum ersten Mal der US-Kongress mit dem Thema. Professor *Donald Anderson* warnte, die Angriffe verstießen möglicherweise gegen internationales Recht, sah den Einsatz von Drohnen aber im Wesentlichen nur als ein Problem, bei dem man die rechtliche Begründung noch finden müsse.³⁴ Wesentliche Punkte der Argumentation von *Anderson* lauten: „*First, the United States government urgently needs publicly to declare the legal rationale behind its use of drones, and defend that legal rationale in the international community, which is increasingly convinced that parts, if not all, of its use is a violation of international law. Second, the legal rationale offered by the United States government needs to take account, not only of the use of drones on traditional battlefields by the US military, but also of the Obama administration’s signature use of drones by the CIA in operations outside of traditionally*

conceived zones of armed conflict, whether in Pakistan, or further afield, in Somalia or Yemen or beyond. This legal rationale must be certain to protect, in plain and unmistakable language, the lawfulness of the CIA’s participation in drone-related uses of force as it takes place today, and to protect officials and personnel from moves, in the United States or abroad, to treat them as engaged in unlawful activity. It must also be broad enough to encompass the use of drones (under the statutory arrangements long set forth in United States domestic law) by covert civilian agents of the CIA, in operations in the future, involving future presidents, future conflicts, and future reasons for using force that have no relationship to the current situation. Third, the proper legal rationale for the use of force in drone operations in special, sometimes covert, operations outside of traditional zones of armed conflict is the customary international law doctrine of self-defense, rather than the narrower law of armed conflict.“³⁵ Dies könnte zu einer substanziellen rechtspolitischen Debatte zum Thema weltweiter Selbstverteidigung der USA durch gezielte Tötungen führen und auch Partnerstaaten der USA betreffen mit Blick auf mögliche Unterstützungshandlungen, wie polizeiliche, militärische und nachrichtendienstliche Zusammenarbeit.

3. Menschenrechtsschutz während bewaffneter Konflikte

3.1. Sicherheitsdoktrinen und Menschenrechte

Im universellen Menschenrechtsschutz gibt es leider noch keine ausgearbeiteten alternativen kritischen Sicherheitsdoktrinen zu den Mainstream-Konzepten, wie zum Beispiel dem „erweiterten Sicherheitsbegriff“ oder der „vernetzten Sicherheit“. Zwar existieren Ansätze in der Friedensforschung und das Konzept der „menschlichen Sicherheit“.³⁶ Zu Letzterem hat zum Beispiel die sogenannte *Barcelonagruppe* eine Neuinterpretation der Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) der EU von 2003 vorgelegt.³⁷

³¹ *C. Whitlock*, Afghans Oppose U.S. Hit List of Drug Traffickers, *Washington Post* v. 24. Oktober 2009.

³² *G.P. Schmit*, Obama kämpft mit dem Drohnen-Dilemma, *Spiegel-online* v. 9. März 2010.

³³ So wird berichtet von kleinen Drohnen von der Größe eines Violinkastens im Vergleich zu den 100-Pfund-Hellfire-Raketen und von einer kleinen „smart weapon“ von der Größe einer Kaffeetasse namens *Skorpion*. Siehe *J. Warrick / P. Finn*, Amid Outrage Over Civilian Deaths in Pakistan, CIA Turns to Smaller Missiles, *Washington Post* v. 26. April 2010.

³⁴ US Congress, Committee for Oversight and Government Reform, Hearing on Rise of the Drones: Unmanned Systems and the Future of War, 111th Congress, unter: <http://oversight.house.gov> (am 31. Mai 2010). Vgl. auch *P.W. Singer*, *Wired for War. The Robotics Revolution and Conflict in the 21st Century*, New York 2009.

³⁵ Statement von *D. Anderson*, *ibid.*

³⁶ Siehe die Webseite unter: <http://www.humansecurity.de> (am 31. Mai 2010).

³⁷ *M. Kaldor et al.*, A Human Security Doctrine for Europe. The Barcelona Report of the Study Group on Europe’s Security Capabilities, presented to EU High Representative for Common Foreign and Security Policy Javier Solana, Barcelona, 15 September 2004, unter: <http://www.lse.ac.uk/Depts/global/2securitypub.htm> (am 31. Mai 2010).

Festzuhalten bleibt aber gleichwohl, dass auch menschenrechtlich zu fragen sein wird,

- inwieweit der Einsatz militärischer Machtmittel politisch-strategisch begründbar erscheint und völkerrechtlich zulässig ist,
- ob und in welcher Weise während des bewaffneten Konflikts Normen des humanitären Völkerrechts und des universellen Menschenrechtsschutzes beachtet werden,
- ob und in welcher Form bei mutmaßlichen Verletzungen eine ernsthafte, umfassende und unabhängige Untersuchung durchgeführt wird und gegebenenfalls disziplinarische und strafrechtliche Ermittlungen folgen, über deren Ergebnisse die Öffentlichkeit informiert wird.

Dem oftmals reflexhaften Wunsch aufseiten der militärischen Führung – und auch bei Regierungen –, solche Untersuchungen geheim zu halten, weil es um militärisches Handeln ginge, muss widerstanden werden. Demokratische Staaten, die Kriege führen (und auch andere Staaten!), schulden dem Parlament und der Öffentlichkeit klare, wahrheitsgemäße und umfassende Information zu relevanten Vorkommnissen, besonders zu Rechtsverstößen. In diesem Zusammenhang sind als Praxisbeispiel die eindrucksvollen Defizite von zwei Bundesregierungen in den letzten sieben Monaten zu nennen (Fall Kunduz). Hierzu arbeitet unterdessen der Verteidigungsausschuss des Deutschen Bundestages als Untersuchungsausschuss, freilich ausschließlich vertraulich, sodass im Unterschied zum BND-Untersuchungsausschuss in der 16. Wahlperiode allgemeines Vorgehen, Methodik und Beweislage erst einmal unklar bleiben.

3.2. Humanitäres Völkerrecht und Menschenrechtsschutz

Auf der normativen Ebene gibt es eine klare herrschende Meinung, dass das humanitäre Völkerrecht *lex specialis* ist, menschenrechtliche Normen jedoch ergänzend herangezogen werden können. Was dies für die Praxis aber nun genau bedeutet, etwa bei Festnahmen angesichts unterschiedlicher Normen im humanitären Völkerrecht und im Menschenrechtsschutz, bleibt in der Literatur meist unklar.³⁸

Für den Menschenrechtsschutz ist die öffentlich zugängliche Berichterstattung über relevante Vorkommnisse von überragender Bedeutung. Bei bewaffneten Konflikten, besonders im Rahmen internationaler Terrorismusbekämpfung, ist die unabhängige Beobachtung relevanter Entwicklungen häufig nicht einfach. Während das Parlament auf die amtliche Berichterstattung durch die Regierung zurückgreifen kann, ist die Öffentlichkeit in der Regel von Medien-Berichterstattung unterschiedlicher Qualität abhängig.

Charakteristisch für die Arbeit im Rahmen des humanitären Völkerrechts ist Vertraulichkeit. Der wichtigste Akteur, das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK), besucht jedes Jahr nach eigenen Angaben fast 500.000 Gefangene, darunter neben Kriegsgefangenen auch solche, die unter Hinweis auf Erfordernisse der nationalen Sicherheit und als politische Gefangene festgehalten werden.³⁹ Im Dezember 2009 hat es zum ersten Mal drei Gefangene der *Taliban* in Afghanistan besucht.⁴⁰ Seine Berichte sind vertraulich, so-

dass über die Lage der Gefangenen, die Arbeitsweise des IKRK und die Menschenrechtslage kaum etwas öffentlich bekannt ist.⁴¹

Öffentliche Berichterstattung zu kritischen Entwicklungen werden vor allem von Menschenrechtsexperten, den Sonderberichterstatern des VN-Menschenrechtsrats (bzw. vorher der VN-Menschenrechtskommission) oder auch durch die großen internationalen Menschenrechts-NGOs geleistet, die die Entsendung von Experten finanzieren können. In den letzten Jahren sei nur an die Berichte zu Sudan (Darfur, 2007) und zum Gaza-Krieg (*Goldstone-Kommission*, 2010) erinnert.⁴² In der Literatur des humanitären Völkerrechts finden die Berichte erstaunlicherweise nur selten Resonanz.

Eine menschenrechtsbezogene Länderberichterstattung zum Beispiel zu Irak und Afghanistan – beide mit einer von den USA jahrelang geführten Militärkoalition – war schwierig, weil die Mandate der Sonderberichterstatler (SBE) zu beiden Ländern von der Menschenrechtskommission nicht verlängert wurden;⁴³ der Posten des SBE zu Afghanistan wurde wohl auf politischen Druck der USA gestrichen.⁴⁴

Ein Sonderverfahren, die Arbeitsgruppe zu erzwungenem Verschwindenlassen, schließt in ihrem Mandat ausdrücklich Fälle aus Situationen bewaffneten Konflikts aus.⁴⁵ Sie war 1980 explizit ins Leben gerufen worden, um humanitäre Hilfestellung zum Wiederauffinden verschwundener Personen zu geben; hierbei stand die argentinische Erfahrung im Vordergrund. Andere Sonderverfahren, etwa die SBE zu Folter oder zu außergerichtlichen Hinrichtungen, schließen eine Berichterstattung in solchen Situationen nicht aus. *Philip Alston*, SBE zu außergerichtlichen Hinrichtungen, begründete unlängst in einer Veröffentlichung detailliert, warum die SBE auch in Fällen bewaffneten Konflikts tätig sein sollten, entgegen der Rechtsauffassung der Regierung *Bush*.⁴⁶ Auch

³⁸ Statt vieler: *H.-J. Heintze*, Zum Verhältnis von Menschenrechtsschutz und humanitärem Völkerrecht, in: *Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften* 16 (2003), S. 172-181, *A. Orakhelashvili*, The Interaction between Human Rights and Humanitarian Law: Fragmentation, Conflict, Parallelism, or Convergence?, in: *European Journal of International Law* 19 (2008), S. 161-182 und *C. Lekha Sriram / O. Martin-Ortega / J. Herman*, War, Conflict and Human Rights. Theory and Practice, London u.a. 2010.

³⁹ ICRC Annual Report 2008, Facts and Figures.

⁴⁰ BBC News, ICRC Visits Prisoners of Taliban, 15. Dezember 2009.

⁴¹ Zur Arbeit des IKRK siehe z.B. *D. Forsythe*, The Humanitarians. The International Committee of the Red Cross, Cambridge 2005. Im Rahmen der Terrorismusbekämpfung wurden zwei Besuchsberichte des IKRK bekannt, 2004 zu Abu Ghraib und 2007 zu Guantánamo. Das IKRK hat deren Authentizität nicht in Frage gestellt.

⁴² Die Berichte finden sich auf der Webseite des VN-Hochkommissariats für Menschenrechte unter: <http://www.ohchr.org> (am 31. Mai 2010), unter „human rights bodies“, „special procedures“.

⁴³ Einen SBE zu Afghanistan gab es bis 2005, zu Irak bis 2004.

⁴⁴ Democracy Now, UN Human Rights Investigator in Afghanistan Ousted under U.S. Pressure, 28. April 2005.

⁴⁵ „The Working Group does not deal with disappearances in the context of international armed conflicts, in view of the competence of the International Committee of the Red Cross (ICRC) in such situations, as determined by the Geneva Conventions of 1949 and their Additional Protocols of 1977.“, OHCHR, Enforced or Involuntary Disappearances, Factsheet 6, Genf 2009 (rev. 3), S. 11 f.

⁴⁶ *P. Alston / J. Morgan-Foster / W. Abresch*, The Competence of the UN Human Rights Council and its Special Procedures in Relation to Armed Conflicts: Extrajudicial Executions in the War on Terror, in: *European Journal of International Law* 19 (2008), S. 183-209.

der Sonderberichterstatter zum Schutz der Menschenrechte während der Terrorismusbekämpfung, *Martin Scheinin*, hat sich bei seinem Besuch in den USA ausführlich mit der Anwendung des humanitären Völkerrechts befasst.⁴⁷ Beim VN-Hochkommissariat für Menschenrechte hat zum Beispiel die Menschenrechtsabteilung der VN-Mission in Afghanistan (UNAMA) seit 2007 über Verluste in der Zivilbevölkerung berichtet und nimmt eine Zuordnung zu den mutmaßlichen Verantwortlichen vor.⁴⁸ Neben VN-Menschenrechtsrat und SBE haben auch die Vertragsorgane der VN-Menschenrechtsverträge Menschenrechtsthemen während und nach bewaffneten Konflikten aufgenommen.

Bei einer Recherche zu „concluding observations“ der Organe zu den Staatenberichten zeigt sich, dass der VN-Menschenrechtsausschuss Empfehlungen verabschiedete

- zu Uganda (Nord-Uganda);
- zur extraterritorialen Verpflichtung von Polizei- und Militärpersonal Italiens im Ausland;
- zu Entscheidungen des US Supreme Court zu *Hamdan v. Rumsfeld* (USA);
- zum Schutz von Zivilisten in bewaffneten Konflikten (Kolumbien, DR Kongo, Uganda);
- zur These der Nichtanwendbarkeit des Zivilpaktes in der Westbank und Gaza (Israel);
- zu Verschwundenen während eines bewaffneten Konflikts (Sri Lanka);
- zu Untersuchungen zu sexueller Gewalt (Kolumbien);
- zum Zugang des IKRK zu allen im Zusammenhang mit einem bewaffneten Konflikt inhaftierten Personen (USA);
- zum Gesetz zur Versammlungsfreiheit, das während eines bewaffneten Konflikts verabschiedet wurde (Kroatien) sowie
- zu Menschenrechtsverletzungen während eines bewaffneten Konflikts (Tschad).⁴⁹

Der VN-Menschenrechtsrat hat auch 2008 den Beratenden Expertenausschuss des Rates beauftragt, eine Studie über „best practices“ zum Thema „Missing Persons in Armed Conflict“ vorzulegen. Die VN-Mitgliedstaaten wurden eingeladen, hierzu eigene Erfahrungen dem Ausschuss mitzuteilen. Ein erster Bericht wurde im Juni 2010 dem Rat vorgelegt.⁵⁰ Insgesamt zeigt sich, dass eine Vielzahl von Menschenrechtsgremien und -experten kontinuierlich über Entwicklungen in bewaffneten Konflikten berichten, auch unter Heranziehung des humanitären Völkerrechts. Es würde sich sicher lohnen, dieses Material stärker in der Forschung zu nutzen.

3.3. Schutz von Zivilisten

„*We don't do body counts*“ – so äußerte sich US-General *Tommy Franks*, früherer Kommandeur, U.S. Central Command.⁵¹

Der Schutz von Zivilisten ist ein zentrales Ziel des humanitären Völkerrechts und auch des internationalen Menschenrechtsschutzes.⁵² VN-Experten, VN-Organen und NGOs haben immer wieder auf besorgniserregende Entwicklungen aufmerksam gemacht, so in Westafrika, DR Kongo, Sudan, Afghanistan, Irak, Sri Lanka, den Philippinen und Kolumbien, um nur einige Länder zu nennen. Der Europäische Ge-

richtshof für Menschenrechte (EGMR) hat auch Urteile, etwa zu Tschetschenien/Russische Föderation, Türkei und Zypern gefällt.

In Afghanistan, wo seit neun Jahren gekämpft wird, haben nach NGO-Schätzungen mehrere Tausend Zivilisten durch die Konfliktparteien ihr Leben verloren. Verlässliche Statistiken gibt es nicht, aber Schätzungen von einigen wenigen Nichtregierungsorganisationen.⁵³ Die VN-Mission für Afghanistan, UNAMA, begann 2007, regelmäßig systematisch Informationen über Opfer in der Zivilbevölkerung zu sammeln.⁵⁴ Diese naheliegende Aufgabe hatte weder ISAF noch, in einem anderen Land, Irak, die dortige internationale Koalition unter Führung der USA, wahrgenommen. Beiden Koalitionen gehör(t)en mehrere EU-Mitgliedstaaten an. US-Offiziere erklärten nach US-Medienberichten, dies sei nicht ihre Aufgabe.⁵⁵ Zahlen über eigene Verluste, Tote wie Verwundete, auch bei ISAF, werden detailliert erhoben.

Es ist erstaunlich, dass westliche und andere Staaten jahrelang Krieg führen und kaum Ressourcen einsetzen (bei Ausgaben von mehreren hundert Milliarden US-Dollar), um die Folgen des Krieges für die Zivilbevölkerung zumindest annäherungsweise zu erfassen. Dass es keine perfekten Statistiken geben kann, ist selbstverständlich, kann aber nicht erklären, warum auf eine so naheliegende Maßnahme bis heute verzichtet wird.

Der Sonderberichterstatter zu außergerichtlichen Hinrichtungen des VN-Menschenrechtsrats, *Philip Alston*, kritisierte

⁴⁷ Report of the Special Rapporteur on the Promotion and Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms While Countering Terrorism, *M. Scheinin*. Addendum. Mission to the United States of America, UN Doc. A/HRC/6/17/Add.3, 22. November 2007.

⁴⁸ Zur Rolle des damaligen Vertreters (*Tom Koenigs*) des VN-Generalsekretärs in Afghanistan: *J. Böhme*, Human Rights and Gender Components of UN and EU Peace Operations, Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin 2008, S. 26 f.

⁴⁹ Recherche des Vf. beim Universal Human Rights Index der Universität Bern.

⁵⁰ Requests Addressed to the Advisory Committee Stemming from Human Rights Council Resolutions: Missing Persons. Study on Best Practices on the Issue of Missing Persons, UN Doc. A/HRC/AC/4/CRP.2, 25. Januar 2010. Der Vf. ist Mitglied des Ausschusses und Vorsitzender der betreffenden Arbeitsgruppe.

⁵¹ Die Aussage bezog sich auf den Afghanistan-Krieg, zit. in: CBC News, Iraq. Casualties in the Iraq War, 5. Februar 2007. Ebenso Verteidigungsminister *Donald Rumsfeld*, zit. in: *B. Graham*, Enemy Body Counts Revived, Washington Post v. 24. Oktober 2005.

⁵² *K. Ipsen*, Menschenwürde und Waffeneinsatz mit Kollateralwirkung auf Zivilpersonen, in: Neue Zeitschrift für Wehrrecht 50 (2008), S. 156-163; *H.-J. Heintze*, Durchsetzung eines menschenrechtlichen Mindeststandards im bewaffneten Konflikt, in: Sicherheit und Frieden 25 (2007), S. 43-49.

⁵³ Vgl. *S. Rogers*, Afghanistan Civilian Casualties: What are the Real Figures?, in: Guardian, Data Blog: Facts are Sacred, 19. November 2009, American Civil Liberties Union, The Human Cost - Civilian Casualties in Iraq & Afghanistan, 13. November 2009; ACLU Releases U.S. Army Documents That Depict American Troops' Involvement in Civilian Casualties in Iraq and Afghanistan.

⁵⁴ Zuletzt: UNAMA, Afghanistan. Annual Report on Protection of Civilians in Armed Conflict 2009, Kabul, January 2010. Für 2008 lag die Zahl der Opfer durch Antiregierungskräfte und Pro-Regierungskräfte bei 55 und 39 Prozent, 2010 werden die Anti-Regierungskräfte für Zweidrittel und die Regierung/ISAF für 25 Prozent der Zivilopfer verantwortlich gemacht.

⁵⁵ *B. Graham / D. Morgan*, US Has No Plans to Count Civilian Casualties, Washington Post v. 15. April 2003.

die US-Regierung in Bezug auf den Mangel an Informationen über Verluste in der Zivilbevölkerung: „(...) *Alston also called on the Government to publish information on civilian casualties in its operations in Afghanistan and Iraq and to make it possible for US citizens, as well as Afghans and Iraqis, to follow the workings of the military justice system. Normal court systems have centralized dockets and easily-accessible rulings and judgments, but the military justice system does not. As it stands, following a case through the military justice system is remarkably difficult, and outside observers have no basis upon which to conclude that the system is in fact operating fairly*“, *Alston said*“.⁵⁶

Solche Informationen sind nicht nur zwingend notwendig, damit sich die Politik und Öffentlichkeit des Einsatzlandes und der Entsendeländer ein Bild machen können. Sie sind auch eine wichtige Grundlage für die politische Bewertung von Kriegsführung bis hin zu der Frage, ob eine bestimmte Kriegsführung fahrlässig zu Verlusten der Zivilbevölkerung führt, zum Beispiel durch einen übermäßig eingesetzten Luftkrieg, der zwar eigene Kräfte schont, aber gleichzeitig durch seine mangelnde Präzision die Gefahr von Verlusten in der Zivilbevölkerung erhöht. Dann geht es auch um die Frage nach möglichen Verletzungen des humanitären Völkerrechts durch ein militärisches Vorgehen, das unverhältnismäßige Kollateralschäden im Verhältnis zum militärischen Nutzen in Kauf nimmt (für Deutschland sei nur erinnert an die politische Diskussion und die Entscheidung der Generalbundesanwaltschaft im Fall Kunduz). Bis in die jüngste Zeit der Operationen werden immer wieder Berichte über Opfer in der Zivilbevölkerung bekannt.⁵⁷

Ein anderes Thema sind disziplinarische und strafrechtliche Ermittlungen. Es fehlt an Informationen, wie zum Beispiel die US-Militärjustiz Untersuchungen in Irak und Afghanistan geführt hat. Es gibt kaum Studien, die sich systematisch mit Ermittlungsverfahren, Anklagen und Urteilen von US-Militärgerichten in den letzten neun Jahren in Afghanistan und in Irak beschäftigt hätten. Aus den Studien von Menschenrechts-NGOs, vor allem von amnesty international (ai) und Human Rights Watch (HRW), ist der Eindruck zu gewinnen, dass es nur vereinzelt zu Untersuchungen kam und in aller Regel nur einfache Dienstränge mit Haft bestraft, Offiziere dagegen meist freigesprochen wurden oder selten eine Mahnung („reprimand“) erhielten.⁵⁸ Dies wird auch durch einen Bericht der US-amerikanischen Nichtregierungsorganisation Human Rights First (HRF) bestätigt, die knapp 100 Fälle des Todes von Gefangenen in Haft in Afghanistan und Irak untersucht hat.⁵⁹

Human Rights Watch hat Anfang 2009 die Untersuchungen des US-Militärs von Luftangriffen als völlig unzureichend kritisiert.⁶⁰

Im Februar 2010 wurde berichtet, das US-Militär habe eine ungewöhnlich große Zahl von Kommandeuren für Fehler auf dem Schlachtfeld ermahnt, aber dies betraf Fälle, in denen eigene Truppen getötet oder verwundet wurden.⁶¹

4. Zu einigen deutschen Erfahrungen mit dem Einsatz der Bundeswehr in Afghanistan

Seit 2001 wird der Einsatz der Bundeswehr bei der Terrorismusbekämpfung verstärkt diskutiert. Neue Kriege, asymme-

trische Konflikte bis hin zu Piratenbekämpfung stehen im Vordergrund. In der Diskussion zu Wehrrecht und humanitärem Völkerrecht befassen sich auch eine Reihe von Veröffentlichungen mit Erfordernissen des internationalen Menschenrechtsschutzes.⁶² Dieser interessiert sich vor allem für Regelungen und Praxis von Festnahme, Haft, gezielte Tötungen und Schutz der Zivilbevölkerung. Exemplarisch soll im Folgenden auf die Themen Festnahme und gezielte Tötungen eingegangen werden.

4.1. „Rules of Engagement“ (RoE)

Das Mandat der Bundeswehr findet in der Praxis in den Einsatzregeln (RoE) ihren Ausdruck, die geheim gehalten werden, auch bei abgeschlossenen Auslandsoperationen.

In Afghanistan hat das Bundesministerium für Verteidigung (BMVg) nach einem Medienbericht 2009 die Befugnisse der Bundeswehr im Kampf gegen die *Taliban* erweitert. Die Schusswaffe dürfe jetzt bei „*Gefahr für Leib und Leben*“ auch dann eingesetzt werden, wenn „*eine Lebensgefährdung (...) unbeteiligter Personen nicht ausgeschlossen werden kann*“. Vorher galt, dass der Gebrauch der Schusswaffe unzulässig ist, wenn er erkennbar Unbeteiligte mit hoher Wahrscheinlichkeit gefährdet. Die neue Taschenkarte für ISAF-Soldaten erlaube auch vorbeugende Angriffe: „*Angriffe können zum Beispiel dadurch verhindert werden, dass gegen Personen vorgegangen wird, die Angriffe planen, vorbereiten, unterstützen oder ein sonstiges feindliches Verhalten zeigen. Ein feindseliges Verhalten besteht fort, wenn bei Personen, die ISAF angegriffen haben, nicht ausgeschlossen werden kann, dass diese ihren Angriff in engem zeitlichen und räumlichen Zusammenhang fortsetzen oder wieder aufnehmen*.“⁶³

⁵⁶ Press Release, UN Special Rapporteur Calls on the U.S. to Take Steps to Avoid Unlawful Killings, 30. Juni 2008.

⁵⁷ CNN, NATO Admits Killing Afghan Civilians in February Raid, 5. April 2010; MSNBC, Civilian Death Toll Climbs in Afghan Offensive Joint Operation is a Major Test of a Retooled NATO Strategy, 16. Februar 2010; Afghanistan Independent Human Rights Commission, Press Release, 63 Civilians Killed in Afghanistan in the Last Two Weeks, Kabul, 23. Februar 2010; Spiegel-online, Kabul empört sich über NATO-Luftangriff, 22. Februar 2010.

⁵⁸ Für einige Fälle siehe Military Justice Proceedings Involving Offenses against Iraqi and Afghan Civilians, in: The American Journal of International Law 103 (2009), S. 358-360. Zum Einsatz der American Civil Liberties Union (ACLU), Regierungsdokumente vor US-Gerichten zu erklagen, vgl. ACLU Releases U.S. Army Documents That Depict American Troops' Involvement in Civilian Casualties in Iraq and Afghanistan, 2007.

⁵⁹ Human Rights First, Command's Responsibility. Detainee Deaths in U.S. Custody in Iraq and Afghanistan, 2006.

⁶⁰ Human Rights Watch, Afghanistan: US Investigation of Airstrike Deaths 'Deeply Flawed'. New Administration Should Revise Policies to Reduce Civilian Casualties, 15. Januar 2009.

⁶¹ G. Jaffe, U.S. Commanders in Afghanistan Face Tougher Discipline for Battlefield Failures, Washington Post v. 5. Februar 2010.

⁶² So z.B. D. Fleck (Hrsg.), Rechtsfragen der Terrorismusbekämpfung durch Streitkräfte, Baden-Baden 2004 und die von D. Weingärtner herausgegebenen Folgebände in der Reihe Forum Innere Führung zum Einsatz der Bundeswehr im Ausland (2007) und Streitkräfte und Menschenrechte (2008).

⁶³ Übernommen aus C. Rohde / U. Stoll, Die Schattentruppe – Deutschlands geheimer Krieg in Afghanistan. Beitrag des Magazins „Frontal21“ des ZDF v. 9. März 2010.

4.2. Rechtliche Grundlagen für Festnahmen in Afghanistan⁶⁴

Die Bundesregierung hat sich im Rahmen von zwei Kleinen Anfragen von Bündnis 90/Die Grünen und der Fraktion Die Linke zur Problematik von Festnahmen bei Auslandseinsätzen geäußert. In den Vorbemerkungen zur Antwort auf die Anfrage von Bündnis 90/Die Grünen⁶⁵ wird am Beispiel Afghanistan ausdrücklich festgestellt, dass deutsche ISAF-Einsatzkräfte kein isoliertes Recht zur Festnahme haben.

Rechtliche Vorgaben für die Behandlung von Gefangenen bei Auslandseinsätzen hat das BMVg am 24. Juli 1999 in Form einer „Weisung Nr. 8 für die Behandlung mutmaßlicher Straftäter, die durch die Bundeswehr im Kosovo in Gewahrsam genommen werden“ gemacht. Darin wird geregelt, dass die KFOR-Truppe Personen festnehmen kann, die im dringenden Tatverdacht stehen, eine schwerwiegende Straftat wie zum Beispiel Mord oder Vergewaltigung begangen zu haben. Diese dürfen aber nur so lange festgehalten werden, bis die Übernahme der festgenommenen Person durch die lokale Polizei und Justiz möglich ist. Bei der Festnahme ist notfalls auch Gewalt anzuwenden, wobei für die Anwendung militärischer Gewalt die Regeln der Taschenkarte und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gelten.⁶⁶

Auf die Frage 1 nach den Einsatzregeln antwortet die Bundesregierung, dass sowohl die völkerrechtlichen Grundlagen des jeweiligen Einsatzes (beispielsweise VN-Mandat) gelten als auch die Vorgaben des Grundgesetzes (GG), des Einsatzbeschlusses der Bundesregierung, der Operationsplan des jeweiligen Systems kollektiver Sicherheit und schließlich die Einsatzregeln der Operation.

Der Befehl des BMVg vom 26. April 2007⁶⁷ konkretisierte diese Vorgaben. Darin wird festgelegt, dass die Übergabe der in Gewahrsam genommenen Personen an Sicherheitskräfte aus Drittstaaten untersagt ist, wenn Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass die Beachtung menschenrechtlicher Standards nicht gewährleistet wird. In einer weiteren Einzelweisung für den ISAF-Einsatz wird geregelt, dass festgehaltene Personen möglichst innerhalb von 96 Stunden freizulassen oder an die zuständigen afghanischen Stellen zu übergeben sind. Allerdings ist hier festzustellen, dass das Festhalten einer Person für 96 Stunden oder länger ohne richterliche Entscheidung nicht mit Artikel 104 Absatz 2 GG in Einklang steht, der 48 Stunden als maximale Dauer der Freiheitsentziehung vorsieht. Daraus könnte geschlossen werden, dass das BMVg der Ansicht sei, das Grundgesetz wäre hier nicht anwendbar.⁶⁸ Indessen muss berücksichtigt werden, dass die Rechtsgrundlage für die Festnahme für das deutsche Einsatzkontingent ISAF, die ein Festhalten bis zu 96 Stunden erlaubt, die VN-Sicherheitsratsresolution 1386 (2001)⁶⁹ ist.

In einer Kleinen Anfrage der Fraktion Die Linke zum Umgang der Bundeswehr mit afghanischen Gefangenen⁷⁰ warfen die Abgeordneten der Bundesregierung vor, dass das Verfahren mit von ISAF festgehaltenen Personen in einer rechtlichen Grauzone stattfinde, was die Regierung zurückwies. Sie räumte allerdings ein, dass eine statistische Erfassung sämtlicher Ingewahrsamnahmen nicht erfolgt sei. Eine umfassende Dokumentation wurde erst mit Weisung vom 26. April 2007 vorgesehen. Auch in dieser Anfrage wurde auf das Festhalten von Personen für 96 Stunden hingewiesen

(Antwort 2), während nur wenige Antworten weiter (Antwort 8) eingeräumt wurde, dass die Bundeswehr als Teil der deutschen öffentlichen Gewalt in die durch das Grundgesetz normierte Bindung an die Grundrechte einbezogen sei. Diese Aussagen erscheinen widersprüchlich.

Menschenrechtsorganisationen haben die Übergabe von Gefangenen an afghanische Behörden kritisiert, so zum Beispiel amnesty international, und immer wieder über Folter und Misshandlungen durch den afghanischen Geheimdienst berichtet. So überstellte beispielsweise die kanadische Regierung Ende 2007 vorübergehend keine Gefangenen mehr, nachdem sie Misshandlungen festgestellt hatte. Das Deutsche Institut für Menschenrechte forderte 2008 die Bundesregierung auf, sich dafür einzusetzen, dass es nach der Übergabe von Gefangenen durch die Bundeswehr an afghanische Behörden nicht zu Folter und Misshandlungen kommt. Die Bundesregierung solle sich für eine entsprechende Haltung aller ISAF-Truppen einsetzen.⁷¹

4.3. Gezielte Tötungen?

2005 berichtete das Magazin „Stern“ über Interviews mit KSK-Angehörigen, sie würden jetzt gezielt zum Töten von Zielpersonen in Afghanistan ausgebildet werden, besonders auch von mutmaßlichen Drogenhändlern.⁷² Hierzu gab es keine öffentliche Äußerung, aber im Umfeld des Bundesministeriums der Verteidigung wurde der Bericht als nicht glaubwürdig bezeichnet.⁷³

Im US-Kongress wurde 2009 die Einbeziehung von Drogenhändlern in Tötungslisten bekannt: „*The Rules of Engagement, known as ROE, govern the conduct of the U.S. military in Afghanistan, spelling out when and how much force can be used on the battlefield. The precise rules are classified, but two U.S. generals in Afghanistan said that the ROE and the internationally recognized Law of War have been interpreted to allow them to put drug traffickers with proven links to the insurgency on a kill list, called the joint integrated prioritized target list. The military places no restrictions on the use of force with these selected targets, which means they can be*

⁶⁴ Die folgenden Absätze wurden übernommen aus W.S. Heinz / J. Ruszkowska, UN-Friedensoperationen und Menschenrechte, Berlin 2009, S. 25 f.

⁶⁵ BT-Drucksache 16/6282 v. 29. August 2007.

⁶⁶ Die Weisung Nr. 8 für KFOR wurde mit dem Befehl v. 26. April 2007 aufgehoben.

⁶⁷ Der Befehl gilt für die Behandlung von Personen, die bei Auslandseinsätzen von deutschen Soldatinnen oder Soldaten in Gewahrsam genommen werden, BT-Drucksache 16/6282 v. 29. August 2007.

⁶⁸ Zit. nach K. Stoltenberg, Auslandseinsätze der Bundeswehr im menschenrechtlichen Niemandsland?, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 41 (2008), S. 111 f.

⁶⁹ UN Doc. S/RES/1386 v. 20. Dezember 2001.

⁷⁰ BT-Drucksache 16/7839 v. 23. Januar 2008.

⁷¹ amnesty international, Detainees Transferred to Torture. ISAF Complicity?, London 2007. Siehe auch J. Borger, Canadian Diplomat Alleges Troops in Afghanistan were Complicit in Torture, The Guardian v. 20. November 2009. Deutsches Institut für Menschenrechte, Pressemitteilung: Menschenrechtsinstitut fordert Einhaltung der Menschenrechte bei Gefangenenübergabe in Afghanistan, 14. Februar 2008, unter: http://www2.institut-fuer-menschenrechte.de/webcom/show_article.php/_c-452/_nr-102/_p-1/i.html (am 31. Mai 2010).

⁷² U. Rauss, Diesmal wird es Tote geben, Stern v. 11. Juli 2005.

⁷³ Gegenüber dem Vf.

killed or captured on the battlefield; it does not, however, authorize targeted assassinations away from the battlefield.“⁷⁴ Auch korrupte lokale Beamte geraten auf das Radar einer besonderen US-Nachrichteneinheit, Joint Interagency Task Force (JIATF) in Bagram: „An American military officer with the project was blunter, telling the committee staff, ‚Our long-term approach is to identify the regional drug figures and corrupt government officials and persuade them to choose legitimacy or remove them from the battlefield.‘“⁷⁵

Angesichts der breiten Liste als legitim angesehener militärischer Ziele stellt sich die Frage, welche zusätzlichen, nicht-öffentlichen Richtlinien es geben könnte, wie Richtlinien von Kommandeuren vor Ort interpretiert, wie deren Einhaltung überprüft werden, einschließlich in der Zusammenarbeit zwischen nationalen Militärkontingenten.

Im Februar 2010 berichtete das Magazin „Stern“ wiederum über deutsche Spezialkräfte: „Die Nato-Truppen in Afghanistan benutzen geheime Todeslisten im Kampf gegen die Taliban, um deren Kommandeure auf hoher und mittlerer Ebene aufzuspüren, gefangen zu nehmen oder zu töten. Bei diesen Operationen ist neben amerikanischen Spezialeinheiten das Kommando Spezialkräfte (KSK) der Bundeswehr beteiligt. (...) Im Einsatzführungskommando in Potsdam wird darüber entschieden, wen die Deutschen auf so genannte JPEL-Listen (Joint Priority Effects List/Gemeinsame Wirkungsvorrangliste) setzen. Die endgültige Genehmigung erteilt dann das Isaf-Hauptquartier in Kabul. Die Personen auf diesen Listen werden in den Kategorien ‚c‘ und ‚c/k‘ geführt – ‚c‘ steht für ‚capture‘ (ergreifen), ‚k‘ für ‚kill‘ (töten). Dokumente und Aussagen von Beteiligten belegen die Existenz dieser Listen und ihre Verwendung in Afghanistan. Die Bundeswehr trägt angeblich nur Zielpersonen in die Liste ein, die gefangen genommen werden sollen – doch die Informationen sind auch Nato-Partnern zugänglich, deren Spezialeinheiten gezielt töten.“⁷⁶

Drei Wochen später sendete das ZDF-Magazin „frontal 21“ einen Bericht zum Thema Bundeswehr in Afghanistan. Als Bundeswehroffiziere vorgestellte Interviewpartner berichteten, dass die Bundeswehr an der Festnahme von Personen beteiligt sei, indem sie jeweils einen größeren Ring um die Zielpersonen bilde. In einem kleineren Ring würden dann afghanische Kräfte den Zugriff vornehmen. Bundeswehrangehörige hätten wiederholt Gefangene in das US-Gefängnis Bagram verbracht, ein vom US-Militär kontrolliertes Gefängnis, in denen Personen ohne Anklage oder Gerichtsverfahren seit Jahren als Terrorismusverdächtige festgehalten werden, vergleichbar der Situation in Guantánamo (vgl. Kap. 2.3).⁷⁷ Berichte über Folterungen und auch Todesfälle als Folge von Folter liegen seit Jahren vor.⁷⁸

Auf eine Bitte um Stellungnahme des Verfassers beim Bundesministerium der Verteidigung zu den beiden Berichten antwortete das Bundesministerium der Verteidigung: „Task Force 47 in AFG: Die Bundeswehr hat sich letztmalig 2005 in Afghanistan an der Operation Enduring Freedom (OEF), die zum Ziel hat, Führungs- und Ausbildungseinrichtungen von Terroristen auszuschalten und zu bekämpfen sowie Dritte dauerhaft von der Unterstützung terroristischer Aktivitäten abzuhalten, beteiligt. Seit 2008 gibt es hierzu kein Bundestagsmandat mehr. Die Bundeswehr ist heute ausschließlich unter dem ISAF-Mandat in Afghanistan einge-

setzt. Auftrag der ISAF ist es, Afghanistan bei der Aufrechterhaltung der Sicherheit so zu unterstützen, dass sowohl die afghanischen Staatsorgane als auch das Personal der Vereinten Nationen und anderes internationales Zivilpersonal, insbesondere solches, das dem Wiederaufbau und humanitären Aufgaben nachgeht, in einem sicheren Umfeld arbeiten können. Hierzu leistet auch der Einsatzverband der Spezialkräfte (Task Force 47) mit seinem Auftrag zur Verbesserung bzw. Verdichtung des Lagebildes im Einsatzgebiet mit dem Ziel der operativen Nutzung einen Beitrag. Spezialkräfte der Bundeswehr werden – wie andere Kräfte der Bundeswehr auch – stets strikt im Rahmen des jeweils erteilten politisch-parlamentarischen Mandats eingesetzt. Sie bereiten sich dann – ebenfalls wie alle anderen Soldatinnen und Soldaten – intensiv auf Einsätze vor. Für den Erfolg eines Einsatzes ist es entscheidend, operationelle Einzelheiten, zu der auch die Zusammensetzung der Task Force 47 gehört, nicht in die Öffentlichkeit zu bringen. (...)“

Zur Klarstellung einer deutschen Beteiligung am sogenannten Targeting-Prozess von ISAF wird mitgeteilt: „Geplante offensive militärische Maßnahmen gegen Zielpersonen sind nur zulässig, wenn diese Personen in Übereinstimmung mit den ISAF-Einsatzregeln auf der von zwei multinationalen Befehlshabern der ISAF gebilligten und mit den afghanischen Regierungsbehörden abgestimmten Zielliste (Joint Prioritized Effects List /JPEL) geführt werden. Zielnominierungen und Zugriffoperationen mit den afghanischen Sicherheitskräften, bei denen deutsche Kräfte die Verantwortung für die Anwendung militärischer Gewalt haben oder die Ausführung übernehmen, bzw. sich daran beteiligen, erfolgen stets nur mit dem Ziel, die Zielperson festzusetzen. Hierbei ist die Einbindung von afghanischen Sicherheitskräften in die Operationsdurchführung bindende Vorgabe und Voraussetzung zur Billigung geplanter Operationen. In Folge dessen wurden bislang bei den gemeinsam durchgeführten Operationen insgesamt mehr als 50 Personen durch die afghanischen Exekutivbehörden zumindest vorübergehend in deren Gewahrsam genommen. Den Spezialkräften der Bundeswehr stehen im Vorgehen gegen Zielpersonen in allen Einsätzen grundsätzlich keine Befugnisse zu, die über die Befugnisse der anderen Kräfte des Deutschen Einsatzkontingents ISAF hinausgehen.“⁷⁹

Dies wirft die Frage auf, inwieweit die Bundeswehr direkt oder indirekt an Menschenrechtsverletzungen beteiligt ist, und ob die Informationsweitergabe an die „dual-use“-Listen der ISAF (deren Existenz nicht bestritten wird) – Ziel sind ja Festnahmen oder Töten – eine Beihilfe zu Menschenrechtsverletzungen darstellt.

⁷⁴ U.S. Congress, Afghanistan’s Narco War: Breaking the Link Between Drug Traffickers and Insurgents. A Report to the Committee on Foreign Relations, United States Senate, One Hundred Eleventh Congress First Session August 10, 2009, S. 15.

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ Mit Todeslisten gegen die Taliban, Stern v. 10. Februar 2010.

⁷⁷ C. Rohde / U. Stoll, Die Schattentruppe – Deutschlands geheimer Krieg in Afghanistan, Beitrag des Magazins „Frontal21“ des ZDF v. 9. März 2010.

⁷⁸ amnesty international, The „New“ Bagram Unveiled: But Will There Be Change?, 23. November 2009.

⁷⁹ Stellungnahme des Bundesministeriums der Verteidigung v. 17. März 2010 (E-Mail) auf eine Anfrage des Vf. vom 11. März 2010.

5. Befunde und offene Fragen

Es sollte deutlich geworden sein, dass bei der Bekämpfung von Terrorismus durch das Militär durchaus problematische Entwicklungen und Rechtspositionen existieren. In der wissenschaftlichen Diskussion gibt es zwar viele, vor allem rechtsdogmatische Beiträge, jedoch werden praktische Probleme, von denen einige hier angesprochen wurden, wenig angegangen; entsprechend abstrakt und praxisfern bleiben dann häufig die Schlussfolgerungen.

Eine Reihe von politischen und rechtlichen Herausforderungen stellen sich besonders mit dem Blick auf die Grundfrage, inwieweit die beschriebenen und behaupteten Aktivitäten Teil normaler Kriegshandlungen in Afghanistan sind – eine Situation, die die Bundesregierung 2010 erst als eine nicht-internationale bewaffnete Konfliktsituation, dann als „*umgangssprachlich gesagt, Krieg*“ (Verteidigungsminister *Karl-Theodor Freiherr zu Guttenberg*) bezeichnete.

Besonders wichtig erscheinen folgende Problempunkte:

- Wie kann, wie muss eine Zusammenarbeit zwischen dem Militär verschiedener Staaten gestaltet werden, wenn bei Rechtspositionen und Praxis von ISAF-Mitgliedstaaten erhebliche Unterschiede bestehen?
- Reicht es für die Bundesregierung aus, in öffentlichen Erklärungen zu formulieren, in Afghanistan würden Personen nicht festgenommen, sondern seien „in Gewahrsam zu nehmen“, wenn diese dann einem Koalitionspartner übergeben werden, der sie in einem rechtsfreien Raum festhält oder an die afghanische Regierung ausliefert? Wie steht es um die rechtliche Mitverantwortung bei der Beteiligung an Festnahmen durch afghanische Kräfte?
- Gibt es politische Vorgaben für die Weitergabe von Informationen, um Personen vor Internierung in rechtsfreien Situationen, vor Folter, Todesstrafe oder gezielter Tötung (außerhalb von Kampfhandlungen) zu schützen?⁸⁰

⁸⁰ Erinnert sei an die Internierung von *Murat Kurnaz* in US-Haft in Kandahar, wo die Gefangenen von der KSK bewacht wurden. Siehe Deutscher Bundestag, Beschlussempfehlung und Bericht des Verteidigungsausschusses als 1. Untersuchungsausschuss gemäß Artikel 45a Abs. 2 des Grundgesetzes, 16. Wahlperiode, BT-Drucksache 16/10650 v. 15. Oktober 2008 und die erwähnten Berichte des „Stern“.

Es ist bekannt, dass die Bundesregierung seit einiger Zeit versucht, ein „Memorandum of Understanding“ mit der afghanischen Regierung zur Übergabe von Gefangenen abzuschließen, dies aber bis heute nicht zu einem Ergebnis geführt hat. Da es keine eigenen deutschen Gefängnisse in Afghanistan gibt, bleiben nur die Alternativen, (a) die in Gewahrsam genommenen Personen freizulassen, (b) sie den USA zu überstellen (was wohl nicht passiert) oder (c) sie den afghanischen Behörden zu übergeben, wobei bekannt ist, dass der afghanische Geheimdienst auch foltert.

- Wie positioniert sich die deutsche Politik unter anderem zu gezielten Tötungen und wie lauten die politischen Vorgaben, etwa zur nachrichtendienstlichen und militärischen Zusammenarbeit, um sicherzustellen, dass hier keine Hilfe zu Menschenrechtsverletzungen geleistet wird (menschenrechtlich würde man wahrscheinlich von außergerichtlichen Hinrichtungen sprechen⁸¹)?

Hier lässt sich vielleicht einwenden, dies seien überflüssige Fragen, weil man einen Krieg zu führen habe und die Zusammenarbeit mit den relevanten politischen Akteuren eben notwendig sei, auch wenn es unterschiedliche Rechtspositionen gibt. Aus der Sicht des völkerrechtlichen Menschenrechtsschutzes und des humanitären Völkerrechts wäre ein solcher Einwand („Not kennt kein Gebot?“) jedoch fragwürdig und unbefriedigend.

Es wäre notwendig, dass die Bundesregierung und auch der Deutsche Bundestag diese Fragen analysieren und klare Vorgaben und Empfehlungen formulieren, ob und wie mit anderen Staaten kooperiert wird/kooperiert werden sollte, wann eine Kooperation einer Einzelprüfung zu unterwerfen ist und wann eine Kooperation grundsätzlich nicht in Frage kommt (soweit bekannt ist, gilt dies zurzeit nur für den Bereich der Todesstrafe). ■

⁸¹ VN-Zivilpakt, Art. 6 Abs. 1: „Jeder Mensch hat ein angeborenes Recht auf Leben. Dieses Recht ist gesetzlich zu schützen. Niemand darf willkürlich seines Lebens beraubt werden.“