

Der Einsatz von Drohnen

Eine völkerrechtliche Betrachtung

Robert Frau

Drohneinsätze werden in Zukunft zunehmen, weil viele Staaten von den Vorteilen überzeugt sind. Übertragene technische Fähigkeiten sowie die verminderte Gefahr eigener Gefallener wiegen die Gegenargumente auf. Für diese Einsätze gelten die Menschenrechte und – soweit anwendbar – das humanitäre Völkerrecht. Im Ergebnis verfügt das Völkerrecht über einen befriedigenden Rechtsrahmen für den Einsatz von Drohnen.

Eine Novembernacht 2010 in Afghanistan: Deutsche ISAF-Soldaten werden darüber informiert, dass Aufständische an einer Straße Sprengfallen installieren. Die militärische Aufklärung ergibt, dass sich keine Zivilisten in der Nähe befinden. Auf deutsche Anforderung hin wird eine bewaffnete Drohne eingesetzt. Die Nacht endet mit vier Toten und einem Verletzten.¹ Zwei Jahre später wird der Vorfall ans Tageslicht geholt und in einer politischen Debatte um den geplanten Drohnenkauf der Bundeswehr instrumentalisiert.² Heute ist die Öffentlichkeit, auch durch die Praxis anderer Staaten,³ für das Thema sensibilisiert. Befürchtet wird, der Einsatz von Drohnen verletze in der Regel Völkerrecht und verstoße gegen Menschenrechte. Daher widmet sich der vorliegende Beitrag den völkerrechtlichen Fragen.

Drohneinsätze in der Praxis

Drohnen sind unbemannte Luftfahrzeuge (unmanned aerial vehicles – UAVs), die ferngesteuert werden oder auf vorprogrammierten Routen fliegen. Die größten sind zugleich die bekanntesten Modelle: Die unbewaffnete Global Hawk ist ein sogenanntes HALE-Modell (high altitude, long endurance), das in einer Höhe von bis zu 20 000 Metern bis zu 48 Stunden in der Luft bleiben kann. Keinen Zweifel an ihrer Bewaffnung lassen die amerikanischen Modelle Predator (Raubtier) und Reaper (Sensenmann). Diese sogenannten MALE-Modelle (medium altitude, long endurance) fliegen in einer Höhe von bis zu 15 000 Metern und bis zu 30 Stunden am Stück. Weniger prominent sind zahlreiche andere Modelle, deren Aussehen und Größe oft an Modellflugzeuge erinnern. Sie werden manchmal wie ein Papierflieger aus der Hand gestartet und vor allem zur Aufklärung eingesetzt. Darüber hinaus gibt es Modelle wie die Mikado,⁴ von der auch die Bundeswehr einige Dutzend zur Nahaufklärung nutzt. Die Zukunft der unbemannten Luftfahrzeuge scheint rosig, denn die Militärs sind von ihrem Nutzen überzeugt.

Vorteile von Drohneinsätzen

Die Drohnen einsetzenden Staaten schätzen insbesondere, dass keine eigenen Soldaten gefährdet werden. Gefallene müssen im Heimatland weder betrauert noch gerechtfertigt werden. Drohnen ermöglichen durch unterschiedliche Sensoren bessere Informationsbeschaffung, sie sind leiser und effektiver als herkömmliche Kampfflugzeuge. Sowohl in der Anschaffung als auch bei Betrieb und Wartung sind Drohnen deutlich günstiger als Kampfflugzeuge. Eine Drohne kann von jedem Ort der Welt nahezu in Echtzeit gesteuert werden, denn das Signal benötigt zwischen dem tatsächlichen Geschehen vor Ort und der Übertragung in die Steuerungszentrale höchstens zwei Sekunden.

Nachteile von Drohneinsätzen

Dennoch regt sich breite Kritik am Einsatz von UAVs. Es ist gerade nicht der Fall, dass die Bevölkerung nur die eigenen Opfer betrauert und den Opfern der vermeintlichen Gegenseite unbeteiligt gegenübersteht. Dies zeigen die breiten Diskussionen, die in den USA und Deutschland geführt werden. Des Weiteren stimmt es nicht, dass der Drohnen einsetzende Staat seine Soldaten keiner Gefahr mehr aussetzt. Selbst wenn die Piloten der Drohne tausende von Kilometern entfernt in Sicherheit sind, sind andere Personen vor Ort, die die Luftfahrzeuge betanken, warten, bewaffnen oder auf die Startbahn rollen. Praktisch verhält es sich häufig so, dass der gesamte Start- und Landevorgang von Piloten vor Ort gesteuert wird, weil durch eine große Distanz die Reaktionszeit zwischen einem Ereignis, dessen Übertragung in die Steuerungszentrale und dem Geben und Ausführen eines Reaktionsbefehls, vier Sekunden betragen kann. Das Einsatzgebiet von Drohnen ist aufgrund der vergleichsweise langsamen Geschwindigkeit und geringen Beweglichkeit begrenzt. Noch dazu müssen wegen möglicher Signalüberlagerungen und fehlender



Dr. Robert Frau, geb. 1979, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere Völkerrecht, Europarecht und ausländisches Verfassungsrecht an der Europa-Universität Viadrina in Frankfurt (Oder).

¹ ISAF-Pressemitteilung Nr. 2010-11-CA-152, 12.11.2010.

² Thomas Wiegold, Die Deutschen und die Killer-Drohnen in Afghanistan, 17.3.2013, über: www.augengeradeaus.net

³ Vgl. dazu Felix Boor, Der Drohnenkrieg in Afghanistan und Pakistan, Humanitäres Völkerrecht-Informationsschriften (HuV-I), 24. Jg., 2/2011, S. 97–104; Wolfgang Richter, Kampfdrohnen versus Völkerrecht?, HuV-I, 24. Jg., 2/2011, S. 105–112.

⁴ Mikado steht für Mikroaufklärungsdrohne für den Ortsbereich.

Ob Drohneneinsätze aus strategischer Sicht erfolgreich sind, ist ungeklärt.

Gefahrererkennungsfähigkeiten⁵ Drohnen voneinander Abstand halten, andernfalls versagt die Steuerung. Drohnen mögen zwar günstiger sein als Kampfflugzeuge, dennoch kostet beispielsweise ein Exemplar der Reaper-Drohne rund zehn Millionen Euro.⁶ Stürzt eine Drohne ab, wird sie geborgen – verbunden mit Gefahren für die Bergungsmannschaften und hohen Kosten.⁷ Darüber hinaus addieren sich die laufenden Kosten auf einen ähnlich hohen Betrag wie beim Einsatz von Raketen.⁸

Ob Drohneneinsätze aus operativer, taktischer und strategischer Sicht tatsächlich erfolgreich sind, ist weitgehend ungeklärt. So ist beim Drohnenprogramm der USA in Pakistan umstritten, ob es die Terrororganisationen schwächt oder ob es nicht vielmehr das beste Argument ist, Menschen zum Kampf gegen die Amerikaner zu bewegen.⁹ Einen Kausalzusammenhang zwischen Drohneneinsätzen und etwaigen Reaktionen nachzuweisen, ist derzeit nicht möglich.¹⁰

Drohnen innerhalb und außerhalb bewaffneter Konflikte

Staaten setzen sowohl bewaffnete als auch unbewaffnete Drohnen innerhalb und außerhalb bewaffneter Konflikte ein. In bewaffneten Konflikten gilt das humanitäre Völkerrecht. Dieses sieht bestimmte Regelungen zum Schutz der Zivilbevölkerung vor, erlaubt allerdings, zulässige militärische Ziele anzugreifen. In bewaffneten Konflikten wird die Spannbreite der Einsatzmöglichkeiten voll ausgenutzt: Drohnen leisten Aufklärungsarbeit, unterstützen Bodenoperationen und greifen gezielt an.

Außerhalb von bewaffneten Konflikten werden Drohnen meist zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus eingesetzt. Unabhängig vom Aufenthaltsort bestimmter Personen werden diese gezielt angegriffen und getötet. So sollen allein in Pakistan seit dem Jahr 2004 mehr als 2500 Menschen gezielt getötet worden sein.¹¹ Darüber hinaus werden auch in Afghanistan, Jemen, Somalia und anderen Staaten solche Angriffe durchgeführt. Besonders problematisch sind dabei ›signature strikes‹, bei denen eine Angriffsentscheidung nach der Auswertung eines Bewegungs- und Verhaltensmusters getroffen wird, ohne dass weitere Informationen über die Zielperson bekannt sind.

Reaktionen der Vereinten Nationen

Die Vereinten Nationen befassen sich mit dem Fragekomplex der Drohnen fast ausschließlich im Hinblick auf die USA und deren Drohnenprogramm zur Terrorismusbekämpfung. Bereits im Jahr 2010 hat der damalige Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen zu außergerichtlichen, summarischen und willkürlichen Hinrichtungen Philip Alston darauf hingewiesen, dass der Einsatz von Drohnen menschenrechtswidrige Tötungen erleichtern könnte.¹² In bewaffneten Konflikten sei dies aber keine Frage

der eingesetzten Technologie, sondern der bedienenden Menschen. Außerhalb von bewaffneten Konflikten, so vermutete Alston, sei die Tötung mittels Drohnen fast niemals rechtmäßig, da regelmäßig menschenrechtliche Standards unterlaufen würden.¹³

In einer weiteren Studie über den Einfluss neuer Technologien auf Menschenrechte¹⁴ sorgte sich der Sonderberichterstatter über die zunehmende Automatisierung von Tötungen. Er warf der Völkerrechtswissenschaft vor, sich nur zurückhaltend mit den verbundenen komplexen Rechtsfragen befasst zu haben¹⁵ und schlug der Generalversammlung die Einrichtung einer Arbeitsgruppe vor, die unter anderem untersuchen sollte, ob eine ›Playstation-Mentalität‹ existiert, die das Töten mittels Drohnen einfacher mache.¹⁶ Bis heute liegt jedoch weder eine umfassende empirische Studie zur ›Playstation-Mentalität‹ vor,¹⁷ noch wurde die Arbeitsgruppe eingerichtet.

Die Bedenken gegen das amerikanische Drohnenprogramm hat Alstons Nachfolger Christof Heyns aufrechterhalten, insbesondere aufgrund der gestiegenen Einsatzzahlen.¹⁸ Besonders bedauert Heyns, dass die amerikanische Regierung keine genauen Zahlen zu den getöteten Zivilpersonen bekannt gibt¹⁹ – was auch von zivilgesellschaftlicher Seite kritisiert wird.²⁰

⁵ Aufgrund dieses technischen Mangels hat die Bundeswehr den Plan aufgegeben, Euro-Hawk-Überwachungsdrohnen zu kaufen. Vgl. Aufklärungsdrohne Euro Hawk wird nicht zugelassen, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 14.5.2013.

⁶ Andreas Lorenz et al., Botschafter des Todes, Der Spiegel, 14.11.2011.

⁷ Nearly 450 British Military Drones Lost in Iraq and Afghanistan, The Guardian, 12.2.2013.

⁸ Armin Krishnan, Gezielte Tötung, Berlin 2012, S. 178ff.

⁹ Vgl. Living Under Drones: Death, Injury, and Trauma to Civilians from US Drone Practice in Pakistan, Stanford International Human Rights and Conflict Resolution Clinic, 2012, S. 125ff.

¹⁰ Vgl. Krishnan, a.a.O. (Anm. 8), S. 160ff.

¹¹ Living Under Drones, a.a.O. (Anm. 9), S. vi.

¹² Report of the Special Rapporteur on Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions, UN Doc. A/HRC/14/24/Add.6 v. 28.5.2010, Abs. 80ff.

¹³ Report of the Special Rapporteur, a.a.O. (Anm. 12), Abs. 85.

¹⁴ Interim Report of the Special Rapporteur on Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions, UN Doc. A/65/321 v. 23.8.2010, insb. Abs. 29ff.

¹⁵ Interim Report of the Special Rapporteur, a.a.O. (Anm. 14), Abs. 45.

¹⁶ Interim Report of the Special Rapporteur, a.a.O. (Anm. 14), Abs. 47ff.

¹⁷ Vgl. Report of the Special Rapporteur, a.a.O. (Anm. 12), Abs. 84. Vgl. auch Air Force Drone Operators Report High Levels of Stress, New York Times, 18.11.2011.

¹⁸ Siehe Report of the Special Rapporteur on Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions, Christof Heyns, Addendum, Follow-up to Country Recommendations – United States of America, UN Doc. A/HRC/20/22/Add.3 v. 30.3.2012, Abs. 80f.

¹⁹ Ebd.

²⁰ Vgl. Living Under Drones, a.a.O. (Anm. 9), S. 32ff.

Der Sonderberichterstatter über die Förderung und den Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten bei der Bekämpfung des Terrorismus Ben Emmerson betont, dass sowohl Staaten, die Drohnen nutzen, als auch Staaten, in denen Drohnen eingesetzt werden, verpflichtet seien, diese Angriffe auf mögliche Menschenrechtsverletzungen hin zu untersuchen. Anfang 2013 initiierte er eine Untersuchung, die sich den Rechtsfragen stellen soll.²¹ Zu diesem Zweck hat er bereits Pakistan besucht und erklärt, dass die USA mit Drohnenangriffen die pakistanische Souveränität verletzt.²²

Allen Bedenken zum Trotz gibt es im Bereich der Vereinten Nationen bislang keine Bestrebungen, einen gesonderten Vertrag zur halb- oder vollautonomen Kriegführung zu entwerfen, der die Entwicklung oder den Einsatz von Drohnen und ähnlichen Geräten verbietet oder reglementiert. Es steht auch nicht zu erwarten, dass sich die Staaten angesichts der Vorteile, die sie sich von Drohnen versprechen, einen entsprechenden Vertrag ratifizieren würden.

Auch der am 2. April 2013 von der UN-Generalversammlung angenommene Vertrag über den Waffenhandel (Arms Trade Treaty – ATT)²³ erwähnt halb- und vollautonome Kriegführung nicht ausdrücklich. Vielmehr reglementiert Artikel 2 (a) des Vertrags den Handel mit unter anderem »conventional arms within the following categories as a minimum [...] (d) combat aircraft, (e) attack helicopters, (f) warships, (g) missiles and missile launchers [...]«. Ob davon Drohnen und ähnliche Kriegsgeräte erfasst sind, ist unklar.

Gegen die Anwendbarkeit des ATT auf Drohnen spricht, dass sich dessen Aufzählung an den Kategorien des UN-Waffenregisters orientiert. In diesem Rahmen ist umstritten, ob unbemannte Luftfahrzeuge und ähnliches erfasst sind.²⁴ Die Staaten sind zurückhaltend und lehnen es eher ab, Drohnen als vom Waffenregister erfasst anzusehen.²⁵

Dafür spricht jedoch, dass »konventionelle Waffen« der Sammelbegriff für Waffen ist, die keine Atom-, Bio- oder Chemiewaffen sind. Unzweifelhaft erfasst sind darüber hinaus sowohl Kampfflugzeuge als auch deren Bewaffnung wie etwa Hellfire-Raketen und Kriegsschiffe, zu denen unbemannte Schiffe gehören können.²⁶ Es wäre widersprüchlich, wenn bemannte Plattformen (also Kampfflugzeuge und Kriegsschiffe) unter den ATT fielen, andere Plattformen (etwa UAVs) aber allein aufgrund der fehlenden Besatzung nicht erfasst wären. Verstärkt wird dies durch teleologische Aspekte, denn der ATT soll der Wahrung des Weltfriedens dienen. Ausgerechnet solche Geräte vom Anwendungsbereich auszuschließen, die in den letzten Jahren als eine Gefahr wahrgenommen wurden, scheint dem Hauptziel des ATT zu widersprechen. Entscheidend für die Einbeziehung von Drohnen in den Text spricht aber, dass der Wortlaut des Vertrags schlicht nicht zwischen bemannten und unbe-

mannten Luftfahrzeugen unterscheidet. Gerade in Anbetracht der aktuellen Diskussion hätten die Staaten, wenn sie Drohnen hätten ausnehmen wollen, dies im ATT deutlich machen müssen.

Darüber hinaus könnten die Vereinten Nationen bald selbst Überwachungsdrohnen nutzen. Diese sollen Blauhelm-Missionen in Gebieten unterstützen, die schwer zugänglich sind. So beinhaltet das neue Mandat der Stabilisierungsmission in der Demokratischen Republik Kongo (MONUSCO) die Erlaubnis, Überwachungsdrohnen einzusetzen.²⁷ Zur Diskussion steht ferner, Drohnen in der Côte d'Ivoire einzusetzen, um einen Ausgleich zu abziehenden Blauhelm-Truppen zu schaffen.²⁸

Da kein ausdrückliches Verbot des Einsatzes von Drohnen besteht, muss die Rechtmäßigkeit von Drohneinsätzen am Maßstab des Völkerrechts gemessen werden.

Völkerrechtliche Bewertung

Verletzung des Gewaltverbots und der staatlichen Souveränität

Den Militäroperationen der USA im pakistanischen Luftraum wird entgegengehalten, dass sie die Souveränität Pakistans und das Gewaltverbot aus Artikel 2 Absatz 4 UN-Charta verletzen. Zwar stimmt es, dass der Luftraum eines Staates für militärische Luftfahrzeuge eines anderen Staates geschlossen ist. Erst recht ist es verboten, dort Waffen einzusetzen. Allerdings ist beim »Drohnenkrieg« der USA in Pakistan unklar, ob Pakistan die Drohnen in seinem Luftraum nicht zumindest toleriert. Während dieses Einverständnis vor einiger Zeit noch vor-

Es gibt bislang keine Pläne in den UN für einen Vertrag über autonome Kriegsführung.

21 Statement by Ben Emmerson, UN Special Rapporteur on Counter-Terrorism and Human Rights, 24.1.2013, www.ohchr.org/Documents/Issues/Terrorism/SRCTBenEmmersonQC.24January12.pdf

22 Statement of the Special Rapporteur Following Meetings in Pakistan, 14.3.2013, www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13146&LangID=E

23 The Arms Trade Treaty, Annex to the Draft Decision, UN Doc. A/CONF.217/2013/L.3 v. 27.3.2013.

24 UN Office for Disarmament Affairs, Assessing the UN Register of Conventional Arms, Occasional Paper 16, 2009, S. 25 und 37.

25 Vgl. etwa USA Non-Paper, Proposal of a New Category for Armed Unmanned Aerial Vehicles, 2009, www.un.org/disarmament/conv_arms/Register/DOCS/GGE2009/US_expert_non-paper

26 Robert Frau, Regulatory Approaches to Unmanned Naval Systems in International Law of Peace and War, HuV-I, 25. Jg., 2/2012, S. 84–91.

27 UN-Dok. S/RES/2098 v. 28.3.2013, Abs. 12.

28 Ivory Coast Wants Surveillance Drones to Replace U.N. Troops, Reuters, 16.4.2013.

lag,²⁹ scheint sich die pakistanische Auffassung seit dem Jahr 2012 gewandelt zu haben.³⁰

Die Befürchtung, ein Staat, der über Kampfdrohnen verfügt, würde eher zum Krieg schreiten als andere Staaten,³¹ ist unbegründet. Bei allen heute schon verfügbaren Drohnen hat es noch keinen bewaffneten Konflikt gegeben, der nur aufgrund der Verfügbarkeit begonnen wurde. Es gibt auch keinen Konflikt, der ausschließlich mit Drohnen geführt wird; vielmehr sind Drohnen eines von vielen Mitteln, die im bewaffneten Konflikt eingesetzt werden.

Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht

Auf den Drohneinsatz im bewaffneten Konflikt ist das humanitäre Völkerrecht anwendbar, das Regeln für die Kriegführung vorhält. Der Einsatz von Drohnen muss daher an diesem Standard gemessen werden. Die wichtigsten Fragen seien hier erörtert.³²

Das humanitäre Völkerrecht schafft einen Ausgleich zwischen humanitären Erwägungen und militärischer Notwendigkeit im bewaffneten Konflikt anhand der beiden Grundsätze des Verbots überflüssigen Leidens und unnötiger Verletzungen sowie des Unterscheidungsgrundsatzes.³³

Folglich sind solche Angriffe verboten, bei denen damit zu rechnen ist, dass sie Verluste an Menschenleben unter der Zivilbevölkerung, die Verwundung von Zivilpersonen, die Beschädigung ziviler Objekte oder mehrere derartige Folgen zusammen verursachen, die in einem krassen Missverhältnis zum erwarteten konkreten und unmittelbaren militärischen Vorteil stehen.³⁴ Der Unterscheidungsgrundsatz schützt die Zivilbevölkerung und schreibt vor, stets zwischen zulässigen militärischen Zielen und unzulässigen zivilen Objekten zu unterscheiden. Daher dürfen die Staaten auch mit Drohnen nur solche Objekte angreifen, die aufgrund ihrer Beschaffenheit, Zweckbestimmung, Verwendung oder ihres Standorts wirksam zu militärischen Handlungen beitragen und gänzliche oder teilweise Zerstörung, deren Inbesitznahme oder Neutralisierung unter den zu dem betreffenden Zeitpunkt gegebenen Umständen einen eindeutigen militärischen Vorteil darstellt.³⁵

Kritiker des amerikanischen Drohnenprogramms nehmen an, dass zwischen der USA und organisierten bewaffneten Gruppen ein bewaffneter Konflikt in Pakistan herrscht und bemängeln, dass eine unverhältnismäßig hohe Zahl ziviler Opfer zu beklagen wäre, die in einem krassen Missverhältnis zu dem militärischen Vorteil stehe. So sollen von Juni 2004 bis September 2012 allein in Pakistan zwischen 2562 und 3325 Menschen durch Drohnen getötet worden sein, darunter zwischen 474 und 881 Zivilpersonen.³⁶ Daher sei der Großteil dieser Drohneinsätze als völkerrechtswidrig anzusehen. Darüber hinaus würde die Distanz zum Kampfgeschehen sowie die an der Bedienung von Videospiele orientierte Steuerung von Drohnen das Töten ›leichter‹ machen.

Drohnen würden den Piloten eher zum Angriff verleiten. Somit begründeten Drohnen generell die Gefahr, dass der Unterscheidungsgrundsatz unterlaufen werde.

Befürworter der Drohnentechnologie behaupten dagegen, dass der Einsatz von Drohnen die Einhaltung des humanitären Völkerrechts besser sicherstellen könne als andere Technologien. So sei insbesondere die Entfernung zum Kampfgeschehen von Vorteil. Piloten müssten nicht befürchten, selbst zum Ziel gemacht zu werden. Sie könnten daher viel ruhiger abwägen – es gebe keinen Eifer des Gefechts. Darüber hinaus erlaube die eingesetzte Technik, ein viel besseres und klareres Bild vom Geschehen vor Ort zu erhalten. Anders als Piloten eines Kampfflugzeugs hätten Drohnenpiloten die Zielperson lange vor Augen. Sie würden eben genauer sehen, was sich im Fadenkreuz bewegt. Daher führten Drohnen eher dazu, viel genauer nur solche Ziele anzugreifen, die zweifelsfrei ein zulässiges militärisches Ziel oder ein feindlicher Kämpfer sind. Damit könnten Staaten auch besser ihre Pflicht erfüllen, alle praktisch möglichen Vorsichtsmaßnahmen zu treffen, wenn sie Personen oder Objekte angreifen.

Welche Zahlen stimmen und wie hoch der Anteil der getöteten Zivilpersonen ist, ist umstritten. Es lässt sich daher nicht abschließend feststellen, welche Angriffe gegen das Verbot exzessiver Kollateralschäden verstoßen haben und welche nicht. Mehr noch, es mag Fälle geben, in denen Zivilisten ein Drittel der Opfer und einen zulässigen Kollateralschaden darstellen, während in anderen Fällen dieses Verhältnis ein verbotenes krasses Missverhältnis darstellt. Auch hier gilt, dass die Frage der Rechtmäßigkeit nur im Einzelfall beantwortet werden kann.

Problematisch aus der Sicht des humanitären Völkerrechts ist, dass sowohl die Drohne als auch ihre

Die Befürchtung, ein Staat, der über Kampfdrohnen verfügt, würde eher zum Krieg schreiten als andere Staaten, ist unbegründet.

Befürworter behaupten, der Einsatz von Drohnen könne die Einhaltung des humanitären Völkerrechts besser sicherstellen als andere Technologien.

²⁹ Living Under Drones, a.a.O. (Anm. 9), S. 104f.

³⁰ Living Under Drones, a.a.O. (Anm. 9), S. 105; Krishnan, a.a.O. (Anm. 8), S. 77; vgl. Mark Mazzetti, *The Way of the Knife*, New York 2013, S. 227f.; Statement by Ben Emmerson, a.a.O. (Anm. 21).

³¹ Interim Report of the Special Rapporteur, a.a.O. (Anm. 14), insb. Abs. 44.

³² Ausführlicher zur Bewertung nach humanitärem Völkerrecht vgl. die Beiträge von Robert Frau, Philipp Stroh und Dieter Fleck im Themenheft »Nicht-bemannte Waffensysteme und Humanitäres Völkerrecht« HuV-I, 24. Jg., 2/2011 sowie Robert Frau, Reicht das geltende Völkerrecht für Drohneinsätze aus?, HuV-I, 26. Jg., 1/2013 (im Erscheinen).

³³ International Court of Justice, *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Gutachten vom 8. Juli 1996, ICJ Reports, 1996, S. 226ff.

³⁴ Siehe Artikel 51 Absatz 5, lit. b) des I. Zusatzprotokolls zu den Genfer Konventionen von 1977.

³⁵ Siehe Artikel 52 Absatz 2 des I. Zusatzprotokolls zu den Genfer Konventionen von 1977.

³⁶ Living Under Drones, a.a.O. (Anm. 9), S. vi.

Steuerungszentrale zulässige militärische Ziele darstellen. In einem nicht-internationalen bewaffneten Konflikt kann eine Drohne in einem Land eingesetzt, aber aus einem anderen Land gesteuert werden. Dies ist zum Beispiel bei den amerikanischen Drohnen im afghanischen Konflikt der Fall. Es stellt sich dann die Frage, ob eine Steuerungszentrale auf amerikanischem Territorium ein zulässiges militärisches Ziel ist. Da die Zerstörung einen militärischen Vorteil darstellt, ist eine Steuerungszentrale auch dort zulässiges militärisches Ziel.³⁷ Damit ist jedoch die Gefahr der Ausweitung der Kampfzone verbunden.

Das humanitäre Völkerrecht gibt im Ergebnis einen befriedigenden Rahmen für den Einsatz von bewaffneten und unbewaffneten Drohnen vor. Ob ein Angriff rechtmäßig ist, muss im Einzelfall geprüft werden.

Bindung an die Menschenrechte

Darüber hinaus müssen sich Drohneneinsätze auch an menschenrechtlichen Standards messen lassen. Menschenrechte gelten außerhalb und innerhalb bewaffneter Konflikte, auch wenn sie im bewaffneten Konflikt durch die insoweit spezielleren Vorschriften des humanitären Völkerrechts ergänzt werden.³⁸

Die extraterritoriale Anwendung von Menschenrechten ist jedoch nicht einfach zu begründen. Erforderlich ist, dass der jeweilige Staat »jurisdiction« ausübt.³⁹ Darunter ist die Ausübung effektiver Kontrolle zu verstehen.⁴⁰ So hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in seiner *Bankovic*-Entscheidung abgelehnt, das Bombardieren eines Gebiets im Überflug ohne Truppen am Boden als eine solche effektive Kontrolle zu qualifizieren.⁴¹ Folgt man dieser Auffassung,⁴² dann wären Menschenrechte bei Drohneneinsätzen wie in Pakistan, wo der Staat keine Bodentruppen vor Ort hat, nicht anwendbar.⁴³

Diese Ansicht kann jedoch nicht überzeugen. Zum einen unterscheiden sich Drohnen von Kampfflugzeugen nicht nur durch die fehlende Besatzung. Sie fliegen langsamer und können wesentlich länger über einem Gebiet verbleiben als ein Kampfflugzeug. Der Einzelne am Boden nimmt nicht ein hoch fliegendes Flugzeug wahr, das die Gegend innerhalb von Sekunden überflogen hat. Möglich ist vielmehr, dass eine Drohne lange Zeit über einem eng begrenzten Bereich bleibt oder gar einem Individuum folgt. Der Einzelne muss dann aber jederzeit einen Angriff auf sein Leben fürchten. Diese Todesangst stellt die »ultimate« öffentliche Gewalt dar, die erst recht von »jurisdiction« erfasst sein muss.⁴⁴ Darüber hinaus scheint der EGMR das Konzept der effektiven Kontrolle nun weiter zu verstehen als er es zuvor getan hat. Er hat unter anderem seinen Alles-oder-Nichts-Ansatz⁴⁵ aufgegeben und spricht sich für eine maßgeschneiderte Anwendung von Menschenrechten abhängig von der Situation aus.⁴⁶ Daher stellt der Einsatz von Drohnen

über Territorium, auf dem der einsetzende Staat keine Truppen vor Ort hat, die Ausübung effektiver Kontrolle über ein klar begrenztes Gebiet beziehungsweise ein Individuum dar. Der Staat hat Hoheitsgewalt und er ist an Menschenrechte gebunden.⁴⁷

Zusammenfassung

Drohnen werden von Staaten als vorteilhaft angesehen. Sie sind billiger als Kampfflugzeuge und vermindern die Gefahr von Verlusten in den eigenen Reihen. Trotz der Kritik an den Drohneneinsätzen wiegen die militärischen Vorteile nach Ansicht der Staaten die Nachteile auf. Daher ist es wahrscheinlich, dass immer mehr Drohnen eingesetzt werden. Im Rahmen der Vereinten Nationen werden diese auch in Zukunft vereinzelt Kritik hervorrufen. Ein umfassender völkerrechtlicher Vertrag, der sich der Problematik der »autonomisierten Kriegführung« widmet, ist wenig wahrscheinlich – er ist auch nicht erforderlich. Das humanitäre Völkerrecht hält mit dem Unterscheidungsgrundsatz, der in zahlreichen einzelnen Vorschriften konkretisiert wird, einen geeigneten Maßstab vor, der Drohneneinsätze ausreichend reglementiert. Darüber hinaus sind auch die Menschenrechte zu beachten. Ob das Völkerrecht befolgt wird, ist keine rechtliche, sondern eine politische Frage, die sich unabhängig von der eingesetzten Technologie stellt.

Das humanitäre Völkerrecht gibt einen befriedigenden Rahmen für den Einsatz von bewaffneten und unbewaffneten Drohnen vor.

³⁷ Vgl. Artikel 52 Absatz 2 des I. Zusatzprotokolls zu den Genfer Konventionen von 1977.

³⁸ International Court of Justice, *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Gutachten vom 8. Juli 1996, ICJ Reports, 1996, S. 226ff.

³⁹ Artikel 1 Europäische Menschenrechtskonvention, Artikel 2 Absatz 1 Zivilpakt, Artikel 1 Absatz 1 Amerikanische Menschenrechtskonvention, Artikel 3 Absatz 1 Arabische Menschenrechtscharta.

⁴⁰ EGMR, *Loizidou/Türkei*, Nr. 15318/89, Urteil vom 23. März 1995, Rn. 62f.

⁴¹ EGMR, *Bankovic et al./Belgien et al.*, Nr. 52207/99, Urteil vom 12. Dezember 2001, Rn. 71ff.

⁴² Zwar sind die USA nicht an die Europäische Menschenrechtskonvention gebunden. Die Rechtsprechung des EGMR hat jedoch eine Vorbildfunktion für andere Organe des Menschenrechtsschutzes, vgl. David Harris et al. (Eds.), *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford, 2009, S. 30.

⁴³ Marko Milanovic, *Al-Skeini and Al-Jedda in Strasbourg*, *European Journal of International Law*, 23. Jg., 1/2012, S. 121–139, hier S. 130.

⁴⁴ Ebd.

⁴⁵ EGMR, *Bankovic et al./Belgien et al.*, a.a.O. (Anm. 43), Rn. 75.

⁴⁶ EGMR, *al-Skeini et al./Vereinigtes Königreich*, Nr. 55721/07, Urteil vom 7. Juli 2011, Rn. 137.

⁴⁷ Ausführlicher Robert Frau, *Unmanned Military Systems and Extraterritorial Application of Human Rights Law*, *Groningen Journal of International Law*, 1. Jg., 1/2013, S. 1–16.