

Deutscher Bundestag
17. Wahlperiode

Protokoll Nr. 17/79

Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe
Wortprotokoll
79. Sitzung

Berlin, den 27.02.2013, 16:00 Uhr
Sitzungsort: Marie-Elisabeth-Lüders-Haus
Adele-Schreiber-Krieger-Straße 1
10117 Berlin
Sitzungssaal: 3.101

Vorsitz: Tom Koenigs, MdB

TAGESORDNUNG:

Tagesordnungspunkt **S. 8**

Öffentliche Anhörung
Terrorismusbekämpfung und Menschenrechte

Sachverständige:

Wolfgang Kaleck
European Center for Constitutional and
Human Rights e.V.

Steven Watt
Senior Staff Attorney
American Civil Liberties Union (ACLU)

Dr. Christian Schaller
Stiftung Wissenschaft und
Politik, Stellvertretender
Forschungsgruppenleiter
Globale Fragen

Prof. Dr. Andreas Zimmermann
Universität Potsdam
Professur für Öffentliches Recht, insbesondere
Europa- und Völkerrecht sowie Europäisches
Wirtschaftsrecht und Wirtschaftsvölkerrecht



Sitzung des Ausschusses Nr. 17 (Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe)

Mittwoch, 27. Februar 2013, 16:00 Uhr

Anwesenheitsliste

gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
CDU/CSU		CDU/CSU	
Brand, Michael		Fischer (Göttingen), Hartwig	.....
Frieser, Michael		Holmeier, Karl	.....
Granold, Ute		Klein, Volkmar	.....
Heinrich, Frank		Pfeiffer, Sibylle	.....
Jüttner Dr., Egon		Schön (St. Wendel), Nadine	.....
Klimke, Jürgen		Vaatz, Arnold	.....
Steinbach, Erika			
SPD		SPD	
Graf (Rosenheim), Angelika		Brandner, Klaus	.....
Gunkel, Wolfgang		Erler Dr. h.c., Gernot	.....
Meßmer, Ullrich		Reichenbach, Gerold	.....
Strässer, Christoph		Veit, Rüdiger	.....
FDP		FDP	
Kober, Pascal		Müller-Sönksen, Burkhardt	.....
Schuster, Marina		Schnurr, Christoph	
Tören, Serkan		Vogel (Lüdenscheid), Johannes	.....
DIE LINKE.		DIE LINKE.	
Groth, Annette		Hänsel, Heike	.....
Werner, Katrin		Movassat, Niema	.....

21

**Sitzung des Ausschusses Nr. 17 (Ausschuss für Menschenrechte und
humanitäre Hilfe)**

Mittwoch, 27. Februar 2013, 16:00 Uhr

Anwesenheitsliste

gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
BÜ90/GR		BÜ90/GR	
Beck (Köln), Volker	..... <i>tom</i>	Hönlinger, Ingrid	..... <i>JH</i>
Koenigs, Tom	.....	Müller (Köln), Kerstin	.....

SPD *Stefan Reimann MdB*

Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe (17)

Mittwoch, 27. Februar 2013, 16:00 Uhr

Fraktionsvorsitzende:

Vertreter:

CDU/ CSU

SPD

FDP

DIE LINKE.

BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN

Fraktionsmitarbeiter:

Fraktion:

Unterschrift:

(Name bitte in Druckschrift)

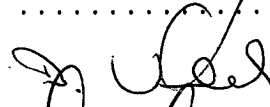
PHONBERG

FDP



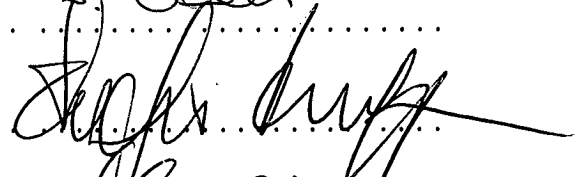
Vandell

CDU/CSU



Langner, Heike

Linke



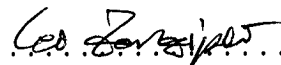
Heidrich, Michael

CDU/CSU



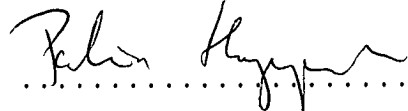
Zenziper, Leo

CDU/CSU



Pashua Hagenauer

FDP



Fragenkatalog

für die Öffentliche Anhörung am 27. Februar 2013

Menschenrechtsschutz und Terrorismusbekämpfung

I. Strategien der Terrorismusbekämpfung

1. Die Bekämpfung des internationalen Terrorismus ist eine der größten Herausforderung unserer Zeit und eine Querschnittsaufgabe. Wie kann der europäische Ansatz, dabei die Achtung der Menschenrechte zu wahren, gestärkt werden? (CDU/CSU)
2. Wie sehen die Strategien und Befugnisse zur Terrorismusbekämpfung in der EU und innerhalb ihrer Mitgliedstaaten aus? Gibt es einheitliche Standards in der Praxis? (FDP)
3. Lässt sich eine Stärkung des Menschenrechtsschutzes durch internationale Koordinierung erreichen und wie haben sich die Maßnahmen der Terrorismusbekämpfung weltweit seit den Anschlägen des 11. September 2001 verändert? (CDU/CSU)
4. Wie ist aus rechtlicher Sicht die Kooperation der EU mit den USA bei der Terrorismusbekämpfung zu bewerten, solange diese dabei regelmäßig sogar 'notstandsfesten' Menschenrechte verletzen? Welche Konsequenzen empfehlen Sie? (SPD)
5. Wie unterscheidet sich der menschenrechtliche Schutz von Terrorverdächtigen in Zeiten von Krieg und Frieden? Inwieweit dürfen Staaten die Rechte von Terrorverdächtigen legitim begrenzen? Wie steht es dabei insbesondere um die sogenannten 'notstandsfesten' Menschenrechte, die unter keinen Umständen eingeschränkt werden dürfen - z.B. das Folterverbot? (FDP)

II. Auswirkungen der Methoden

6. Bislang gibt es in Deutschland keine offizielle Position der Bundesregierung, wenn es um rechtliche Konsequenzen der Unterstützung der US-Strategie „gezielter Tötungen“ geht. Die US-Regierung hingegen versichert immer wieder, „gezielte Tötungen“ seien rechtmäßig. Wie ist die politische und die juristische Kooperation der Bundesrepublik Deutschland mit (befreundeten) Staaten zu bewerten, die Menschenrechtsverletzungen bei der Terrorismusbekämpfung begehen (Bsp.: CIA rendition flights, Verwertbarkeit von unter Folter zustande gekommenen Aussagen, gezielte Tötungen durch Kampfdrohnen)? (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) Haben Staaten, die sich indirekt durch Aufklärung und Lieferung von Daten an solchen "gezielten Tötungen" beteiligen, die gleiche Verantwortung, wie die final ausführenden Staaten? Auf welcher rechtlichen Grundlage begründen Sie ihr Urteil (Völkerrecht, Strafrecht, Verfassungsrecht)? (DIE LINKE.)
7. Sind direkte Menschenrechtsverletzungen der Bundesrepublik Deutschland bei der Terrorismusbekämpfung bekannt und wenn ja, welche und inwiefern wurden sie aufgearbeitet bzw. welche Maßnahmen wurden zu ihrer künftigen Verhinderung ergriffen? (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) Welche Perspektiven für eine verbindliche

internationale Ächtung der Praxis „gezielter Tötungen“ gibt es, welche Rolle können dabei die UNO und das IKRK spielen? (DIE LINKE.)

8. Aus menschenrechtlicher Perspektive sind sogenannte "Terrorlisten" problematisch. Durch die Geheimhaltung der Listen wird das Recht auf Verteidigung und auf einen fairen Prozess der Betroffenen außer Kraft gesetzt. Wie sieht ein Gegenentwurf aus: zum Beispiel vollständiger Verzicht auf Listen, fest definierte Kriterien oder öffentlich zugängliche Listen? (FDP) Entspricht das Verfahren, nach dem der UN-Sanktionsausschuss Personen und Organisationen auf die Terrorliste setzt, rechtsstaatlichen Kriterien, und welche Chancen haben die Gelisteten gegenwärtig, gestrichen und entschädigt zu werden? (SPD) Alle in „gezielte Tötungen“ und die Erstellung von Terrorlisten eingebundenen Personen, sollten strafrechtlich zu Verantwortung gezogen werden können (als Täter, Anstifter, Gehilfen). Bislang ist gegen keine dieser Personen jemals ein Ermittlungsverfahren eingeleitet worden. Wie kann Straflosigkeit auf allen Ebenen in Zukunft verhindert werden? Welche Dokumentationen, Beweisführungen und rechtlichen Grundlagen werden hierfür benötigt? (DIE LINKE.)

III. Völkerrechtliche Aspekte und Zukunftsstrategien

9. Aktuell werden völkerrechtlich vorgesehene Unterscheidungen zwischen Kombattanten/Kämpfer und Zivilisten durch die Praxis der gezielten Tötungen aufgeweicht. Wie schätzen Sie die politischen, ethischen und rechtlichen Implikationen der Ausweitung des Kriegsrechts auf die Zivilgesellschaft und Regionen ein, in denen keine militärische Auseinandersetzung stattfindet? (DIE LINKE.)
10. In jüngster Vergangenheit ist eine kontinuierliche Veränderung von einem staatlich unterstützten zu einem autonomen und transnationalen Terrorismus zu erkennen. Hat diese Veränderung zur Weiterentwicklung des Völkerrechtes und des humanitären Völkerrechts geführt und wie werten sie diese? (CDU/CSU)
11. Mit welchen Maßnahmen stellen die Vereinten Nationen sicher, dass bei der Terrorismusbekämpfung die Menschenrechte nicht verletzt werden, und wo stoßen sie an ihre Grenzen? Wie bewerten Sie den Bericht des zuständigen UN-Sonderberichterstatters Martin Scheinin mit seinen Empfehlungen „Ten areas of best practices in countering terrorism“ (A/HRC/16/51)? (SPD)
12. Gibt es Beispiele von menschenrechtspolitischen Maßnahmen, die nachweisbar dazu beigetragen haben, dem Terrorismus den Nährboden zu entziehen und wenn ja wo, welche und inwiefern? (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Tagesordnungspunkt

Öffentliche Anhörung

Terrorismusbekämpfung und Menschenrechte

Der Vorsitzende: Meine sehr verehrten Damen und Herren, ich begrüße Sie herzlich zur 8. Öffentlichen Anhörung dieses Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe in der 17. Wahlperiode, heute zum Thema Menschenrechte und Terrorismusbekämpfung.

Ich freue mich über die zahlreiche Anwesenheit von Bürgerinnen und Bürgern, Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des European Center for Constitutional and Human Rights, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stiftung Wissenschaft und Politik und einiger Kolleginnen und Kollegen aus anderen Ausschüssen, die sich für das Thema interessieren. Ich begrüße ganz herzlich die Sachverständigen, die ich im Einzelnen später noch vorstellen werde.

Zu Beginn möchte ich von meiner Seite sagen, dass der Terrorismus natürlich Menschenleben gefährdet und die Würde und Sicherheit der Menschen in der ganzen Welt bedroht. Terrorismus untergräbt die soziale und wirtschaftliche Entwicklung aller Staaten und bedroht die weltweite Stabilität und den Wohlstand. Terroristische Handlungen, Methoden und Praktiken sind kriminell und mit nichts zu rechtfertigen. Terroristische Handlungen stehen im Widerspruch zu den Zielen und Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen sowie aller internationaler und regionaler Menschenrechtsabkommen. Internationale Akte des Terrorismus sind auch eine Bedrohung des Weltfriedens und eine Herausforderung für alle Staaten und die gesamte Staatengemeinschaft. Terrorismusbekämpfung darf sich jedoch zu keinem Zeitpunkt anmaßen, sich außerhalb des Rechts bewegen zu dürfen, sozusagen scheinbar im rechtsleeren oder rechtsfreien Raum, den gibt es nicht. Im so genannten Krieg gegen den Terror hat die US-Regierung unter George W. Bush versucht, völkerrechtlich verbindliche Standards des humanitären Völkerrechts und des internationalen Menschenrechtsschutzes auszuhebeln oder auszuhöhlen. Sogar das tief im Völkerrecht verankerte absolute Folterverbot wurde mit menschenrechtswidrigen Praktiken, wie dem Waterboarding, in Frage gestellt. Internationale Kritik trifft allerdings auch die jetzige Administration der Vereinigten Staaten für Angriffe mit unbemannten Drohnen, vor allem, wenn sie sich außerhalb von bewaffneten Konflikten auf Einzelpersonen richten, wo die Listung von Zielpersonen ein höchst zweifelhaftes Instrument ist, um es vorsichtig zu formulieren. Deutschland und andere europäische Staaten haben sich durch Kooperation mit den USA und diktatorischen Regimen im Rahmen der Terrorismusbekämpfung zum Teil mitverantwortlich für Menschenrechtsverletzungen im Rahmen der Terrorismusbekämpfung gemacht, zum Beispiel durch Wissen oder Verschweigen der in Europa durchgeführten CIA-Flüge, durch die Verwertung von Informationen, die unter Folter erlangt wurden und die Überführung von einem Staat in einen anderen ohne juristische Grundlage im Rahmen der sogenannten „extraordinary renditions“. Kritisch zu bewerten ist auch die derzeitige Praxis der so genannten Terrorlisten bei den Vereinten Nationen und bei der Europäischen Gemeinschaft. Sie sind intransparent, werden mitunter auch ganz geheim geführt und haben eigentlich keine gesetzliche oder rechtliche Grundlage. Ein effektiver Rechtsschutz fehlt. Gelistete Personen haben kaum die Möglichkeit, ihre Listung rechtlich anzugreifen. Kaum sage ich, weil

es inzwischen einen Ombudsmann gibt. Unser Verständnis von Rechtsstaatlichkeit ist mit diesem Vorgehen jedenfalls nicht vereinbar. Hier besteht Handlungsbedarf für die Bundesregierung, um auf VN- und EU-Ebene rechtsstaatliche Prinzipien durchzusetzen. Prinzipiell sollte die Bundesregierung darauf hinwirken, klare Regeln für die Terrorismusbekämpfung zu schaffen. Regeln, die den Schutzcharakter des Völkerrechts und der Menschenrechte nicht unterlaufen, sondern Rechtssicherheit für die handelnden Strafverfolgungsbehörden, die beteiligten Institutionen und auch die Verdächtigen gewährleisten. Eine VN-Konvention zur Terrorismusbekämpfung könnte solche Regelungslücken schließen, die geforderte Rechtssicherheit bieten und durch die besondere Autorität und Legitimität der Vereinten Nationen die Terrorismusbekämpfung auf ein stabiles Fundament stellen, das dann die Menschenrechte schützt.

In der heutigen Anhörung wird zu erörtern sein, welche Fehler auf nationaler und internationaler Ebene im Rahmen der Terrorismusbekämpfung gemacht wurden und welche Voraussetzungen notwendig sind, um eine menschenrechtskonforme Bekämpfung von terroristischen Akten zu gewährleisten.

Meine Damen und Herren, von den eingeladenen Experten ist bedauerlicherweise Herr Marty erkrankt und konnte deshalb nicht kommen. Er bat uns, ihn zu entschuldigen. Ich stelle Ihnen in alphabetischer Reihenfolge, in der Sie nachher auch sprechen werden, die Experten vor.

Wolfgang Kaleck ist Generalsekretär und Mitbegründer des European Center for Constitutional and Human Rights. Seit 1998 streitet er in der Koalition gegen Straflosigkeit dafür, die ehemalige Militärjunta in Argentinien für die Ermordung und das Verschwindenlassen von Deutschen während der argentinischen Militärdiktatur zur Verantwortung zu ziehen. Aufmerksamkeit über die Landesgrenzen hinaus erlangte er 2006, als er gegen den ehemaligen US-Verteidigungsminister Rumsfeld Strafanzeige wegen Kriegsverbrechen und Folter in Abu-Ghraib und Guantánamo einreichte.

Christian Schaller ist stellvertretender Forschungsgruppenleiter für globale Fragen bei der Stiftung Wissenschaft und Politik. Er beschäftigt sich vorrangig mit dem Völkerrecht im Bereich der Friedenssicherung und in bewaffneten Konflikten, der Völkerrechtspolitik und den Vereinten Nationen. Sein Schwerpunkt liegt auf der Vereinbarkeit von Terrorismusbekämpfung mit dem Völkerrecht, also genau im Zentrum des Themas der heutigen Anhörung. Außerdem beschäftigt er sich mit der Responsibility to Protect und der Rolle von Kindern in bewaffnetem Konflikt.

Steven Watt arbeitet als Senior Staff Attorney für das Menschenrechtsprogramm der American Civil Liberties Union. Seine Schwerpunkte sind Prozesse im Bereich der Menschen- und Bürgerrechte vor US-Gerichten und internationalen Gerichtshöfen und Tribunalen. Er vertritt Parteien bei verschiedenen Fällen, in denen es um die Rolle der USA, unter anderem bezüglich der Behandlung von Terrorismusverdächtigen geht. Vor seiner Arbeit für die American Civil Liberties Union war Herr Watt Human Rights Fellow am Center for Constitutional Rights, wo er sich mit der Prozessführung von Menschen- und Bürgerrechtsfällen nach dem 11. September beschäftigt hat.

Als weiteren Experten stelle ich Ihnen Prof. Dr. Andreas Zimmermann vor. Er ist schon mehrfach hier gewesen und ich bedanke mich ganz ausdrücklich, dass er gekommen ist. Er ist Professor für Völker- und Europarecht in Potsdam an der Universität, sehr herzlich Willkommen.

Meine Damen und Herren, es geht in der üblichen Weise entlang der alphabetischen Reihenfolge. Jeder der Experten hat zehn Minuten. Es wird simultan übersetzt. Ich bedanke mich dabei ausdrücklich bei den Übersetzerinnen und Übersetzern. Wir haben nach der Anhörung der vier Experten dann eine Fragerunde von Seiten der Abgeordneten. Danach haben die Experten, nun in umgekehrter Reihenfolge, die Möglichkeit zu antworten. Anschließend gibt es die Möglichkeit für eine weitere Fragerunde und dann jeweils das Schlusswort der Experten.

Wolfgang Kaleck: Meine Organisation beschäftigt sich mit den Praktiken der Terrorismusbekämpfung von Ländern wie Kolumbien, Sri Lanka, Russland in Tschetschenien, aber eben auch der Bundesrepublik Deutschland und ihrer westlichen Alliierten, insbesondere der USA. Man mag fragen, warum diese Beschäftigung mit der Bundesrepublik Deutschland und den USA. Für uns ist es relativ klar. Zum einen kann man sich schlecht mit den Menschenrechtsverletzungen in anderen Teilen der Erde auseinandersetzen, ohne das eigenen Land und die eigene Region zu betrachten. Bigotterie ist da nicht angesagt. Zum anderen ist das Verhalten Deutschlands und Europas entscheidend für die Standards des Menschenrechtsschutzes. Wenn hier Ausnahmen gemacht werden, zum Beispiel vom Folterverbot, dann nehmen sich Länder auf der ganzen Welt daran ein Beispiel.

Im Zentrum steht für mich zunächst die Frage des Fragenkataloges: Sind direkte Menschenrechtsverletzungen der Bundesrepublik Deutschland bei der Terrorismusbekämpfung bekannt? Da möchte ich polemisch erwidern: Das wüssten wir auch gerne. Denn eines der zentralen Probleme sind die Geheimhaltung wesentlicher, zur Aufklärung notwendiger Sachverhalte, die mangelnde Transparenz und auch der fehlende politische Wille zur Ermittlung solcher Sachverhalte. Beispiel dafür ist die an sich begrüßenswerte Arbeit des BND-Untersuchungsausschusses, also Ihrer Kollegen. Diese Arbeit ist in den Anfängen steckengeblieben, dies musste sich der Untersuchungsausschuss später auch vom Bundesverfassungsgericht in dem bekannten Beschluss vom Juni 2009 sagen lassen. Der politische Unwille drückt sich auch in der teilweisen Arbeitsverweigerung des deutschen Justizapparates fort. Ich nenne da nur als Beispiel die Nichtfortführung eines Ermittlungsverfahrens der Staatsanwaltschaft Zweibrücken im Falle des entführten italienischen Staatsbürger Abu Omar, der mutmaßlich über die Airbase Ramstein, also über deutschen Boden, in die Folterhaft nach Ägypten gebracht wurde. Last but not least erweist sich als besonderes Hindernis in fast allen der heute angesprochenen Komplexe die Weigerung der USA, an der Aufklärung von bestimmten Sachverhalten mitzuwirken. Dieses Problem steht sozusagen vor die Klammer gezogen.

Die Bundesrepublik Deutschland ist nur indirekt an systematischer Folter, nur indirekt an Entführungsflügen und auch nur indirekt an gezielten Tötungen beteiligt. Allerdings kooperiert sie mit anderen westlichen Staaten, vor allem mit den USA. Maßstab ist nicht nur das, was Prof. Zimmermann

in seinem Papier ausgearbeitet hat, die Kriterien der Staatenverantwortlichkeit, es müssen vielmehr auch die Voraussetzungen individueller strafrechtlicher Verantwortung einzelner, auch deutscher Staatsbediensteter, diskutiert werden. Es ist ein Manko, dass in einigen Fällen Mitarbeiter von Sicherheitsdiensten und Politiker, verdächtig sind, in strafrechtlicher Weise an bestimmten Straftaten anderer mitgewirkt zu haben und dass das von bundesrepublikanischen Strafverfolgungsbehörden nie in der erforderlichen Weise aufgeklärt wurde.

Es gibt vier Komplexe von Kooperationen. Da stehen am Anfang die CIA-Entführungsflüge. Die Frage, welche Flugzeuge wann und wie über Deutschland geflogen sind, ist nach wie vor nicht aufgeklärt. Diese Information ist nicht nur im Zusammenhang mit der Bundesrepublik Deutschland wichtig, sondern auch im europäischen Kontext, wenn man sich beispielsweise die Ermittlungen, in Spanien und Italien, auch in Polen anschaut, da sind für sich unbedeutende Details oft wichtige Mosaiksteine, um über die Entführungsflüge ein Gesamtbild herzustellen. Ermittlungsbehörden in anderen Ländern könnten dieses Wissen gut gebrauchen. Daher ist kritikwürdig, dass keine umfassenden strafrechtlichen Ermittlungen stattgefunden haben. Kritikwürdig ist auch in diesem Zusammenhang, dass der Strafverfolgungsanspruch der Bundesrepublik Deutschland gegenüber den USA, gerade im Fall El-Masri, eben nicht durchgesetzt wurde. Es gibt die Haftbefehle des Amtsgerichts München gegen 13 CIA-Agenten, aber die Bundesrepublik Deutschland hat durch das Bundesjustizministerium erklären lassen, dass es kein Auslieferungersuchen an die USA stellen wird. Angesichts dieser Umstände ist es bedauerlich, dass die Opfer, Murat Kurnaz und der deutsche Staatsbürger Khalid El-Masri, nicht die Behandlung in Deutschland bekommen haben, wie sie sie verdient hätten, nämlich eine Entschuldigung im Namen der westlichen Staaten, wenn auch nicht unbedingt nur im Namen der Bundesrepublik Deutschland. Vor allem haben sie keine Entschädigung erhalten. Wir kennen die Geschichte: Khalid El-Masri ist psychisch schwer traumatisiert, Murat Kurnaz hat es etwas besser hinbekommen, muss aber ökonomisch auch kämpfen.

Das zweite große Feld von Kooperation ist die Verwertung von Informationen, die möglicherweise unter Folter gewonnen wurden. Da hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte ein wegweisendes Urteil im Fall El Haski gegen Belgien gesprochen. Man möchte meinen, das Urteil richtet sich gegen Belgien und hat mit uns herzlich wenig zu tun. Doch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat Maßstäbe aufgestellt, die für die Bundesrepublik Deutschland in der Konsequenz bedeuten, dass die bundesrepublikanischen Gerichte und Strafverfolgungsbehörden ihre Praxis im Wesentlichen ändern müssen. Denn sowohl das Oberlandesgericht Hamburg im Fall Motassadeq als auch der Ermittlungsrichter des Bundesgerichtshofes haben geurteilt, dass für die Unverwertbarkeit einer Information im Strafprozess der volle Nachweis erbracht werden muss, dass diese unter Folter gewonnen wurde. Dies ist der Verteidigung von Angeklagten in den angesprochenen Fällen nicht gelungen und deswegen haben die Gerichte die Informationen verwertet. Dem hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte einen Riegel vorgeschoben und hat gesagt: Wenn ein echtes Risiko besteht, dass die Informationen unter Folter gewonnen wurde, dann dürfen sie nicht verwertet werden. Das wird für die bundesrepublikanische Zusammenarbeit, gerade mit Ländern wie Usbekistan und der Türkei, in Zukunft eine sehr große Bedeutung haben.

Zum dritten Komplex der Terrorismuslisten hat auch ein europäisches Gericht, nämlich der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte, in Sachen Kadi verbindliche rechtsstaatliche Maßstäbe aufgestellt. Da fragt man sich: Warum musste es erst dazu kommen? Warum hat die Bundesrepublik Deutschland von sich aus nicht Initiative ergriffen und hat dieses klar rechtsstaatswidrige System der Terrorismuslisten abgeschafft? Man hat sich jahrelang darauf berufen, dass das UN-Vorgaben seien, darüber hinaus aber vergessen, dass ein Teil der UN-Liste eigene, nur von EU-Gremien beschlossene Listen sind. Im Moment verlässt man sich darauf, dass auf UN-Ebene das System eines Ombudsmanns besteht. Dem muss man entgegen, dass es immer noch kein rechtsstaatliches Verfahren ist, dass es immer noch keine hinreichenden Akteneinsichtsrechte gibt, immer noch nicht genügend rechtliches Gehör und vor allem immer noch keine Mitteilung von Gründen, wenn kein De-Listing erfolgt.

Heute werden andere mehr zum Thema „gezielte Tötungen“ sprechen. Immerhin sind zwei deutsche Staatsbürger davon betroffen. Die Ermittlungsverfahren laufen jeweils noch bei der Bundesanwaltschaft in Karlsruhe. Bei beiden Verfahren wird man sich sicherlich damit, was Prof. Zimmermann in seinem Papier an rechtlichen Kriterien aufgestellt hat, befassen müssen. Das Entscheidende ist aber, dass schon jetzt große Zweifel daran bestehen, ob wir überhaupt an den Sachverhalt rankommen und ermitteln können, was tatsächlich in Waziristan passiert ist und was diese Personen, die dort getötet wurden, für eine Rolle gespielt haben, ob sie militärische Ziele waren oder nur "Kollateralschäden". Dafür ist man auf die Mitarbeit der USA angewiesen. Die wird voraussichtlich auch in diesem Fall nicht gewährt.

Dr. Christian Schaller: Ich möchte mich in meinem kurzen Einführungsstatement auf den Aspekt militärischer Maßnahmen konzentrieren und insbesondere auf den vierten Problembereich eingehen, den Herr Kaleck eben genannt hat, nämlich auf die Problematik gezielten Tötens. Zunächst vier aktuelle Beobachtungen. Wie hat sich die Terrorismusbekämpfung seit dem 11. September verändert? Aus meiner Sicht zunächst strategisch. Wir sind mittlerweile in einer Situation, wo wir es mit sehr kleinen gezielten Operationen zu tun haben, nicht mehr mit dem großen Antiterrorkrieg, sondern es geht zum einen darum, dass der Einsatz von Drohnen Probleme aufwirft. Zum anderen sind es die gezielten Operationen, „kill capture“- Operationen, paradigmatisch gewissermaßen der Fall bin Laden im Mai 2011, durch den Einsatz von Spezialkräften anhand von so genannten Targetinglisten oder auch im Wege so genannter „signature strikes“, also Operationen, die sich auf Luftbilder verlassen und auf gewisse Bewegungsmuster zurückgreifen, ohne dass im Einzelnen klar ist, wer sich am Boden bewegt. Der zweite auffällige Punkt ist eine geografische Ausweitung dieser Operationen außerhalb der klassischen bewaffneten Konfliktszenarien in Richtung Pakistan, aber auch auf der arabischen Halbinsel und nach Nordafrika. Qualitativ fällt auf, dass immer stärker auch Geheimdienste involviert sind, wie jetzt zum Beispiel in Pakistan mit einem eigenen Drohnenprogramm, in dem Fall die CIA. Und die vierte Beobachtung, die wichtig ist, ist eine Beobachtung, die die Kommunikation betrifft. Es fällt auf, dass die USA sich seit einiger Zeit, etwa seit ein bis zwei Jahren, verstärkt darum bemühen, eigene Rechtsauffassungen zu kommunizieren und diese auch zu untermauern. Das mag im Zusammenspiel etwas zufällig erscheinen, weil es immer wieder Vorträge sind, die von Mitarbeitern, Angehörigen der

Administrationen in Universitäten gehalten werden, aber im Zusammenspiel, wenn man diese Statements in der Zusammenschau nimmt, lässt sich daraus ein relativ gesichertes Bild ableiten, wie die amerikanische Position in Sachen Völkerrecht ausschaut. Das ist aus meiner Sicht der Ansatzpunkt, wenn man auf völkerrechtspolitischer Ebene für die künftigen Verhandlungen diskutiert, wenn es darum geht, auch das Verhalten zu kritisieren.

Unter Bezugnahme auf diesen vierten Punkt möchte ich nun fünf einzelne Problembereiche des Völkerrechts herausgreifen, die gewissermaßen Angriffspunkte in der Debatte bieten, die aus meiner Sicht sehr problematisch sind und die man im Auge behalten muss, wenn man sich auf völkerrechtlicher Ebene mit der Problematik auseinandersetzen möchte. Zum einen ist es das Selbstverteidigungsrecht. Das ist ein ganz grundlegendes Argument der USA, dass man sich nach wie vor gegen einen bewaffneten Angriff verteidigt. Allerdings wird wenig Information darüber geliefert, wie dieser Angriff aussieht, mittlerweile 12 Jahre nach dem 11. September. Es wird davon gesprochen, dass Al-Kaida die USA nach wie vor angreift. Ich glaube, es ist unbestritten, dass die dauerhafte Bedrohung durch Al-Kaida dazu verleitet, den Angriffsbegriff im Sinne von Art. 51 der UN-Charta dynamisch und progressiv auszulegen. Allerdings sind wir mittlerweile in einer Situation, wo völlig unklar ist, wann und wo der nächste konkrete Angriff stattfindet und auch nicht klar ist, ob einzelne terroristische Akte, sei es in Pakistan, in Afghanistan, gegen US-Truppen vor Ort beispielsweise, überhaupt die Schwelle des Art. 51 überschreiten und überhaupt für sich genommen ein Selbstverteidigungsrecht begründen können. Hier haben wir es rein juristisch mit zwei Problemen zu tun. Einmal dieses Gebilde der „active defence“, also die dauerhafte Verteidigung über einen jahrzehntelangen Zeitraum und zum anderen die Akkumulierung bestimmter kleinerer Ereignisse zu einem bewaffneten Angriff.

Der zweite Punkt betrifft die Argumentation, wann man sich auf das Selbstverteidigungsrecht berufen kann, um gegen nichtstaatliche Akteure auf fremden Territorium vorzugehen. Da hat sich dieser sogenannte „unwilling or unable“ Test in der Diskussion durchgesetzt. Wenn der Staat, auf dessen Territorium die Terroristen aktiv sind, selbst nicht Willens oder in der Lage ist, das ist die gängige Argumentation, die auch von der Administration vertreten wird. Der Fall Pakistan im Mai 2011 hat gezeigt, dass sich zwar der Test als solcher mittlerweile verfestigt hat, auch in der Praxis anderer Staaten, dass aber völlig unklar ist, welche Kriterien angelegt werden sollen, wenn es darum geht, zu beurteilen, ob ein Staat denn „willing“ oder „able“ ist. In dieser Frage gibt es erheblichen Diskussionsbedarf.

Der dritte Punkt, der auch mit dem Selbstverteidigungsrecht zu tun hat, ist eine aus meiner Sicht ganz bedenkliche Entwicklung, dass man nämlich die Konstruktion Selbstverteidigungsrecht erweitert von der sozusagen Makroebene, der zwischenstaatlichen Ebene, auf Angriffe gegen Individuen erweitert und diese damit rechtfertigt, und zwar unabhängig von den sonstigen geltenden völkerrechtlichen Regelungen des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte. So gibt es durchaus Stimmen in [der amerikanischen Literatur, die sagen, es spielt keine Rolle mehr, welchen Status eine Person besitzt, solange wir uns in einem Stadium der Selbstverteidigung gegen eine unmittelbare Bedrohung verteidigen und die Person verantwortlich ist für diese unmittelbare Bedrohung, können wir auf der

Grundlage des Selbstverteidigungsrechts auf diese Einzelperson zugreifen, unabhängig davon, welchen Status die Person nach humanitärem Völkerrecht hat.

Ob sich dieses Mikroebenenverständnis von Selbstverteidigung auch in der Administration durchsetzt, wird nicht genau klar, wenn man sich die jüngsten Statements durchliest. Wenn man das White-Paper anschaut, was jetzt vor wenigen Wochen veröffentlicht wurde in den Medien, wo es um die Tötung amerikanischer Staatsangehöriger geht, scheint einiges in diese Richtung zu deuten. In die Richtung, dass man dort zunehmend der Auffassung ist, dass Selbstverteidigung auch ein Zugriff auf Individuen ermöglicht, unabhängig vom konkreten Status der Person.

Zum Punkt vier, humanitäres Völkerrecht. Dass das humanitäre Völkerrecht in bewaffneten Konflikten das Töten gegnerischer Kämpfer erlaubt, ist keine neue Erkenntnis, darauf will ich jetzt auch nicht eingehen. Die Frage ist, unter welchen Voraussetzungen. Die theoretisch grundlegende Voraussetzung ist das Vorliegen eines bewaffneten Konflikts. Hier haben wir es unter völkerrechtlichen Aspekten mit dem im Moment schwierigsten Bereich zu tun, nämlich der Frage, wo und wann liegt ein nicht internationaler bewaffneter Konflikt vor, wie sieht ganz konkret der geografische Anwendungsbereich des Rechts nicht internationaler bewaffneter Konflikte aus. Hier gibt es zwei grundlegende Ansätze. Einmal gibt es den Ansatz, dass man auf geografische Grenzen Bezug nimmt und den Konflikt an ein bestimmtes Territorium bindet. Das ist im Wesentlichen der Ansatz, der auch vom Internationalen Komitee vom Roten Kreuz vertreten wird und auch die herrschende Auffassung unter den europäischen Völkerrechtlern darstellen sollte. Auf der anderen Seite haben wir einen entgrenzten Ansatz, der sich speziell auf die Parteien beschränkt. Wenn Parteien eines bewaffneten Konfliktes gegeneinander antreten, egal wo, sind wir automatisch im Anwendungsbereich des Rechts bewaffneter Konflikte mit allen seinen Konsequenzen, also mit dem Unterscheidungsgebot und den Targetingregeln, die dann auch eine Rolle spielen. Diese beiden Ansätze muss man in der Debatte grundsätzlich auseinanderhalten.

Aus meiner Sicht ist es gleichgültig, welchem Ansatz man folgt. Man muss im Einzelfall sehr genau schauen, ob es tatsächlich einen bewaffneten Konflikt gibt und dabei ist speziell im Zusammenhang mit Al-Kaida zunächst eine Unterscheidung zu treffen zwischen Personen, die im Rahmen von feindseligen Auseinandersetzungen unter dem Kommando von einem lokalen Al-Kaida-Ableger als gewissermaßen feindliche Kämpfer gegeneinander antreten und Personen, die abseits der klassischen Schlachtfelder Anschläge im Namen von Al-Kaida verüben. Das sind qualitativ völlig unterschiedliche Personengruppen und nur die erste Personengruppe fällt überhaupt in den Bereich, dass man davon möglicherweise von einer Partei eines Konflikts sprechen kann. Die zweite Differenzierung, die hier wichtig ist, ist auf regionaler Ebene zwischen verschiedenen Ablegern von Al-Kaida zu machen. Im humanitären Völkerrecht ist der Begriff der Konfliktpartei zwar nicht eindeutig definiert, man muss aber auf jeden Fall eine genaue Differenzierung zwischen den Personen vornehmen, die in der Konfliktregion terroristische Akte verüben und sich dort an den Kämpfen beteiligen und den organisierten Gruppen, die beispielsweise im Jemen, Somalia oder in Nordafrika aktiv sind. Hier von einer einheitlichen, weltweiten Konfliktpartei zu sprechen, geht aus meiner Sicht zu weit.

Der fünfte und letzte Punkt ist nur ein sehr kurzer Punkt. Da geht es um die Frage, wer denn legitimes Ziel in einem bewaffneten Konflikt ist und hier haben wir die grundlegende Unterscheidung, die auch das IKRK vorgenommen hat, zwischen den Mitgliedern organisiert bewaffneter Gruppen. Wenn wir in einer Konfliktregion eine organisierte bewaffnete Gruppe haben, dann ist es auch gerechtfertigt, die Mitglieder dieser Gruppe abseits des Schlachtfeldes anzugreifen. Auf der anderen Seite stehen die Zivilisten, die im humanitären Völkerrecht grundsätzlich vor Angriffen geschützt sind, die ihren Schutz allerdings dann verlieren, wenn sie sich selbst unmittelbar an den Feindseligkeiten beteiligen. Auch hier gibt es völkerrechtlich zwei Knackpunkte, nämlich zum einen die Frage, wie definieren wir die organisierte bewaffnete Gruppe. Gibt es verschiedene Ansätze über einen mitgliedschaftlichen Ansatz oder auch über den Ansatz des IKRK, über einen funktionellen Ansatz, also Personen, die sich dauerhaft an den Feindseligkeiten beteiligen. Der zweite Knackpunkt ist die Frage, können Zivilisten, die sich vorübergehend an den Feindseligkeiten beteiligen, ihren Schutz wiedererlangen? Das ist auch eine ganz schwierige Frage, die auch im Verhältnis zu den USA sehr, sehr kontrovers beurteilt wird und hier ist vermutlich auf Dauer keine Einigung in Sicht.

Steven Watt: Das gezielte Tötungsprogramm der USA ist eines der weltweit am schlechtesten gehüteten Geheimnisse. Das Programm bedeutet, dass die USA regelmäßig gezielte Tötungen von Terrorverdächtigen durchführen, und zwar durch tödliche Schläge, durch bemannte und unbemannte Flugzeuge in Pakistan, Jemen, Somalia und anderen Ländern. In den letzten paar Jahren haben diese Schläge, häufig mit Drohnen, zu Tausenden Todesfällen geführt, einschließlich Hunderter, ziviler unbeteiligter Personen. Die Regierung behauptet aber, sie könne die Rolle der CIA an diesem Programm der gezielten Tötungen nicht offiziell bestätigen.

2010 hat der Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen über außergerichtliche, summarische oder willkürliche Hinrichtungen, Philip Alston, der Internationalen Gemeinschaft einen Bericht über dieses extraterritoriale Programm der gezielten Tötungen vorgelegt. Er hat es als eine beharrlich durchgesetzte, aber nicht eindeutig definierte Lizenz zum Töten ohne Rechenschaftspflicht bezeichnet. Fast drei Jahre später ist diese selbst ausgestellte Lizenz ohne Rechenschaftspflicht nach wie vor nicht klar definiert. Die Vereinigten Staaten breiten nach wie vor den Mantel des Schweigens über ihre gezielten Tötungen und entziehen ihre rechtlichen und faktischen Grundlagen sowie Informationen über deren Konsequenzen der öffentlichen Kontrolle. Die Regierung bietet auch keine Form der Rechenschaftspflicht und des rechtlichen Schutzes für unbeteiligte Zivilisten und Verletzungen, die aus Schlägen außerhalb von Afghanistan resultieren. In seinem Bericht warnte Alston, dass gezielte Tötungen eine schnell wachsende Herausforderung für die internationale Rechtsstaatlichkeit darstellen. Über diese Herausforderung kann man aber nicht mehr sagen, dass sie schnell wächst. Nein, sie ist schon da! Die ACLU teilt die Bedenken der Internationalen Gemeinschaft, dieses Ausschusses und des UNHCR, dass das US-Programm der gezielten Tötungen gegen die Bestimmungen des Völkerrechts verstößt, die der Anwendung tödlicher Gewalt Grenzen setzen und den Schutz von Zivilisten festschreiben.

Es ist richtig, dass diese gezielten Tötungen durch Drohnenangriffe nach den Bestimmungen des Völkerrechts in bestimmten Ausnahmefällen rechtmäßig sein können. Beispielsweise darf ein Staat im Kontext eines tatsächlichen bewaffneten Konflikts mit einer organisierten bewaffneten Gruppe tödliche Gewalt nur gegen bestimmte Zivilisten anwenden, die sich direkt an feindseligen Handlungen beteiligen und nur dann, wenn die Bestimmungen des humanitären Rechts zum Schutz unbeteiligter Zivilisten eingehalten werden. Außerhalb einer Situation des bewaffneten Konflikts unterliegt die Gewaltanwendung den internationalen Menschenrechtsnormen, denen zufolge tödliche Gewalt nur als letztes Mittel zur Vermeidung einer unmittelbaren Gefahr für das Leben oder einer schwerwiegenden Körperverletzung angewandt werden darf und auch nur dann, wenn strenge Schutzmaßnahmen für Unbeteiligte getroffen werden. Diese Regeln wenden die Vereinigten Staaten allerdings nicht an. Aus den wenigen Informationen, die die Vereinigten Staaten in den letzten Jahren, in der Regel durch verschiedene öffentliche, wenngleich bisweilen anonyme Stellungnahmen von US-Staatsbediensteten offengelegt haben, geht hervor, dass sich die USA ihren eigenen rechtlichen Rahmen für gezielte Tötungen zurecht gelegt haben und ständig ändernde und flexible Normen verwenden, die weitaus weniger streng als die nach US-Recht und Völkerrecht zulässigen Normen sind.

Der - viel zu weit reichende - Anspruch der Vereinigten Staaten auf die Befugnis zum Töten liegen zwei Argumente zugrunde. Erstens behauptet die Regierung, dass ein unmittelbar nach den Anschlägen vom 11. September verabschiedetes Gesetz des Kongresses zwecks Autorisierung des Krieges in Afghanistan den Präsidenten auch einige Jahre später befugt, alle notwendigen und angemessenen Mittel gegen Al-Kaida und nicht näher definierte verbundene Kräfte außerhalb Afghanistans einzusetzen. Das ist die US-Position, die unserer Ansicht nach nicht begründet ist. Mit diesem Gesetz wurde eine eng befasste Befugnis zur Bekämpfung derjenigen erteilt, die Al-Kaida bzw. den Taliban in Afghanistan angehören oder gemeinsam mit ihnen kämpfen oder sich direkt an Angriffen gegen die dortigen US-Streitkräfte beteiligen. Die durch das Gesetz gewährten Befugnisse können nicht breiter ausgelegt werden. Terrorismus ist natürlich ein globales Problem, aber es ist gefährlich zu behaupten, dass die ganze Welt das Schlachtfeld sein könnte. Deswegen sind wir sehr vorsichtig bei Aussagen, dass Terroristen überall getötet werden können. Dies ist ein gefährlicher Präzedenzfall, den die amerikanische Regierung hier konstruiert.

Die zweite Grundlage für die seitens der US-Regierung beanspruchte Befugnis zur Anwendung extraterritorialer Tötungen ist die Tatsache, dass die Ausübung von Gewalt im Kontext der Anwendung ihres Rechts auf nationale Selbstverteidigung steht. Das US-Justizministerium hat letzten Monat ein Memorandum veröffentlicht, in dem die Regelungen für Tötungen von US-Bürgern auf so genannten Hot-Battlefields dargelegt werden. Generell sind die Argumente in diesem Dokument nicht neu, aber das Dokument enthält eine zusätzliche, rechtliche Analyse. Es kommt zu dem Schluss, dass die Durchführung einer tödlichen Operation außerhalb der Vereinigten Staaten gegen einen US-Bürger, bei dem es sich um einen hochrangigen operativen Führer von Al-Kaida oder mit Al-Kaida verbundenen Kräften handelt, durch die US-Regierung zulässig ist, wenn ein gut informierter hochrangiger Vertreter feststellt, dass die bewaffnete Person eine unmittelbare Bedrohung für die Vereinigten Staaten darstellt, eine Gefangennahme undurchführbar ist und die Operation unter Einhaltung der Bestimmungen des

Kriegsrechts zur Anwendung von Gewalt durchgeführt wird. Diese offenkundigen Einschränkungen in Bezug auf die Anwendung tödlicher Gewalt, also unmittelbare Bedrohung usw., sind indessen im weiteren Verlauf so wagen und elastisch definiert, dass sie ihren eigentlichen Sinn verlieren. Die Voraussetzung der unmittelbaren Bedrohung beispielsweise zwingt die Vereinigten Staaten nicht, über eindeutige Beweise zu verfügen, dass ein gezielter Angriff auf US-Bürger und Interessen unmittelbar bevorsteht. Das heißt, die Dinge, die auf dem ersten Blick Einschränkungen sind, kommen in Wirklichkeit praktisch einer Genehmigung gleich.

Prof. Dr. Andreas Zimmermann: Lassen Sie mich zunächst etwas zu den sogenannten ‚Auslieferungsflügen‘ sagen. Durch das Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 12. Dezember 2012 im Fall El-Masri ist die Frühere Jugoslawische Republik Mazedonien wegen eines Verstoßes gegen Art. 3 EMRK, also das Folterverbot und das Verbot erniedrigender und unmenschlicher Behandlung, verurteilt worden. Ich freue mich, dass das europäische Menschenrechtssystem mit dem Gerichtshof in Straßburg zumindest ansatzweise in der Lage ist, wenn auch zunächst nur in diesem Einzelfall, die Problematik solcher ‚Auslieferungsflüge‘ rechtlich zu bewältigen und aufzuarbeiten.

In seinem Urteil zu El Haski zu der Frage einer Verwertbarkeit von Aussagen, die möglicherweise in einer Foldersituation getätigt worden sind, hat der Straßburger Gerichtshof zudem ausgeführt, es reiche bereits aus, dass es ein reales Risiko bestehe, dass diese Aussage unter Folter gemacht worden ist, um sie auch in Drittländern, die an die EMRK gebunden sind, nicht mehr verwerten zu können.

Zu vom Sicherheitsrat verhängten Individualsanktionen muss man feststellen, dass es sehr positive, ja fast dramatisch zu nennende Entwicklungen gegeben hat. Ich war erstaunt, dass die Russische Föderation und die Volksrepublik China insoweit einen Nukleus eines rechtsstaatlichen Verfahrens mitgetragen haben. Es bleibt noch manches zu tun, aber das Glas ist meines Erachtens mehr als halb voll - ja fast zu drei Vierteln gefüllt.

Im Hinblick auf die Drohnenproblematik ist zunächst auf die schwierigen ethischen und abrüstungspolitischen Fragen hinzuweisen, die aber vielleicht eher in andere Ausschüsse gehören. Insoweit stellen sich viele wichtige Probleme, die ganz schwierig zu beantworten sind. Im Übrigen muss immer deutlich unterschieden werden zwischen möglichen Eingriffen in die Rechte des Territorialstaates, wo solche Drohneneinsätze stattfinden, einerseits und den Rechten des Individuums andererseits.

In nicht wenigen Fällen wird der Territorialstaat solchen Einsätzen zustimmen. In Afghanistan besteht eine wirksame Zustimmung des Territorialstaates und zudem ein Mandat des Sicherheitsrates. In Mali gibt es vielleicht auch demnächst Einsätze von Drohnen, die dann auch voraussichtlich durch eine Zustimmung des Territorialstaates gedeckt wären. In Pakistan weiß man nicht, was die Regierung intern gegenüber den USA gesagt hat. Ansonsten stellen sich natürlich die Probleme des Artikel 51 der UN-Charta, also die Frage der Selbstverteidigung. Insoweit geht es aber nur um die Rechte zwischen den betroffenen Staaten.

Daneben stellt sich die Frage des Eingriffs in die Rechte der betroffenen Personen, in die Rechte der

Opfer, die gegebenenfalls getötet werden. Man muss fundamental unterscheiden, ob man sich im konkreten Fall im Anwendungsbereich des humanitären Völkerrechts, also im Anwendungsbereich des Kriegsrechts, befindet. Das ist eine ganz, ganz schwierige Frage, sowohl, was die Schwelle anbelangt, als auch vor allem was dessen räumlichen Anwendungsbereich anbelangt. Beispielsweise hält sich der Generalbundesanwalt in einem Ermittlungsverfahren für zuständig, welches wegen der Tötung von einem Deutschen in Nordpakistan geführt wird. Er sei aber nur dann zuständig, wenn es sich aus seiner Sicht um den Anfangsverdacht eines Kriegsverbrechens handelt, weil sich dann seine Zuständigkeit aus dem Völkerstrafgesetzbuch ergibt. Dies bedeutet, dass der Generalbundesanwalt jedenfalls prima facie offenbar davon ausgeht, dass diese Tötung des Deutschen in Nordpakistan grundsätzlich in den Anwendungsbereich des humanitären Völkerrechts fällt und damit dort ein nicht-internationaler bewaffneter Konflikt vorliegen kann. Die Einschätzung ist damit tendenziell die gleiche wie sie auch die USA, jedenfalls für den Bereich Nordpakistan, vornehmen.

Wenn man sich aber im Anwendungsbereich des humanitären Völkerrechts befindet und wenn es sich bei den Personen, um die es geht, um legitime Ziele von Kampfhandlungen handelt, stellt sich das weitere Problem, ob diese dann auch gezielt getötet werden können oder ob man dann einen Versuch machen muss, sie anderweitig gefangen zu nehmen. Das hat der israelische Supreme Court in einer Besatzungssituation so angenommen. Das IKRK ist da sehr vorsichtig. In seiner Studie zur direkten Beteiligung an Kampfhandlungen geht das IKRK davon aus, dass wenn offenkundig keine Notwendigkeit für die Anwendung von tödlicher Gewalt besteht, wenn also evidenterweise eine Festnahme erfolgen kann, dass dann eine entsprechende Verpflichtung besteht. Bei einer fehlenden Gebietskontrolle ist aber meines Erachtens zweifelhaft, ob dann in der Tat andere Möglichkeiten zur Bekämpfung von legitimen Zielen bestehen. Dies gilt aber, wie erwähnt, nur wenn überhaupt im konkreten Fall überhaupt der Anwendungsbereich des humanitären Völkerrechts eröffnet ist.

Wir befinden uns in einer Entwicklungsphase des Völkerrechts, wo einige Staaten versuchen, Rechtsbehauptungen aufzustellen, was völkerrechtlich erlaubt und was verboten ist. Mein Eindruck ist, dass etwa bei der Frage Guantánamo die Mitgliedstaaten der Europäischen Union, so auch die Bundesrepublik Deutschland, relativ dezidiert gesagt haben, dass sie das Vorgehen der USA für völkerrechtlich problematisch halten. Im Bereich gezielter Tötungen außerhalb bewaffneter Konflikte höre ich demgegenüber relativ wenig von Mitgliedstaaten der Europäischen Union, so dass auf die Dauer die Gefahr besteht, dass sich bestimmte Rechtsbehauptungen allmählich verfestigen und durchsetzen können. Deswegen erscheint es wünschenswert, wenn auch die Bundesregierung einmal öffentlich dazu Stellung nehmen würde, was insoweit ihre Rechtsauffassung ist, insbesondere ob sie denn auch die Rechtsauffassung vertritt, dass gezielte Tötung außerhalb bewaffneter Konflikte unzulässig sind. Ich glaube, dies ist innerhalb des Deutschen Bundestages Konsens. Es ist wünschenswert, wenn diese Rechtsauffassung auch einmal so nach Außen getragen wird, um eben der Gefahr entgegenzutreten, dass sich Dinge verfestigen und als unwidersprochen wahrgenommen oder hingestellt werden könnten.

Abg. Christoph Strässer: Ich habe im Moment ein Problem, eine Differenzierung zwischen den

Begrifflichkeiten, die Sie angewendet haben, vorzunehmen. Auf der einen Seite steht die Frage, was ist erlaubt im Bereich des humanitären Völkerrechts in bewaffneten Konflikten und in nicht internationalen bewaffneten Konflikten? Da gibt es, glaube ich, eine andere Herangehensweise als das, was Sie, Herr Prof. Dr. Zimmermann, zum Schluss gesagt haben, wo es eindeutig nicht mehr um bewaffnete Konflikte geht. Das führt mich jetzt zu einer Frage der Geltungsweise. Es wird gesagt, Afghanistan ist ein nichtinternationaler, bewaffneter Konflikt, der auf den 11. September und das Selbstverteidigungsrecht zurückgeht, das einen andauernden Angriff auf das Territorium eines Mitgliedstaates der Vereinten Nationen voraussetzt. Damals ging es auch noch über den Bündnisfall der NATO. Da kann man schon als Erstes mit Fug und Recht fragen, ob diese Angriffssituation gegenwärtig noch besteht und damit Reaktionen des humanitären Völkerrechts auslösen kann. Das halte ich persönlich zumindest für ausgesprochen fragwürdig. Nun gibt es im Sinne eines „spill over“ gesuchte Personen, die sich möglicherweise nicht mehr in Afghanistan und auch nicht mehr in Pakistan aufhalten, die aber möglicherweise auch noch, nach den Vorstellungen, die wir gehört haben, weiter Kombattanten und somit möglicherweise auch Ziele von extralegalen Tötungen und Drohnenangriffen sein könnten. Ist das denn, wenn Menschen in anderen Ländern betroffen sind, die nicht unmittelbar an den Kampfhandlungen beteiligt sind, auf irgendeiner Grundlage gerechtfertigt? Meine zweite Frage geht nochmal auch an Sie, Herr Prof. Zimmermann. Das ist eher eine Verständnisfrage. Sie haben das EGMR-Urteil zitiert, wonach bei Angriffen aus der Luft die EMRK nicht gilt, weil es nicht im Hoheitsbereich eines EMRK-angehörigen Staates ist. Was gilt denn in diesem Fall? Ist das eine Einladung, wenn man so etwas machen will, sollten man sich ein Flugzeug mieten und loslegen? Das wäre natürlich etwas schwierig, denn so wie ich das gelernt habe gelten, unabhängig von der territorialen Zuständigkeit, die menschenrechtlichen Verträge weltweit. Gibt es da etwa einen Zustand, der von völkerrechtlichen Mandaten nicht gedeckt ist?

Abg. Erika Steinbach: Wir können erkennen, dass in den vergangenen Jahren eine Veränderung von einem eher staatlich unterstützten Terrorismus hin zu autonomem und transnationalem Terrorismus stattgefunden hat. Bei dem einen oder anderen habe ich anklingen hören, dass es da durchaus eine Grauzone im Menschenrechtsbereich des humanitären Völkerrechts gibt. Gibt es Überlegungen, dort etwas zu verändern? Welcher Art könnten die Überlegungen sein? Ließe sich eine Stärkung des Menschenrechtsschutzes durch bessere internationale Koordinierung erreichen, um gemeinsam zu agieren und inwieweit wäre das überhaupt am Ende überprüfbar?

Abg. Marina Schuster: Wir hatten das Thema dieser Anhörung vorgeschlagen, weil ich glaube, es ist wichtig in einer Zeit, in der es nicht unbedingt in der medialen Aufmerksamkeit ganz oben ist, auch immer wieder den Blick darauf zu werfen. Es ist natürlich heute besonders schade, dass unser ehemaliger Kollege aus der Parlamentarischen Versammlung des Europarates, Dick Marty, nicht da ist, weil er maßgeblich dazu beigetragen hat, dass sich überhaupt in dem Bereich etwas bewegt, weil er die CIA-Flüge und andere Dinge aufgedeckt und auch einen wichtigen Bericht zur Zulässigkeit von Terroristen geleistet hat. Ich möchte anschließen an das, was Herr Kaleck zu den Auslieferungsflügen gesagt hat. Wenn man an das rot-grüne Luftsicherheitsgesetz denkt, markiert das einen Tiefpunkt in der Diskussion, welches Menschenleben höher zu bewerten sei. Gott sei dank hat das

Bundesverfassungsgericht das gekippt. Jetzt ganz konkret zu den Fragen. Wir haben viel über die unterschiedliche Auslegung des Völkerrechts durch die USA und Europa gesprochen. Im Zusammenhang mit den Auslieferungsflügen sind eine Reihe von Europaratsmitgliedstaaten genannt worden, zum Teil auch EU-Mitgliedstaaten. Die Frage ist, was sind unsere strategischen Ziele zur Terrorismusbekämpfung? Man hat einen EU-Koordinator eingesetzt, man hat jetzt vom EU-Ministerrat diese EU-Terrorlisten, man versucht mit Europol besser zusammenzuarbeiten. Nur ich frage mich, wer stellt sicher, dass innerhalb der EU, wenn es um die Zusammenarbeit mit den USA geht, die eigenen Standards auch eingehalten werden? Die parlamentarische Kontrolle ist in diesem Rahmen sehr schwierig, denn wir sind nicht Mitglieder im Ministerrat. Die zweite Frage, die mich interessiert, geht auf die Standards als solches ein. Herr Prof. Zimmermann, Sie haben sehr detailliert in Ihren schriftlichen Ausführungen und auch in Ihren mündlichen dargelegt, dass wir verschiedene internationale Standards haben, die zur Anwendung kommen. Sie haben einmal das Problem im internationalen Pakt erwähnt, Sie haben aber auch Rechtsprechungen des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte thematisiert. Wie schaffen wir es, dass die Standards, gerade beim internationalen Pakt für bürgerliche und politische Rechte, den viele Staaten unterzeichnet haben, auch einklagbar werden? Wir wissen, in vielen Staaten ist der Klageweg nicht möglich. Oft werden die Verfahren gar nicht bekannt. Mich würde interessieren, wie wir auf internationaler Ebene noch dafür sorgen können, dass die Standards, die wir haben, besser einklagbar sind und für die Betroffenen eine bessere Schutzmöglichkeit darstellen, also über den Geltungsbereich des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte hinaus.

Abg. Ingrid Hönlinger: Ich habe zunächst drei Fragen an Wolfgang Kaleck: Die erste Frage bezieht sich auf die individuelle Strafbarkeit, die Sie ganz kurz angerissen haben. An welchen Hürden scheitert die rechtliche Aufarbeitung von Individualrechtsverstößen in den USA und in Europa? Wenn keine strafrechtliche Verfolgung stattfindet, wie setzen wir uns möglicherweise in Widerspruch zu menschenrechtlichen Verpflichtungen? Das ist die erste Frage. Die zweite Frage: Auch das Thema Terrorlisten haben Sie kurz angesprochen. Da gibt es viele Kritikpunkte. Welche Handlungsmöglichkeiten sehen Sie hier? Und die dritte Frage: Sie sind international tätig. Wenn Sie sich weltweit umschaun, wo gibt es denn „best practises“ in den Staaten, die wir uns genauer anschauen sollten, um uns in Deutschland und Europa positiv fortzuentwickeln? Dann habe ich noch eine Frage an Dr. Schaller. Sie haben sehr deutlich die juristischen Streitpunkte in Bezug auf Menschenrechtsverletzungen aufgezeigt. Was denken Sie, sollte die Bundesregierung tun, um hier im Bereich Menschenrechtsschutz noch stärker aktiv zu werden und was sagen Sie z. B. zu den Vorschlägen von Prof. Zimmermann, der gesagt hat, dass man zumindest gezielte Tötungen deutlich verurteilen sollte?

Abg. Annette Groth: Gezielte Tötungen sollen meines Erachtens nach international geächtet werden. Für mich sind gezielte Tötungen Mord. Es wird keine strafrechtliche Untersuchung gemacht. Man kann doch nicht einfach auf Verdacht Leute töten, mit Drohnen oder ohne Drohnen. So verstehe ich das humanitäre Völkerrecht. Für mich ist das Glas übervoll, man muss dringend etwas unternehmen gegen diese außerhalb des Völkerrechts agierenden Geheimdienste und Regierungen. Herr Watt hatte die „signature strikes“ angesprochen. Ich meine, da müsste doch ein Aufschrei zu hören sein. Da können

Personen angegriffen oder getötet werden, deren genaue Identität nicht bekannt ist, die aber bestimmte, nicht öffentlich bekannte Verhaltensmuster aufweisen. Schlimmer ist noch, wie es in der New York Times stand, ich zitiere jetzt: „die USA sehen in manchen Teilen der Welt alle männlichen Personen im wehrfähigen Alter in einer Angriffszone als Kombattanten an, sofern nicht ausdrücklich aufgrund von nachrichtlichen Informationen Ihre Unschuld nachgewiesen wird“. Ich zitiere weiter: „Anscheinend sind die USA dabei, sich nach den Funktionen einer Weltpolizei auch noch die einer Weltjustiz anzumaßen.“ Das finde ich höchstbedenklich. Ich frage mich, wir haben doch auch ein Völkerrecht und ein humanitäres, internationales Recht, inwieweit man etwas machen kann, auch eventuell mit dem internationalen Strafgerichtshof?

Abg. Michael Brand: Meine Frage richtet sich an Dr. Schaller. Sie haben von Problemen beim Einsatz von Drohnen gesprochen und ich würde Sie gerne bitten, das noch einmal zu spezifizieren: denn man kann sicherlich nicht generell und pauschal über das Thema Drohnen urteilen. Und es ist nicht so, wie es gerade eben in der Fragerunde von meiner Vorrednerin angesprochen worden ist, dass es das Ziel ist, damit Menschenrechtsverletzungen zu begehen, sondern die Anhörung heißt: „Terrorismusbekämpfung“. Das ist eine der Zielsetzungen - und dabei müssen natürlich die Menschenrechte eingehalten werden, und es darf keine Unsicherheiten bei der Rechtsgrundlage geben. Ich spreche jetzt über die deutsche Situation. Wir haben die Diskussion momentan auch bei uns im Parlament: wie umgehen mit dem Einsatz von Drohnen - bei Schwierigkeiten, die in der Tat bestehen? Ich will aber auf einen ganz bestimmten Punkt hinaus. Am Ende ist doch völlig klar, jedenfalls aus meiner Sicht als Gesetzgeber, der darüber entscheidet, ob Soldaten ins Ausland entsendet werden: in dem Fall, in dem die Rechtsgrundlage vorhanden ist und man mit dem Einsatz von Drohnen Gefahr von eigenen Soldaten abwenden kann, ist dies ein Anwendungsfall für die Drohne. Es wurde viel über Amerika gesprochen, und Herr Kaleck hat zurecht gesagt, wir müssen auch unsere deutsche Situation betrachten: und deswegen, lieber Hr. Dr. Schaller, interessiert mich das Thema der Drohnen unter dem Gesichtspunkt, dass der Gesetzgeber die Verantwortung dafür hat, seine eigenen Soldaten bei einem Einsatz, zu dem er sie selbst entsendet hat, zu schützen! Ich spreche nicht von dem Anwendungsfall, bei dem ein Übermaß an Einsatz von Drohnen stattfindet und damit vielleicht auch die Hemmschwelle gesenkt wird. Das ist nicht der Fall, den ich meine.

Abg. Ulla Jelpke: Mit Ihren Ausführungen ist deutlich geworden, dass es eigentlich keine klare Terrorismusdefinition gibt. Ich kann das als Innenpolitikerin vor allen Dingen auch an unseren Sicherheitsgesetzen festmachen, wo immer wieder die Frage der Definition aufkommt, also: „Wer ist Terrorist?“, „Wer ist Gefährder?“ usw. In diesem Zusammenhang möchte ich noch einmal die EU-Terrorliste thematisieren. Es ist den betroffenen Organisationen oder Personen überhaupt nicht bekannt, dass sie auf dieser Liste landen, also haben sie möglicherweise erst dann die Möglichkeit zur Klage, wenn die Konten gesperrt sind. Mich interessiert Ihre Meinung, wie Sie diese EU-Terrorliste einschätzen bzw. was Sie dazu sagen, dass dort Organisationen und Personen einfach registriert werden, ohne dass beispielsweise parlamentarische Gremien wie der Deutsche Bundestag die Möglichkeit haben, das zu kontrollieren, geschweige denn, Nachfragen zu stellen. Ich will das Beispiel Türkei nehmen, wo wir seit vielen Jahren den Kurdenkonflikt haben. Ich selber besuche dieses Land

seit vielen Jahrzehnten und nicht nur die Türkei, sondern auch die kurdische Region und es gibt dort seit vielen Jahren Unterdrückung, aber dennoch ist aufgrund der bilateralen Beziehungen zwischen der Türkei und Deutschland und später eben auch der EU die Situation entstanden, dass alle sagen, die dortige PKK oder auch die im Parlament vertretene BDP seien entweder Terroristen oder Sympathisanten der Terroristen. Da interessiert mich Ihre Einstellung. Wir haben diesen Konflikt auch in anderen Ländern, die will ich jetzt hier aber nicht weiter zur Diskussion stellen. Aber die Frage ist doch, wie kann eine parlamentarische Kontrolle entstehen.

Abg. Dr. Dieter Wiefelspütz: Ich habe Fragen an Herrn Zimmermann und an Herrn Schaller. Ich denke Sie wissen, dass ich selber die völkerrechtliche Debatte ziemlich intensiv verfolge und mich auch manchmal selber daran beteilige. Das Hauptproblem, über das wir heute reden, liegt darin, dass wir Terrorismusbekämpfung einmal unter dem Dach des Kriegsrechtes erleben und zum anderen unter dem Dach des Friedensrechtes. Also anders formuliert, einmal der bewaffnete Konflikt/Krieg und das andere ist unsere zivile Rechtsordnung, Nichtkriegsrecht/nichtbewaffneter Konflikt. Was von Laien immer wieder übersehen wird ist, dass im Krieg leider ganz andere Maßstäbe gelten, ungleich brutale Maßstäbe gelten, als im Friedensrecht. Im Frieden darf nicht getötet werden, bis auf den Notwehrfall. Im Krieg ist das Töten vielfach Ziel der Operation. Das ist ein unglaublicher, nicht zu harmonisierender Gegensatz, der vielfältige Schwierigkeiten bereitet. Ich hätte gerne gewusst, was Sie uns raten würden. Ich beobachte aus der Sicht der hauptkriegsführenden Nationen, was Terrorismusbekämpfung unter dem Dach des Krieges angeht, seit geraumer Zeit Tendenzen zur Entgrenzung des humanitären Völkerrechtes. Man hat, ich sage es mal etwas flapsig, den Eindruck, dass Einsatzmöglichkeiten ausgeweitet werden bis hin zu der Vorstellung, ich übertreibe nur unwesentlich, dass, ich will mal an das anknüpfen, was Herr Strässer gesagt hat, „targeted killing“ möglich wäre, wenn sich ein Al-Kaida-Kämpfer nach Münster zurückgezogen hätte, sich aber weiterhin dort engagiert. Die Vorstellung der geographischen Entgrenzung des bewaffneten Konfliktes, weltweit zuschlagen zu können unter dem Gesichtspunkt von Kriegsrecht, ist für mich eine Horror-Vorstellung. Wir befinden uns aber auf dem Wege, jetzt nicht nach Münster, aber doch in diese Richtung in mancherlei Hinsicht und meine Frage ist: Was für eine Strategie könnte man von Seiten Deutschlands oder auch der Europäischen Union anwenden, um diese Entgrenzungsfahren doch zu bannen? Ich räume ein, dass die US-Administration rechtlich debattiert. Es ist nicht mehr das Abstandnehmen von Recht, sondern es wird auch im White Paper völkerrechtlich, aber entgrenzend und ausweitend argumentiert. Da würde ich Sie beide fragen wollen, in welche Richtung. Und vielleicht ein kritischer Hinweis an Ihre Adresse, Herr Zimmermann. Das Listing-Verfahren der UN verfolge ich jetzt seit Jahren. So sehr ich anerkenne, dass der Ombudsmann ein Fortschritt ist, unter rechtstaatlichen Gesichtspunkten, so wie wir das in Deutschland kennen, ist die Situation weit entfernt von einem halbvollen Glas, lieber Herr Zimmermann. Das ist bestenfalls zehn Prozent. Das sage ich in Kenntnis, dass die UNO 193 Mitglieder hat. Davon foltern 60 oder 70 Staaten systematisch. Da darf man sich auch keinen Illusionen hingeben. Da muss man auch gar nicht das Veto-Recht anführen, um deutlich zu machen, dass das auch schon ein Fortschritt ist, aber ich würde Ihnen doch ein bisschen weniger Pathos anraten, wenn es darum geht, diesen Fortschritt zu etikettieren. Entschuldigen Sie bitte die Belehrung. Das musste sein.

Prof. Dr. Andreas Zimmermann: Jedenfalls für die Volksrepublik China dürfte das Glas drei Viertel voll sein, wenn auch nicht für uns. Wir befinden uns in einem multilateralen Rahmen und wir sind derzeit noch nicht mal Mitglied des Sicherheitsrates und das ist das entscheidende Forum, um jedenfalls in kleinen Schritten voranzukommen. Ich bin keineswegs zufrieden mit dem was wir hier an Rechtsschutz erreicht haben, verstehen Sie mich nicht falsch, aber es ist signifikant besser als das, was wir bis 2002 hatten.

Zunächst zu den Fragen von Herrn Abgeordneten Strässer zu Afghanistan. Es ist wichtig, immer die Fragen des Gewaltverbotes und die Frage, wann ist das humanitäre Völkerrecht anwendbar, zu unterscheiden. Ob ein Fall der Selbstverteidigung vorliegt oder nicht ist für die Frage, ob das humanitäre Völkerrecht anwendbar ist, irrelevant. Der Konflikt qualifiziert. Wenn in ausreichendem Umfang Kampfhandlungen stattfinden, befinden wir uns im Anwendungsbereich des humanitären Völkerrechts, selbst wenn kein Fall der Selbstverteidigung mehr vorliegt. Was passiert mit einem fiktiven Al-Kaida-Kämpfer, der sich aus Afghanistan nach Münster bewegt? Das ist genau das Problem. Nach meinem Verständnis endet der Anwendungsbereich des humanitären Völkerrechts aus dem Konflikt in Afghanistan entweder in den Regionen Afghanistans, wo gekämpft wird, oder an den Grenzen Afghanistans oder noch im „spill-over“ in Nordpakistan, wo Kampfhandlungen aufhören. Sobald sich eine Person außerhalb des geographischen Anwendungsbereiches des humanitären Völkerrechts bewegt, greift das humanitäre Völkerrecht nicht mehr. Man kann dann nicht mehr unter Berufung auf die Regeln des humanitären Völkerrechts diese Person in Münster töten.

Zweiter Punkt: das Urteil des EGMR im Fall Bankovic. Ich hatte gesagt, ich teile die Auffassung des EGMR im Fall von Bankovic nicht. Der Gerichtshof hat sich inzwischen zunehmend zu einer erweiterten extraterritorialen Anwendung der EMRK hinbewegt, zuletzt im Fall Al-Skeini und Al-Jedda. Dies sind britische Fälle im Irak, wo er ausgeführt hat, dass auch eine teilweise Anwendbarkeit der EMRK im Hinblick auf bestimmte Rechten möglich ist, weil beim Überflug nicht alle EMRK-Rechte tendenziell anwendbar sind. Das deutet darauf hin, dass der Gerichtshof vielleicht nicht mehr an Bankovic festhalten will, er hat es aber nicht ausdrücklich so gesagt. Umso wichtiger ist es, daran festzuhalten, dass auch in solchen Überflug-Fällen die Regeln der Menschenrechtsverträge gelten, soweit wir uns nicht im bewaffneten Konflikt befinden.

Zum Problembereich der Auslieferung, des Vorliegens eines „real risk“ und der Relevanz diplomatischer Zusicherungen. In der Tat reicht es nach ständiger Rechtsprechung des Straßburger Gerichtshofes aus, dass es ein „real risk“, ein ernstes Risiko von Folter, besteht, um eine Verbringung zu dieser Situation als Verstoß gegen Artikel 3 der EMRK, das Folterverbot, anzusehen. Können da diplomatische Zusicherungen helfen? Wir kennen etwa aus dem Flüchtlingsrecht, auch aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, dass unter bestimmten Voraussetzungen so eine Zusicherung ausreichend sein kann. Da hängt viel vom Einzelfall ab. Gibt es eine Praxis, dass solche Zusicherungen in der Vergangenheit eingehalten worden sind? Gibt es die Möglichkeit eines Follow-Up in dem Zielstaat? Besteht die Gefahr einer Weiterverbringung im Zielstaat in einen Viertstaat? Ich glaube, man kann das nicht über einen Leisten schlagen, ob, wann und unter welchen Voraussetzungen eine diplomatische Zusicherung ausreichen kann, um ein „real risk“ von Folter auszuschließen.

Zur Frage von Frau Steinbach nach dem transnationalen Terrorismus. Wie müssen wir das Völkerrecht weiterentwickeln? Wenn wir etwa an neue Vertragswerke denken bin ich extrem skeptisch, weil die Stimmung in der Welt derzeit nicht so ist. Das kann nur schief gehen. Wenn wir heute einen Vertrag ausverhandeln würden, etwa zur Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts oder ähnliches, würde sofort die These kommen, insoweit sei es erforderlich Bestimmungen aufzunehmen, die in einem höheren Maß die Tötung von Personen zulassen. Stattdessen müssen wir das Völkerrecht auf der Ebene des Völkergewohnheitsrechts fortentwickeln. Neue Vertragswerke können uns da jederzeit derzeit wohl nicht helfen.

Zur Frage von Frau Schuster zum Internationalen Pakt für Bürgerliche und Politische Rechte versus EMRK. Materiell sind die Verpflichtungen aus beiden Vertragswerken ungefähr die gleichen, aber wir wissen alle, das wissen Sie besser als ich, dass der Durchsetzungsmechanismus beim IPBürg ein viel schwächerer ist. Es gibt das Fakultativprotokoll zum IPBürg aber insoweit bedarf es einer gesonderten Unterwerfung. Das haben aber längst nicht alle Staaten getan. Es gibt auch kein Gericht, sondern nur den Ausschuss und dieser gibt nur Stellungnahmen ab und fällt kein Urteil. Wünschenswert wäre es, wenn auch die VR China den Pakt und das Fakultativprotokoll ratifizieren würden. Mit den uns nahestehenden Staaten müssen wir dafür Sorge tragen, dass die demokratischen Entwicklungen in den arabischen Staaten gestärkt werden und diese Staaten dann ihrerseits den IPBR ratifizieren. Wir erleben doch, etwa in anderen Bereichen, dass beispielsweise Tunesien nach der Revolution Vertragspartei des Römischen Statuts geworden ist. Das war vorher undenkbar. Das hängt alles an politischen Entwicklungen in den jeweiligen Staaten, die sich hoffentlich zum Besseren wenden.

Zur Frage von Frau Groth zu den gezielten Tötungen. Bloß damit wir uns darüber klar sind: ‚gezielte Tötung‘ ist kein terminus technicus. Wir müssen immer, das hat der Herr Wiefelspütz ja auch gesagt, klar unterscheiden, ob wir uns im bewaffneten Konflikt befinden oder nicht. Im bewaffneten Konflikt ist es grundsätzlich zulässig, legitime Ziele anzugreifen, auch mit dem Ziel, sie auszuschalten. Es hatte ja eine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen gegeben zur Frage, ob es Drohneneinsätze in Afghanistan auf Anforderung deutscher ISAF-Kräfte gegeben hat. Die Bundesregierung hat darauf geantwortet, dass am 11. November 2010 auf Anforderung deutscher Kräfte durch eine amerikanische Drohne Aufständische getötet worden sind. Dabei wurden vermutlich vier Aufständische getötet, die gerade dabei waren, eine Mine an der Straße anzubringen. Wenn die Faktenlage so ist, wie sie in der Antwort der Bundesregierung geschildert wird, dann hielte ich das für einen Fall einer zulässigen gezielten Tötung von Personen im bewaffneten Konflikt: von Personen, die gerade dabei waren, an Kampfhandlungen teilzunehmen, indem sie eine Sprengfalle gegen ISAF-Kräfte angebracht haben. Das mag man für moralisch verwerflich halten. Man mag auch den Krieg in Afghanistan für politisch schlecht oder moralisch verwerflich halten, aber das humanitäre Völkerrecht ist in dieser Situation, wenn die Fakten so waren, wie sie geschildert worden sind, relativ unproblematisch. Etwas völlig anderes ist es, wenn wir uns nicht im Anwendungsbereich des humanitären Völkerrechts bewegen, wenn wir im Frieden sind. Wenn wir uns zum Beispiel in Jemen befinden und dort keinen bewaffneten Konflikt haben. Deswegen ist es fundamental, das auseinanderzuhalten. Wenn wir im Krieg sind, stellen

sich Folgefragen. Wie weit reicht der geografische Anwendungsbereich des humanitären Völkerrechts? Wer sind die legitimen Ziele? Wer ist Zivilist?

Steven Watt: Ich werde nicht versuchen, alle Fragen zu beantworten. Ich werde vielmehr auf die Fragen zum US-Programm der gezielten Tötungen Bezug nehmen und darauf aufbauen, was Dr. Zimmermann gerade gesagt hat. Am wichtigsten ist, dass die Ausschussmitglieder in Bezug auf das US-Programm verstehen, dass es hier überhaupt keine Transparenz gibt. Wir haben viel in den Zeitungen gelesen. Ich habe vorhin auch über Veröffentlichungen aus Weißbüchern gesprochen, aber das ist inoffiziell. Letztlich wissen wir nicht, welche Regeln für das Programm der gezielten Tötungen der USA gelten und das ist problematisch. Denn auf diese Weise ist es gar nicht möglich, einen konstruktiven Dialog zu führen. Deutschland kann keinen konstruktiven Dialog mit den USA über die Rechtmäßigkeit des Programms oder darüber, ob es funktioniert, führen. Was es also braucht ist internationaler Druck auf die USA dahingehend, dass die Regeln offengelegt werden und die USA transparenter wird im Umgang mit der Bevölkerung und mit der Staatengemeinschaft, denn ohne diese Transparenz kann es keinen konstruktiven Dialog geben. Wir wissen nicht, welche Regeln die USA anwenden. Wir können raten und zwischen den Zeilen lesen, aber gegenwärtig wissen wir nicht, was die USA tun, was die Rechtsgrundlage ist. Die eine Rechtsgrundlage, die die USA sehr klar dargelegt haben und das zieht sich durch alle Veröffentlichungen, die in den letzten Jahren gemacht wurden, ist die Tatsache, dass die USA der Meinung sind, dass sie sich in einem nichtinternationalen bewaffneten Konflikt mit einer nichtstaatlichen Einheit befinden, nämlich Al-Kaida. Das ist die US-Position und die USA nutzt auf diese Weise die Autorisierung militärischer Gewalt als Grundlage für alles Weitere. Außerdem sagen die USA, und zwar ganz offiziell, dass sie internationale Prinzipien als Grundlage der Berechtigung zur Nutzung tödlicher Gewalt achten. Das ist aber nicht territorial und auf ein bestimmtes Schlachtfeld begrenzt, was sehr problematisch ist. Was die USA allerdings nicht anwenden und nicht einhalten, sind internationale Rechtsstandards, die sicherstellen würden, dass die USA sich überhaupt in einem bewaffneten Konflikt gegen eine nichtstaatliche Einheit befinden. Im Völkerrecht gibt es klare Standards, die bereits angesprochen wurden, nämlich die Intensität und die Dauer der Kampfhandlungen und der Organisationsgrad der nichtstaatlichen bewaffneten Gruppe. Aber die US-Regierung, auch das wissen wir aus ausgewählten Veröffentlichungen und Aussagen einzelner Menschen und nicht aufgrund von offizieller US-Politik, ist die Tatsache, dass die USA hier einfach nicht transparent handelt und da liegt es an der Staatengemeinschaft, mehr Transparenz von den USA einzufordern. Das ist mein Aufruf an die Mitglieder dieses Ausschusses.

Dr. Christian Schaller: Zunächst zu den Punkten von Herrn Brand und zur aktuellen Drohnendebatte. Diese Debatte wird auf verschiedenen Ebenen geführt, auf der moralischen, ethischen Ebene, auf der taktisch-strategischen Ebene, ob es sinnvoll ist, überhaupt Drohnen einzusetzen und natürlich nicht zuletzt auf der juristischen Ebene. Dazu kann ich was sagen. Völkerrechtlich gesehen ist die Drohne zunächst nicht mal eine Waffe, sondern eine Plattform nach humanitärem Völkerrecht, die bei Bedarf mit einer Waffe bestückt werden kann. Der Einsatz von Drohnen wirft unter humanitär-völkerrechtlichen Aspekten aus meiner Sicht keine besonderen Probleme auf, die über den Einsatz anderer Waffen hinausgehen. Die Frage ist, in welchem Szenario der Einsatz erfolgt und da müssen wir die Probleme

festmachen. Setzen wir Drohnen in einem klassischen bewaffneten Konflikt-Szenario ein, gelten dieselben humanitär-völkerrechtlichen Regelungen wie für den Einsatz anderer Waffen auch. Es kommt hier auf die Zulässigkeit bestimmter Mittel und Methoden der Kriegsführung an. Werden Drohnen allerdings in einem anderen Szenario eingesetzt, nämlich in einem Szenario außerhalb bewaffneter Konflikte, sei es im Jemen oder sei es in anderen Staaten, wo sie zur Terrorismusbekämpfung eingesetzt werden, beispielsweise auf der Grundlage so genannter „signature strikes“, dann haben wir ein völlig anderes Szenario. Diese Szenarien werfen völkerrechtliche Probleme auf, nicht der Einsatz der Drohne per se, das muss man unterscheiden. Wenn die politische Absicht darin besteht, die Bundeswehr in einem bewaffneten Konflikt zu unterstützen, in dem man auf einer gesicherten Rechtsgrundlage tätig ist, sehe ich für den Einsatz von Drohnen jedenfalls keine humanitär-völkerrechtlichen Probleme.

Die zweite Frage oder Anmerkung von Herrn Wiefelspütz zum Münster-Szenario. Es ist natürlich auf den ersten Blick eine ungeheuerliche Überlegung, dass man annimmt, die USA könnten versuchen, vergleichbare Szenarien zu rechtfertigen unter Rückgriff auf das humanitäre Völkerrecht oder das „law of armed conflict“. Aber das ist aus meiner Sicht, wenn man genau hinschaut, ein Scheinproblem, weil die Frage, ob die USA durch gezielte Drohneneinsätze oder Kommandos am Boden Personen einfach so aus dem zivilen Leben heraus töten dürfen, eigentlich keine Frage des humanitären Völkerrechts, sondern eben, wie Kollege Zimmermann gesagt hat, zunächst einmal die Frage des ius ad bellum ist. Also die Frage, dürfen wir auf dem Territorium anderer Staaten Gewalt anwenden, in welcher Form auch immer? Die Aufgabe, solche Sachverhalte zu regeln, ist eigentlich eine Aufgabe des ius ad bellum, also sprich des Gewaltverbots Artikel 2 Ziffer 4 der UN-Charta und alles, was damit zusammenhängt, also die Frage Zustimmungen, Befugnisübertragungen von Staat zu Staat oder eben Selbstverteidigung oder Sicherheitsratsmandat. Ich würde in einem systematischen Zusammenhang diese Frage schon auf der Ebene des ius ad bellum mit „eindeutig völkerrechtswidrig“ beurteilen oder bewerten, ohne dass ich in der systematischen Prüfung überhaupt dahin käme, ob hier humanitäres Völkerrecht anwendbar ist oder nicht. Das Problem ist allerdings, dass natürlich das ius ad bellum in seinen Kategorien auch im Fluss ist und das eventuelle Unklarheiten eigentlich zu Lasten des ius ad bellum gehen und dass man darüber diskutieren muss, was in diesen Situationen damit gemeint ist, wenn ein Staat unwilling oder unable ist. Da liegt auf der Prüfungsebene schon sehr, sehr früh das Problem begraben.

Zur Frage der Weiterentwicklung des Völkerrechts kann ich nur auf das Bezug nehmen, was Andreas Zimmermann gerade zu den Konventionen gesagt hat. Da sehe ich auf absehbare Zeit keine Spielräume, weder im Bereich des humanitären Völkerrechts, noch im Bereich der Terrorismusbekämpfung. Es mag sein, dass einzelne Sektoren-Phänomene von Terrorismus weiterhin geregelt werden, also etwa die Finanzierung oder der Nuklearterrorismus oder andere Sektoren, aber es wird auf absehbare Zeit aus meiner Sicht keine umfassende Anti-Terrorismus-Konventionen geben. Dieses Vorhaben steckt seit vielen, vielen Jahren, ich denke seit etwa 15 Jahren müsste das der Fall sein, im sechsten Komitee der Generalversammlung. Das ist eine Auseinandersetzung grundlegender Positionen, die sich in keinem der ausstehenden Punkte auf einen Nenner bringen lassen. Wir hatten

selbst hier in Berlin vor einigen Jahren in der SWP so eine halbdiplomatische Konferenz, um dieses Vorhaben voranzubringen und da ist nichts herausgekommen. Es war damals auch ein sehr großes Anliegen der Deutschen Vertretung in New York, als wir 2003/2004 im Sicherheitsrat waren, dieses Vorhaben „Comprehensive Convention against International Terrorism“ voranzubringen und da ist auf absehbare Zeit keine Bewegung, weil es eben um diese grundlegenden Fragen der Definition geht. Wer ist Terrorist? Was ist Terrorismus? Man kann es immer sektorspezifisch definieren, verbotene Handlungen, das An-Bord-Bringen von Sprengmaterial an Flugzeuge, das ist relativ unproblematisch. Aber man kann den Terroristen nicht definieren und der Hintergrund ist natürlich der Nahost-Konflikt. Es bleibt also das Völkergewohnheitsrecht und hier gilt das, was Andreas Zimmermann gesagt hat, was ich in vollem Umfang teile. Völkergewohnheitsrecht entsteht durch Praxis und wir haben im Fall Afghanistan mittlerweile zwölf Jahre völkergewohnheitsrechtliche Praxis, also erhebliche Praxis, die, wenn sie von einer entsprechenden Rechtsüberzeugung der Staaten begleitet und getragen wird, sich durchaus in der Auslegung oder auch in der Entwicklung von Völkergewohnheitsrecht niederschlagen kann. Da sehe ich deutlich eine Bestrebung der USA, eigene Rechtsauffassungen in bestimmten Bereichen gezielt zu streuen, auch wenn es, wie ich zu Beginn sagte, relativ zufällig scheinen mag, aber aus meiner Sicht ist es eine gezielte Streuung rechtserheblicher Aussagen zur Begleitung von Staatenpraxis. Wenn eine solche Rechtsauffassung von anderen Staaten zur Kenntnis genommen wird, ohne dass man hierauf reagiert, kann das die Entwicklung zur Folge haben, dass das Völkerrecht in einzelnen Bereichen weiterentwickelt wird. Das können Auslegungsfragen sein, das können aber auch grundlegend neue Regelungen sein. Wenn man das, wie Herr Zimmermann gesagt hat, nicht möchte, dann muss man sich dazu äußern. Der Punkt ist natürlich der, wozu äußern wir uns? Wenn Sie mich nach einer politischen Empfehlung fragen, dann würde ich sagen, es macht keinen Sinn, die gesamte Praxis der USA in Afghanistan zu kritisieren und an Glaubwürdigkeit oder auch an Ernsthaftigkeit zu verlieren, indem man jede einzelne Interpretation in Frage stellt und jeden einzelnen Punkt kritisiert. Ich glaube, da muss man sehr, sehr gut auswählen, wo man die Kritik anbringt und da würde ich mich aus Opportunitätsgründen darauf konzentrieren, die wirklich problematischen Fälle zu kritisieren, also den Fall Bin Laden. Beispiel Mai 2011. Es war zu hören, auch von Seiten des UN-Generalsekretärs: „Justice has been done.“, ohne dass weitere Fragen gestellt worden sind. Es waren auch von den Regierungen, eigentlich aller westlichen Staaten und anderen Staaten, kurze Stellungnahmen zu hören, dass jetzt dem Terrorismus eine wichtige Figur genommen wurde, aber es wurden nach meiner Kenntnis in keinem Fall öffentlich rechtliche Fragen gestellt. Der Fall wirft eine Menge rechtlicher Fragen auf. Wie man die im Einzelfall beantwortet und wo man da am Ende landet, sei dahingestellt. Aber es gibt zumindest rechtliche Fragen, die zu stellen wären. Wenn man den Gedanken weiterdenkt, dass dieser Fall Bin Laden ja kein Einzelfall war, allein in dieser Nacht zum 2. Mai, das waren zumindest die Informationen, die amerikanischen Medien vorlagen, gab es 15 oder 20 weitere Operationen, die ähnlich gestrickt waren. Diese Praxis der USA ist in dieser Hinsicht eine ganz gängige Praxis. Da war der Fall Bin Laden kein Einzelfall. Insofern muss man sagen, dass wir hier eine relativ konsistente Praxis haben und wenn wir die kritisieren, dann muss man das öffentlichkeitswirksam tun. Es kann natürlich sein, dass Dialoge hinter verschlossenen Türen geführt werden, was auch wichtig und richtig wäre, aber ich denke, man sollte sich die Gelegenheit nicht nehmen lassen, das auch in der Öffentlichkeit einmal durchaus pointiert mit einer eigenen

Rechtsauffassung zu substantiieren. Rechtliche Grauzonen lassen sich nicht komplett ausräumen, diese wird es immer wieder geben. Es ist wichtig zu fragen, wie können wir diese Grauzonen konstruktiv gestalten? Also auszuloten, was ist tolerierbar im Rahmen unserer Auffassung von Rechtsstaatlichkeit auf internationaler Ebene und was ist eben nicht tolerierbar. Da wo wir sagen, es ist eindeutig nicht tolerierbar, muss das kommuniziert werden.

Wolfgang Kaleck: Ich möchte mit der traurigsten Frage anfangen, nämlich der von Frau Hönlinger nach den Best Practices. Mir fällt eine Diskussion ein, die ich in Dänemark zwischen dem ehemaligen sozialdemokratischen dänischen Außenminister, dem ehemaligen dänischen Justizminister und dem Chef des Auslandsgeheimdienstes erlebt habe, die sich 2005, als das Thema noch akut war, über die Rolle von Dänemark bei den extraordinary renditions diskutiert haben und ihre Fehler bei den politischen Entscheidungen nach dem 11.9.2001 eingestanden haben. Ich hätte mir solche Äußerungen des Bedauerns auch von dem ehemaligen grünen Außenminister und von den ehemaligen sozialdemokratischen Justizministern hier in Deutschland gewünscht. In Kanada wurde der Rendition-Fall Maher Arar von einer Untersuchungskommission nicht nur in einer Weise bearbeitet, die über das, was der BND-Untersuchungsausschuss geleistet hat, hinausging, sondern anschließend hat sich die kanadische Regierung bei Maher Arar entschuldigt und ihm eine hohe Entschädigung zugesprochen. Auch wenn klar war, dass das Schwergewicht des Unrechts natürlich bei den USA lag, die ihn über New York nach Syrien in die Folterhaft verbracht haben. Ich bin mir sicher, wenn das rechtzeitig bei Khaled el-Masri gemacht worden wäre, hätte sein persönliches Schicksal vielleicht auch einen anderen Verlauf genommen. Drittes Beispiel: Richter Baltasar Garzón in Spanien hat das erste Ermittlungsverfahren gegen Guantánamo aufgenommen. Er ist dann zwar später gestürzt, das wissen wir alle, aber immerhin hat er die ersten Ermittlungsschritte in solchen Verfahren eingeleitet.

Frau Schuster, Sie fragen, wer in der EU sicherstellt, dass bestimmte rechtliche Standards eingehalten werden. Ich meine, eine Antwort haben wir schon dadurch gegeben – und Herr Zimmermann hat es nochmal pointiert –, dass wir bestimmte europäische Gerichtsentscheidungen, nämlich die des Europäischen Gerichtshofes zu Terrorismuslisten und die beiden Entscheidungen des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofes zu el-Masri und el-Haski hier so herausgestellt haben. Aber ich würde da zumindest noch einen Gesichtspunkt erwähnen. Natürlich sind das schöne Entscheidungen, aber sie kamen 2010, 2011 und 2012, also sehr, sehr spät, zumindest für die Betroffenen dieser Menschenrechtsverletzungen. Wenn man sich im Rückblick anschaut, wer diese Themen früher aufgegriffen hat, dann waren das Journalisten und einzelne Parlamentarier wie Dick Marty, das war die Zivilgesellschaft, Menschenrechtsorganisationen und es waren Rechtsanwälte, die schon 2002 gerade das System der Terrorismuslisten immer wieder kritisiert haben. Vielleicht sollte zukünftig die Kritik dieser Akteure ernster genommen werden. Ich glaube, es war ein großer Fehler, so lange zu warten, bis es zu diesen Gerichtsentscheidungen gekommen ist.

Zu den Terrorismuslisten: die Frage, wie man damit umzugehen hat, beantwortet sich von selbst. Entweder man schafft es, sie in einem rechtstaatliches Verfahren zu regeln oder sie gehören abgeschafft. Für die Abschaffung der Terrorismuslisten spricht, was der EU-Anti-Terror-Koordinator de

Kerchove seiner Zeit gesagt hat: Nominelles Ziel der Terrorismuslisten ist das Eindämmen der Finanzierung bestimmter Terrorismusarten. Aber Sie haben selbst Anfragen im Bundestag gestellt und die Antworten gelesen: Das, was da an Finanzen in Deutschland und auf europäischer Ebene eingefroren wird, also das, was an Zielen erreicht wird, ist minimal. De Kerchove hat auch gesagt, wir brauchen das gar nicht, um die Finanzierung zu stoppen, sondern wir brauchen das – und damit meinte er nicht den Al-Kaida-Teil, also den UN-induzierten Teil, sondern er meinte den europäischen Teil – wir brauchen das, um unsere politischen Verbündeten zu stärken, nämlich die Türkei, Kolumbien und die Philippinen. Denen versprechen wir, wenn wir deren politische Gegner auf diese Listen setzen, kommen wir vielleicht politisch näher ins Gespräch. So hat er das auf einer öffentlichen Veranstaltung in Brüssel gesagt. Die Frage ist, ob man sich das leisten will, solche Listen weiter fortzuführen, obwohl der Europäische Gerichtshof bei jeder Entscheidung immer wieder gesagt hat, sie sind rechtswidrig. Das ist tatsächlich eines der drängendsten Probleme.

Die Frage nach den einklagbaren Standards, Frau Schuster, ist ein abendfüllendes Thema. Es scheint mir jedenfalls klar, dass in vielen der Länder, in denen diese Rechtsverletzungen begangen wurden, im Grunde genommen die rechtlichen Standards nicht das Problem waren. Ein Problem war immer wieder die Faktenlage, also dass letztlich die Fälle nicht genügend aufgeklärt waren, damit die Betroffenen tatsächlich zu Gericht gehen konnten. Und zum Zweiten der Zugang zur Justiz. Wir haben einen von diesen De-Listing-Fällen gemacht. Neben dem einen Fall, der zu Unrecht auf der Liste war, gibt es zehn, zwanzig weitere, um die sich einfach niemand kümmert und die keinen Zugang zu Rechtsanwälten haben. Einzelpersonen waren es aber nicht. Viele Einzelpersonen waren von dem Terrorismuslisten-System betroffen, weil es nicht nur um die Listung als solches geht, sondern auch um die Konsequenzen daraus. Im Ausländer- und Asylrechtsbereich berief man sich viel auf die Terrorismuslisten berufen, so dass die Menschen, die davon betroffen waren, letztlich überhaupt keine Chance hatten, sich dagegen zur Wehr zu setzen.

Der Vorsitzende: Die Terror-Listen sind ein Ärgernis, gegen das ich mich bei den Vereinten Nationen schon eingesetzt habe. Der Ombudsmann ist zwar ein Tropfen in das Glas, es wird voller, richtig, aber ist natürlich keineswegs ein Rechtsbehelf. Für die Vereinten Nationen, die sich das nun auf die blaue Fahne geschrieben haben, ist das eigentlich auch ein Grad von Peinlichkeit, der schwierig ist. Wenn sie jemanden haben, von dem sie nachweisen können, dass der dort unschuldig ist und von der Terror-Liste gestrichen werden müsste, werden sie in aller Regel am Veto Russlands scheitern. Es ist natürlich absurd, dass das Politische und Juristische so vermischt wird. Ich glaube, man muss grundsätzliche Veränderungen schaffen, indem man diese Funktion, die unter Umständen notwendig ist, an ein Gericht, und sei es eben ein internationales Gericht, gibt.

Zur Drohnen-Frage. Man kann immer sagen, diese sind eine Plattform und noch nicht mal eine Waffe. Trotzdem werden die Schwierigkeiten, die wir völkerrechtlich haben, durch die Drohnen vergrößert. Die Entgrenzung, von der Sie selbst gesprochen haben, gilt auch juristisch. Das ist eine geografische Entgrenzung bis nach Münster, wie wir festgestellt haben, das ist eine Entgrenzung durch Intransparenz. Selbst wenn es Recht gibt, ist es nicht diskutierbar, wie Herr Watt gesagt hat, sondern es

ist auch nicht durchschaubar. Es ist eine Entgrenzung durch Miniaturisierung. Diese Drohnen werden immer kleiner. Die Frage, ist das Kriegsrecht oder nicht, wird kaum noch stellbar sein und schließlich ist es eine Entgrenzung auch in Richtung auf eine Privatisierung. Gegenwärtig sieht es so aus, als hätten wir nur auf der einen Seite non-state actors. Aber es ist offensichtlich, dass wir durch die Drohnen bald auf beiden Seiten non-state actors haben. Sie sagen, die Staaten müssen reagieren, müssen sich positionieren. Ich frage nochmal, wäre nicht der Versuch einer Konvention eine Möglichkeit, durch die sich dann sehr wohl die Staaten positionieren könnten. Ich wäre glücklich, wenn die Bundesregierung ihre juristischen und sicher hervorragenden Vorstellungen des Menschenrechtsschutzes in einen Entwurf für eine Konvention gießen würde und dann deutlich sagen würde, da wollen wir hin. Und selbst, wenn ihr nur 64 Staaten folgen würden, wäre das ein Anfang, unter Umständen ohne China oder Aserbaidschan.

Abg. Frank Heinrich: Ich habe eine Frage an Sie, Herr Dr. Schaller und an Herrn Watt. Sie beide sprachen von Transparency Responsibility and Accountability, die wir von den USA einfordern sollen und Herr Schaller, Sie sprachen von der Situation, dass vor etwa zwei Wochen innenpolitisch dort doch noch einmal nachgefragt wurde, weil es auf einmal um amerikanische Staatsbürger ging. Besteht da eine Chance, innenpolitisch eine Definition zu erarbeiten und einen öffentlichen Diskurs anzuregen?

Abg. Christoph Strässer: Zur Klarstellung, damit hier kein falscher Eindruck entsteht. In Münster wird niemand mit Drohnen verfolgt, sondern die werden allenfalls in die Wiedertäufer-Käfige an der Lambertikirche eingesperrt. Das ist menschenrechtlich genauso dramatisch, aber das möchte ich gerne klarstellen, damit ich mich hinterher noch in meinem Wahlkreis blicken lassen kann. Aber ich habe eine Frage an Herrn Kaleck oder auch an Herrn Zimmermann, nämlich die Frage des Rechtscharakters dieser Terroristen. Ich wurde im Europarat mal mit der Listung der Volksmudschahedin konfrontiert, die sowohl bei den Vereinten Nationen als auch bei der EU gelistet waren und dann ein britisches Gericht gesagt hat, die müssen da runter. Erfahre ich eigentlich als Betroffener, dass ich auf der Liste stehe oder wodurch erfahre ich es und dann ist für mich die Frage: Wie komme ich denn da wieder runter? Gibt es dann ein rechtsförmliches Verfahren oder ist das eine politische Entscheidung, die in einer Kommission entschieden wird?

Wolfgang Kaleck: Die International Commission of Jurists hat versucht, in einer Studie Anti-Terrorismus-Praktiken auf der ganzen Welt darzustellen und zu vergleichen. An dieser Studie geht kein Weg vorbei, und da sieht man auch, dass es leider überall auf der Welt nach wie vor andauernde, schlimmste Menschenrechtsverletzungen unter dem Deckmantel von Terrorismus-Bekämpfungen gibt. Das dramatischste Beispiel dürfte Sri Lanka sein. Sie bekommen demnächst wieder einen Channel 4-Film aus England zu sehen. Der ist so schlimm, dass man ihn sich eigentlich nicht anschauen kann. Das ist wirklich dramatisch. Noch dramatischer ist, dass Sri Lanka sich hinstellt und das international als Best Practices verkauft und sagt: Ok, wir haben die Terroristen ausgerottet.

Ich möchte noch etwas zu den Best Practices sagen, weil ich es schon bemerkenswert finde, dass in Polen und in Litauen tatsächlich die Ermittlungen in Gang gekommen sind. Das ist schon etwas, woran

man auch anknüpfen sollte. Das ist bemerkenswert, was da passiert und ich denke schon, dass das allein es rechtfertigt, so ein Thema auf der Tagesordnung zu halten, auch wenn es nicht mehr so modisch ist. Warum das auch bemerkenswert ist, zeigt die Reaktion von US-Rechtswissenschaftlern auf den Europäischen Menschengerichtshof im Fall von Khaled el-Masri. Die haben da auf einmal eine Entscheidung gesehen, die sie in den USA eben nicht bekommen haben. Das ist ein Anknüpfungspunkt, wo man sagt: Ok, lieber Bündnispartner USA, was macht ihr jetzt damit? Was macht ihr damit, dass das höchste europäische Gericht festgestellt hat, dass das Folter und unmenschliche Behandlung gegenüber Khaled el-Masri war, wo der nur mittelbar oder nur am Rande beteiligte Staat Mazedonien verurteilt wurde, während die Haupttäter aus den USA nach wie vor nicht nur straflos bleiben, sondern auch eben nicht bereit sind, eine Entschädigung zu bezahlen.

Zu den Terrorismuslisten, Herr Strässer. Es gibt zum einen die indirekt Betroffenen. Gelistet sind die Volksmudschahedin. Wenn ein mutmaßliches Mitglied der Volksmudschahedin sich in einem ausländerrechtlichen- oder in einem asylrechtlichen Verfahren befindet, bekommt es dann das Label verpasst: du gehörst zu den Volksmudschahedin und die stehen auf der europäischen Terrorismusliste. Dann hat der unglaublich schlechte Karten, sich gegen dieses Label zur Wehr zu setzen. Einige haben das zwar gemacht und ihnen ist es gelungen, das zu thematisieren. Zum Beispiel in einem Strafverfahren, wo die Bundesanwaltschaft das in die Anklage reingeschrieben hat und sich die verteidigenden Kollegen eine Vorabentscheidung vom Europäischen Gerichtshof in Luxemburg geholt haben, wonach das rechtswidrig war. Das ist allerdings schon die höhere Kunst. Dazu musst du einfach schon mal gute Anwälte haben, die auf so eine Idee kommen und die das dann auch durchsetzen. Das andere ist, und das ist vielleicht auch schon etwas, wo vielleicht auch Sie mehr tun könnten. Alle sechs Monate werden die Terrorismus-Listen auf europäischer Ebene erneuert. Eigentlich sollte diskutiert werden, wer bleibt da drauf? Was wir informell gehört haben war, dass das mehr oder weniger im Umlaufverfahren läuft. Das heißt, dass keine ernsthaften Diskussionen stattfinden. Damit fängt das Problem an. Offensichtlich will sich keiner in dem Moment über die Meinung eines anderen europäischen Staates hinwegsetzen und, ich sage jetzt mal ein fiktives Beispiel, die Deutschen den Engländern nicht in die Suppe spucken wollen oder die Franzosen den Deutschen nicht in die Suppe spucken wollen, weil die jeweiligen Staaten gerne eine bestimmte Organisation auf der Liste haben wollen. Das ist in hohem Maße problematisch und daran kann man auf eine einfache Art und Weise etwas ändern, indem man das dauerhaft problematisiert.

Dr. Christian Schaller: Ihre Argumente in punkto Drohnen, Herr Koenigs, sind natürlich Argumente, die man diskutieren muss. Völlig klar, dass die Miniaturisierung und Privatisierung faktische Probleme darstellen. Man muss, wenn man nach den Realisierungschancen internationaler Verträge in diesem Bereich fragt, im Blick behalten, dass natürlich die technologische Entwicklung von Waffen zu jeder Zeit den Ruf provoziert, neue Regelungen zur Ächtung dieser Waffensysteme zu produzieren und dass man in der Rückschau bei den meisten Waffen sieht, dass das humanitäre Völkerrecht auch ohne rüstungskontrollpolitische Abkommen relativ gut mit diesen neuen, technologischen Entwicklungen umgehen kann. Die Entwicklung ist bei den Drohnen noch nicht mal abgeschlossen, man denke nur an autonome Systeme, die jetzt in der Naturwissenschaft diskutiert werden. Also voll automatische

Systeme, die eigene Entscheidungen treffen, in die man möglicherweise sogar humanitäres Völkerrecht einprogrammiert, die dann eigene rechtliche Entscheidungen treffen sollen bis hin zur Frage des Cyber War. Alle diese Themen, die wir am Horizont sehen, rufen Forderungen nach einer Ächtung solcher Methoden und Mittel hervor. Das kann man politisch so und so sehen. Ich halte es nur für relativ unwahrscheinlich, dass etwas passiert und ich halte es auch nicht für sinnvoll, das Instrument als solches einem Bann zu unterwerfen, weil es nämlich als Waffe durchaus in bestimmten Einsätzen auch sehr hilfreich sein kann. Man muss ansetzen an der Frage der Regulierung der Einsatzszenarien. Darum geht es. Das ist meine Auffassung, aber da gibt es natürlich auch ganz andere politische Auffassungen dazu. Rein völkerrechtlich macht es aus meiner Sicht mehr Sinn, auf die Einsatzszenarien Bezug zu nehmen und das habe ich eben schon in aller Länge ausgeführt.

Die Frage von Herrn Heinrich. Das White Paper ist natürlich ein Beispiel, was sehr anschaulich verdeutlicht, wie fortschrittlich und progressiv die Auslegung in diesen Bereichen mittlerweile in der Administration ist. Das ist natürlich ein Ansatzpunkt für eine Debatte. Die Frage ist natürlich, was können wir aus dem White Paper ziehen, wenn man den begrenzten Anwendungsbereich im Blick behält, aber man kann auch aus den Aussagen anderer Angehöriger der US-Regierung schon Einiges ziehen, die sich mittlerweile recht weit vorwagen. Wenn man sich die Historie seit 2006 anschaut, wird immer deutlicher und immer genauer Stellung genommen. Ein anderer Bereich, in dem diese Memos durchaus eine sehr gute Diskussion ermöglicht haben, war natürlich Guantanamo, diese Foltermemos, die in kurzer Abfolge veröffentlicht worden sind und hier gab es auch einen Dialog. Da komme ich natürlich wieder auf das Problem zu sprechen, was vorhin Herr Kaleck angedeutet hat. Der Dialog hängt immer davon ab, dass man auch Transparenz und Accountability hat und das hatte auch Herr Watt gesagt in seinem Beitrag, dass natürlich ein ernsthafter juristischer Dialog nur möglich ist, wenn auf beiden Seiten auch die Rechtspositionen klar gemacht und substantiiert werden, damit man weiß, worüber man redet. Aber dazu kann ich jetzt auch nicht viel Neues sagen.

Steven Watt: Das internationale Völkerrecht und das humanitäre Völkerrecht bieten den Rahmen für den Einsatz. Wir brauchen keine neue Konvention über die Drohnen, es geht letztlich nur um die Anwendung des bestehenden Rechts, das anerkannt ist und das es heute schon gibt. In einem bewaffneten Konflikt ist es das humanitäre Völkerrecht und wenn es kein bewaffneter Konflikt ist, geht es um die Menschenrechte. Der zweite Punkt, da habe ich Herrn Dr. Schaller nicht viel hinzuzufügen. Ja, dieses Weißbuch war speziell im Bezug auf US-Bürger geschrieben worden und die Standards gelten für Angriffe gegen US-Bürger außerhalb der USA. Da steht nichts über US-Bürger im Allgemeinen und außerdem haben wir es hier nur mit einer Zusammenfassung zu tun. Da steht nichts drin über Nicht-US-Staatsbürger. Wie ich vorhin schon gesagt habe, wissen wir nur von vier US-Bürgern, die dem Programm der gezielten Tötungen zum Opfer gefallen sind, aber es gibt glaubwürdige Medienberichte, die darauf hindeuten, dass ca. 4.000 Nicht-US-Bürger den gezielten Tötungen zum Opfer gefallen sind.

Prof. Dr. Andreas Zimmermann: Ich will auf zwei Punkte zurückkommen, die hier thematisiert worden sind, Drohnen und Terroristen. Zu den Drohnen hat Herr Kollege Watt eigentlich im Wesentlichen

schon alles gesagt. Natürlich gibt es ganz schwierige rüstungspolitische und ethische Fragen, über die haben wir noch gar nicht gesprochen. Was machen eigentlich Drohnen aus einer Situation, wo der Tötende, der Täter sozusagen, überhaupt nicht mehr selbst gefährdet ist? Verändert das die Grundstruktur des humanitären Völkerrechts? Was macht das mit den Soldaten, die diese Tötungen ausführen. Das finde ich auch ganz fundamental für unser Grundverständnis des humanitären Völkerrechts.

Wesentlich ist es, die bestehenden Regeln anzuwenden, so wie wir sie verstehen und sie nicht aufweichen zu lassen. Das ist essentiell, um hier die Schleuse dicht zu halten. Deswegen fände ich es auch schwierig, wenn die USA jetzt eine ausdrückliche Politik öffentlich machen würden, vielleicht sogar in Gesetzesform. Da hätten wir eine ganz klare Festlegung der USA und dann müsste man sich wirklich positionieren; bestünde die Gefahr, dass Drittstaaten sich dazu nicht positionieren. Dann könnte möglicherweise die normative Entwicklung noch sehr viel schneller gehen als sie jetzt vielleicht schon sich andeutet.

Jetzt zu den Terrorlisten. Ein UN-Gericht, welches das Listing oder ein fehlendes Delisting überprüfen würde, wäre sehr begrüßenswert. Ich bin sicherlich der Erste, der dies begrüßen würde. Aber auch hier gilt es das Wort von Max Weber vom Bohren der dicken Bretter im Kopf zu behalten. Mir reicht es doch jetzt schon, politisch, *in einem ersten Schritt*, wenn das Ombudspersonenverfahren auf alle Sanktionsregime erstreckt und nicht mehr beschränkt wird auf das Taliban- und das Al-Kaida-Regime. Mir reicht es doch, in einem ersten Schritt, wenn die Ombudsperson auch schon in der Lage wäre, humanitäre Ausnahmen vorzuschlagen von Sanktionen oder humanitäre Ausnahmen zu genehmigen und dann durch den Sicherheitsrat überstimmt werden müsste. Das sind die Schritte, die meines Erachtens derzeit noch im Rahmen der VN, vielleicht noch mit dem P5, hinzukriegen sind. Dann reden wir in einigen Jahren – hoffentlich - über eine gerichtsförmige Überprüfung.

Wir müssen insoweit zudem wirklich fundamental unterscheiden zwischen autonomen EU-Listen und UN-induzierten Listings. Ich halte es in der Tat, das hat auch Herr Kaleck gesagt, für sehr wünschenswert, wenn die EU bei den autonomen Listen sehr viel weiter vorangehen würde mit rechtsstaatlichen Standards und hier ein Beispiel setzen würde. Bei UN-induzierten Sanktionen ist das Problem, dass das System kollektiver Sicherheit, der Sicherheitsrat, ein fragiles System ist und wir ein wesentliches Interesse daran haben, dass es funktioniert.

Der Vorsitzende: Vielen Dank. Ich würde aus meiner politischen Geschichte sagen, wir brauchen die Realos und die Fundis, um weiterzukommen, aber das verstehen nur die Experten. Meine Herren Experten, ich bedanke mich sehr herzlich für die intensive Debatte. Ich bedanke mich auch bei den Kolleginnen und Kollegen für die aufmerksamen Kommentare. Ich glaube, das war eine sehr interessante Anhörung und wirklich der Mühe wert. Ich bedanke mich auch bei den Initiatoren für dieses Thema und bei den Zuschauerinnen und Zuschauern, dass Sie es bis jetzt ausgehalten haben. Ich wünsche Ihnen einen schönen Abend.

Schluss der Sitzung: 18:38 Uhr

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Tom Koenigs', written in a cursive style.

Tom Koenigs, MdB
Vorsitzender